

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

TOM XII, ZESZYT 2

**BEZPIECZEŃSTWO I ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE
– UWARUNKOWANIA XXI WIEKU**

Współczesne aspekty zarządzania
kryzysowego

Redakcja naukowa:

Mirosław Włodarczyk, Andrzej Marjański

Łódź 2011

Redaktor naukowy: Mirosław Włodarczyk, Andrzej Marjański

Recenzent: Mirosław Kwieciński
Łukasz Sułkowski (recenzja wewnętrzna)

Skład i łamanie tekstu: Jadwiga Poczyczyńska

Redakcja techniczna: Jadwiga Poczyczyńska

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

© Copyright: SWSPiZ w Łodzi

ISSN 1733-2486

Wydawnictwo

Spółecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości
i Zarządzania w Łodzi:

e-mail: **wydawnictwo@swspiz.pl**

tel. 42 632 50 23, 42 632 50 26 w. 39

www.swspiz.pl/wydawnictwo

Druk i oprawa: Drukarnia „GREEN”, Plac Komuny Paryskiej 4, 90-007 Łódź,
tel./fax. 042 632 2713, 0 604 507 082, e-mail: wydawnictwo@post.pl

Wersja papierowa wydania jest wersją podstawową.

Spis treści

Wstęp.....	5
------------	---

Przedsiębiorstwo

Mirosław Włodarczyk, <i>Działalność kontrwywiadu gospodarczego we współczesnym przedsiębiorstwie</i> Economic counterintelligence activities in contemporary companies	9
Ewa Grandys, Andrzej J. Grandys, <i>Outsourcing i offshoring jako czynniki ryzyka</i> Outsourcing and offshoring as risk factors	27
Marta Beściak, <i>Determinanty bezpieczeństwa pracowników w miejscu pracy</i> Determinants of personnel safety at a workplace	49
Danuta Janczewska, <i>Zarządzanie kryzysem jako czynnik podnoszenia konkurencyjności MŚP w warunkach międzynarodowych powiązań kooperacyjnych</i> Crisis management as a factor of increasing competitiveness of SME's in the conditions of international cooperative relations	67

Służby mundurowe

Jadwiga Mazur, <i>Ocena pracy policji a poczucie bezpieczeństwa obywateli w oglądzie socjologicznym</i> Evaluation of the work of police and the sense of security of citizens from the sociological perspective	87
Grzegorz Lisowski, <i>Rola sił zbrojnych podczas powodzi</i> Role of military forces during floods	103
Krzysztof Gąsiorek, <i>Udział Sił Zbrojnych w ochronie ludności</i> Use of military forces for the protection of population	121
Eugeniusz Nowak, <i>Użycie jednostek wojskowych sił zbrojnych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych prowadzonych w sytuacjach kryzysowych</i> Use of military units in rescue and preventive operations conducted in situations of crisis	141

Strategie

Jan Wojnarowski, <i>Transformacja systemu przygotowań obronnych państwa w świetle nowej strategii obronności RP</i> Transformation of the system of defence preparations of the state from the perspective of the new defence strategy of the Republic of Poland	169
Marian Kozub, <i>Uwarunkowania bezpieczeństwa RP w Transatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa</i> Conditions of the security of the Republic of Poland in the transatlantic security area	183
Jadwiga Mazur, <i>Zmiana społeczna i zmiana w organizacji w kierunku strategii komunikacyjnej</i> Social transformation and change in the organization of the direction of communication strategy	207

WSTĘP

Problematyka zarządzania bezpieczeństwem i sytuacjami kryzysowymi stanowi interdyscyplinarny stosunkowo nowy obszar badawczy, którym zajmuje się wiele dziedzin i dyscyplin naukowych. Współczesne rozumienie bezpieczeństwa wskazuje na odejście od wąskiego postrzegania tej problematyki jedynie w kontekście zagrożeń polityczno-militarnych na rzecz szerokiego jego rozumienia jako działalności na rzecz zapewnienia funkcjonowania oraz zapewnienia warunków do rozwoju. Niewątpliwie zapewnienie bezpieczeństwa stanowi na początku XXI wieku, jedną z najbardziej cenionych potrzeb i celów państwa jak i różnego typu organizacji.

Podejmowanie badań i dyskusji naukowej oraz systematyzowanie wiedzy związanej z problematyką bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego ma duże znaczenie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, a także funkcjonowania sektora publicznego i gospodarczego. Wiedza ta jest szczególnie przydatna w okresie postępującej globalizacji i ciągle zmieniającego się otoczenia. Zachodzące zmiany powodują, że wzrasta poziom ryzyka i zmiana jego źródeł. Coraz powszechniej akcentowany jest także pogląd, że następuje stały wzrost zagrożeń we wszystkich obszarach działania zarówno w skali lokalnej jak i na poziomie globalnym.

Celem publikacji jest prezentacja różnych punktów widzenia obejmujących problematykę zarządzania bezpieczeństwem we współczesnym przedsiębiorstwie, uwarunkowania wynikające z roli i zadań służb mundurowych w organizacji zarządzania kryzysowego oraz strategii w sferze bezpieczeństwa. Poruszane w poszczególnych opracowaniach zagadnienia ukazują złożoność i interdyscyplinarność podejmowanej tematyki i obejmują zarówno ogólne, jak i praktyczne aspekty zarządzania bezpieczeństwem i sytuacjami kryzysowymi.

Pierwsza część książki została poświęcona zagadnieniom związanym funkcjonowaniem współczesnych przedsiębiorstw w obszarze bezpieczeństwa. Ukazuje uwarunkowania związane z prowadzeniem działalności kontrwywiadowczej w podmiotach gospodarczych oraz ukazanie nowoczesnych metod zarządzania jako czynników ryzyka. Podjęto także istotną problematykę czynników determinujących zarządzanie bezpieczeństwem pracowników w miejscu pracy. Ukazano także możliwości wykorzystania zarządzania kryzysem w podnoszeniu konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność na rynkach międzynarodowych.

W drugiej części podjęto istotne zagadnienia roli służb mundurowych w procesach zapewnienia bezpieczeństwa i zarządzaniu kryzysowym. Ukazano relacje wynikające z pracy policji a poczucia bezpieczeństwa obywateli. Podjęto także zagadnienia roli i zadań jakie stoją przez siłami zbrojnymi w zarządzaniu kryzysowym podczas powodzi w celu ochrony ludności. Odniesiono się także do prowadzenia przez wojsko działań ratowniczych w sytuacjach kryzysowych.

Ostatnia, trzecia część książki obejmuje zagadnienia związane ze strategicznymi uwarunkowaniami bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego ukazując współczesne poglądy na zarządzanie logistyczne w obszarze zarządzania kryzysowego jak również wpływ transformacji systemu bezpieczeństwa na nową strategię obronności Polski. Ukazano także rolę zmian społecznych i zachodzących w organizacjach na strategię komunikacyjną.

Zapraszając do lektury wyrażamy nadzieję, że zawarta w niej wiedza pozwoli Czytelnikom na głębsze poznanie współczesnych uwarunkowań charakteru bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w XXI wieku.

Wszystkim Autorom jak i Recenzentowi dziękujemy za współudział w tworzeniu tego przedsięwzięcia. Mamy nadzieję, że nasza publikacja spotka się z życzliwym przyjęciem czytelników.

Miroslaw Włodarczyk

Andrzej Marjański

PRZEDSIĘBIORSTWO

Mirosław Włodarczyk
SWSPiZ w Łodzi

Działalność kontrwywiadu gospodarczego we współczesnym przedsiębiorstwie

1. Wprowadzenie

Decydującymi czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego są obecnie wiedza, kapitał finansowy, kapitał rzeczowy i zasoby ludzkie. Podstawowe do tej pory czynniki rozwoju, takie jak: jak ziemia, bogactwa naturalne i niskokwalifikowane zasoby pracy straciły swoją pozycję dominującą. Współcześnie rolę przeważającą odgrywa wiedza, a pozostałe czynniki są uzupełnieniem sił wytwórczych. Wiedza jest podstawowym źródłem przewagi konkurencyjnej. Warto podkreślić, że wiedza charakteryzuje się rzadko spotykaną właściwością, a mianowicie w miarę jej wykorzystywania nie maleje, lecz rośnie. Dzięki sprawniejszemu wykorzystaniu wyników badań podstawowych w pracach badawczo-rozwojowych następuje rozwój techniki i technologii oraz przyspieszenie rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego.

Jednym z podstawowych elementów wiedzy jest informacja, która tworzy wiedzę razem z doświadczeniem. Informacja dotycząca rynku, zasobów, technologii, szczególnie natury poufnej, stała się poszukiwanym towarem, którego pozyskanie umożliwia zwiększenie skali i zakresu działania. Dlatego przedsiębiorstwa usilnie starają się pozyskać potrzebne informacje, często nie zwracając uwagi na etyczną stronę swoich starań. Legalne metody zdobywania informacji są domeną wywiadu gospodarczego (*business intelligence*), określanego jako „biały wywiad”,

natomiast metody nielegalne wykorzystuje szpiegostwo gospodarcze (*corporate espionage*) nazywane często „czarnym wywiadem”.

W ostatnich latach obserwuje się zacieranie granic pomiędzy legalną i nielegalną działalnością informacyjną ze względu na rosnącą konkurencję w skali lokalnej, regionalnej i globalnej, która powoduje intensywne poszukiwania sposobów pozyskania informacji i ochrony zasobów informacyjnych. Przedsiębiorstwa dążą do przeciwdziałania utracie wiedzy poufnej, podejmując działania określane jako kontrwywiad gospodarczy (*counter-intelligence*). W praktyce realizacja zadań kontrwywiadowczych łączy się z wywiadem gospodarczym, zwłaszcza w odniesieniu do przedsiębiorstw o mniejszym zakresie działalności, stając się uniwersalnym narzędziem w strategii przedsiębiorstwa, decydującym w znacznej mierze o zdobyciu lub utrzymaniu przewagi konkurencyjnej.

2. Podstawy formalnoprawne ochrony informacji

Dominujące znaczenie informacji we współczesnym świecie ma swój bezpośredni wpływ na odpowiednie funkcje państwa. Do podstawowych funkcji wewnętrznych państwa należą takie funkcje, jak:

- ochronna,
- regulacyjna,
- kulturalno-wychowawcza,
- adaptacyjna,
- innowacyjna,
- socjalna,
- ekonomiczna.

Funkcje ochronna, regulacyjna i innowacyjna państwa umożliwiają utrzymanie ładu i porządku publicznego w życiu społeczno-gospodarczym kraju. Podejmowane działania legislacyjne zmierzają do zapobiegania anarchizacji życia społecznego, zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, intensyfikowania procesów pożądaných i hamowania zmian niekorzystnych [Chmaj, Żmigrodzki 1998, s. 179]. Źródłami prawa są konstytucja, ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego.

W rozważaniach dotyczących stanu prawnego w zakresie ochrony informacji należy przede wszystkim zwrócić uwagę na aktualnie obowiązującą ustawę zasadniczą, czyli *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. W art. 61 ust.1 można przeczytać, że: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (...)”, a w ust. 3 tegoż artykułu, że: „Ograniczenie prawa (...) może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Warunki realizacji tego prawa są przedmiotem regulacji zawartych w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Określa ona rodzaje informacji publicznej i podmioty obowiązane do jej udostępniania.

Poza ochroną informacji szczególnej ochronie podlegają dane osobowe, zgodnie z art. 51 *Konstytucji RP*:

1. „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.
2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.
3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.
4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.
5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”.

Z kolei Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych w art. 1 określa, że „(...) każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych”. Według art. 8 przywołanej ustawy organem przewidzianym do ochrony danych osobowych jest Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, powoływany i odwoływany przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej za zgodą Senatu na czteroletnią kadencję.

Z przytoczonych praw gwarantowanych konstytucyjnie wynika jednoznacznie prawo jednostki do pozyskiwania informacji w przestrzeni

publicznej i ochrony informacji dotyczących osoby, z oczywistym wyłączeniem w sytuacji dochodzenia roszczeń z tytułu jej działalności.

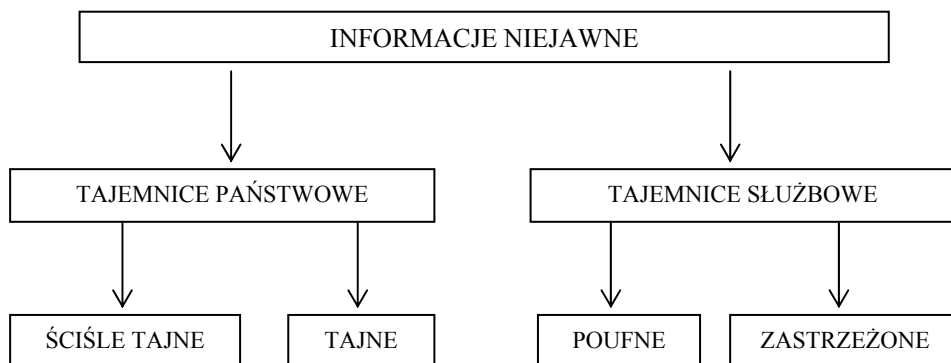
Ustawodawca przewidział, że informacja w działalności gospodarczej może być wykorzystana do nieuczciwej konkurencji i wprowadził ustawowe regulacje na początku transformacji gospodarczej. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (z późniejszymi zmianami), w art. 3 ust. 1 określa, że „czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta”. Do czynów nieuczciwej konkurencji zalicza się także działania informacyjne. Artykuł 11 ust. 1 określa, że „czynem nieuczciwej konkurencji jest przekazanie, ujawnienie lub wykorzystanie cudzych informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa albo ich nabycie od osoby nieuprawnionej, jeżeli zagraża lub narusza interes przedsiębiorcy”, a przepis ten „stosuje się również do osoby, która świadczyła pracę na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego – przez okres trzech lat od jego ustania, chyba że umowa stanowi inaczej albo ustał stan tajemnicy”.

Przywołana ustawa definiuje tajemnicę przedsiębiorstwa w art. 11 ust. 4, a mianowicie: „Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności”.

W ustawodawstwie polskim występuje definicja informacji niejawnej, którą określa Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (wraz ze zmianami z dnia 15 kwietnia 2005 r.). Wprowadziła ona podział informacji na:

- 1) informacje jawne i
- 2) informacje niejawne, które dzielą się na:
 - tajemnice państwowe (ściśle tajne i tajne) oraz
 - tajemnice służbowe (poufne i zastrzeżone).

Rys. 1. Rodzaje informacji niejawnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych* (wraz ze zmianami z dnia 15 kwietnia 2005 r.).

Artykuł 2 przywołanej powyżej ustawy stanowi, że:

- 1) „tajemnicą państwową – jest informacja niejawna określona w wykazie rodzajów informacji niejawnych, stanowiących załącznik nr 1, której nieuprawnione ujawnienie może powodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności dla niepodległości lub nienaruszalności terytorium, interesów obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli, albo narazić te interesy na co najmniej znaczną szkodę;
- 2) tajemnicą służbową – jest informacja niejawna niebędąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej”.

Tajemnice państwowe podlegają ochronie przez okres 50 lat od daty ich wytworzenia. Tajemnice służbowe mają znacznie krótszy czas ochrony, odpowiednio 5 lat i 2 lata. Na mocy innych ustaw ochronie podlegają tajemnice zawodowe, jak adwokacka, bankowa, lekarska oraz inne. Należy podkreślić, że „chronione bez względu na upływ czasu pozostają:

- dane identyfikujące funkcjonariuszy i żołnierzy służb ochrony państwa wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze;

- dane identyfikujące osoby, które udzieliły pomocy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych organom, służbom i instytucjom państwowym uprawnionym do ich wykonywania na podstawie ustawy;
- informacje niejawne uzyskane od innych państw lub organizacji międzynarodowych, jeżeli taki był warunek ich udostępnienia”.

Przepisy ustawy dotyczą między innymi „przedsiębiorców, jednostek naukowych lub badawczo-rozwojowych ubiegających się o zawarcie lub wykonujących umowy związane z dostępem do informacji niejawnych, dotyczące realizacji zadań opłacanych w całości lub w części ze środków publicznych (...)”. Przywołana ustawa obejmuje także przepisy dotyczące bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych oraz bezpieczeństwa przemysłowego.

Istotne regulacje dla przejrzystości obrotu gospodarczego w Polsce zawiera Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych, która w art. 1 „(...) określa zasady i tryb udostępniania przez przedsiębiorców informacji gospodarczych dotyczących wiarygodności płatniczej innych przedsiębiorców i konsumentów, w szczególności danych o zwłoce w wykonywaniu zobowiązań pieniężnych, osobom trzecim nieoznaczonym w chwili przeznaczania tych danych do udostępniania”. Specjalnie utworzone biura informacji gospodarczej udostępniają te dane osobom trzecim.

Wymienione ustawy nie stanowią pełnego katalogu aktów prawnych dotyczących informacji. Odpowiednie regulacje prawne, normujące ochronę informacji, zawierają także Kodeks karny, Kodeks cywilny i Kodeks pracy. Normy prawne w przedsiębiorstwie uzupełniają regulaminy i rozporządzenia wewnętrzne pracodawcy.

Oczywiste jest, że nawet bardzo szeroka legislacja nie będzie obejmować wszystkich zdarzeń występujących w życiu społeczno-gospodarczym. Na zasady etyczne zbierania i gromadzenia informacji, pomocne obok norm prawnych, zwrócił uwagę Stefan Forlicz [2008].

3. Podstawy działania kontrwywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwie

Rozważania dotyczące kontrwywiadu gospodarczego należałoby zacząć od porównania działalności szpiegostwa i wywiadu gospodarczego. Obie sfery działalności są ściśle związane z pozyskaniem informacji, która według Jerzego Kisielnickiego stanowi „(...) taki rodzaj zasobów, który pozwala na zwiększenie naszej wiedzy o nas i otaczającym nas świecie” [Kisielnicki 2000, s. 8]. Sfery te różnią się zdecydowanie charakterem i zakresem działalności.

Celem szpiegostwa gospodarczego jest pozyskiwanie informacji natury poufnej z wykorzystaniem metod nielegalnych. Natomiast wywiad gospodarczy przedsiębiorstwa pozyskuje informacje bezpośrednio ze źródeł publicznych lub pośrednio poprzez dostawców usług informacyjnych (*outsourcing*). Informacje sygnałne ze źródeł legalnych zwykle wymagają pogłębienia i wyższych kompetencji. Wówczas łatwo można przekroczyć przepisy *Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*. Dlatego zamawiający deklaruje w umowie zainteresowanie informacją ze źródeł legalnych, co wyłącza jego odpowiedzialność karną. Natomiast odpowiedzialność cywilna zamawiającego nie jest wykluczona, gdyż w myśl art. 11 przywołanej ustawy „sąd może zobowiązać nabywcę do zapłaty stosownego wynagrodzenia za korzystanie (...)” [Włodarczyk 2010].

W praktyce gospodarczej obserwuje się ciągły wzrost popytu na wiedzę poufną, stąd przedsiębiorstwo jest zmuszone do jej ochrony poprzez działania kontrwywiadowcze. Głównym polem działania kontrwywiadu gospodarczego jest ochrona wiedzy poufnej przedsiębiorstwa przed jej nieuprawnionym pozyskaniem za pomocą metod nielegalnych stosowanych przez szpiegostwo gospodarcze. W działalności kontrwywiadu gospodarczego można wyróżnić:

- zapobieganie zagrożeniom (prewencja),
- likwidowanie zagrożeń.

Warto podkreślić, że działalności kontrwywiadu gospodarczego powinny towarzyszyć starania o zapewnienie przedsiębiorstwu informacji

wiarygodnej o wysokiej jakości poprzez przeciwdziałanie dezinformacji przez konkurentów [por. Rozwadowski 2010, s. 273]. Rozpowszechnianie „fałszywek” i mało wiarygodnych informacji stało się jedną z metod walki konkurencyjnej, która toczy się w sferze techniczno-ekonomicznej.

4. Współdziałanie wywiadu i kontrwywiadu gospodarczego współczesnego przedsiębiorstwa

W naukach o zarządzaniu przyjmuje się, że współdziałanie jest działaniem wspólnym co najmniej dwóch autonomicznych podmiotów. Można założyć, że wspólne działanie przyczyni się do uzyskania lepszych wyników niż działanie oddzielnych podmiotów. Nadrzędnym celem działania wywiadu i kontrwywiadu gospodarczego jest utrzymanie lub zwiększenie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa. Oba podmioty realizują zbliżone zadania kompetencyjne w zakresie informacji, przy czym wywiad gospodarczy działa w określonym, zewnętrznym otoczeniu formalnoprawnym przedsiębiorstwa, natomiast kontrwywiad skupia się w zasadzie na działalności wewnątrz przedsiębiorstwa. Niektóre czynności, jak na przykład rozpoznanie metod pozyskiwania informacji poufnych lub udział w szkoleniu pracowników przedsiębiorstwa, oba podmioty mogą podejmować wspólnie w celu zwiększenia skuteczności i efektywności działania.

Zarówno realizacja skuteczności, czyli porównania wyników z zamierzeniami, jak i efektywności, czyli osiągnięcia celu przy możliwie małych nakładach, wymagają wysokich kompetencji i koordynacji działań ze względu na dynamiczne zmiany w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym przedsiębiorstwa. Przyczyną tych zmian jest między innymi przeniesienie współzawodnictwa z dziedziny militarnej na sferę ekonomiczną i technologiczną.

Wspólnym celem działalności wywiadu i kontrwywiadu gospodarczego przedsiębiorstwa jest udział w rozwinięciu odpowiedniej strategii przeciwko konkurencji. W dotychczasowym stanie wywiad gospodarczy pełni funkcję usługowo-informacyjną, a kontrwywiad gospodarczy koncentruje się na identyfikacji zagrożeń. W niezbyt odległej perspektywie można oczekiwać, że wywiad i kontrwywiad będą wspomagać zarządzanie ryzykiem gospodarczym w przedsiębiorstwie.

5. Działalność kontrwywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwie

Działania wstępne powinny obejmować następujące stadia:

- identyfikacji konkurentów,
- selekcji rodzajów informacji chronionej,
- selekcji źródeł, metod pozyskiwania, weryfikacji i ochrony informacji.

W stadium identyfikacji konkurentów zarząd wspólnie z wywiadem i kontrwywiadem przedsiębiorstwa wskazuje firmy, mogące być zainteresowane pozyskaniem wiedzy poufnej. Uwagę zwraca się przede wszystkim na konkurencję bezpośrednią, znaną z podobnego profilu działalności. W zależności od bariery wejścia do określonego sektora należy także analizować możliwości pojawienia się na rynku potencjalnych konkurentów, którzy początkowo nie stanowią zagrożenia. Oznacza to konieczność monitorowania otoczenia i zbierania informacji sygnałnych w celu uniknięcia zaskoczenia.

W zależności od posiadanego budżetu i strategii działania zainteresowania informacyjne wywiadu gospodarczego konkurenta mogą obejmować:

- dział badań i rozwoju,
- dział finansowy,
- dział produkcji,
- dział marketingu,
- dział sprzedaży.

Oznacza to konieczność skupienia działań osłonowych kontrwywiadu gospodarczego na wymienionych działach przedsiębiorstwa, aby zapobiec lub utrudnić penetrację konkurenta.

Interesujące mogą być także zamierzenia i przygotowania bezpośrednich konkurentów w obliczu zmian formalnoprawnych w otoczeniu zewnętrznym. Ich wczesne poznanie ma duże znaczenie dla utrzymania przewagi konkurencyjnej.

W trosce o liczbę i jakość informacji oraz jej ochronę należy podjąć strategiczną decyzję dotyczącą zakresu udziału ekspertów zewnętrz-

nych. Zdaniem autora ich udział w audycie systemu bezpieczeństwa informacji jest nieodczowny. Z badań wynika [por. Chmielewski 2006], że 45% nieprawidłowości w ochronie informacji ujawniono w procesie audytu przedsiębiorstw. Duże znaczenie ma analiza możliwości wykorzystania metod nielegalnych przez konkurentów, zdeterminowanych w pozyskaniu informacji poufnych. Zainteresowanie zewnętrzne zasobami wiedzy przedsiębiorstwa nie jest przypadkowe i wynika z różnych przyczyn, na przykład z jego obserwacji na rynku. Analiza incydentalnych zdarzeń w przedsiębiorstwach, wskazujących na zagrożenia, może być wartościowym przyczynkiem do podjęcia określonych działań w zakresie ochrony informacji w danej firmie.

Do stałych zadań kontrwywiadu gospodarczego należą:

- bezpieczeństwo związane z personelem,
- ochrona dostępu do systemu informacji przedsiębiorstwa,
- klasyfikacja i weryfikacja informacji w bazie danych przedsiębiorstwa,
- bezpieczeństwo działania systemu informatycznego przedsiębiorstwa.

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa personelu wynika z Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych i Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych.

Niezależnie od wymagań formalnoprawnych istotny jest interes przedsiębiorstwa, gdyż pracownicy mogą stać się podmiotem działań szpiegowskich skierowanych przeciwko przedsiębiorstwu. Podmiotem zainteresowania mogą być obecni lub byli pracownicy, wśród których agenci poszukują osób mających określoną wiedzę i skłonnych do współpracy. Typowanie potencjalnych współpracowników może wiązać się z ich stanowiskiem i dostępem do informacji poufnych, ale zawsze agent stara się poznać pośrednio ich cechy charakteru, unikając z różnych względów przedwczesnej identyfikacji. Poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa informacji są pracownicy i byli pracownicy niezadowoleni z oceny przełożonych, pomijani w awansach, szukający permanent-

nie środków finansowych, na przykład z powodu zainteresowania hazardem lub narkotykami. Poza występowaniem korupcji zdarzają się przypadki szantażu pracowników, którym nie udało się skutecznie ukryć niechlubnych faktów ze swojej przeszłości. Dlatego profesjonalne sprawdzenie CV zatrudnianych pracowników powinno być obowiązkiem kontrwywiadu gospodarczego. Warto także pamiętać, że jedną z metod szpiegostwa gospodarczego jest zatrudnienie własnego pracownika lub profesjonalnego agenta u konkurenta [Włodarczyk 2007, s. 107].

Kolejnym obszarem działania kontrwywiadu gospodarczego jest ochrona informacji poufnych przedsiębiorstwa. Zakres wiedzy chronionej zależy od uznania, co stanowi istotę przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa [Kwieciński 2007], a także od rozpoznania zapotrzebowania konkurentów na określony rodzaj informacji. Duże zainteresowanie skupia się w sposób ciągły na wynikach pracy działu badawczo-rozwojowego i nowych kierunkach strategii bezpośredniego konkurenta. Pozyskanie drobnych informacji i zestawienie ich w całość tworzy wartościową wiedzę o konkurencie [Kaleta 2000, s. 116]. Do informacji poufnych przedsiębiorstwa należą między innymi:

- zgłoszenia patentowe i wzory użytkowe przed ich publikacją w biuletynie Urzędu Patentowego,
- szczegóły wyposażenia technicznego,
- dokumentacja techniczno-ruchowa,
- organizacja i metody kontroli jakości,
- organizacja systemu informacji,
- wykazy dostawców, odbiorców i warunki współpracy z nimi,
- zmiany strategii wobec konkurentów,
- zasady prowadzenia marketingu,
- planowane promocje handlowe,
- organizacja pracy,
- wyniki prac badawczo-rozwojowych i testów nowych produktów (zakończonych i kontynuowanych),
- *know-how* (doświadczenia produkcyjne i specyficzne umiejętności realizacji procesów),
- zamierzenia w sferze badawczo-rozwojowej,
- planowane porozumienia o współpracy strategicznej.

Zachowanie poufności niektórych informacji w dłuższym okresie jest wręcz niemożliwe, gdyż w interesie przedsiębiorstwa lub okresowo z mocy prawa następuje ujawnienie pewnych informacji poufnych, ale nie wyklucza to usilnych starań konkurentów o ich zdobycie, na przykład ze względu na pilną potrzebę. Dlatego ochrona informacji poufnych wymaga wysokich kompetencji kontrwywiadowczych i przestrzegania ustalonych reguł, aby nie dopuścić do ujawnienia w raportach tajemnic firmy. Zasady bezpieczeństwa informacji w przedsiębiorstwie opierają się na:

- poufności,
- integralności i
- dostępności informacji [Chmielewski 2006, s. 24].

Poufność polega na uzyskaniu dostępu do określonego poziomu informacji w zależności od rodzaju wykonywanej pracy. Integralność informacji oznacza jej kompletność i dokładność, a dostępność polega na uzyskaniu informacji przez upoważnionego pracownika w rozsądnym czasie bez jej zatajenia. Wykorzystanie w praktyce tych prostych w założeniu zasad może wymagać korekty w celu uniknięcia sporów kompetencyjnych, ponieważ priorytetem jest możliwie niezakłócony przepływ informacji.

Pracownicy kontrwywiadu gospodarczego odpowiadają za organizację systemu ochrony, realizację ustalonych procedur i szkolenie personelu. Szczególną uwagę należy zwrócić na szkolenie pracowników, gdyż oni są depozytariuszami wiedzy przedsiębiorstwa. Od ich świadomości znaczenia wiedzy dla pozycji przedsiębiorstwa zależy jakość systemu bezpieczeństwa informacji. Postęp techniczny między innymi w dziedzinie telefonii komórkowej sprawił, że nieuprawnione przekazywanie informacji jest bardzo ułatwione z powodu dostępności aparatów rejestrujących obrazy i dźwięki. Dlatego coraz częściej pracodawcy wprowadzają zakaz korzystania z telefonów komórkowych w miejscu pracy. Truizmem jest stwierdzenie, że nawet najlepsze wyposażenie techniczne i monitorowanie pomieszczeń nie zapewniają całkowitej ochrony. Lojalni i świadomi zagrożeń pracownicy, którzy identyfikują się z firmą, potrafią chronić zasoby wiedzy i jednocześnie w miarę swoich kompetencji wskazywać potencjalne zagrożenia.

Ważnym zagadnieniem jest jakość bazy danych przedsiębiorstwa. Miarą jakości informacji są: użyteczność, aktualność i wiarygodność. Użyteczność informacji wynika z jej treści i przydatności do wykorzystania w działalności przedsiębiorstwa, a aktualność polega na przepływie w odpowiednim czasie właściwych treści. Ponadto zawsze należy analizować wiarygodność informacji, albowiem w ostrej walce konkurencyjnej pojawiają się treści mało prawdopodobne lub wręcz nieprawdziwe. Zadanie kontrwywiadu powinno być skierowane na ocenę wartości informacji i eliminację „fałszywek”. Wymaga to dużych kompetencji i wykorzystania dostępnych metod. Należy także zwrócić uwagę na dezaktualizację części informacji technologicznych ze względu na dokonujący się postęp w dziedzinie technologii.

W pogoni za liczbą informacji występuje naturalna tendencja do gromadzenia wszystkich informacji, gdyż większość zarządzających obawia się ich niedoboru. Rezultatem tej postawy jest przeciążenie menedżerów i pojawienie się zjawiska określanego jako szum informacyjny. Dlatego należy zwrócić baczną uwagę na jakość i właściwą klasyfikację informacji. Konieczny jest podział na informacje pierwotne i wtórne. Zwykle informacje pierwotne należą do bardziej wiarygodnych, ale nie można z góry wykluczyć wartości źródeł wtórnych. Optymalnym rozwiązaniem byłaby możliwość pogłębienia interesującej nas informacji poprzez bezpośredni kontakt ewentualnie obserwację. W porozumieniu z zarządem należy ustalić listę adresatów poszczególnych rodzajów informacji.

Doceniając znaczenie przepływu informacji, trzeba uwzględnić możliwości czasowe związane z analizą, oceną, a także jej rozpowszechnieniem. Można antycypować, że w najbliższej przyszłości nastąpi przekazywanie mniejszej liczby informacji, ale właściwych. Pomocne w tym zakresie będą ulepszone systemy informatyczne, wspomagające gromadzenie właściwej informacji w stosunku do aktualnych potrzeb użytkowników.

6. Bezpieczeństwo działania systemu informatycznego przedsiębiorstwa

Szybki rozwój technologii informatycznej sprawił, że przyczyną występowania zagrożeń w systemach informatycznych są przede wszystkim:

- nieświadomość zagrożeń,
- nieznajomość ustalonych procedur i
- nieuwaga użytkowników.

Przeciętny użytkownik systemu informatycznego często nie potrafi go racjonalnie wykorzystać, a co więcej popełnia błędy, nie będąc świadomy zagrożenia. Synonimem bezpieczeństwa sieci informatycznej jest kodowanie przekazu ze względu na podsłuch elektroniczny, stanowiący jedną z podstawowych metod szpiegowskich. Coraz częściej występują ataki na sieć w celu zdobycia informacji lub sabotażu pracy sieci. Nieuczciwa konkurencja może stosować różne formy sabotażu komputerowego. Obiektem ataku mogą być pomieszczenia, sprzęt, oprogramowanie i zbiory danych. Występują trzy metody sabotażu:

- fizyczne w postaci uszkodzeń mechanicznych, chemicznych, termicznych itp.;
- logiczne w postaci koni trojańskich, bomb logicznych, robaków i wirusów komputerowych;
- techniczne w postaci wymazywania zbiorów danych, wyłączenia zasilania, zamiany wtyczek, oznakowania itp.

Innymi formami ataku szpiegostwa gospodarczego mogą być podsłuch lub fałszowanie przesyłanych informacji w sieci. Realizując połączenie bezpieczne, należy wprowadzić zatem kodowanie całej drogi przekazu informacji. Odpowiednio zaprojektowany system kodowania gwarantuje poufność i integralność informacji [Bednarczyk, Zawila-Niedźwiecki 1997, s. 19] i może stanowić jeden z mechanizmów zabezpieczenia. Przesyłając informacje poufne, należy je bezwzględnie kodować, gdyż wówczas jedynie nadawca i odbiorca, używając właściwych kluczy kodowych, mogą bezpiecznie prowadzić korespondencję. Obecnie bardzo rozpowszechniona jest kryptografia asymetryczna, nazywana także kryptografią klucza publicznego, w której mamy klucz jawny (pu-

bliczny) do szyfrowania i klucz tajny (prywatny) do odszyfrowania. W takiej formie szyfrowania wyznaczenie tekstu szyfrogramu powinno być praktycznie niewykonalne.

Organizacja i nadzór systemu bezpieczeństwa wymagają dużego zaangażowania odpowiedzialności. Celowe jest powołanie pracownika komórki kontrwywiadu na stanowisko administratora systemu bezpieczeństwa, który powinien obejmować nadzorem:

- zabezpieczenie systemów informatycznych,
- szkolenie personelu w zakresie ochrony informacji,
- eliminowanie praktyk niebezpiecznych dla systemu informatycznego,
- opracowanie procedur bezpieczeństwa systemu informatycznego,
- zabezpieczenie działów przedsiębiorstwa odpowiedzialnych za jego rozwój,
- sformułowanie zasad klasyfikacji informacji poufnych.

Zakres działania jest szeroki i wymaga konsultacji z zaufanymi ekspertami zewnętrznymi. Priorytetem jest identyfikacja stanu ochrony personelu oraz zasobów fizycznych (bezpieczeństwo sieci). Należy określić rodzaje zagrożeń, metody pozyskiwania informacji przez konkurentów, a szkolenia pracowników powinny umożliwić nabycie umiejętności właściwego zachowania się w przypadku wystąpienia zagrożenia. W sytuacji kryzysowej, na przykład po stwierdzeniu nieuprawnionego wejścia do systemu lub awarii, od opanowania operatora zależy zabezpieczenie części danych przed utratą. Kontrola pracy w systemie jest konieczna, ponieważ zdarzają się kardynalne błędy, jak umieszczanie na monitorze hasła dostępu, zaniedbanie ochrony fizycznej, ściąganie nowych programów z internetu, pomijanie ustalonych procedur lub wprowadzanie danych o małej wiarygodności. Uwagi wymagają osoby świeżo zatrudnione, stażyści i osoby z zewnątrz, których obserwacja będzie szczególnie pożądana po stwierdzeniu zwiększonego zainteresowania przedsiębiorstwem.

Zauważone niedostatki ochrony powinny stać się przedmiotem doskonalenia pracowników i pobudzania ich inwencji w zakresie zabezpieczenia informacji. Procedury systemu bezpieczeństwa muszą posiadać formę pisemną, zostać zatwierdzone przez zarząd przedsiębiorstwa i przyjęte do stosowania przez pracowników. Pożądany jest udział pra-

owników w opracowaniu procedur w celu pobudzenia ich aktywności w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom. Sygnały od pracowników o ewentualnych nieprawidłowościach powinny docierać do jednej, określonej osoby, której reakcja musi uwzględniać zarówno procedurę ochrony, jak i konieczność zachowania przepływu informacji w przedsiębiorstwie.

7. Podsumowanie

Zorganizowanie działu ochrony kontrwywiadowczej we współczesnym przedsiębiorstwie jest koniecznością. Można w ten sposób osiągnąć kompromis pomiędzy dostępnością systemu a stopniem bezpieczeństwa (im system bardziej zabezpieczony, tym korzystanie z niego bardziej utrudnione) [Bednarczyk, Zawila-Niedźwiecki 1997, s. 18]. Koszty z tym związane nie należą do małych, ale w zasadzie są proporcjonalne do strategii i skali działania przedsiębiorstwa.

Największą wartość w systemie bezpieczeństwa informacji stanowią pracownicy firmy. Ich świadomość istniejących zagrożeń, doświadczenie i lojalność w stosunku do pracodawcy mają podstawowe znaczenie. Zaangażowany powinien być cały personel firmy, a zadania w tym zakresie będą obowiązkiem każdego pracownika [Martinet, Marti 1999, s. 325]. Truizmem jest stwierdzenie, że „system bezpieczeństwa informacji jest tak mocny, jak jego najsłabsze ogniwo”.

Pomocą w osiągnięciu odpowiedniego poziomu pracy kontrwywiadu gospodarczego może stać się przestrzeganie następujących zasad:

- pracownicy przedsiębiorstwa powinni być świadomi potencjalnych zagrożeń;
- najważniejsze dla przedsiębiorstwa informacje należy zebrać na możliwie małej przestrzeni;
- środki ochrony należy dobrać tak, aby stwierdzenie utraty informacji następowało jak najszybciej;
- środki ochrony powinny być adekwatne do stopnia zagrożenia;
- jakość środków ochrony jest ważniejsza niż ich liczba;
- czasowa ochrona informacji należy do posiadacza, który najlepiej zna jej wartość i powinien zapobiec jej utracie.

Bibliografia

- Bednarczyk J.M., Zawila-Niedźwiecki J. (1997), *Zarządzanie bezpieczeństwem systemu teleinformatycznego (I)*, „Przegląd Organizacji”, nr 11.
- Bednarczyk J.M., Zawila-Niedźwiecki J. (1997), *Zarządzanie bezpieczeństwem systemu teleinformatycznego (II)*, „Przegląd Organizacji”, nr 12.
- Chmaj M., Żmigrodzki M. (1998), *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Chmielewski J.M. (2006), *Czy ochrona informacji firmy to wyłączny interes pracodawcy?*, „Przegląd Organizacji”, nr 2.
- Forlicz S. (2008), *Informacja w biznesie*, PWE, Warszawa.
- Kaleta A. (2000), *Strategia konkurencji w przemyśle*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
- Kisielnicki J. (2000), *Systemy informatyczne w zarządzaniu*, INFOR, Warszawa.
- Kwieciński M. (2002), *Rola wywiadu gospodarczego w zarządzaniu wiedzą*, [w:] J. Stankiewicz (red. nauk.), *Nowoczesne zarządzanie przedsiębiorstwem. Cz. I*, Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.
- Kwieciński M. (2007), *Mapy zagrożeń w ochronie wiedzy*, [w:] M. Kwieciński (red.), *Zarządzanie przepływem i ochroną informacji*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków.
- Martinet B., Marti Y.-M. (1999), *Wywiad gospodarczy. Pozyskiwanie i ochrona informacji*, PWE, Warszawa.
- Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urzędnicy i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. 2004, nr 100, poz.1024).
- Rozwadowski M. (2010), *Ochrona strategicznych informacji w przedsiębiorstwie z wykorzystaniem kontrwywiadu gospodarczego*, [w:] J. Kaczmarek, M. Kwieciński (red. nauk.), *Wywiad i kontrwywiad gospodarczy wobec wyzwań bezpieczeństwa biznesu*, Dom Organizatora, Toruń.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jednolity: Dz. U. 2003, nr 153, poz. 1503 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. 2002, nr 101, poz. 926).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. 1999, nr 11, poz. 95).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001, nr 112, poz. 1198).
- Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz. U. 2003, nr 50, poz. 424).

- Włodarczyk M. (2007), *Metody działania wywiadu gospodarczego*, [w:] M. Kwieciński (red.), *Zarządzanie przepływem i ochroną informacji*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków.
- Włodarczyk M. (2008), *Ochrona kapitału intelektualnego w przedsiębiorstwie*, [w:] Ł. Sułkowski, A. Marjański (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź.
- Włodarczyk M. (2010), *Problemy zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej”, seria: „Zarządzanie i Marketing”, nr 2 (17).
- Żebrowski A. (2004), *Bezpieczeństwo wiedzy – nowy atrybut działalności przedsiębiorstwa*, [w:] R. Borowiecki, M. Kwieciński, (red. nauk.), *Informacja i wiedza w zintegrowanym systemie zarządzania*, Zakamycze, Kraków.

Abstract

The paper pays attention to the actions of counter-intelligence in the protection of confidential information, which is a subject of permanent interest of competing companies. Illegal methods are applied by corporate espionage to receive a valuable information. In a contemporary enterprise the counter-intelligence must prevent the loss of information of confidential nature and in cooperation with business intelligence they select desired information of high quality from the enormous number of information available on market. Proper organization and loyal personnel may help to solve the above problems.

Ewa Grandys, SWSPiZ w Łodzi

*Andrzej J. Grandys**, Politechnika Łódzka

Outsourcing i offshoring jako czynniki ryzyka

1. Wprowadzenie

Walka konkurencyjna przestała dotyczyć poszczególnych podmiotów gospodarczych. W warunkach globalizacji gospodarki konkurencja sięga już jednostek. Poszukiwanie przewag kosztowych ukształtowało nowe rozwiązania biznesowe – outsourcing i offshoring. W warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego polskie podmioty gospodarcze stoją nie tylko przed wyzwaniami globalnymi, ale i europejskimi. W artykule podjęte będą zagadnienia związane z identyfikacją wymienionych kategorii jako czynników ryzyka działalności gospodarczej. Za efektami ekonomicznymi i organizacyjnymi kryją się istotne ryzyka utraty tożsamości biznesowej oraz zagrożeń o charakterze społecznym. Nie przedsiębiorstwom, nie podmiotom gospodarczym różnej kategorii przyjdzie wypracowywać rozwiązania przeciwdziałające: bezrobociu strukturalnemu kadr o wysokich kwalifikacjach, zaburzeniom społecznym skali nie znanej wcześniej. Dodatkowo, w warunkach zjawisk kryzysowych, outsourcing i offshoring muszą być rozpatrywane jako istotne czynniki zachowania ciągłości działania (bezpieczeństwa) podmiotów gospodarczych.

Zmiany w technologii informacyjnej, łatwość transgranicznego komunikowania się doprowadziły do tego, że ludzkość po raz kolejny

* Zakład Innowacji i Marketingu.

znalazła się na rozdrożu rozwoju społeczno-gospodarczego. Po wiekach dominacji rynków narodowych i jednoznacznej lokalizacji aktywności gospodarczej następują radykalne przemiany starych ram instytucjonalnych. Wspomniana technologia informacyjna jest wykorzystywana na dwa przeciwstawne sposoby: z jednej strony jest to działanie na rzecz integracji, z drugiej zaś – stosowanie technologii działa dezintegrująco. Jak w tych warunkach rozpatrywać kategorię *konkurencyjność*?

W integrującej się Europie z wszystkimi dostrzegalnymi problemami: rosnącego bezrobocia, deficytu budżetowego, demograficznymi za ważne uznano poszukiwanie źródeł inspiracji dla reform w nowoczesnych technologiach (szybka asymilacja technologii IT). UE powstała w świecie ustrukturyzowanych organizacji hierarchicznych i scentralizowanej kontroli. Dla podnoszenia konkurencyjności należało więc dokonać przemian w kierunku rozwiązań dynamicznych.

Od kilkunastu lat USA i najbardziej rozwinięte kraje Europy systematycznie przenosiły swoją produkcję do regionów o taniej sile roboczej. Najbardziej rozwinięte działania dotyczyły przemysłu tekstylnego. Początkowo wykorzystywano wyłącznie zasoby taniej siły roboczej. W kolejnym etapie w rodzimych podmiotach gospodarczych pozostawiano kreowanie produktu, marketing, dystrybucję. Obecnie, nawet najbardziej znaczący w branży, kupują gotowe produkty, opatrząc je jedynie swoją marką. W ten sposób Chiny, Indie, Wietnam stały się potęgami w sferze produkcji tekstyliów. Branża tekstylna, o relatywnie małym zaawansowaniu technologicznym, stała się źródłem nieodwracalnej straty dla europejskich i amerykańskich producentów. W ostatnim okresie obserwowana jest kolejna faza przemieszczeń, która dotyczy przenoszenia usług do krajów o niskich kosztach pracy. Druga fala offshoring'u będzie zapewne większa i powinna doprowadzić do poważniejszych zaburzeń europejskiego i amerykańskiego rynku pracy. Przenoszenie usług odbywa się w warunkach zagrożenia zwolnieniami w sferach uznawanych za mało podatne na konkurencję. Zagrożenie offshoring'iem obejmuje dzisiaj finansistów, informatyków, księgowych, prawników, a więc grupy zawodowe o wysokich kwalifikacjach i wysokiej dochodowości.

Podstawowe parametry ekonomiczne UE i USA nie są optymistyczne. Stopa bezrobocia w UE przed kryzysem wynosiła ok. 9%. W tym okresie, w USA wzrost zatrudnienia był niewielki. Kryzys ostatnich 3 lat spowodował drastyczny spadek zatrudnienia, a realne płace spadają znacząco. Polska ze swym wskaźnikiem bezrobocia w okolicach 10% (sezonowo zmieniająca się wartość) mimo akcesji unijnej nie ma programu tworzenia miejsc pracy. Technologia informacyjna, w której upatrywano decydujących źródeł przewag konkurencyjnych, w długim okresie przestała spełniać tę rolę. Procesy offshoring'u i poszukiwania obniżki kosztów doprowadzą wkrótce do uwolnienia ogromnego potencjału wykwalifikowanych kadr. Nadmiarowa podaż siły roboczej może doprowadzić do obniżenia standardu życia wykwalifikowanych kadr i pojawienia się frustracji społecznej o skali wcześniej nie znanej. Zasadnym jest rozważenie zagadnienia następstw globalnego outsourcingu i offshoring'u, a w konsekwencji identyfikowania ryzyk i bezpieczeństwa funkcjonalnego związanych z tymi procesami. We współczesnej literaturze ekonomicznej i społecznej pojawiają się dopiero nieśmiałe próby odniesienia się do globalnych konsekwencji nowego egalitaryzmu. Czy jesteśmy do tego przygotowani? W jakim stopniu odczuwamy skutki przenoszenia kwalifikowanych usług do tanich krajów?

Polityczne uwarunkowania wielu podejmowanych w artykule zagadnień powodują, że trudno dopatrywać się czasami racjonalnych przesłanek, a weryfikacja hipotez obarczona jest ogromnym błędem. Tym niemniej zagrożenia, potencjalna dotkliwość skutków offshoring'u i outsourcing'u są przyczynkiem do podejmowania tej problematyki i prowadzenia badań.

2. Globalizacja – globalny rynek pracy

Globalizacja, odmieniana dziś na wiele sposobów jest zarazem czynnikiem sprawczym, ale i skutkiem przemian otaczającego nas świata. Zmiany, do niedawna jeszcze przewidywalne i odbywające się stopniowo, następują obecnie w sposób mało przewidywalny, gwałtowny i nie zawsze zrozumiały przez społeczeństwo. Globalizacja, to

jednocześnie: kurczenie się czasoprzestrzeni społecznej i gospodarczej, uwalnianie stosunków współzależności ekonomicznych od administracji i kontroli władz państwowych, odrywanie się zależności terytorialnej i ograniczanie wpływu państwa na: kapitał, operacje finansowe, media.

Dla potrzeb opracowania przyjęto następujące rozumienie globalizacji: -„Globalizacja gospodarki światowej jest procesem poszerzania i pogłębiania się współzależności między krajami i regionami wskutek rosnących przepływów międzynarodowych oraz działalności korporacji transnarodowych, co prowadzi do jakościowo nowych powiązań między firmami, rynkami i gospodarkami” [Liberska B. 2002, s. 20]. Wśród innych definicji warto zwrócić uwagę na następujące:

- a) globalizacja ekonomiczna to proces likwidacji barier granicznych dla działania rynku, w którego konsekwencji następuje proces integrowania się gospodarki światowej.[Szymański W. 2004, s. 31];
- b) proces ściślejszego scalania gospodarek narodowych, przejawiający się w dynamicznym wzroście międzynarodowego handlu, przepływów kapitałowych i usługowych, będący efektem przyspieszenia postępu technicznego [Budnikowski A. 2001, s. 6].

W definicjach kategorii akcentowane są przede wszystkim następujące elementy: likwidacja barier granicznych, działanie rynku, wzrost obrotów, postęp techniczny. Pomija się zależności przyczynowo-skutkowe, co najwyżej za czynnik sprawczy wskazując postęp techniczny.

Właściwym spojrzeniem na globalizację jest podejście procesowe. W takim ujęciu globalizacja jest procesem, w którym rynki i produkcja w różnych krajach stają się coraz bardziej współzależne w związku ze wzrostem wymiany handlowej i usług oraz przepływem kapitału i technologii.

Globalizacja jest dziś nie tylko zaawansowanym etapem umiędzynarodowienia procesów wytwórczych i wymiany. Jest to również zjawisko charakteryzujące się nowymi cechami jakościowymi i o nie zawsze uświadamianych konsekwencjach. Globalizacja jest pojęciem wielowymiarowym, obejmując zjawiska ekonomiczne, a także ich społeczne i polityczne konsekwencje. W rozważaniach o globalizacji

szczególnego znaczenia nabiera jej aspekt gospodarczy, w tym przede wszystkim czynniki dotyczące międzynarodowych przepływów: usług, dóbr materialnych, kapitałów, technologii, zasobów pracy. Przeważa pogląd, że główną siłą sprawczą globalizacji jest przyspieszenie postępu technologicznego i skala przemian. Zasadnicze znaczenie w tej mierze miał postęp w dziedzinie transportu, telekomunikacji i technologii informacyjnej. Technologia informacyjna i telekomunikacja spowodowały łatwość i rozległość przepływu informacji, co z kolei miało bezpośredni wpływ na tempo wdrażania nowych produktów i usług. Zmiany technologii przyczyniły się do zaostrzenia walki konkurencyjnej, w której wzrosło znaczenie innowacyjności i zdolności do reagowania na zmiany w otoczeniu. Rewolucji elektronicznej towarzyszą rozległe zmiany cywilizacyjne, określane mianem „Nowa Gospodarka”. Terminem tym (e-gospodarka, gospodarka cyfrowa) określa się gospodarkę opartą na wiedzy, w której motorem rozwoju są innowacje i nowoczesna technologia oraz fundamentalne znaczenie uzyskuje poziom wykształcenia społeczeństwa. Nowa gospodarka zmierza w kierunku wysoce zintegrowanego i powiązanego sieciowo systemu, określanego niekiedy również terminem gospodarki sieciowej lub cyberprzestrzeni. Wiedza jest, zatem obecnie źródłem tworzenia dobrobytu i najważniejszym czynnikiem produkcji charakteryzującej się coraz dalej posuniętą dematerializacją. Wiedza jest też jedynym źródłem długoterminowej i możliwej do utrzymania przewagi konkurencyjnej. Czynniki tradycyjne: ziemia i zasoby naturalne, siła robocza oraz kapitał, nadal są ważne dla działalności gospodarczej, ale ich znaczenie jest już drugorzędne.

Globalizacja nie jest jednoczynnikowym procesem ani też ruchem prowadzącym jej wszystkich uczestników w tym samym kierunku i ku tym samym celom. Widoczne jest zarówno niejednolite tempo zmian w wielu dziedzinach, jak i występowanie przeciwnych tendencji i zjawisk. Cechą globalizacji jest, więc jej asymetryczny charakter, zarówno w odniesieniu do jej tempa w różnych dziedzinach życia gospodarczego, jak i podziału korzyści tworzącego wyraźne dwie grupy: zwycięzców i przegranych, podważający w opinii wielu prawdziwość zapewnień o współpracy międzynarodowej. Rozległość powiązań międzynarodowych, w tym przede wszystkim rola korpo-

racji międzynarodowych w międzynarodowych związkach gospodarczych jest przeogromna.

Zmieniającej się strukturze handlu światowego towarzyszyły przesunięcia w strukturze produkcji i PKB. Największy udział we wzroście produkcji i zatrudnienia w krajach uprzemysłowionych w ostatnich 30 latach miały sektory, w których dokonywały się szybkie zmiany technologiczne (szeroko pojęte gromadzenie i przetwarzanie informacji, elektronika i jej wszechstronne zastosowania), oraz sektor usług. Przemysły wysoko zaawansowanych technologii, wykorzystujące osiągnięcia naukowo-badawcze w różnych dziedzinach, odgrywają coraz większą rolę w handlu międzynarodowym. Coraz więcej przedsiębiorstw, opiera swój rozwój na współpracy z zagranicą, dostosowując się do nowych reguł konkurencyjności. Zmiany te są świadectwem odchodzenia od gospodarki opartej na wykorzystaniu zasobów naturalnych do nowej gospodarki, w której eksploatacja zasobów naturalnych nie traci na znaczeniu, ale niekiedy nie jest nawet niezbędna do pomnażania bogactwa, będącego przede wszystkim funkcją dostępu do wiedzy.

Walka o wysoką efektywność ekonomiczną i nadszłość gospodarki europejskiej za globalizującą się gospodarką amerykańską ma swe źródła w formułowanych programach rozwojowych. W budowie e-Europy upatruje się i upatrywano szans na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki europejskiej. W licznych analizach unijnych podejmowano próby identyfikowania słabości i opóźnień europejskich. Pogłębione słabości gospodarki europejskiej, postrzegane poprzez związki przyczynowo-skutkowe, są następujące:

- negatywne trendy demograficzne, w tym: niski przyrost naturalny oraz starzenie się społeczeństw;
- relatywnie niski poziom aktywności zawodowej;
- mała mobilność ludzi w ramach Unii Europejskiej, potęgowana przez ograniczenia poszczególnych krajów, skutkująca między innymi bezrobociem lub bezrobociem strukturalnym;
- problemy z równowagą finansów publicznych, przy bardzo silnej presji socjalnej, co skutkuje ograniczeniami rozwojowymi;

- nieefektywne funkcjonowanie rynków kapitałowych z ograniczonym dostępem do kapitałów wysokiego ryzyka (sposób finansowania charakterystyczny dla wysokich technologii);
- niski poziom innowacyjności powodowany niskimi nakładami na badania i rozwój;
- wysoki poziom obciążeń podatkowych i brak zachęt do tworzenia nowych miejsc pracy, szczególnie dla osób o niższych kwalifikacjach;
- wysoka regulacja funkcjonowania rynku europejskiego i formalne ograniczenia konkurencyjności. Zjawisko utrzymujące się także po poszerzeniu Unii.

Odpowiedzią na słabości miał być program szybkiej dyfuzji technologii informacyjnej, bo – choć nie wskazano tego jawnie – Rada Europy w IT upatrywała słabości, ale i szanse wejścia na ścieżkę rozwoju i konkurencyjności. Wraz z programami wszechstronnego wykorzystania technologii informacyjnej w jednoczącej się Europie przejmowano rozwiązania organizacyjne lub rozwiązania te przechodziły do europejskich podmiotów gospodarczych z rynku amerykańskiego w ramach fuzji i przejęć o skali wcześniej nie znanej.

3. Outsourcing i offshoring – zagrożenie bezpieczeństwa funkcjonalnego przedsiębiorstw

Kategorie: *outsourcing i offshoring* stały się magicznym wskaźnikiem w poszukiwaniu oszczędności i konkurencyjnych rozwiązań. W tej części opracowania główne rozważania dotyczyć będą najogólniejszych aspektów definicyjnych (istota kategorii) oraz analizy potencjalnych i realnych zagrożeń wynikających z wykorzystania omawianych rozwiązań. Outsourcing dynamicznie wkroczył do praktyki gospodarczej. Stał się również obiektem zainteresowań teoretyków. Dla porządku formalnego po raz kolejny kategoria ta zostanie zdefiniowana i krótko zaprezentowana.

Określenie outsourcing oznacza w swym najogólniejszym znaczeniu wykorzystanie zasobów zewnętrznych. Za poprawną możemy

uznać definicję, że „outsourcing jest przedsięwzięciem, polegającym na wyodrębnieniu ze struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa macierzystego realizowanych przez nie funkcji i przekazanie ich do realizacji innym podmiotom gospodarczym”. W pierwotnym znaczeniu dotyczył wydzielenia, w celu redukcji struktury organizacyjnej i funkcjonalnej podmiotu gospodarczego, z własnych zasobów i kontynuowania działalności w powiązaniu z nowym podmiotem. Dziś znaczenie outsourcingu jest szersze i oznacza w praktyce każdą formę zewnętrznych relacji w zakresie przekazania realizacji zadań przez podmiot gospodarczy. Outsourcing jest rozumiany jako:

- **metoda** optymalizacji wykorzystania zasobów i środków przedsiębiorstwa polegająca na realizacji funkcji i procesów należących do zadań podmiotu gospodarczego lub społecznego (przedsiębiorstwo, jednostkę administracji publicznej, instytucję społeczną i inne) przez podmioty zewnętrzne;
- **proces** transformacji funkcji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa, jednostki administracji lub innego podmiotu polegający na przekazywaniu funkcji i procesów oraz zasobów związanych z realizacją tych funkcji podmiotom zewnętrznym.

Główne cele outsourcingu mogą być określone w następujący sposób:

- zmniejszenie kosztów własnej działalności;
- usprawnienie zarządzania dzięki możliwości skoncentrowania się kierownictwa na podstawowych zadaniach i na zarządzaniu podstawową działalnością, bez zajmowania uwagi kierownictwa procesami o charakterze pomocniczym lub drugorzędnym;
- poprawa jakości realizacji funkcji;
- dostęp do nowoczesnych technologii i know-how;
- zwolnienie zasobów własnych do realizacji innych celów;
- uzyskanie dostępu do zasobów, którymi organizacja nie dysponuje, nie ma możliwości ich utworzenia lub efektywnego wykorzystania w ramach własnych;
- przyspieszenie korzyści, jakie można uzyskać dzięki restrukturyzacji;

- rozszerzenie zakresu działalności, tzn. realizacja zadań lub funkcji, które w warunkach posiadanych zasobów i kwalifikacji kadr były niemożliwe do podjęcia;
- pozyskanie kapitału;
- podział ryzyka między podmioty kooperujące w ramach outsourcingu;
- rozszerzenie działalności dzięki specjalizacji w określonym zakresie produktów.

Nowszym terminem jest offshoring. Oznacza praktykę biznesową polegającą na przenoszeniu funkcji podmiotu gospodarczego o intensywnym zaangażowaniu własnych zasobów pracy do centrów biznesowych zlokalizowanych w krajach o niskim koszcie pracy. Typowymi ośrodkami lokalizacji działalności offshoring'owej są: Indie, Filipiny, Irlandia, Bangladesz, Pakistan. W sferze technologii informacyjnej (na tym obszarze aktywności biznesowej skupiona była analiza) możliwość offshoringu pojawiła się wraz z rozwojem technologii telekomunikacyjnych i efektem w postaci obniżki kosztów transmisji danych oraz komputeryzacją i automatyzacją większości procesów biznesowych.

Głównym czynnikiem sprawczym offshoring'u jest poszukiwanie obniżki kosztów pracy. Między kwalifikowanymi pracownikami krajów o wysokim rozwoju, a pracownikami w centrach biznesowych Azji występuje wyraźna różnica dochodowości (wynagrodzenia). Dla wybranych specjalności średnie stawki godzinowe przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Średnia stawka za godzinę w dolarach

	USA	Indie
Operator call-centre	12.57	1.00
Pracownik naliczający płace	15.17	1.50 – 2.00
Księgowy	23.35	6.00 – 15.00
Analitik finansowy	33.00	6.00 – 15.00

Źródło: Bureau of Labor Statistics, 2005–2010.

W sferze działalności produkcyjnej różnice w uzyskiwanych poziomach wynagrodzeń przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Średnia stawka za godzinę w dolarach

	USA	Chiny
Robotnik w fabryce rok 2005	21.11	0.64 (*)
rok 2010	22.52	0.70 (*)

Źródło: *Bureau of Labor Statistics*, 2005- 2010

(*) – wartość szacunkowa

Takie zróżnicowanie kosztów pracy przy porównywalności kwalifikacji jest powodem rosnącego zainteresowania przemieszczaniem aktywności biznesowych do krajów zapewniających nieograniczone zasoby taniej siły roboczej. Dodatkowym czynnikiem zainteresowania jest brak barier językowych, bowiem kraje offshoring'u są najczęściej byłymi anglojęzycznymi koloniami.

Jakie obszary aktywności biznesowej są podatne na offshoring? Analiza wskazuje, że offshoring może dotyczyć bardzo wielu obszarów aktywności. Przede wszystkim w zdalnym, telekomunikacyjnym dostępie mogą być realizowane wszystkie działania technologiczne związane z zastosowaniem komputerów (przetwarzanie, administrowanie, tworzenie oprogramowania), ale również te działania, które obsługiwane są drogą telefoniczną (*call centre*, *help-desk*, itp.).

Skala offshoringu rynku amerykańskiego w sferze rachunkowości z informatyzowanej (*centra back-office*), to 70% rynku globalnego. Reorganizacja procesów w tej sferze pozwala zaoszczędzić 65–70 procent kosztów wyjściowych usług księgowych. Nie ma danych i nie publikuje się analiz skutków pochodnych, w tym: niezbędnych nakładów socjalnych na działania dotyczące uwolnionej siły roboczej we własnym kraju. Wg danych *Bureau of Labor Statistics* w samym 2009 roku skutkiem kryzysu gospodarka amerykańska utraciła 4.7 miliona miejsc pracy (w sferze produkcji przemysłowej). Outsourcing i offshoring to nadzieja na efektywność ekonomiczną. Czy rzeczywiście?! Jak za-

grożenia i jakie konsekwencje niesie – często – bezrefleksyjne dążenie do efektywności ekonomicznej?

Konsekwencją globalizacji i omawianych rozwiązań jest między innymi otwarcie gospodarek. Otwarcie gospodarek zwiększyło ryzyko niestabilności powodowanej zwłaszcza nagłymi zmianami decyzji inwestorów zagranicznych, czego przejawem były ucieczki kapitału, przyczyniające się do regionalnych kryzysów finansowych. Ich skala i negatywne skutki spowodowały zachwianie wiary w nieprzerwany i niezakłócony rozwój ogólnoswiatowej integracji gospodarczej. Coraz liczniejsze są głosy, że tradycyjne reguły i instytucje regulacji rynków finansowych, okazały się niewystarczające w nowych warunkach, które charakteryzuje: brak realnej kontroli nad strumieniami przepływów finansowych, zwłaszcza o krótkoterminowym i spekulacyjnym charakterze, ich zwielokrotnione rozmiary i szybkie przemieszczanie się, asymetria siły przetargowej stron i dostępu do informacji, efekty mnożnikowe, zwłaszcza przy ucieczce kapitałów, niewłaściwa ocena ryzyka, również po stronie kredytodawców, czy wręcz kryminalizacja niektórych przepływów finansowych (nasilanie się zjawiska „prania brudnych pieniędzy”). Globalizacja, zdaniem jej krytyków, „stawia zysk ponad zasadami”, toteż na plan pierwszy zagrożeń, jakie niesie ze sobą, wysuwa się marginalizację. Wskazuje się, że pewne grupy państw i grupy społeczne nie uzyskują należytych lub wręcz żadnych korzyści płynących z globalizacji, co może w znaczący sposób wpływać na bezpieczeństwo ekonomiczne. Globalizacja prowadzi także, zdaniem jej adwersarzy, do spadku realnych płac robotników i utraty bezpieczeństwa pracy, a także do strukturalnego bezrobocia i upadku państwa dobrobytu.

Skokowy postęp w rozwoju technologii otwiera olbrzymią szansę dla postępu ludzkości i likwidacji ubóstwa. Są jednak także oceny, że nie jest to możliwe w obecnych warunkach, bowiem nowe technologie informatyczne i komunikacyjne, będące siłami napędowymi globalizacji, dzielą świat na dwie części: zintegrowaną i wyizolowaną, czyli krajów rozwijających się i krajów najbiedniejszych. Globalizacja, outsourcing i offshoring, to:

- erozja suwerenności, polegająca na ograniczeniu roli podstawowych sfer życia państwa, w tym: politycznej, bezpieczeństwa, ekonomiczno-finansowej, informacji, opinii publicznej (kształtowania świadomości społecznej), praw człowieka itd. Skutkiem jest deterytorializacja suwerenności w ramach cyberprzestrzeni i formalne traktowanie suwerenności traci sens;
- przeniesienie decyzyjności ze sfery politycznej do sfery ekonomicznej, co przejawia się zaburzeniami tradycyjnie pojmowanej demokracji i redukcją zainteresowania polityką ze strony obywateli. Zjawisko w ostatnim okresie ujawnione dobitnie w trakcie wyborów parlamentarnych niemieckich i polskich;
- zanikanie podziałów między własnym i obcym pochodzeniem produktów, usług, wzorców kulturowych. Identyfikowalność marki, jej rola oraz źródła tożsamości zostają zagubione. Te same elementy odnajdujemy również w sferze polityki. Następuje erozja identyfikacji z wewnętrzną i zewnętrzną polityką państwa i de facto z samym państwem.

Globalizacja postrzegana jest też w niektórych kręgach jako proces cywilizacyjnego zderzenia, w którego wyniku narodom i poszczególnym grupom społecznym narzucane są ujednolicone standardy w każdej dziedzinie życia, jako proces „westernizacji” niosącej wartości sprzeczne z miejscową kulturą i tradycją, a więc będącej swego rodzaju „globalną monokulturą”. Jednocześnie niektóre państwa wysoko rozwinięte obawiają się tzw. wyścigu do dołu, tzn. przyjmowania przez państwa coraz niższych standardów, zwłaszcza pracy, aby móc konkurować na rynku globalnym. Globalizacja przyczyniając się do wzrostu gospodarczego, może również powodować powstanie szkód w środowisku naturalnym, jeśli koszty ekologiczne nie zostaną właściwie uwzględnione w rachunku ekonomicznym. Rodzi to obawy, że ze wzrostem liberalizacji wzrastać będzie zainteresowanie inwestorów regionami o najniższych standardach środowiskowych. Osłabieniu ulegnie zdolność rządów do realizacji priorytetów narodowych i w konsekwencji nie będą one w stanie efektywnie wywiązywać się ze swych obowiązków wobec społeczeństwa

Problematyka ryzyk, wynikających z wkraczania na drogę outsourcingu i offshoringu jest w swej istocie wyjątkowo złożona. Globalna fascynacja efektywnością jest faktem. Możliwość badań zjawiska jest ograniczona, bowiem korporacje globalne (te głównie korzystają z omawianych rozwiązań) nie dzielą się swoimi danymi.

Z prowadzonych badań obserwacyjnych na polskim rynku oraz na podstawie europejskich i światowych danych statystycznych o rynku pracy można zauważyć:

- raport Departamentu Pracy USA stwierdza, że w okresie 1989–2000 średnio rocznie 270.000 miejsc pracy na rynku amerykańskim podlegało przemieszczeniom outsourcingowym lub offshoring'owym;
- około 40% pracowników uwolnionych z zatrudnienia w wyniku outsourcingu i offshoring'u nie znalazło już zatrudnienia w swoich specjalnościach lub innego;
- w efektach ekonomicznych offshoring'u nie są uwzględniane koszty społeczne rosnącego bezrobocia oraz obniżki płac realnych społeczeństwa, a więc szybkiej redukcji konsumpcji;
- nie ma jakiegokolwiek koncepcji rozwiązania problemu ponownego zatrudnienia około 2 mld osób wkraczających na globalny rynek pracy;
- nie ma programów zagospodarowania uwolnionego zatrudnienia, bowiem sfera usług i nowe specjalności nie będą miały możliwości wchłonięcia tak licznej grupy specjalistów;
- możliwym skutkiem offshoring'u jest utrata konkurencyjności państw go kreujących. Kluczowe kompetencje ulegają przemieszczeniu i następuje utrata własnych możliwości.

Współczesne działania praktyków i teoretyków gospodarczych zorientowane są na magię konkurencyjności, bezwzględnych redukcji kosztów i globalizacji. Nie pojawiają się jakiegokolwiek propozycje, w których padałyby odpowiedzi na następujące pytania:

- co się stanie z gospodarką i społeczeństwem amerykańskim, gdy poziom przemieszczeń siły roboczej osiągnie poziom krytyczny?;

- jak ukształtują się europejskie szanse i możliwości społeczno-gospodarcze w warunkach globalizacji i z uwzględnieniem prognozowanych zagrożeń demograficznych?;
- co będzie, gdy centra offshoringu okrzepną i staną się samodzielnymi ośrodkami dyktatu ekonomicznego?

W analizowaniu zjawisk outsourcing'u i offshoring'u ważnym elementem jest również fakt, że wszystkie centra (Indie, Pakistan, Filipiny i inne), to kraje wysokiego ryzyka: politycznego, naturalnego (położenie geograficzne), kulturowego. Musi zastanawiać i budzić refleksje bezkrytyczne poddawanie się kultowi nie zawsze zobiektywizowanego i pełnego rachunku ekonomicznego. Zasadnym będzie sformułowanie oryginalnej tezy. Współczesne praktyczne i teoretyczne rozwiązania w sferze gospodarczej (outsourcing i offshoring) przypominają zachowanie lemingów. Brak jeszcze dokładnego wyjaśnienia, co powoduje że te zwierzątka biegną kierując się naturą ku krawędzi skały i skaczą w przestrzeń. Znaczna część ginie w wyniku niewyjaśnionego, instynktownego zachowania. Outsourcing i offshoring jest realizacją koncepcji „gospodarki lemingów” – biegniemy i wiemy jak do krawędzi skały, w imię efektywności i konkurencyjności. Co jest poza krawędzią skały pozostaje nieznanym i słabo definiowanym.

4. Presja konkurencji

Sytuacja polskich przedsiębiorstw w obliczu konkurencji i outsourcing'u oraz offshoring'u jest szczególnie złożona. Podmioty te w unijnych realiach gospodarczych funkcjonują w następujących warunkach:

- silnej konkurencji globalnej i europejskiej,
- trudnym dostępie do finansowania swojego rozwoju,
- braku stabilnych programów gospodarczych,
- braku klarownych programów wsparcia ze strony władzy,
- jednym z najniższych poziomów innowacyjności gospodarki,

- problemach demograficznych (przyrost naturalny, migracja „za chlebem”),
- wysoki koszt pracy (obciążenia podatkowe i okołopodatkowe).

Transformacja systemowa i akcesja unijna spowodowały, że Polska stała się atrakcyjnym rynkiem zbytu dla innych, ale i miejscem znaczących inwestycji zagranicznych. Inwestycje te tworzą nowe miejsca pracy, ale skutkują również likwidacją, szczególnie mniejszych, podmiotów gospodarczych. Ograniczając rozważania do kategorii outsourcing'u i offshoring'u w polskich warunkach mamy do czynienia z następującymi modelami rozwiązań:

- a) występujemy w roli przyjmującego różnorodne formy aktywności, w tym przede wszystkim jesteśmy rynkiem dla:
 - budowy nowoczesnych ośrodków: *call centre*, *back office*, *data centre* dla globalnych podmiotów gospodarczych,
 - dysponujemy jeszcze konkurencyjną kadrą wykształconych obywateli o silnym przymusie ekonomicznym zatrudnienia (wysoki wskaźnik bezrobocia).
 - podejmowania produkcji lub finalnego konfekcjonowania produktów dla rynków Europy Wschodniej,
 - atrakcyjnych lokalizacji centrów logistycznych ze względu na nasze tranzytowe położenie geograficzne;
- b) występujemy w roli pośrednika dla rozwoju outsourcing'u i offshoring'u globalnych korporacji. Identyfikowane jest wiele przypadków pierwotnego podejmowania aktywności gospodarczej na terytorium Polski, by po okresie ulg podatkowych lub w ramach ograniczania konkurencji (wypychanie konkurencji) przenieść działalność do innych lokalizacji.

Skalę zmian rynku pracy w Europie pokazuje tabela 3. Dane dotyczą liczby podmiotów w krajach „starej” Unii i procentowej utraty zatrudnienia w restrukturyzowanych podmiotach. Danych dla polskiego rynku nie ma, a podejmowanie badań w tym zakresie jest wyjątkowo trudne. Podejmowane próby kończą się odmową przekazywania danych lub ujawniania podmiotów-obiektów badań.

Tabela 3. Planowane zmiany restrukturyzacyjne zatrudnienia w Unii Europejskiej (przed akcesją nowych członków) według rodzaju zmian w latach 2002 – 2005

	Liczba planowanych redukcji	Planowane ograniczenie zatrudnienia w %
Restrukturyzacja wewnętrzna	888.850	78.18
Upadłość/zamknięcia	135.021	11.94
Relokacja poza granice	54.307	4.80
Fuzje	32.511	2.88
Outsourcing	23.960	2.12

Źródło: ERM baza danych – *on-line*.

Sytuacja podmiotów gospodarczych w Polsce w obliczu zjawisk outsourcing'u i offshoring'u jest złożona i zależy silnie od reprezentowanej branży. Można dostrzec następujące prawidłowości:

- a) podmioty gospodarcze włączone w kooperację z globalnymi korporacjami (rynek finansowy, rynek zaawansowanych technologii informacyjnych) w początkowym okresie funkcjonują sprawnie. W większości znanych przypadków następuje jednak wypychanie konkurencji i w miejsce polskiego podmiotu pojawiają się promowani przez układ właścicielski dostawcy narodowi (zgodnie z krajem pochodzenia);
- b) podmioty gospodarcze o charakterze handlowym nie wytrzymują – zazwyczaj – długookresowej konkurencji organizacji sieciowych.
- c) w wybranych branżach (np. produkcja odzieży, niszowe technologie) polskie firmy mogą i konkurują na rynkach europejskich, stosując strategię naśladownictwa (outsourcing);
- d) pojawiają się przypadki aktywnego konkurowania polskich firm bezpośrednio na rynkach europejskich. Dotyczy to tradycyjnych rzemieślniczych form aktywności, w tym: cukiernictwa, zakładów piekarniczych, specjalizowanych prac remontowo-budowlanych;
- e) nowym elementem jest świadczenie usług medycznych, rehabilitacyjnych w warunkach efektów ekonomicznych (kosztowych) tego rodzaju usług.

Polski rynek pracy, w tym rynek małych i średnich przedsiębiorstw wykorzystywany jest zasobowo. Z jednej strony, jako rynek ciągle relatywnie taniej, ale wykwalifikowanej siły roboczej, wykorzystywanej metodami bliskimi wzorcom „drapieżnego” kapitalizmu, a z drugiej strony, jako rynek nabywców tanich i niskiej jakości produktów w warunkach ograniczonej siłą nabywczą konsumpcji. Problemem jest także wysokie bezrobocie i brak konstruktywnych propozycji rozwiązań w tym zakresie.

Tabela 4. Zwolnienia z pracy w przemyśle w Polsce

	2000	2002	2003	2004	2008
Ogółem w tys.	653,4	474,5	536,3	507,3	685
Kobiety	234,6	172,8	183,3	175,7	229,8
Przeniesieni na emeryturę, niezdolność do pracy	32,3	28,4	29,1	27,8	45,4

Źródło: Rocznik Statystyczny przemysłu, GUS 2005/2009.

Tabela 5. Ludność aktywna i bierna zawodowo wg stanu na I kwartał 2010 r. w tys.

Wyszczególnienie	Aktywni zawodowo			Bierni zawodowo
	ogółem	pracujący	bezrobotni	
Ogółem	17413	15574	1839	14108
mężczyźni	9 484	8 490	994	5 456
kobiety	7 929	7 084	845	8 652
Miasta	10 846	9 687	1 159	8 702
Wieś	6 567	5 888	680	5 406

Źródło: GUS 2010, materiały z serwisu *on-line*.

Dla polskich przedsiębiorstw trudno upatrywać szans w konkurowaniu z producentami rynku globalnego. Na globalnym rynku można konkurować produkując taniej, lepiej albo dostarczając rozwiązania, których konkurencja nie posiada. Tańszą produkcję można osią-

gać poprzez nieekwiwalentną zapłatę za pracę, z czym mamy do czynienia w Polsce i krajach azjatyckich. Można obniżyć koszty poprzez wysoką wydajność pracy (w tym elemencie nie odbiegamy już znacząco od średnich europejskich). Wzrost wydajności może pochodzić także z wdrożeń nowych technologii. Tu polskie przedsiębiorstwa natrafiają na bariery możliwości finansowania swego rozwoju.

Raporty unijne pokazują, że mimo wzrostu polskiego eksportu oraz relatywnie silnej złotówki z każdym rokiem Polska staje się coraz bardziej zacofana strukturalnie. Zaliczani jesteśmy do najmniej innowacyjnych krajów Europy i szacunkowo potrzebujemy około 50 lat, by osiągnąć średni poziom innowacyjności Unii. W globalnym rankingu spadliśmy z miejsca 30 w roku 2003, na miejsce 72 w roku 2005. Konkurencyjność polskiego biznesu osiąga 55 miejsce w rankingu Światowego Forum Gospodarczego.

Na wiele wskaźników w Polsce musimy spoglądać bardzo ostrożnie. Wskaźnik korzystania z Internetu (podawany na poziomie 30%) jest bardzo złudny, bowiem spośród korzystających z Internetu w 2003 roku około 15% badanych nie potwierdza tego faktu (nie dostrzega nawet potrzeb) w roku 2005. W kolejnych latach możliwy był do zaobserwowania nawet i spadek deklarowanej dostępności do sieci. Innym zatrważającym wskaźnikiem jest wskaźnik kształcenia ustawicznego w Polsce. Należy on do najniższych w Europie, a wielu pracodawców nie dostrzega zasadności kształcenia i modernizowania wiedzy swoich pracowników. Rozwiązania outsourcingowe i offshoring'owe w Polsce nie wykorzystują potencjału polskich podmiotów, tworząc struktury obok – konkurujące i niszczące polskie podmioty.

5. Zakończenie

Globalna konkurencja jest głównym czynnikiem sprawczym poszukiwania rozwiązań organizacyjnych zapewniających obniżkę kosztów. Decydujący udział w kosztach ma koszt pracy, a wyższe koszty pracy, to podmiot gospodarczy mniej konkurencyjny w warunkach globalnej gospodarki. Taka jest geneza: outsourcingu i offshoring'u – decydujących dziś metod w racjonalizowaniu kosztów pracy.

Rosnący w tempie 20–30% rocznie offshoring radykalnie obniża koszty pracy. Ale, czy rzeczywiście tania siła robocza Indii, Chin, Wietnamu, Filipin jest rozwiązaniem budującym i zapewniającym przewagę konkurencyjną? Społeczne skutki outsourcingu i offshoring'u są jakby pomijane przez ekonomistów. Praktyka gospodarcza, poszukiwanie za wszelką cenę ekonomicznej efektywności już dziś kreują następujące zauważalne stany:

1. Wzrost bezrobocia strukturalnego w nowych jakościowo obszarach.
2. Bezrobocie zaczyna dotyczyć grup pracowników o wysokich kwalifikacjach, a zatrudnienie odtworzeniowe (powrót do zatrudnienia) jest znikome.
3. Tylko największe korporacje globalne utrzymują kompetencje i kompetencje te mogą również kreować. Tracony jest bezpowrotnie dorobek rynków lokalnych i lokalnych podmiotów gospodarczych.
4. Pogłębia się globalna McDonaldyzacja. Postępująca standaryzacja produktów, wzorców zachowań, przesuwanie się dochodowości społeczeństw stają się źródłem upodobnień kulturowych i utraty tożsamości narodowej.
5. Przesłaniem outsourcingu jest podział ryzyk (ograniczanie ryzyk) między stronami. Dość demagogiczne akcentowanie walorów rozwiązania biznesowego. Zarówno outsourcing i offshoring ograniczając jeden rodzaj ryzyk, generując nowe, wcześniej nie występujące. Większość lokalizacji outsourcingu i offshoring'u, to miejsca wysokich ryzyk operacyjnych.
6. Konkurencyjność kosztowa w długim okresie czasu jest iluzoryczna. W sferze outsourcingu produkcyjnego, w dłuższym okresie czasu efekty kosztowe relokacji produkcji spadają lub zanikają. Bardzo często pojawia się za to zmiana jakości produktów lub zmiana rodzajowa.
7. Globalnym działaniom outsourcingowym i offshoring'owym nie towarzyszą jakiegokolwiek programy pomocowe lub efektywność takich programów jest znikoma. Kończy się możliwość asymilacji wolnych sił roboczych przez sferę szeroko pojętych usług. Dostrzegalne jest ograniczanie skłonności do konsumpcji usług lub następuje wzrost zakresu usług świadczonych w warunkach „szarej” strefy.

8. Uwalnianie sił roboczych i kreowanie bezrobocia strukturalnego jest istotnym przyczynkiem rozwoju patologii społecznych, rodzi agresję i silną frustrację.

Przed nauką i praktyką gospodarczą rysuje się poważne wyzwanie. Współczesna literatura przedmiotu koncentruje się wyłącznie na aspektach organizacyjnych i pozytywnych wskazaniach efektów. Nie ma dyskusji i konstruktywnych propozycji z jakimi zagrożeniami spotkamy się przy dalej rozwijanych przemieszczeniach produkcji i usług, jak zamierza się przeciwdziałać wewnętrznym problemom społecznym i gospodarczym. Skala zjawiska outsourcingu i offshoring'u jest tak wielka, że dostrzegalne już dzisiaj skutki wskazują na utratę kontroli tych procesów. Kontroli procesów w rozumieniu zachowania narodowych interesów. Kraje o tradycyjnie innowacyjnych gospodarkach, dobrze zorganizowanych i zarządzanych procesach (np. Niemcy, Wielka Brytania) sukcesywnie tracą istotne obszary aktywności wytwórczej na rzecz kreowania produktu i to nie zawsze, zarządzania logistyką oraz finalną dystrybucją na lokalnym rynku. Ten model obejmuje również i gospodarkę amerykańską, a etykieta Made in China jest podstawowym znakiem czasu.

Literatura

- Budnikowski A. (2001), *Globalizacja a integracja europejska.*, Zeszyty Naukowe, nr 10, SGH, Warszawa.
- Bureau of Labor Statistics. Current Population Statistics, Online database www.bls.gov/cps/home.html
- Crouhy M, Galai D., Mark R. (2000), *Risk Management*, McGraw-Hill, NY.
- Gay Ch., Essinger J., (2002), *Outsourcing strategiczny – koncepcja, modele, wdrożenia.* Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Jagannathan Sridhar, Srinivasan Ja, Kalman J. L. (2000), *Internet Commerce Metrics and Models in the New Era of Accountability.*, Prentice Hall.
- Liberska B. (2002), *Globalizacja – mechanizmy i wyzwania.*, PWE Warszawa.
- Liberska B. (2002), *Globalizacja – mechanizmy i wyzwania*, PWE Warszawa.
- Menasce D. A., Almeida V. A. F. (2000), *Scaling for e-business. Technologies, Models, Performance and Capacity Planning.*, Prentice Hall.
- Szymański W. (2004), *Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery Globalizacji.*, Difin, Warszawa.
- Trocki M. (2001), *Outsourcing.* PWE, Warszawa.

Abstract

The outsourcing and offshoring are relatively a new concept of business orientation. The business practice of offshoring focuses on the relocation of labor-intensive service industry functions to locations remote to the business center, such as India, China, Ireland or other with human resources and low-cost. Offshoring has been enabled by two main changes in the business environment: new possibilities in telecommunication (technical and economical aspects), using of IT technology in business processes support. As a result, offshoring is likely to increase in volume by 30 to 40 percent over the next 5 years. This will mean in USA a loss of some 200,000 jobs a year in services over the next decade. Poland is potentially attractive to a greater or lesser extent offshoring (labor low-cost), but in next period services can be offshored to the new business centre. The paper focuses on main aspects of offshoring and operational risk especially for SME.

Marta Beściak

SWSPiZ w Łodzi

Determinanty bezpieczeństwa pracowników w miejscu pracy

1. Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu występuje bardzo dużo definicji pojęcia „bezpieczeństwo”. Termin ten, oznaczający stan „bez pieczy”, od łacińskiego słowa „sine cura = securitas”, definiuje się często jako wolność od ryzyka lub zagrożenia, wolność od wątpliwości, niepokoju i strachu [<http://www.thefreedictionary.com/security>]. Brak bezpieczeństwa wywołuje z kolei niepokój i poczucie zagrożenia.

Koszty związane z bezpieczeństwem pracy, jak piszą sami pracodawcy w raportach do urzędu statystycznego, wynoszą (średnio w kraju) 1%, a w małych firmach ok. 0,5%. Tylko tyle wydają firmy na bezpieczeństwo i higienę pracy. Jeżeli natomiast weźmie się pod uwagę koszty ponoszone przez ZUS – z funduszu wypadkowego, który powstaje ze składek wszystkich ubezpieczonych, to wynoszą one ok. 5 miliardów zł rocznie kosztów bezpośrednich, a z kosztami pośrednimi ok. 20 miliardów zł.

A dane dotyczące wzrastającej liczby śmiertelnych wypadków przy pracy, rosnącego poziomu stresu, czy dolegliwości mięśniowo-szkieletowych są zatrważające. Tylko w I kwartale 2010 roku wypadkom przy pracy uległo ponad 18 tysięcy ubezpieczonych z czego prawie 100 osób straciło w ich wyniku życie [<http://www.stat.gov.pl/cps/rde/>]

xbcr/gus/PUBL_pw_wypadki_przy_pracy_I_kw_2009r. pdf]. Wartości te są o około 50% wyższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Jakże zatem czynniki wpływać mogą na przedstawione wyżej dane statystyczne?

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na różnorodność aspektów kształtujących bezpieczeństwo pracowników w miejscu pracy, jakimi są m.in.: czynniki psychospołeczne, ubezpieczenia społeczne oraz ryzyko personalne.

2. Czynniki psychospołeczne

Psychospołeczne czynniki występujące w miejscu pracy to najpowszechniejsze zagrożenie dla zdrowia pracujących osób oraz ich zdolności do pracy.

Przyjmuje się, że oddziaływanie czynników psychospołecznych odnoszące się do interakcji pomiędzy treścią pracy, organizacją pracy, systemami zarządzania, warunkami środowiska pracy a kompetencjami, potrzebami i indywidualnymi właściwościami pracownika ma charakter niespecyficzny i odbywa się na drodze mechanizmu stresu. To czy i jaki skutek będzie efektem oddziaływania czynników psychospołecznych na człowieka zależy w dużej mierze od indywidualnych cech jednostki i specyficznej konfiguracji warunków środowiska pracy.

Wraz z szybkim rozwojem cywilizacyjnym i technologicznym w ostatnich latach zmieniło się znacząco środowisko pracy. Coraz częściej ilość urazów fizycznych, jakim ulegają pracownicy (będące przedmiotem uwagi tradycyjnie rozumianego BHP) jest zbieżna z ilością nowych typów zagrożeń, również mających negatywne skutki dla ich zdrowia i życia, jakimi są zagrożenia psychospołeczne.

Zagrożeniem w środowisku pracy jest każdy czynnik lub sytuacja, które mogą mieć negatywny wpływ na zdrowie pracowników, spowodować wypadek lub chorobę [<http://hrstandard.pl/2009/09/28/nowe-zagrozenia-psychospoleczne-w-srodowisku-pracy/>].

Zagrożenie psychospołeczne definiowane jest jako stan wywołany postrzeganiem przez pracownika zjawisk w środowisku pracy, które on

sam ocenia jako niekorzystne lub niebezpieczne. Ujmując to inaczej, można stwierdzić, że pracownik dokonuje oceny środowiska pracy, w którym przebywa, a każde negatywne spostrzeżenie (odczucie) będzie traktować jako zagrożenie. Konsekwencją tak rozumianej oceny może być choroba lub wypadek. Zagrożenia psychospołeczne będą zatem dotyczyły takich aspektów, które związane są ze sposobem planowania i organizacji pracy oraz środowiskowo i indywidualnie odczuwanymi skutkami, czyli wzrastającym poziomem stresu powodującym pogorszenie się zdrowia psychofizycznego pracowników [Warchał 2010].

Mając na uwadze fakt, iż zjawiska psychospołeczne występujące w środowisku pracy noszą już z założenia znamiona zagrożeń, jednoznacznym pozostaje stwierdzenie, że powodują one również określone skutki.

Z praktycznego punktu widzenia, podzielić te skutki można na trzy grupy segmentujące w swoim zakresie koszty: indywidualne, organizacyjne i społeczne, w każdym przypadku powodujące spadek produktywności wynikający ze stresu osoby zatrudnionej. Warto tylko zastanowić się nad tym, które z wymienionych kosztów bardziej obciążają jednostkę pracującą.

Koszty indywidualne to m.in. zaburzenia funkcjonowania w pracy i w domu, zaburzenia zdrowia psychicznego, choroby somatyczne. Koszty organizacyjne to z kolei pogorszenie efektywności pracy, absencja, fluktuacja kadr, spadek jakości pracy, patologia organizacji pracy, pogorszenie wizerunku organizacji. Koszty społeczne to m.in. patologie społeczne, obciążenie systemu opieki zdrowotnej z tytułu obsługi chorób odstresowych czy koszty długoterminowej niezdolności do pracy.

Wszystkie w/w czynniki powodować mogą wypalenie zawodowe pracowników (powszechnie ujmowane jako wyczerpanie emocjonalne), niezadowolenie z pracy, pogorszenie stanu zdrowia psychicznego i w konsekwencji fizycznego powodujące częstsze korzystanie ze zwolnień lekarskich.

Szacuje się, że w nowych dziedzinach gospodarki opartych na usługach i przetwarzaniu informacji, sukcesywnie będzie wzrastało zagrożenie pracowników takimi czynnikami psychospołecznymi jak syndrom

chronicznego zmęczenia, stres, wypalenie zawodowe czy różnego typu uzależnienia spowodowane pracą (np. pracoholizm).

Wypalenie zawodowe to bowiem stan wyczerpania cielesnego, duchowego lub uczuciowego. Dla pracownika oznacza utratę motywacji do działania, obniżenie efektywności oraz brak satysfakcji z dotychczas wykonywanej pracy. Dla pracodawcy oznacza to ... poważny problem, mogący zakończyć się utratą dyscypliny w firmie, spadkiem wydajności zespołów i w efekcie utratą kadry. Słynny psycholog społeczny, Elliot Aronson¹, stwierdził, iż wypalenie jest rezultatem długotrwałego lub powtarzającego się obciążenia w wyniku długoletniej intensywnej pracy dla innych ludzi. W czasach rosnącej konkurencji i zwiększających się wymagań wobec pracowników, przeciążenie zadaniami oraz nieumiejętność samoorganizacji i wyznaczenia priorytetów są jedną z najczęstszych przyczyn wypalenia [<http://www.wypaleni Zawodowe.com.pl/>]. Powodem tego mogą być szkodliwe warunki pracy jak i zła organizacja pracy oraz praktyki zarządzania.

Stres zawodowy jest z kolei wynikiem niedopasowania wymagań pracy do możliwości pracownika. Stres pojawia się, gdy wymagania przekraczają możliwości adaptacyjne pracownika – zdarzenia stresowe zakłócają równowagę, wystawiają go na próbę lub przekraczają jego możliwości radzenia sobie. Za szczególną w generowaniu stresu pracy można uznać sumę trzech wymiarów: wymagań, kontroli nad pracą (autonomii) oraz wsparcia przełożonych. Długotrwały stres wpływa negatywnie na zdrowie, powodując m.in. choroby oraz generując wymierne koszty ekonomiczne firmy, m.in. zwiększoną absencję, mniejszą produktywność, wzrost wypadków przy pracy itp.

Wśród pracowników umysłowych bardzo często występuje zjawisko pracoholizmu. W potocznym znaczeniu za pracoholików uważamy osoby, które dużo pracują lub bardzo lubią swoją pracę. W istocie pracoholizm jest uzależnieniem od pracy, posiadającym typowe cechy wszystkich uzależnień, tzn. przymus, utratę kontroli i wzrost tolerancji.

¹ Psycholog amerykański, znany z przeprowadzenia eksperymentu klasy z puzzli (Jigsaw Classroom) oraz z badań nad dysonansem poznawczym, autor wielu podręczników do psychologii społecznej. Prowadził badania nad zagrożeniem stereotypem; <http://aronson.socialpsychology.org/> (data odczytu 16.07.2010 r.).

Mówiąc najprościej pracoholizm jest stanem uzależnienia od wykonywanej pracy, powodujący zaburzenie równowagi między istotnymi elementami życia codziennego. Granica rozdzielająca pracowitość od nałogu jest bardzo subtelna, łatwo ją przekroczyć nie zdając sobie z tego sprawy. Ludzie uzależnieni mają dystans do otaczającego świata, rodziny, przyjaciół. Tracą zdolność oddzielenia spraw osobistych od życia zawodowego [<http://www.hrc.pl/index.php?dzid=146&did=843&part=2>].

Zjawisko pracoholizmu typowe jest dla pracowników umysłowych, a szczególnie menedżerów. Większość pracodawców uważa bowiem pracoholików za korzyść dla firmy, nie uświadamiając sobie faktycznego znaczenia i negatywnych skutków tego uzależnienia. W praktyce pracoholicy są mniej efektywni i nastawieni na sukces, zaś ich perfekcjonizm i potrzeba kontroli powodują trudności w podejmowaniu decyzji i w rezultacie opóźniają wykonanie zadań.

Jedyną dostępną metodą zwalczania negatywnych zjawisk wynikających z obecności psychospołecznych zagrożeń w miejscu pracy są działania prewencyjne. Jednak do ich realizacji potrzebna jest modyfikacja polityki zdrowotnej w obszarze ochrony zdrowia pracujących.

Zarządzanie ryzykiem psychospołecznym powinno mieć charakter kompleksowy, tzn. obejmować identyfikację przyczyn zagrożeń, modyfikację niektórych elementów organizacji pracy i zarządzania oraz działania informacyjne i zaradcze na rzecz pracowników. Aby program prewencyjny był skuteczny, musi nastąpić zaangażowanie wszystkich stron, czyli zarządu, kierowników liniowych, pracowników, działu kadr, związków zawodowych, służb BHP i medycyny pracy, a w razie potrzeby także konsultantów zewnętrznych.

3. Ubezpieczenia społeczne

Współczesny system ubezpieczeń społecznych – określany szerzej jako system zabezpieczenia społecznego – jest wynikiem długiej ewolucji, odbywającej się pod wpływem wielu czynników. Na ich czoło wysuwa się zorganizowana walka robotników i ich organizacji o zapewnienie pracującym środków do życia w przypadkach czasowej lub trwałej utraty zdolności do zarabkowania. Wisząca stale nad pracownikiem najem-

nym groźba utraty zarobku wskutek choroby, bezrobocia, inwalidztwa lub starości, pozbawiająca go i jego rodzinę środków utrzymania, czyniła koniecznym podjęcie obrony i walki o zabezpieczenie środków utrzymania w takich sytuacjach.

Rezultatem tej walki było wprowadzenie, poczynając od końca XIX wieku, obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, zapewniających minimalne środki utrzymania pracownika w wypadkach zaistnienia niektórych zdarzeń losowych, pozbawiających go możliwości zarobkowania.

W strukturze tej występują zawsze następujące niezbędne elementy: składka, wspólny fundusz, oznaczone ryzyko, szkoda oraz pokrycie szkody (świadczenie) [Muszalski 1999].

W umowie ubezpieczenia instytucja ubezpieczeniowa, czyli ubezpieczyciel jest zobowiązana do wypłacenia określonych świadczeń pieniężnych w razie wystąpienia szkody wywołanej zdarzeniem losowym, a ubezpieczający – do płacenia składek, które w części finansują z własnych środków sami ubezpieczeni. Ubezpieczonym jest pracownik wraz z rodziną i to on otrzymuje świadczenia od zakładu ubezpieczeń.

W ustawodawstwie ubezpieczeń społecznych brak jest jednak określenia zasad, na których opiera się polski system ubezpieczeń społecznych. Zasady takie w znaczeniu opisowym są natomiast formułowane w nauce prawa pracy, przy czym poglądy, co do liczby i nazw poszczególnych zasad są zróżnicowane [Salwa 1998]. Biorąc pod uwagę zasadnicze cechy naszego systemu ubezpieczeń społecznych można, jak sądzę stwierdzić, że obowiązujący system ubezpieczeń społecznych w Polsce opiera się na następujących zasadach:

- Zasadzie powszechności ubezpieczenia – ubezpieczeniem objęci są wszyscy pracownicy niezależnie od charakteru i podstaw prawnych stosunku pracy (umowa o pracę, spółdzielcza umowa o pracę, nominacja, powołanie, wybór). Mają oni prawo do wszystkich świadczeń objętych tym ubezpieczeniem. Poza pracownikami ubezpieczeniem społecznym objęte zostały na tych samych zasadach lub zasadach nieco odmiennych oraz w pełnym lub nieco ograniczonym zakresie, wszystkie inne grupy czynne zawodowo;
- Zasadzie przymusu ubezpieczenia – pracodawca obowiązany jest z chwilą nawiązania stosunku pracy ubezpieczyć pracownika. Od

zasady tej nie może być żadnego wyjątku, również wówczas, gdyby sam pracownik, będąc już ubezpieczonym, np. w innym miejscu pracy, nie był tym zainteresowany.

- Zasadzie automatyzmu ubezpieczenia – wyraża się ona w tym, że sam fakt nawiązania stosunku pracy jest wystarczającą podstawą powstania stosunku ubezpieczenia, bez względu na to, czy pracodawca dokonał i kiedy niezbędnych formalności oraz opłacił składkę. Stosunek prawny ubezpieczenia społecznego zawiązuje się bowiem automatycznie z chwilą zawarcia stosunku pracy;
- Zasadzie jedności organizacyjnej systemu ubezpieczeń społecznych – całokształtem spraw ubezpieczeniowych administruje w zasadzie Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz jego oddziały, jako organy terenowe. Poza administracją ZUS pozostaje jedynie zaopatrzenie emerytalne rolników, pracowników kolejowych i ich rodzin, zaopatrzenie emerytalne żołnierzy zawodowych i ich rodzin oraz częściowo zaopatrzenie funkcjonariuszy policji i ich rodzin. Zaopatrzeniem tym administrują: Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, odpowiednie organy kolejowe, wojskowe i MSWiA;
- Zasadzie obciążenia pracodawcy obowiązkiem płacenia składek ubezpieczeniowych – wpłaty składek dokonuje się globalnie, w określonym wyżej procencie od podstawy wymiaru. Od zasady tej istnieją nieliczne wyjątki odnoszące się do niektórych grup ubezpieczeniowych w pozapracowniczym systemie ubezpieczenia społecznego, gdzie całość lub część składki ubezpieczeniowej płaci sam ubezpieczony;
- Zasadzie proporcjonalności świadczeń do wkładu pracy – wysokość pieniężnych świadczeń ubezpieczeniowych, kształtująca się procentowo w stosunku do wysokości uzyskiwanych zarobków, ustalona jest w sposób, który uwzględnia: potrzeby zapewnienia ubezpieczonemu niezbędnego minimum środków utrzymania oraz zasadę wynagrodzenia według pracy. Wyrazem tego jest ustalenie wysokości większości zasiłków w stosunku procentowym do wysokości otrzymywanego wynagrodzenia, ustalenie wysokości emerytury i renty w części od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, które stanowiło podstawę ostatniej waloryzacji, w części zaś od podstawy ich wymiaru.

Tak więc ubezpieczenia społeczne zapewniają wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego przez bezpośrednie zaspokojenie potrzeb występujących w różnych grupach społecznych i kategoriach zawodowych, mają jednak o wiele większe oddziaływanie pośrednie na poczucie spokoju w społeczeństwie – ubezpieczenia bowiem przyczyniają się do efektywnego udziału jednostki w życiu zbiorowym poprzez zapewnienie jej poczucia bezpieczeństwa, poprzez zapewnienie sfery niezależności koniecznej do rozwoju indywidualności, słowem przez stworzenie podstaw do optymalizacji działania jednostki w społeczeństwie [Jackowski 1991].

W polskim systemie gospodarczym, system świadczeń z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz system świadczeń krótkoterminowych z ubezpieczenia wypadkowego stanowią jedną z ważniejszych części składowych polskiego systemu ubezpieczeń społecznych.

W wyniku zmian w prawie ubezpieczeniowym oraz wprowadzania w życie coraz to nowych reform emerytalnych niektóre cele i zadania ubezpieczenia społecznego są dziś realizowane również przez podmioty prywatne. Zmiana ta przeszła niemal niezauważona w literaturze przedmiotu, a przecież dokonano poważnego przewartościowania w polskim systemie zabezpieczenia społecznego. Państwo co prawda zachowało pozycję organizatora systemu, ale zrezygnowało z funkcji wyłącznego świadczeniodawcy, którą wypełniają obecnie również podmioty prywatne.

W obowiązującym w kraju porządku prawnym, „płatnik” ma niewątpliwie odrębny status podmiotowy w prawie ubezpieczenia społecznego – można powiedzieć, że jest współwykonawcą ubezpieczeń. Często występuje jako ten, na którym ciążyą obowiązki szczegółowo uregulowane w ustawach dotyczących poszczególnych świadczeń. Płatnik jest wreszcie także podmiotem odpowiedzialności z tytułu naruszenia własnych obowiązków oraz uprawnień osób podlegających ubezpieczeniu i ubezpieczonych [Jończyk 2001].

Większość zadań wynikających z realizacji ubezpieczenia społecznego realizowanych przez podmioty gospodarcze, które przyjmując na siebie ten „ciężar”, naznaczone są swego rodzaju ryzykiem definiowanym jako dający się przewidzieć i w przybliżeniu określić poziom nie-

pewności co do skutków podejmowanych działań, zwłaszcza negatywnych [Bolesta – Kukułka 1993]. Ogólnie można przyjąć, że ryzyko to może mieć dwa źródła: wewnętrzne (związane z funkcjonowaniem podmiotu) i zewnętrzne (niezależne od niego).

Odpowiedni stosunek zakładów pracy do ryzyka choroby, macierzyństwa, niepełnosprawności, urazów związanych z pracą i chorobą zawodową ubezpieczonych (które zostały wymienione m.in. w Mutual Information System on Social Protection in the EU member states) stanowi podstawę zarządzania nimi, co z kolei ma na celu uniknięcie lub ograniczenie finansowych skutków m.in. zdarzeń losowych. Jednym z elementów zarządzania wymienionymi ryzykami jest ubezpieczenie społeczne, które nie polega na biernym oczekiwaniu na konieczność wyrównania poszkodowanym strat spowodowanych niezdolnością do pracy, ale poprzez spełnianą funkcję prewencyjną wyprzedza sposobność do takiej kompensacji, przyczyniając się tym samym do zapobiegania powstawania potrzeby kompensacji.

Działalność przedsiębiorstw w zakresie ubezpieczenia społecznego sprowadza się głównie do ubezpieczania pracowników² oraz zarządzania, obsługi i realizacji świadczeń przysługujących im z tytułu choroby, macierzyństwa, rehabilitacji i prewencji (zarówno rentowej, jak i wypadkowej), czyli m.in. zasiłków chorobowych, świadczeń rehabilitacyjnych, zasiłków wyrównawczych, macierzyńskich i opiekuńczych.

To pracodawca jako pierwszy odczuwa skutki niezdolności do pracy zatrudnionych przez niego osób. Zdarza się, że to z jego powodu lub z przyczyny zaistniałej wewnątrz zakładu pracownicy najemni narażeni są na zagrażające ich życiu i zdrowiu warunki pracy. Dlatego też od płatników składek wymaga się wielokierunkowych działań, mających na celu doprowadzanie poziomu absencji chorobowej swoich ubezpieczonych do poziomu uzasadnionego ich faktycznym stanem zdrowotnym poprzez poprawę warunków środowiska pracy, jej higieny i bezpieczeństwa oraz eliminację tzw. absencji chorobowej nieuzasadnionej.

² Obowiązki płatników składek w tym zakresie szczegółowo określa ustawa z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 11 poz. 74 z późniejszymi zmianami).

4. Ryzyko personalne

Jednym z podstawowych elementów efektywnego zarządzania przedsiębiorstwem jest między innymi skuteczne zarządzanie ryzykiem. Ryzyko występuje w każdej prowadzonej działalności, na każdym szczeblu organizacji, towarzyszy każdej „nieszczelnej” procedurze i niezależne jest od dynamiki zmieniającej się sytuacji w otoczeniu zewnętrznym. To innymi słowy, możliwość wystąpienia zdarzeń, zarówno negatywnych jak i pozytywnych, które mogą mieć wpływ na osiągnięcie zamierzonych celów. Ryzyko mierzone jest w kategoriach następstw i prawdopodobieństwa.

Ryzyko personalne jest rodzajem ryzyka mikroorganizacyjnego i mikrospołecznego, czyli ryzyka związanego z systemem społecznym organizacji. Można je zdefiniować jako angażowanie się w warunkach niepewności w działania dotyczące personelu, które mogą zakończyć się niepowodzeniem. Narażając się na niebezpieczeństwa, firma może jednak wydatnie zwiększyć swoje szanse nie tylko na przetrwanie, ale i na rozwój, a zasoby ludzkie mogą zostać wzbogacone. Ryzyko personalne firmy jest rezultatem oddziaływania często niemożliwego do dokładnego określenia zbioru elementów, jakie mogą powodować odchylenia w realizowanych działaniach personalnych [Lipka A.].

Zgodnie z Kodeksem Pracy, pracodawca jest zobowiązany chronić zdrowie i życie pracowników, biorąc pod uwagę zmieniające się warunki wykonywania pracy oraz wykorzystując najnowsze osiągnięcia nauki i techniki, co ma charakter bezwzględny, tzn. że wywiązanie się przedsiębiorstwa z tego obowiązku nie jest uzależnione od możliwości finansowych, organizacyjnych czy innych pracodawcy. Do zakładu pracy należy bowiem zarządzanie ryzykiem zawodowym, czyli ocena prawdopodobieństwa wystąpienia możliwych zagrożeń na poszczególnych stanowiskach pracy oraz opracowanie planu działań zapobiegawczych.

Zapis ten sugeruje ochronę integralności fizycznej i psychicznej pracownika w procesie pracy oraz uznaje za jeden z głównych celów ustawodawstwa pracy dążącego do zapewnienia godnych warunków pracy i upodmiotowienia osób świadczących pracę zarobkową, co wiąże się z podejmowaniem odpowiednich działań prewencyjnych, w tym kontro-

li warunków pracy i płacy, a także z istnieniem rozwiązań mających na celu łagodzenie skutków ewentualnych wypadków przy pracy, które pomimo wciąż zwiększającego się postępu technicznego oraz podnoszenia standardów ochrony życia i zdrowia należą do podstawowych zagrożeń występujących w środowisku pracy.

W prawidłowym zabezpieczaniu stanowisk pracy przez przedsiębiorców najważniejszymi są dwa czynniki: potrzeba odpowiedniego zabezpieczenia interesów osób poszkodowanych, oraz, źródło zagrożeń towarzyszących procesowi pracy.

System ten musi uwzględniać przede wszystkim szczególną sytuację poszkodowanych pracowników. Należy zwrócić uwagę, że poszkodowany pracownik jest pozbawiony wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa jako całości, nie mając możliwości odpowiedniego zabezpieczenia się przed potencjalnym wypadkiem [Czachórski 1981]. Wypadek ten może powodować daleko idące konsekwencje w sferze dochodów pracowników i ich rodzin, w szczególności przejściową lub trwałą utratę możliwości zarobkowania, a w przypadku śmierci pracownika utratę części lub całości dochodów osób, do których utrzymania przyczyniał się pracownik. Dochodzą do tego dodatkowe wydatki związane z leczeniem i rehabilitacją. O ile sama potrzeba zapewnienia odpowiedniej ochrony pracownikom oraz ich rodzinom nie może budzić wątpliwości, o tyle problemem jest określenie jej zakresu oraz wskazanie podmiotów ponoszących ciężar świadczeń.

Dla rozstrzygnięcia tych kwestii podstawowe znaczenie wydaje się mieć przede wszystkim źródło ryzyka towarzyszącego procesowi pracy, który zawsze – niezależnie od swojego charakteru oraz wykorzystywanych środków technicznych – generuje różnego rodzaju zagrożenia dla życia, zdrowia, a także mienia zatrudnionych pracowników. Jednym z głównych powodów takiego stanu rzeczy jest fakt, że źródłem niepożądanych zjawisk mogą być nie tylko stosowane urządzenia i środki techniczne, lecz również sposób organizacji procesu pracy, który pociąga za sobą określone obciążenia dla organizmu pracownika.

Dotyczy to w szczególności stosowania pracy zmianowej, zatrudniania w porze nocnej, a także zachowań ludzkich, w tym zachowań pracodawcy oraz współpracowników (np. molestowanie czy mobbing), a nawet

wykorzystywania nietypowych form zatrudnienia, takich jak umowy terminowe czy zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy [Nemhauser-Henning], które często nie gwarantując pracownikowi stabilizacji zatrudnienia, mogą zwiększać obciążenia psychiczne towarzyszące świadczeniu pracy.

Dla osoby poszkodowanej wypadek może oznaczać nie tylko czasową lub trwałą niezdolność do pracy, ale nawet śmierć. Poszkodowanym nie jest tylko osoba, które poniosła względny uszczerbek na swoim zdrowiu lub majątku, ale również jest nią jej rodzina. Wprawdzie osoby poszkodowane lub członkowie ich rodzin otrzymują świadczenia pieniężne i rzeczowe od pracodawców, instytucji ubezpieczeń społecznych lub od państwa, to jednak z założenia nie pokrywają one wszystkich strat spowodowanych wypadkiem przy pracy. Dla przedsiębiorstw wypadek oznacza z kolei zwiększoną absencję chorobową oraz niższą wydajność i jakość wykonywanej pracy, co wiąże się z zaburzeniami toku produkcji, a te w konsekwencji podnoszą jej koszt i wpływają niekorzystnie na wizerunek firmy.

Pomimo, iż pracodawca wykonuje ciężące na nim obowiązki w zakresie ochrony życia i zdrowia pracowników, istnieje ryzyko wystąpienia w czasie i w miejscu pracy lub w związku z wykonywaną pracą zdarzeń mogących spowodować uszczerbek na zdrowiu pracownika lub jego śmierć. Jakkolwiek więc szkody ponoszone przez pracowników nie zawsze są konsekwencją konkretnych zaniedbań pracodawcy, to jednak ich źródłem pozostaje charakter procesu pracy, co może być uznane za ogólną podstawę odpowiedzialności podmiotu zatrudniającego [Santera 1991]. Ryzyko wypadkowe wzrasta oczywiście wraz z wykorzystaniem określonych technologii i metod produkcji. Jest przy tym istotne, że zarówno proces pracy, jak też niebezpieczne technologie służą realizacji celów pracodawcy, przyczyniając się do osiągania przez niego zysku. Jest to więc sytuacja, gdy podmiot zatrudniający angażuje pracowników w działalność, która służąc realizacji jego celów, stwarza określone zagrożenia dla życia i zdrowia osób zatrudnionych. Przemawia to za obciążeniem podmiotu zatrudniającego konsekwencjami niepożądanych zjawisk, które mogą wystąpić w czasie świadczenia pracy [Nemhauser-Henning 2006]. Powyższy wniosek nie przesądza jednak jeszcze o spo-

sobie zaangażowania pracodawcy w kompensację szkód (bezpośrednia odpowiedzialność, udział w opłacaniu składek ubezpieczeniowych). Odpowiedzialność pracodawcy za szkody poniesione przez pracowników w związku z procesem pracy przeszła znamiennej ewolucję.

Długość życia człowieka zostaje wyznaczona w momencie kontaktu plemnika z jajczkiem. Ten dziedzicznie określony wymiar życia jednostki jest potem korygowany warunkami i stylem życia, odmiennością ekspozycji na zagrożenia oraz dostępem do świadczeń medycznych. W środowisku człowieka obecne są liczne czynniki wpływające na skrócenie życia. Są nimi m.in. przekazywane dziedzicznie wady wrodzone oraz doświadczane po urodzeniu choroby i urazy. Poszczególne społeczeństwa są bardzo zróżnicowane pod względem obecności czynników mających wpływ na długość trwania życia. Obecnie mężczyźni dożywają przeciętnie 64 lat. Kobiety żyją średnio o 4 lata dłużej. Najwyższą średnią długość życia pokazują statystyki Japonii (79 lat dla mężczyzn i 86 lat dla kobiet w 2005 r.). W niektórych państwach afrykańskich średnie trwanie życia nie przekracza 40 lat. W Polsce, według danych z 2009 roku, mężczyźni żyją średnio 71 lat, a kobiety 79 lat [http://www.stat.gov.pl/gus/5840_894_PLK_HTML.htm].

Jedną z przyczyn przedwczesnych zgonów są wypadki. Publikowane przez Międzynarodową Organizację Zdrowia statystyki pokazują, że wypadki są przyczyną około 30% zgonów w grupie wiekowej 15–44 lat i zajmują w tym przedziale wieku trzecie miejsce wśród przyczyn zgonów, po chorobach serca i układu krążenia oraz chorobach nowotworowych. Każdego roku na świecie dochodzi do 125 mln wypadków przy pracy, a życie traci około 220 tys. pracowników. W wyniku nieodpowiednich procesów produkcji, co roku umiera przeszło 1,3 miliona pracowników (3 300 dziennie). Jest to prawie dwa razy więcej zgonów niż spowodowanych wojną, więcej niż zgonów spowodowanych przez HIV i AIDS. 12 000 to związane z pracą zgony dzieci, 35 000 to wypadki przy pracy, 325 000 zgonów jest następstwem chorób zawodowych, głównie spowodowanych niebezpiecznymi substancjami. Co roku odnotowuje się przeszło 16 milionów nowych urazów i chorób związanych z wykonywaną pracą. Te tragiczne statystyki odnoszą się także do naszego kra-

ju [http://www.wypadek.pl/body/bibl/czasopisma/bezp_pracy/artykuly/2002_04_1/2002_04_01.htm].

Ryzykowanie i powodowanie wypadków są przedmiotem licznych analiz dostarczających interesującej informacji o ludziach i ich zachowaniu. Podjęcie ryzyka otwiera drzwi do sukcesu, ale zwiększa również prawdopodobieństwo uzyskania negatywnego wyniku [Zuckerman 1994] lub poniesienia straty [Wilde 1994]. W przypadku podejmowania ryzyka fizycznego stratą może być utrata zdrowia lub życia. Paradoksem jest, że większość ludzi, mimo niezwykle silnej woli życia, dobrowolnie uczestniczy w różnych, nieraz bardzo ryzykownych i zagrażających życiu przedsięwzięciach [Hansen 2001]. Paradoks ten jest wyjaśniany przez dwa stanowiska różniące się pod względem poglądów na intencjonalność i przyczyny strat ponoszonych wskutek ryzykowania. Stanowisko pierwsze zakłada, że ryzykowanie pełni funkcję adaptacyjną – uczy znosić lęk i niepewność, stwarza dostęp do dóbr nieosiągalnych bez ryzykowania i zapewnia osiąganie korzystnych wyników, a straty traktuje jako wynik popełnionych błędów. Z punktu widzenia teorii ewolucji adaptacją jest każda strukturalna zmiana organizmu lub zachowania zwiększająca szansę przeżycia lub reprodukcji [Wilson 2002]. Określone zachowanie jest adaptacyjne, jeśli zostało podjęte w celu chronienia zdrowia, ratowania życia, poprawienia warunków ułatwiających przeżycie, a także zwiększenia zdolności jednostki do radzenia sobie w sytuacji zagrożenia. Niektórzy autorzy traktują ryzykowanie jako warunek rozwoju, testowanie własnej sprawności i gotowości do podejmowania trudnych zadań oraz okazję do uczenia się [Kindler 1990; Lightfoot 1997].

Według drugiego stanowiska ryzykowanie i straty ponoszone wskutek ryzykowania są konsekwencją wewnętrznej tendencji do działań autodestrukcyjnych [Kelley 1985; Lee 1985]. Ludzie podejmują niebezpieczne dla zdrowia i życia ryzykowne czynności pod wpływem nieświadomej, samobójczej motywacji, rozumianej jako autodestrukcja pośrednia [Suchańska 1998]. Motywacja ta generowana jest przez zdeformowany popęd samozachowawczy, utożsamiany z instynktem śmierci [Freud 1976]. Pogląd ten sugeruje, że pod wpływem zmian zaistniałych w funkcjonowaniu popędu samozachowawczego wypadki i urazy mogą być celem zachowania, a podejmowanie ryzyka może stanowić środek

umożliwiający jego osiągnięcie. Wydaje się, że podjęcie ryzyka może pełnić, w zależności od stanu organizmu i psychiki, w jednym przypadku funkcję adaptacyjną, a w innym – autodestrukcyjną.

5. Zakończenie

W. Beveridge³ uważał, że istnieje pięć przeszkód na drodze postępu społecznego: ubóstwo, bezdomność, niewiedza, bezczynność i ... choroba. O ile od czterech pierwszych zagrożeń można się w pewien sposób uchronić, o tyle zjawisko choroby, które jest pewnego rodzaju ryzykiem, staje się wręcz nieuniknione.

W otaczającej nas rzeczywistości spotykamy się wciąż ze zjawiskiem ryzyka, zjawiskiem, jakiemu w 100% nie możemy ani zapobiec ani się od niego uchronić. Zazwyczaj występuje ono ze znacznym nasileniem w warunkach wykonywanej pracy zawodowej, rzadziej w domu. Dlaczego? Czyżby pracodawca zatrudniający pracownika niewłaściwie zabezpieczył stanowisko pracy, czyżby pracownik miał niedostateczną motywację do wykonywania danej pracy z zachowaniem podstawowych zasad BHP, czy w końcu wszystko co się dzieje wokół jest wynikiem przypadku.

Jedno jest pewne – niezależnie od tego czy określone zdarzenia zagrażają życiu lub zdrowiu, czy nie, aktualna pozostaje zasada „przezorny zawsze ubezpieczony”.

Prozaicznym przykładem jest składanie podczas różnego typu okoliczności życzeń, wśród których podstawowym i najpopularniejszym jest życzenie zdrowia. To właśnie zdrowie, bez którego nic w życiu nie ma sensu winno być jednym z podstawowych celów polityki współczesnych państw, celem jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Realizacją zadań wynikających z tego celu zajmuje się system zabezpieczenia społecznego. Ma on gwarantować bezpieczeństwo socjalne (zwłaszcza ekonomiczne) poprzez działania nakierowane na zmniejszenie i kompensowanie następstw zaistnienia

³ Brytyjski ekonomista żyjący na przełomie XIX i XX wieku, twórca systemu emerytalnego Wielkiej Brytanii.

ryzyka socjalnego (zdarzeń, które powodują utratę dochodów lub ich zmniejszenie).

W Polsce podstawowym gwarantem wypłat świadczeń mających stanowić rekompensatę utraconych w wyniku np. choroby dochodów jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, instytucja, mająca zabezpieczyć naszą przyszłość po zakończeniu aktywności zawodowej (którą, według CBOS krytycznie ocenia 57% respondentów [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_020_10.PDF]).

Oprócz niej, drugim „potentatem” w tej wielkiej grze społecznej są płatnicy składek, przedsiębiorcy, którzy biorąc na siebie nałożony im obowiązującymi przepisami prawa obowiązek ubezpieczenia społecznego swoich pracowników czuwają nad właściwą realizacją wypłat świadczeń z ubezpieczenia społecznego, eliminując troski i obawy ubezpieczonych związane z finansowymi skutkami zdarzeń losowych, na których ryzyko w konsekwencji każdy pracownik jest narażony.

Należy mieć świadomość, że nie istnieje cudowne lekarstwo na wszystkie choroby społeczne oraz uniwersalne zabezpieczenie na wszystkie występujące i mogące się pojawić rodzaje ryzyka. Skuteczność rozwiązywania problemów jest pochodną różnorodności i trafności doboru stosowanych narzędzi. Właściwy dobór oznacza zaś zgodność instrumentu oddziaływania z charakterem problemu oraz z cechami podmiotów, których problem dotyczy.

Jan Paweł II w przemówieniu na XXXIV Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ powiedział, że „wszelka analiza musi koniecznie wychodzić z tych samych przesłanek, że mianowicie każdy byt ludzki posiada godność, która - niezależnie od tego, że osoba istnieje w konkretnym kontekście społecznym i historycznym - nigdy nie może być umniejszona, okaleczona lub zniszczona, lecz przeciwnie, powinna być uszanowana i chroniona (...)”.

Pozostaje mieć nadzieję, że we współczesnych stosunkach społeczno-gospodarczych, opartych na rzeczywistym mechanizmie rynkowym wszyscy uczestnicy gry społecznej stosować będą to przesłanie.

Bibliografia

- Bolesta-Kukułka K. (1993), *Mały słownik menedżera*, PWE, Warszawa.
- Czachórski W. (1981), w: *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1: Z. Radwański (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź.
- Freud Z. (1976), *Poza zasadą przyjemności*, PWN, Warszawa.
- Hansen E.B., Breivik G. (2001), *Sensation seeking as a predictor of positive and negative risk behaviour among adolescents*, *Personality and Individual Differences*, nr 30.
- Jackowski Cz. (red.) (1991), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Ossolineum, Wrocław.
- Jończyk J. (2001), *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Kelley K. (1985), *Chronic self – destructiveness conceptualisation, Measurement and initial validation of the construct*, *Motivation and Emotion*, nr 9, s. 135-151; Lee D. (1985), *Alternative self-destruction*, *Perceptual and Motor Skills*, nr 61.
- Kindler H.S. (1990), *Risk taking*, Kogan Page, London; Lightfoot C. (1997), *The culture of adolescent risk taking*, The Guilford Press, New York.
- Muszalski W. (1999), *Prawo Socjalne '99*, PWN, Warszawa.
- Nemhauser – Henning A. (2006), *Occupational Risk: Social Protection and Employers' Liability. Social Change and Legal Developments In Industrial Societies. General Report*, XVIII World Congress of Labour and Social Security Law, Paris.
- Nemhauser – Henning A. (2006), *Occupational Risk: Social Protection and Employers' Liability. Social Change and Legal Developments In Industrial Societies. General Report*, XVIII World Congress of Labour and Social Security Law, Paris.
- Salwa Z. (1998), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, PWN, Wydanie III zmienione, Warszawa.
- Santera W. (1991), *Odpowiedzialność według prawa pracy. Pojęcie, zakres, dyferencjacja*, Wrocław.
- Suchańska A. (1998), *Przejawy i uwarunkowania psychologiczne pośredniej autodestrukcyjności*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Warchał M. (2010), *Ocena ryzyka zawodowego – czynniki psychospołeczne*, Państwowa Inspekcja Pracy – Główny Inspektorat Pracy Departament Prewencji i Promocji, Warszawa.
- Wilde G.J.S. (1994), *Target risk*, PDE Publications, Toronto.
- Wilson E.O. (2002), *Socjobiologia*, Zys i Spółka, Poznań.
- Zuckerman M. (1994), *Behavioral Expressions and Biosocial Bases of Sensation Seeking*, Cambridge University Press, New York.
- http://www.stat.gov.pl/gus/5840_894_PLK_HTML.htm (data odczytu 10.11.2009r.).
- http://www.wypadek.pl/body/bibl/czasopisma/bezp_pracy/artykuly/2002_04_1/2002_04_01.htm (data odczytu 10.11.2009 r.).
- <http://www.thefreedictionary.com/security> (data odczytu 15/07/2010).
- <http://www.psychologia.net.pl/artukul.php?level=245> (data odczytu 16.07.2010r.).

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pw_wypadki_przy_pracy_I_kw_2009r.pdf (data odczytu 16/07/2010).

<http://www.hrc.pl/index.php?dzid=146&did=843&part=2> (data odczytu 16.07.2010r.).

<http://hrstandard.pl/2009/09/28/nowe-zagrozenia-psychospoleczne-w-srodowisku-pracy/> (data odczytu 16.07.2010r.).

<http://aronson.socialpsychology.org/> (data odczytu 16.07.2010r.).

<http://www.wypaleniezawodowe.com.pl/> (data odczytu 16.07.2010r.).

http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_020_10.PDF (data odczytu 22.07.2010r.).

Ustawa z dnia 25.06.1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31 poz.267 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13.10.1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 11 poz. 74 z późn. zm.).

Abstract

Safety is one of the basic human needs. It is a feeling of certainty and a state of lack of threats. Its opposite is risk; that is, a state or occurrence which could lead to loss; and its dimension is proportional to probability of certain event's occurrence.

Risk occurring in a workplace of every worker performing either mental or manual work can have different grounds and dimensions. In order to prevent it, or at least limit its effects, an employer should pay extraordinary attention to employees' work safety and should take care of its basic determinants as: psycho-social factors, social security, and personal risk.

Danuta Janczewska

SWSPiZ w Łodzi

Zarządzanie kryzysem jako czynnik podnoszenia konkurencyjności MŚP w warunkach międzynarodowych powiązań kooperacyjnych

1. Wstęp

Konkurencyjność przedsiębiorstwa opiera się na umiejętności realizacji podstawowych celów jego funkcjonowania, takich jak: zdolność zwiększania przychodów ze sprzedaży, optymalizowania kosztów działalności gospodarczej, powiększania zysków, wzrostu udziału w rynku, wzrostu inwestycji. Przedsiębiorstwa z grupy MSP aktywnie włączają się w międzynarodowe relacje kooperacyjne, w tym w alianse strategiczne – bądź też starają się prowadzić samodzielną działalność na rynkach zagranicznych. W gospodarce funkcjonują również przedsiębiorstwa zagraniczne, których wielkość oraz obroty pozwalają na zaliczenie ich do grupy MŚP [Białoń, Janczewska 2004, s. 265]. Wobec umiędzynarodowienia działalności MŚP oraz dynamicznego rozwoju powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami z wielu krajów – zarówno zdefiniowanie poszczególnych elementów konkurencyjności dla tych przedsiębiorstw, jak i ich badanie jest złożone i obejmuje szereg często nowych uwarunkowań. W zasadzie nie mogą one konkurować z dużymi firmami, zatrudniającymi kilkadziesiąt osób, wyposażonymi w wysokowydajne maszyny, technologie etc. MSP mogą natomiast konkurować z dużymi firmami w obszarze szybkości zdobywania informacji, reagowania na

potrzeby klientów. Brak jest bliższych danych statystycznych oraz informacji o konkurencyjności MŚP, również nieliczne są badania sektorowe, w tym dotyczące małych przedsiębiorstw produkcyjnych w przemyśle metalowym oraz konstrukcji stalowych. Celem niniejszego referatu jest prezentacja problematyki czynników podnoszenia konkurencyjności MŚP, zwłaszcza zarządzania kryzysem na przykładzie branży konstrukcji stalowych w warunkach międzynarodowych powiązań kooperacyjnych.

2. Główne czynniki podnoszące konkurencyjność MŚP

Według badań prowadzonych przez PKPP Lewiatan [por. Starczewska-Krzysztożek 2008, s. 20] do najwyższej ocenianych czynników konkurencyjności należą:

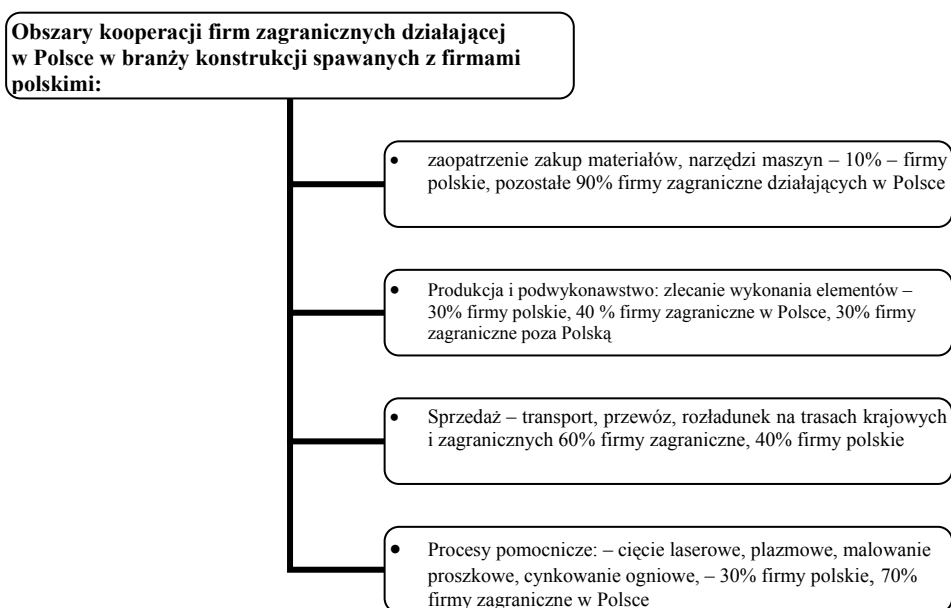
- 1) jakość produktów,
- 2) cena,
- 3) jakość obsługi klienta, trwałe relacje z klientami,
- 4) zdolność dostosowania produktów do wymagań klientów,
- 5) nowatorski charakter produktów i usług,
- 6) wąska specjalizacja, specjalistyczna wiedza, umiejętności.

Współcześnie występującym – dodatkowym czynnikiem konkurencyjności przedsiębiorstw z grupy MŚP staje się umiejętność przetrwania w warunkach szeroko rozumianego kryzysu. Obecnie w warunkach globalizacji istnieje konieczność funkcjonowania przedsiębiorstwa MŚP na wielu rynkach. Współdziałanie i kooperacja międzynarodowa przedsiębiorstw MŚP ma obecnie szerszy wymiar niż wymiana handlowa i wiąże się z przepływem informacji, technologii, wymianie doświadczeń, podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć, co z kolei może stać się źródłem zagrożenia kryzysem w przedsiębiorstwie – na miarę podjętych powiązań kooperacyjnych. Taka sytuacja umiędzynarodowienia zagrożenia kryzysem dotyczy nie tylko koncernów transnarodowych, czy przedsiębiorstw dużych o uznanej pozycji rynkowej lecz również małych przedsiębiorstw pełniących rolę podwykonawców w łańcuchu powiązań produkcyjnych.

Obecne trendy rynkowe wskazują na konieczność budowania trwałych relacji i powiązań typu kooperacyjnego, czego przykładem są sieci lub klastry.

Badania konkurencyjności sektora MSP [Orłowski W. i in. 2010, s. 48] wskazują jednak na przewagę budowania przez MŚP krótkoterminowych planów i strategii doraźnych, bez uwzględniania długookresowych planów strategicznych. Na konkurencyjność MŚP istotny wpływ mają również czynniki związane z wdrażaniem innowacji, zatrudnianie kompetentnych pracowników oraz budowanie wizerunku firmy oraz umiejętność podejmowania współpracy międzynarodowej, w tym również z firmami zagranicznymi działającymi w Polsce (rys. 1.).

Rys. 1. Obszary kooperacji firm polskich i zagranicznych – na przykładzie sektora konstrukcji stalowych spawanych



Źródło: Opracowanie własne.

3. Geneza zagrożenia kryzysem we współczesnym przedsiębiorstwie, jego istota i struktura

Zarządzanie firmą XXI wieku musi być skierowane na zewnątrz firmy (*an outward directed management*) przez definiowanie celów w kontekście potrzeb rynku i klienta, a nie samej firmy. Menedżer zarządzający przedsiębiorstwem, a w przypadku MŚP często jego właściciel-przedsiębiorca identyfikuje zagrożenia, podejmuje działania zapobiegające przekształceniu zagrożenia kryzysem w kryzys w pełnym tego słowa znaczeniu. Zagrożenie kryzysem w przedsiębiorstwie jest zjawiskiem zakłócającym proces identyfikacji otoczenia, realizacji celów rynkowych i potrzeb klienta. Zagrożenie kryzysem polega na pojawieniu się niespodziewanych zdarzeń w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, oraz występowaniu zapowiedzi przyszłych odstępstw jakościowych i ilościowych w zakresie obowiązujących parametrów procesowych, przyjętych procedur i kryteriów dotyczących efektywności przedsiębiorstwa – co zagraża dalszemu istnieniu firmy na rynku. Współczesne wyzwania teorii i praktyki zarządzania [Drucker, Hamel] wskazują na obszary wrażliwe na pojawienie się zagrożenia kryzysem:

- globalizacja działalności gospodarczej,
- zapewnienie jakości i wydajności,
- zmniejszenie rozmiarów produkcji i redukcję personelu,
- problemy własności i etyki,
- problemy odpowiedzialności społecznej,
- problemy różnorodności siły roboczej.

Zagrożenie kryzysem może wystąpić w niektórych obszarach działalności lub dotyczyć całości funkcjonowania przedsiębiorstwa. Trudno jest mówić o typowych przejawach zagrożenia w obecnym czasie, gdzie zmiany zarówno wewnątrz organizacji, jak i w jej otoczeniu następują dynamicznie – i mają wymiar zarówno jakościowy, jak i ilościowy. W ujęciu współczesnych koncepcji zarządzania przedsiębiorstwem należy przyjąć, iż rozpoznawanie i zarządzanie zagrożeniem kryzysem może przyjąć postać i strukturę z możliwą do analizowania i oceny za pomocą współczesnych metod i narzędzi – właściwych i indywidualnych dla

danego przedsiębiorstwa. Pojęcie zarządzanie kryzysem w polskich przedsiębiorstwach jest stosunkowo nowe i jest obiektem badań na gruncie interdyscyplinarnym. Należy w tym przypadku łączyć znajomość zagadnień z wielu dyscyplin: zarządzania, ekonomii, marketingu, zarządzania zasobami ludzkimi – nauk społecznych i wielu innych dziedzin nauki i praktyki gospodarczej.

U podstaw powstawania zagrożeń o charakterze kryzysowym leżą przyczyny wewnętrzne, których źródeł należy upatrywać w samym przedsiębiorstwie, oraz zewnętrzne – gdzie przyczyna kryzysu powstała w otoczeniu przedsiębiorstwa¹. Możemy również sformułować pojęcie kryzysu w otoczeniu przedsiębiorstwa, którego geneza analogicznie będzie umiejscowiona w samym otoczeniu.

W przedsiębiorstwie obserwacja przejawów powstania zagrożeń oraz identyfikacja ich źródeł jest możliwa w miarę wcześnie². Symptomy przekształcania się zagrożenia w kryzys – są w skali mikroekonomicznej zauważalne – i wówczas menedżerowie w przedsiębiorstwie mogą podejmować różnorodne działania, które mogą spowolnić proces kryzysowy. Jednym z przykładów źródeł zagrożeń kryzysem jest proces innowacyjny odgrywający istotną rolę w rozwoju firmy oraz w poprawie jej pozycji rynkowej. Jako element nowości w zakresie produkcji, organizacji i zarządzania lub ekologii proces innowacyjny stanowi pewna niewiadomą w odniesieniu do samego przebiegu, jak i uzyskiwanych efektów. Proces innowacyjny należy zatem monitorować w całym jego przebiegu oraz we wszystkich jego obszarach.

W tabeli 1 przedstawiono możliwości powstawania zagrożeń w realizacji procesu innowacyjnego w przedsiębiorstwie – w zależności od

¹ Raporty amerykańskiego Institute for Crisis Mangement dotyczące sytuacji kryzysowych w USA określają, że 80% kryzysów powstaje wewnątrz organizacji, a jedynie 20% pochodzi z otoczenia firm.[*Report News Coverage of Business Crisi*, June 2009].

² Z analiz ex post przeprowadzonych przez firmę Roland Berger Strategy Consultants wynika, że w przypadku ponad 40% kryzysów w dużych zachodnioeuropejskich firmach symptomy kryzysu były zauważalne na około 4 lata przed właściwym kryzysem – za Włodarczyk M., Marjański A. *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania*. Zarządzanie kryzysem w organizacjach gospodarczych, Wyd. SWSPiZ, TomX, Zeszyt 7, Łódź 2009, s. 5.

wybranego kierunku rozwijania przez przedsiębiorstwo przewagi konkurencyjnej poprzez innowacje³.

Tab.1. Możliwość powstawania zagrożeń podczas realizacji procesu innowacyjnego w przedsiębiorstwie MŚP

Wybrany rodzaj przewagi konkurencyjnej	Sposób uzyskania przewagi konkurencyjnej	Sposób realizacji	Możliwe zagrożenie dla przedsiębiorstwa
Technologia	Wdrożenie technologii <i>high-tech</i>	Zakup technologii, zakup licencji, aktywność kadry inżynierskiej, współpraca z ośrodkami naukowymi oraz strukturami systemu innowacji, – kształcenie, podnoszenie kwalifikacji, wykorzystanie technik informacyjnych.	niedopasowanie technologii do rynku, trudność w rynkowym wykorzystaniu zwiększenia efektywności, zmienna wydajność produkcji brak wyników ze współpracy ze sferą B+R, utrata wykształconych pracowników, zbyt wysokie koszty produkcji zgodnej z zasadami ekologii.
	Wdrożenie nowej, własnej technologii		
	Udoskonalenie dotychczasowej technologii		
	Wykorzystanie nowych surowców i opakowań		
Modele doskonalenia biznesu	Doskonalenie organizacji pracy i zarządzania firmą	– Zmiana wzorca myślenia, jakościowy skok wartości, doskonalenie marketingu B2B, koncentrowanie się na nabywcach nie na konkurentach, stosowanie nowoczesnych narzędzi marketingu, niekonwencjo-	– zbyt długi czas osiągnięcia wzrostu sprawności organizacji pracy i zarządzania – długi czas osiągnięcia wysokiej stopy zwrotu kapitału – powodujący utratę płynności przepływu środków finansowych, zwiększenie udziału w rynku osiągnięte będzie zbyt wysokim kosztem,
	Wprowadzanie nowych metod zarządzania		
	Wprowadzanie nowych metod marketingowych		

³ Szerzej na temat zagrożeń procesu innowacyjnego w aspekcie współpracy jednostek sfery B+R z jednostkami sfery gospodarczej w: Białoń L., Janczewska D., Kijeńska I., Łobejko S., Manikowski A., Matysiak H., Tott H., Sosnowska K. *Badania nad procesami transformacji wyników prac badawczo-rozwojowych w innowacje* – Studia i Materiały, Uniwersytet Warszawski, 25-7/2007 – [red]. A.H.Jasiński

Nowe rynki	Tworzenie innowacji wartości	– Zmiana koncepcji rynku i segmentu, analizy rynków alternatywnych, identyfikacja rynków wzrostu, szybkie dostrzeganie nowopowstałych grup nabywców.	Rozszerzenie koncepcji rynku spowoduje osłabienie pozycji firmy na rynku dotychczasowym, pozyskanie nowych rynków oraz segmentów rynku będzie kosztowne – i trudne do utrzymania w dłuższym okresie czasu, powstanie elastycznego systemu reagowania na zmieniające się potrzeby rynku- może grozić koniecznością zwiększenia zatrudnienia oraz podejmowania zbyt pochopnych decyzji
	Tworzenie nowych modeli biznesu		
	Poszukiwanie nowych rynków, np. rynki wschodzące		
	Tworzenie nowej przestrzeni rynkowej – dla nowej kategorii nabywców		
	Poszukiwanie nowych segmentów rynku		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Białoń L., Janczewska D.- „Strategie innowacyjne” s. 264.

Analiza procesu innowacyjnego w przedsiębiorstwie – jako sposobu uzyskania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa wskazuje, że proces ten może być jednocześnie miejscem pojawienia się źródeł zagrożenia kryzysem w przedsiębiorstwie. W przypadku firm zagranicznych działających w branży konstrukcji stalowych w Polsce posiadają one zarówno doświadczenia w przeprowadzaniu tego typu analiz, jak również stosują w codziennej praktyce biznesowej wielowymiarowe oceny planowanych przedsięwzięć innowacyjnych.

Wdrażanie przez inwestorów zagranicznych instrumentów o charakterze asekuracyjnym, zabezpieczających przed zbyt ryzykownymi posunięciami innowacyjnymi świadczy o stosowaniu dobrych praktyk biznesowych. Jednocześnie staje się oczywiste, że nie można procesu innowacyjnego postrzegać jedynie jako sposobu na uzyskanie lepszej pozycji przedsiębiorstwa oraz drogi do szerszych rynków zbytu. Problem ten nie

jest uwzględniany przez polskie firmy, zwłaszcza z grupy MSP, które ulegają presji wdrażania innowacji – nie dokonując jednocześnie analizy swojej obecnej kondycji⁴. Tematyka gotowości do absorpcji innowacji oraz chłonności innowacyjnej polskich przedsiębiorstw nie jest dokładnie rozpoznana i wymaga prowadzenia dalszych badań.

4. Rodzaje zagrożeń kryzysem w działalności MŚP

Zagrożenie kryzysem oraz wkraczanie w kryzys jest zjawiskiem negatywnym w życiu przedsiębiorstwa. Niezbędne działania antycypacyjne oraz prognozowanie rozwoju samej firmy, sektora, w którym działa może stać się sposobem na przekształcenie zagrożenia w proces doskonalenia organizacji poprzez:

- wzrost czujności przedsiębiorstwa na sygnały pochodzące z samej firmy – monitorowanie wnętrza organizacji, oraz zewnętrznych sygnałów mogących informować o zagrożeniach kryzysem;
- szybkie reagowanie na zagrożenie może zahamować proces jego przekształcenia w kryzys⁵, jednak czynnikiem decydującym jest czas oraz gotowość integrowania działań;
- doskonalenie systemów rozpoznawania przejawów zagrożeń oraz lokalizacja źródeł ich powstawania, co może stać się czynnikiem poprawy i doskonalenia systemów wewnątrz przedsiębiorstwa;
- integrowanie pracowników przedsiębiorstwa poprzez informowanie o zagrożeniu oraz o sposobie jego likwidowania.

W przypadku zaistnienia zagrożenia kryzysem – przedsiębiorstwo MŚP prowadzące międzynarodową działalność oraz posiadającym kooperantów w wielu krajach może koncentrować się na wybranych problemach i działaniach [por. Janczewska D. 2008, s.21] lub wielu jednocze-

⁴ Problematyka niniejsza znajdowała się w zakresie badań w ramach realizacji w latach 2004-2008 - Projektu Badawczego Zamawianego PZ-1 (KBN), PW-004/ITE/01/2004 pt. „*Rozwój metod transformacji wiedzy i transferu technologii temat:Wspomaganie transferu technologii ze sfery nauki do sfery gospodarki*”, w których uczestniczyła autorka

⁵ Urbanowska-Sojkin stwierdza, że przedsiębiorstwo rozwija się poprzez kryzysy – Urbanowska-Sojkin E. Zarządzanie przedsiębiorstwem .Od kryzysu do sukcesu, Wyd.Akademii Ekonomiczne, Poznań 1999, s. 15.

śnie występujących rodzajach zagrożeń. Przykładem zagrożenia kryzysem może być branża konstrukcji stalowych spawanych w Polsce, gdzie kryzys finansowy czołowych producentów wież wiatrowych na świecie znacznie ograniczył kontrakty dla podwykonawców w Polsce.

W warunkach umiędzynarodowienia działalności MŚP możemy przedstawić następujące rodzaje zagrożeń kryzysem:

- kryzys strategiczny oznaczający starzenie się i dezaktualizację strategii, w tym strategii międzynarodowej przedsiębiorstwa w odniesieniu do jego działań w sferze produkcji, zarządzania, logistyki, etc.;
- kryzys wynikowy objawiający się znacznym pogorszeniem wyniku finansowego, będącego wynikiem niekorzystnego kursu walut, utratą zamówień zagranicznych, utratą partnerów zagranicznych, wstrzymaniem dotychczasowych kontraktów exportowych;
- kryzys płynności, czyli sytuacja, w której brakuje gotówki na pokrycie bieżących wydatków.

5. Procedura postępowania w przypadku zagrożenia kryzysem

W przypadku zaistnienia kryzysu w przedsiębiorstwie MŚP tego typu – można sformułować procedurę postępowania:

- I. Powołanie mieszanego zespołu zadaniowego (pracownicy firmy, eksperci i doradcy zewnętrzni – w tym międzynarodowi), nad którym patronat powinien objąć jeden z członków zarządu.
- II. Diagnoza sytuacji wyjściowej i określenie przyczyn kryzysu.
- III. Określenie tzw. *quick wins*, czyli natychmiastowych działań, które przyniosą efekty oszczędnościowe i płynnościowe w bardzo krótkim okresie.
- IV. Implementacja działań, monitoring i modyfikacja.

Działania powyższe powinny być realizowane dynamicznie. Na przykładzie przedsiębiorstwa MŚP produkującego konstrukcje stalowe (firma zagraniczna), posiadającego międzynarodowe powiązania koope-

racyjne – system zarządzania kryzysem składa się z następujących elementów:

- wielowymiarowa analiza przyczyn powstawania zagrożenia (wykonywana zazwyczaj w ramach przekrojowego audytu restrukturyzacyjnego), z uwzględnieniem otoczenia międzynarodowego;
- analiza możliwości i scenariuszy przekształcenia zagrożenia w kryzys o istotnym znaczeniu dla firmy – po uzyskaniu opinii kooperantów międzynarodowych;
- stworzenie procedur operacyjnych oraz przedstawienie ich kooperantom zagranicznym;
- wdrożenie skutecznych rozwiązań usuwania zagrożeń, poinformowanie kooperantów zagranicznych o terminie rozpoczęcia działań, osobach odpowiedzialnych za ich realizację;
- monitoring realizacji programu (zastosowanie wyspecjalizowanych narzędzi controllingu projektowego), pełna informacja przekazywana kooperantom zagranicznym;
- informowanie pracowników o aktualnej sytuacji – w celu zintegrowania wszystkich pracowników w działaniach usuwania zagrożeń i niedopuszczania do przekształcenia zagrożenia w kryzys.

W tabeli 2 przedstawiono źródła zagrożeń kryzysowych wewnątrz organizacji – na przykładzie firm z grupy MSP działających w warunkach kooperacji międzynarodowej w Polsce w sektorze konstrukcji metalowych.

Przykładowe działania systemowe – budowanie potencjału bezpieczeństwa kryzysowego w przedsiębiorstwie produkującym konstrukcje stalowe, posiadającym międzynarodowe powiązania kooperacyjne przedstawia rys. 2. System zarządzania kryzysem powinien prowadzić do szybkiej realizacji celu, jakim jest skuteczne likwidowanie przyczyn kryzysu lub minimalizacja skutków kryzysu.

Tabela 2. Wewnętrzne źródła zagrożeń kryzysem w firmach MŚP w warunkach kooperacji międzynarodowej w Polsce – w sektorze konstrukcji metalowych

Źródło zagrożenia	Rodzaj zagrożenia i jego skutki	Wybór działań zapobiegających	Wpływ kryzysu na
-------------------	---------------------------------	-------------------------------	------------------

kryzysem		rozwojowi zagrożenia	przekształcenia w przedsiębiorstwie
1	2	3	4
Pracownicy przedsiębiorstwa	Niezrozumienie polecenia przełożonego – wykonanie zadania niedokładnie, lub niezgodnie z wymaganiami technicznymi odbiorcy zagranicznego.	Możliwość wyjaśnienia i powtórzenia wykonania	Średni
	Nieznamość standardów i procedur oczekiwanych przez odbiorców zagranicznych – prowadzi do licznych reklamacji oraz zwrotów wyrobów.	Szkolenia, objaśnianie standardów	Duży
	Brak reakcji na odstępstwa od wymagań procedur postępowania – prowadzi do powtarzania błędów wykonawczych, grozi zerwaniem kontraktu przez odbiorcę zagranicznego.	Stosowanie właściwej motywacji,	Duży
	Celowe działanie – prowadzi do wzrostu wadliwych produktów, strat materiałowych.	Zwrócenie uwagi, w ostateczności zwolnienie pracownika	Średni
Struktura organizacji komórki organizacyjne	Niewłaściwa struktura organizacyjna przedsiębiorstwa, niedopasowana do wymagań kooperantów międzynarodowych.	Modyfikacja struktury organizacyjnej	Średni
	Niewłaściwe umiejscowienie komórki organizacyjnej w strukturze przedsiębiorstwa.	Zmiana lokalizacji komórki organizacyjnej	Średni
	Niedopasowanie zadań komórki organizacyjnej do realizacji celów rynkowych przedsiębiorstwa.	Korekta zadań	Średni
	Niedopasowanie zadań komórki organizacyjnej do strategii międzynarodowej przedsiębiorstwa.	Zapoznanie pracowników ze strategią firmy, dopasowanie zadań komórki organizacyjnej do strategii firmy	Średni

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4
---	---	---	---

Procesy strategiczne	proces innowacyjny	Nie występują procesy innowacyjne, firma nie jest w stanie konkurować z innymi. Jeżeli występuje proces innowacyjny – nie jest on wdrażany w zadawalający sposób i zbyt wolne wdrażanie innowacji obniża pozycję konkurencyjną firmy na rynku międzynarodowym. Procesy strategiczne nie są realizowane w sposób dostatecznie zapewniający sukces firmy i osiągnięcie celów strategicznych w kooperacji z firmami międzynarodowymi.	Wprowadzanie innowacji w zakresie możliwości firmy – i zgodnie z przewidywanymi zamówieniami klientów międzynarodowych. Monitorowanie i modyfikacja procesów strategicznych	Bardzo duży
	planowanie	Nie uwzględnia oczekiwań klientów zagranicznych. Dochodzi do utraty klientów i obniżenia zysków firmy. Nie obejmuje zmian w zasobach przedsiębiorstwa zgodnych z oczekiwaniami klientów zagranicznych.	Wprowadzanie niezbędnych korekt	Duży
	podjęcie decyzji	Przebiega w niewłaściwym czasie – powstaje chaos organizacyjny, który opóźnia realizację zamówień od klientów międzynarodowych. Decyzje podejmuje pracownik o niewystarczających kompetencjach – skutkuje to wadliwymi wyrobami, reklamacjami od klientów i grozi utratą klientów.	Analiza kompetencji menedżerskich, ustalenie oczekiwanych standardów procesów decyzyjnych	Duży
	organizowanie	Błędy w organizacji pracy wpływają na terminową realizację zamówień od klientów oraz na terminową realizację dostaw w wymiarze międzynarodowym	Monitorowanie procesu kierowania, kontrola i modyfikacja	Średni
	kierowanie	Niewłaściwe kierowanie pracownikami prowadzi do utraty płynności procesu realizacji zamówienia	Monitorowanie procesu kierowania, kontrola i modyfikacja	Bardzo duży
	kontrolowanie	Brak lub niewłaściwa kontrola wykonywania poleceń, czy utrzymania standardów procesów – powoduje wzrost liczby wadliwych wyrobów, wzrostem kosztów reklamacji i naprawy wykonanych produktów.	Zatrudnienie odpowiednich pracowników, kontrola procedur i ich egzekwowanie	Bardzo duży

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4
---	---	---	---

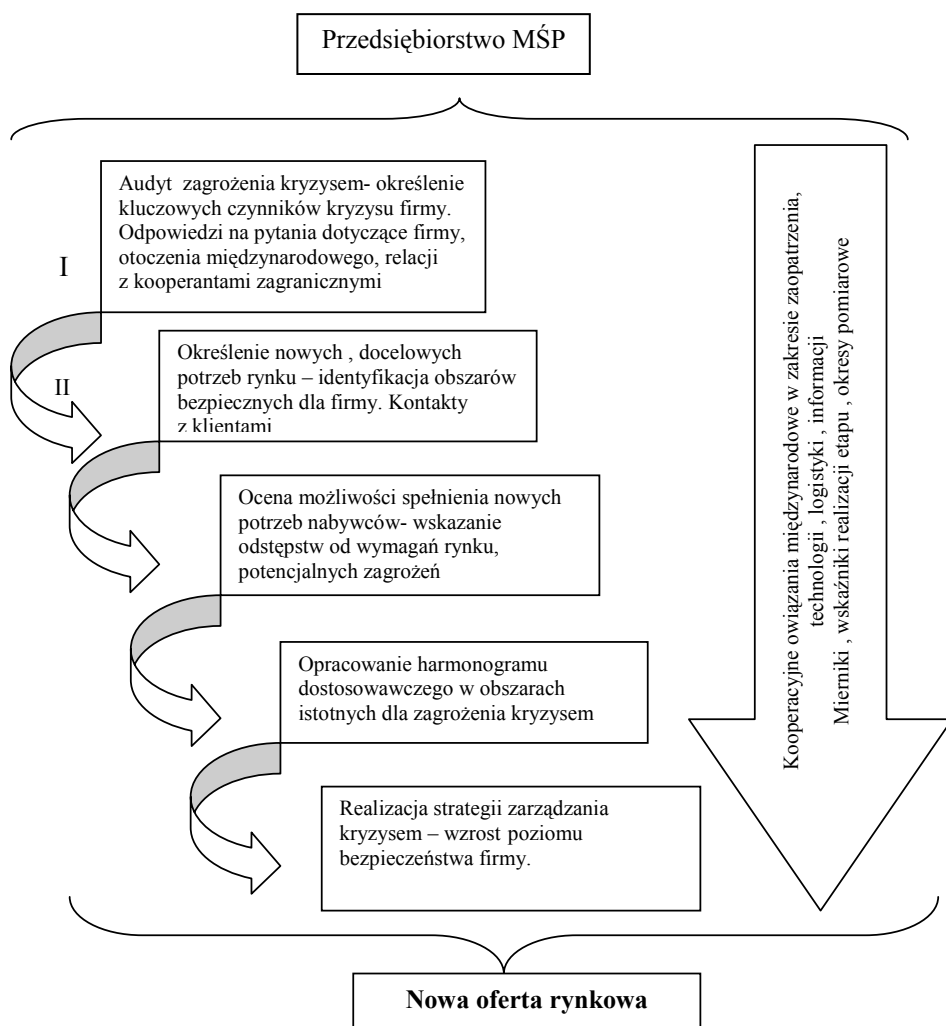
Procesy pomocnicze	Brak synchronizacji z procesami głównymi powoduje zagrożenie w produkcji, w przepływie informacji, zagrożenie sprawności urządzeń i systemów w przedsiębiorstwie	Kontrola procesów, szkolenia	Średni
Uwarunkowania międzykulturowe w firmie zagranicznej działającej w Polsce	Różnice w oczekiwaniach względem wydajności pracy, metod i sposobów realizacji poleceń, różnice w poziomie wiedzy, podejścia do wykonywania obowiązków. Bariery językowe pomiędzy właścicielami zagranicznymi – a pracownikami. Różnice w poglądach i zrozumieniu zjawisk	Narady z pracownikami, szkolenia, prezentacje wymaganych metod pracy i produkcji, wymiana doświadczeń, wyjazdy do firmy-matki	Bardzo duży

Źródło: Opracowanie własne

Na przykładzie firm MŚP z branży konstrukcji stalowych można wskazać następujące cele funkcjonowania systemu zarządzania kryzysem:

- trafna analiza przyczyn kryzysu (wykonywana zazwyczaj w ramach przekrojowego audytu restrukturyzacyjnego);
- duże zaangażowanie kadry kierowniczej (możliwe do osiągnięcia poprzez system motywacyjny, aktywne włączenie kadry kierowniczej w proces przemian, w skrajnych przypadkach wymianę części kadry kierowniczej);
- kompletność koncepcji (całościowa koncepcja integrująca elementy strategiczne i doskonałości operacyjnej);
- szybka implementacja programu naprawczego (warunkowana jakością rozwiązań oraz determinacją zarządu);
- ścisły monitoring realizacji programu (zastosowanie wyspecjalizowanych narzędzi controllingu projektowego);
- zapewnienie dobrej komunikacji z interesariuszami.

Rysunek 2. Etapy tworzenia systemu identyfikacji i zapobiegania zagrożenia kryzysem w przedsiębiorstwie MŚP na przykładzie sektora konstrukcji spawanych



Źródło : opracowanie własne.

Efektem oczekiwanym procesu budowy potencjału bezpieczeństwa MSP może być powstanie nowego produktu odpowiadającego nowym potrzebom klientów, zgodnego z oczekiwaniami nabywcy pod względem ceny, jakości, sposobu dostawy lub serwisowania. Innowacyjny

produkt może stać się w pewnych warunkach źródłem zagrożenia w wielu dziedzinach: technologii, zaopatrzenia materiałowego, wyposażenia maszynowego, przepływu informacji.

6. System działania – przykład zarządzanie kryzysem w przedsiębiorstwie MŚP w branży konstrukcji stalowych

Na podstawie opracowanego systemu operacyjnego działań wobec zagrożenia kryzysem przeprowadzono postępowanie w przypadku wystąpienia rzeczywistego sygnału o możliwym zagrożeniu całości realizacji kontraktu na dostawy elementów wież wiatrowych. Zleceniodawcą był duży międzynarodowy koncern energetyczny, natomiast przedsiębiorstwo MŚP uczestniczyło w procesach podwykonawczych, w powiązaniu z firmami z Europy i Azji. Międzynarodowy charakter kooperacji wymuszał stworzenie procedur monitorowania międzynarodowego otoczenia przedsiębiorstwa MŚP w celu wcześniejszego wykrywania zagrożeń w realizacji kontraktu. Identyfikacja zagrożenia polegała na określeniu miejsca jego pochodzenia, charakteru zagrożenia oraz zdefiniowaniu charakterystycznych wskaźników.

Rzeczywiste zagrożenie dotyczyło wstrzymania dostaw materiałów do produkcji elementów konstrukcyjnych wież wiatrowych, co z kolei mogło spowodować wstrzymanie produkcji u kolejnych podwykonawców zagranicznych, wykonujących następne operacje technologiczne: zabezpieczenia antykorozyjne, montaż elementów, etc. Zagraniczny dostawca materiałów poinformował firmę MŚP że nie jest w stanie dotrzymać harmonogramu dostaw w systemie *just in time*. Przyczyną tego stanu rzeczy było zatrzymanie produkcji pewnych gatunków stali w hutach na terenie Unii Europejskiej. Dostawca pomimo podpisania umowy na terminowe dostawy materiałów oraz zawarcia w niej tzw. kar za niewywiązanie się z kontraktu – nie był w stanie określić kiedy będzie mógł rozpocząć dostawy materiałów konstrukcyjnych. W tej sytuacji przedsiębiorstwo MŚP – powołało grupę menedżerów, której zadaniem było zaproponowanie alternatywnych rozwiązań zapewniających terminową produkcję i ciągłość dostaw zamawianych konstrukcji wież wiatrowych do kolejnego podwykonawcy.

Stworzone zostały trzy scenariusze rozwiązań, wraz z analizą ekonomiczno-techniczną, analizą SWOT, które następnie przedłożono właścicielowi firmy. W drodze dyskusji dokonano wyboru wariantu optymalnego oraz wariantu awaryjnego, który przedstawiono następnie kooperantom zagranicznym wraz z informacją o zaistniałym zagrożeniu. Realizacja działań eliminujących zagrożenie kryzysem była monitorowana, a w przypadku występowania zakłóceń w realizacji – na bieżąco modyfikowana. W wyniku systemowego podejścia do zarządzania kryzysem możliwe było uzyskanie celu, tj. pełna realizacja kontraktu.

Bibliografia

- Białoń L., Janczewska D. (2010), *Zarządzanie działalnością innowacyjną*, Lidia Białoń (red.), PLACET, Warszawa.
- Białoń L., Janczewska D., Kijewska I., Łobejko S., Manikowski A., Matysiak H., Tott H., Sosnowska K, A.H. Jasiński (red) (25-7/2007), *Badania nad procesami transformacji wyników prac badawczo-rozwojowych w innowacje – Studia i Materiały*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Report News Coverage of Business Crisis*, June 2009, Institute for Crisis Management, www.crisisexperts.com.
- Janczewska D. (2008), *Podnoszenie konkurencyjności firm z grupy MSP w branży konstrukcji spawanych*, STAL Nr 11-12(XI).
- Orłowski W., Pasternak R., Flaht K., Szubert D. (2010), *Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu*, PARP, Warszawa.
- Starczewska-Krzysztozek M. (2008), *Kondycja sektora MSP 2008 – Ranking Najbardziej Innowacyjnych Firm w Polsce*, Lewiatan, Warszawa.
- Urbanowska-Sojkin E. (1999), *Zarządzanie przedsiębiorstwem od kryzysu do sukcesu*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań.
- Włodarczyk M., Marjański A. (2009), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania. Zarządzanie kryzysem w organizacjach gospodarczych*, SWSPiZ, Tom X, Zeszyt 7, Łódź.

Abstract

In circumstance arisen the dangerous of crisis in SMEs with international connection there are the factors characterizing the development from dangerous to the real crisis in company. Those factors can be describe and observed using the action-system of management, taking into consideration the international relation between SMEs and co-operating companies in area of material-

flow, information – flow, relation and other connections. The main elements of action-system are:

- The multidimensional analysis of reasons of crisis – as audit of crisis in company
- The analysis of possibility of crisis development and possible screen-play of effects
- The connection of managers into process of changes in company, up to exchange of staff
- Create the operational procedures and informing the international co-operators
- Implementation the effective solutions of moving the dangerous of crisis
- Monitoring of realization the action-system, including the controlling-systems
- Informing all staff about situation in company – to integrate all into action-system against crisis in company

The universal participation of crisis should learn what is the possibility to exist in crisis-conditions and what is the way to changing the dangerous of crisis into a improvement process. Especially management of company should make the e anticipation view and prognosis of development of company and sector. The main process in company is the innovative process – and knowledge about the influence the main elements of innovations as source dangerous for company are presented.

SŁUŻBY MUNDUROWE

Jadwiga Mazur

Małopolska Wyższa Szkoła Zawodowa w Krakowie

Ocena pracy Policji a poczucie bezpieczeństwa obywateli w oglądzie socjologicznym

1. Wprowadzenie

Policja jest grupą dyspozycyjną, „stanowiącą segment danego społeczeństwa, taką jak wojsko, straż pożarna, straż miejska, straż graniczna i inne rodzaje służb, których elementem wyróżniającym jest czerpanie podstawowych środków egzystencji z tytułu pełnienia wyszczególnionych ról grupowych, w daleko posuniętej dyspozycyjności, kosztem życia osobistego i rodzinnego” [Moczuk 2007, ss. 1]. Dyspozycyjność w tym rozumieniu jest złożonym typem stosunków społecznych, skutkująca podporządkowaniem jednych uczestników życia społecznego innym a system społeczny tych grup poddaje się rozkazom, hierarchii, dyscyplinie w celu pełnienia wewnątrz i zewnątrz grupowych ról społecznych. Wśród czynników sprawności działania policji jako instytucji społecznej jest „uznanie i zaufanie jakim cała zbiorowość darzy pracowników danej instytucji” [Moczuk 2007, ss. 1].

Policja definiowana jest jako „niemilitarne jednostki lub organizacje, którym rząd nadał generalne prawo do stosowania przymusu w celu wykonania prawa i których głównym celem jest reagowanie na indywidualne i grupowe konflikty wynikające z niezgodnego z prawem zachowania” [Roberg, Kuykendall 1993, ss. 15].

Na paramilitarny charakter policji wskazują ustawowe definicje, określające je jako „umundurowaną i uzbrojoną formację, służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego” [Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.].

2. Pełnione funkcje

Policja pełni trzy zachodzące na siebie funkcje:

1. Prewencyjną

}	czynności administracyjno-porządkowe i dochodzeniowo-śledcze zasygnalizowane w art. 14 ust. 1 ustawy o Policji
---	--
2. Represyjną
3. Usługową – policja jest jedyną służbą dostępną całodobowo, mogącą pomóc mieszkańcom w polepszeniu jakości życia „mierzonej nie tylko wskaźnikami przestępczości czy wykrywalności”, co z kolei może doprowadzić do przededefiniowania jej „roli i miejsca w społecznościach lokalnych” [Czapska, Wójcikiewicz 1999, s. 17–19].

Zauważalne jest wąskie rozumienie funkcji policji przez polityków i decydentów a przyczyny takiej postawy „leżą częściowo w sferze psychologicznej, a częściowo ekonomicznej. Wynikiem tego jest faktyczne, bo nie prawne, pozostawianie ‘odłogi’ całych sfer pracy policyjnej nie związanych ze zwalczaniem najgroźniejszej przestępczości. Sprzyja temu jeszcze tworzenie policji samorządowych i prywatnych, których ustawowe pokrywają się z zadaniami policji, akurat w tym ‘nieważnym zakresie’” [Czapska, Wójcikiewicz 1999, ss. 42].

W ten sposób powstają obszary niczyje, których efektem jest często dążenie do zwiększenia ilości policji zamiast zindywidualizować i zintensyfikować pracę funkcjonariuszy [Czapska, Wójcikiewicz 1999, s. 42–43]. Dotyczy to sfer związanych z prewencją kryminalną, profilaktyką oraz kontaktami na linii policjant – obywatel, które kształtują bezpośrednią opinię o policji i jej ocenę.

Zadania realizowane przez policję nierozzerwalnie związane są z zaufaniem do tej formacji a w konsekwencji z jej wizerunkiem i oceną. Zaufanie, wizerunek i ocena są niejako trzema powiązаныmi i nakładającymi się obszarami. Zaufanie daje podstawę do kooperacji, wizerunek jest obrazem organizacji w tym wypadku nie tylko totalnej ale przede wszystkim publicznej produkującej dobra i usługi publiczne w zakresie bezpieczeństwa dla obywateli/konsumentów. Jako organizacja o charakterze monopolistycznym powinna budować swój wizerunek odmiennie od organizacji prywatnych, nie może być to wizerunek- iluzja produktu czy usługi ale wizerunek oparty na informacji i budowany z pełną odpowiedzialnością. To z kolei w efekcie łączy się oceną pracy policji jako organizacji.

3. Zaufanie

Zaufanie pozwala nam zredukować niepewność, zmniejszyć poczucie ryzyka, umożliwiając podjęcie bardziej swobodnej i skutecznej aktywności” [Sztompka 1996, ss. 116].

Zaufanie (lub jego brak) odzwierciedla się w trzech obszarach życia zbiorowego: wyraża się w gotowości partycypacji (lub jej odrzuceniu), w optymistycznej wizji przyszłości (lub nastrojach katastroficznych), poczuciu bezpieczeństwa i pewności (lub atmosferze strachu, niepewności i ryzyka) [Sztompka 1996, ss. 117].

Dlatego ważne jest konsekwentne budowanie takich organizacji i instytucji życia publicznego, które stworzyłyby sprzyjający kontekst kulturotwórczy, odbudowujący powoli „kulturę zaufania”. Konieczna jest trwałość i pewność reguł gry społecznej, odpowiedzialność za podejmowane decyzje oraz zwłaszcza w organizacjach publicznych – odpowiednia polityka komunikowania pozwalająca na wspólne budowanie zasadniczych obszarów życia.

Do tego potrzebna jest praca na rzecz bezpieczeństwa, jakości i pewności życia społecznego, odbudowa efektywności i autorytetu agend kontroli, nadzorujących i egzekwujących reguły społecznego porządku. Otwartość i widoczność życia politycznego, umacnianie władz lokalnych a zwłaszcza rozbudowa samorządności lokalnej zapewniającej poczucie

bezpieczeństwa, a także przejrzystości podejmowanych decyzji. To również budowanie autorytetu reprezentantów państwa od parlamentarzystów po urzędników a więc wszystkich tych, którzy działają na styku między sferą publiczną a obywatelem [Sztompka 1996, ss. 121–122].

Zaufanie otoczenia do organizacji publicznych w znaczącym stopniu może wpływać korzystnie na efekty dla tej organizacji. Zaufanie odgrywa ważną rolę w funkcjonowaniu społeczeństwa i jest poważnym źródłem kapitału społecznego w systemie społecznym [Fukuyama 1995]. Daje możliwość wejścia w kooperację i generowanie posiadanych kapitałów. Zaufanie jest też motywatorem dalszego współdziałania staje się niejako równocześnie i konieczną potrzebą i dobrem rzadkim w transformującym się społeczeństwie.

Organizacja publiczna wytwarzając dobra i usługi publiczne, działając według norm prawnych jest jednocześnie wypełniona żywym organizmem systemu społecznego, który jest częścią innych grup, wspólnot. System społeczny organizacji jest więc obszarem interakcji nie tylko wewnątrz organizacji ale i na zewnątrz mającym znaczący wpływ na tworzenie nastrojów, klimatu zaufania, otwartości komunikowania. Miękką sieć relacji na granicy styku organizacji i społeczeństwa na każdym ich poziomie jest połączona z komunikowaniem. Komunikat i reakcja na niego jednostek i sieci społecznych zachodzi na różnych poziomach, od komunikowania na poziomie sfery publicznej po kontakt jednostki z jednostką na poziomie podstawowym, w trakcie pobierania przez obywatela dóbr i usług publicznych. Wzory kulturowe pełniących rolę podlegają w sposób naturalny modyfikacjom zależnych od kultury organizacji i zachodzących zmian. To w efekcie generuje ocenę systemu społecznego organizacji oraz samej organizacji. Systemy społeczne organizacji zanurzone są w kulturze organizacyjnej mającej istotny wpływ na kwestie komunikowania się nie tylko wewnątrz organizacji ale również na zewnątrz. Podobnie społeczeństwo zanurzone jest w kulturze, która jako podsystem najwolniej ulegający zmianie może generować określone oceny organizacji zwłaszcza policji, gdzie w element oceny wchodzi nie tylko subiektywny kontakt z jej przedstawicielami ale również pamięć historyczna i więź społeczna. Więzy społeczne częściej będzie się pojawiać jako element integrujący z lokalną społecznością niż organizacją, co może pojawiać

się jako jedna z barier w kooperacji jak i w efekcie wpływać na ocenę pracy policji.

Nie bez znaczenia pozostaje kwestia jakości i dostępności dóbr i usług publicznych, związane z opieszałością organizacji, które „chcą zazwyczaj osiągnąć jedynie zadawalającą, a nie najwyższą możliwą stopę zysku” [Hirschman 1995, s. 18].

Konsumentowi/obywatelowi pozostaje w tym wypadku krytyka, która „staje się skuteczną metodą postępowania, stanowiącą substytut lub uzupełnienie rozstania” [Hirschman 1995, ss. 36]. W ten sposób krytyka w formie wyartykułowanego komunikatu, może stać się dążeniem do przywrócenia zaufania i lojalności, a „wybór rozwiązania polegającego na krytyce, a nie na rozstaniu oznacza dla konsumenta lub członka organizacji podjęcie próby spowodowania zmian zasad działania, polityki” [Hirschman 1995, s. 36–39].

Ważna jest również kwestia dobra publicznego gdzie „organizacje i firmy dostarczające dóbr publicznych – lub publicznego zła – tworzą środowisko, w którym zachowania lojalistyczne (czyli odsuwanie chwili rozstania pomimo niezadowolenia i skrupułów) rozwija się szczególnie dobrze” [Hirschman 1995, ss. 100].

Widoczne jest to w ocenie pracy policji, na którą wpływają takie czynniki jak wizerunek kreowany przez tę organizację, informacje z mediów oraz własne doświadczenia obywatela.

4. Bezpieczeństwo

Jednostka w ciągu swojego życia nierozzerwalnie jest złączona z otoczeniem społecznym. J. Szczepański pisze, że „społeczeństwo wchłania jednostkę począwszy od chwili urodzenia, następnie przez cały okres socjalizacji i wychowania; jednostka jednocześnie wchłania, czyli internalizuje, społeczeństwo. Człowiek żyje więc w społeczeństwie, ale społeczeństwo ‘żyje’ także w ludziach” [Szczepański 1972, s. 152].

W takim podejściu możemy spojrzeć na społeczeństwo jako na system społeczny, który kształtuje swoje oceny organizacji na podstawie doświadczeń osobistych, mediów czy *public relations*. Koszty adaptacji do

systemu, to także koszty społeczne, połączone z negatywnymi konsekwencjami dla wielu jednostek w wymiarze niedopasowania realnych możliwości kompetencji zasobów ludzkich do wymogów nowych struktur działania. Natomiast instytucje i reguły organizujące życie społeczne zawsze stają się w jakiejś mierze „obiektem strategicznej manipulacji jednostek i indywidualnych rozgrywek aktorów. W rezultacie system ewoluuje w kierunku, którym nikt nie przewidział lub wręcz nie chciał. Dzieje się tak w przypadku stosunkowo dobrze zorganizowanych instytucji. ... Pochodną niedookreśloności zasad jest niedobór informacji: rozbieżność pojawia się nie tyle z uwagi na cele i strategie aktorów, lecz z uwagi na złą bądź częściowo nietrafną definicję sytuacji” [Marody, Rychard, Giza-Poleszczuk 2000, s. 22].

Odnosi się to również do systemu bezpieczeństwa, który z jednej strony działa jako system realizowany przez powołane do tego organizacje, z drugiej strony system funkcjonując w określonym środowisku społecznym, musi na tyle elastycznie dopasowywać się do niego aby zaspokoić potrzebę bezpieczeństwa społeczności, które z kolei również oddziałują na system poprzez swoje oczekiwania i działania.

J. Czapska stwierdza, że „w zależności od historycznego kontekstu oraz etapu społecznego rozwoju, zmienia się zakres „bezpieczeństwa”, bowiem zmieniają się zagrożenia, zakres i metody ochrony. ... Do najnowszych należą przede wszystkim powstanie ‘społeczeństwa ryzyka’ i związane z nim rozszerzenie ochrony o kontrolę abstrakcyjnych, potencjalnych zagrożeń oraz kształtowanie się współczesnego rozumienia bezpieczeństwa kolektywnego. Bezpieczeństwo przestało być niepodzielne i pozostawione wyłącznie państwu” [Czapska 2004, s. 15].

W takim kontekście bezpieczeństwo powinno być rozważane jako „dobro wspólne”, wymagające nie tylko odpowiednich rozwiązań prawnych ale także właściwej organizacji na poziomie państwa, regionu i lokalnych społeczności. Nie jest to zadaniem łatwym ponieważ jednostka niejednokrotnie oczekuje jego zapewnienia ze strony państwa.

Dokonując próby klasyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego można najogólniej stwierdzić, że zadania w tym zakresie realizują:

- organy administracji rządowej (organy o kompetencjach generalnych, organy wyspecjalizowane, organy opiniodawczo-doradcze);

- organy administracji samorządowej – wszystkie jednostki samorządu terytorialnego mają przypisane ustawowe zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego;
- podmioty prywatne – w ramach postępującej prywatyzacji zadań publicznych, która obejmuje też bezpieczeństwo i porządek publiczny wiele zadań z tej dziedziny przekazywana jest podmiotom komercyjnym;
- organizacje i instytucje społeczne – w systemie odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego dużą rolę odgrywają też instytucje i organizacje społeczne oraz obywatele działający pojedynczo lub w grupach;
- Obywatele [Pieprzny 2003, s. 488].

Wymaga to współdziałania w administracji i wzajemnej pomocy w osiąganiu określonego celu tymczasem „nierzadko sam ustawodawca utrudnia obywatelowi życie, chociażby przez produkowanie całego mnóstwa nowych pojęć i przepisów prawnych a dotychczasowym nadawanie nowego rozumienia częstokroć na zasadzie wyważania otwartych drzwi [Jastrzębski 2003, s. 277]. Ilość przepisów oraz ich rozproszenie sprawia, że jednostka nie posiada wiedzy co do ich istnienia w ogóle, a swoje przekonania co do poczucia bezpieczeństwa opiera zarówno na osobistym doświadczeniu, doniesieniach mediów i kontaktu z organizacjami, w których spodziewa się uzyskać pomoc i wsparcie w sytuacji zagrożenia. Ma to znaczący wpływ na ocenę działalności organizacji w tym policji. Obywatel nie mając wiedzy jak i na jakich zasadach działa organizacja – w tym policja, oczekuje przede wszystkim skuteczności. Nie interesuje go mnogość przepisów czy ich skomplikowanie, nakładanie się obszarów działania poszczególnych służb. Ocenia poziom i jakość z punktu widzenia często niepełnej wiedzy i osobistych doświadczeń. Dzieje się to szczególnie w okresach wydarzeń wpływających na zmniejszenie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Dlatego stwierdzenie, że „gdy zmniejsza się autorytet państwa, jego organów i instytucji, zmniejsza się skuteczność działania w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych i indywidualnych obywateli, zwiększa się zakres wynaturzeń społecznych, a wraz z tym zagrożenie porządku prawnego oraz wartości etyczno moralnych” [Jastrzębski 2003, ss. 208] ma w tym miejscu swoje uzasadnienie.

5. Postawy

Zaufanie i bezpieczeństwo mają powiązanie z postawami wobec grup dyspozycyjnych realizujące zadania mające na celu utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Postawy wobec policji kształtowane są przez „szereg czynników nawzajem na siebie oddziałujących. Stanowią konsekwencje obrazu, jaki ludzie kształtują na płaszczyźnie indywidualnej – własnych doświadczeń, jak też kolektywnej – doświadczeń innych oraz oddziaływania mediów” [Czapska, Wójcikiewicz 1999, s. 168]. Na postawy wobec policji mogą wpływać następujące czynniki:

1. Indywidualne właściwości: dotychczasowe doświadczenia z wymiarem sprawiedliwości, policją, doświadczenia wiktyimizacyjne, poczucie bezpieczeństwa, orientacja polityczna, odbiór informacji pochodzących ze środków masowego przekazu, jak też niektóre cechy osobowości, poziom anomii, bezradności, przede wszystkim stopień konserwatyzmu.
2. Przedmiot postawy, który może stanowić policja jako instytucja albo konkretne aspekty jej działalności.
3. Cechy socjodemograficzne: wiek, płeć, wykształcenie, zawód, rasa, wyznanie, miejsce zamieszkania (duże miasto, małe miasto, wieś). [Czapska, Wójcikiewicz 1999, s. 168–169].

Jednocześnie można stwierdzić, że pozytywne postawy wobec policji nie oznaczają gotowości do pomagania jej a „związki między opiniami a gotowością do określonych zachowań są jeszcze bardziej złożone, ponieważ rozbieżność zachodzi nawet między dwoma przekonaniem dotyczącymi udzielania policji pomocy. Opinia, że współpraca z policją jest wysoko oceniana na poziomie normatywnym (powinno się pomagać policji) nie pociąga za sobą równie pozytywnych działań (ludzie pomagają policji)” [Czapska, Wójcikiewicz 1999, s. 218–219].

Generalnie w społeczeństwie dominują trzy koncepcje policji:

- normatywna – budowana w oparciu o przepisy prawa (rola policji wyznaczona przez państwo i prawo);
- policyjna – wyobrażenia policjantów na temat ich roli, opinie o policji oraz jej podstawowych funkcjach i zadaniach w społeczeństwie (od-

nosi się do wyobrażenia dotyczącego idealnego funkcjonowania tej instytucji);

- społeczna – oczekiwania obywateli wobec policji i jej funkcjonariuszy, opinie o rzeczywistym obrazie tej instytucji i realizowanych przez nią zadaniach oraz postulaty dotyczące poprawy skuteczności policji w przyszłości [Czapska, Wójcikiewicz 1999, s. 216].

Nie bez znaczenia pozostaje wizerunek policji zbudowany przez media i ukształtowany przez polityków. Ponadto postawy obywateli „wobec policji (a raczej jak policjanci odczytują te postawy) z całą pewnością wpływają na samoocenę policjantów, ich postrzeganie własnej roli oraz decyzje. Stanowią aspekt ich tożsamości. Dlatego jest możliwe dokładne zapoznanie policjantów z obywatelskimi postawami i działaniami przedstawicieli różnych grup społecznych. Ta wiedza stanowi podstawę interakcji między społeczeństwem a policją w społeczeństwie obywatelskim” [Czapska, Wójcikiewicz 1999, ss. 216].

Wyniki badań z różnych krajów prowadzą do wniosków, że to „nie ofensywnie działający superglina, lecz znanym widoczny, i osiągalny przez całą dobę policjant pomagający mieszkańcom w rozwiązywaniu różnych kłopotów (obejmujących oczywiście również przestępczość) wzmacnia poczucie bezpieczeństwa obywateli” [Czapska 1999, ss. 8].

6. Ocena

Bezpieczeństwo dyskutowane jest wśród obywateli zwłaszcza gdy sami zostają ofiarami przestępstw. Pojawia się wtedy najczęściej pytania o kształt bezpieczeństwa, jakie powinno być i do kogo powinno przynależeć. Towarzyszy im „poszukiwanie nowej tożsamości przez policję” [Czapska 1999, ss.8] wraz z deklarowanym przez te służby uspołecznieniem poprzez realizację filozofii *community policing*, z jednoczesnym wycofywaniem się z wielu zadań i przekazywaniem ich innym podmiotom.

To również trudne zadanie dla organizacji, które podlegając zmianom i reformom, próbują same znaleźć receptę pozwalającą sprostać oczekiwaniom głównych aktorów zmiany jak i społeczeństwa [Widacki 1999, ss. 229]. Nie bez znaczenia pozostaje polityka prawa, która powin-

na „wskazywać metody inicjowania samoregulacji i samoorganizacji. Prawo powinno szukać społecznej legitymizacji” [Morawski 1992, ss. 36–38]. W takim ujęciu wskazuje się, że polityka prawa powinna opierać się między innymi na zastępowaniu bezpośrednich form sterowania formami pośrednimi w tym tworzeniu struktur organizacyjnych i proceduralnych, które sprzyjają realizacji społecznie pożądanym celów, decentralizacji funkcji sterujących państwa i delegowania ich na inne organizacje [Morawski 1992, ss. 36–38]. Wymaga to również wiedzy o funkcjonowaniu społeczeństwa, umiejętności odczytywania i wykorzystania jego zasobów oraz mechanizmów rządzących zmianą społeczną mającą przełożenie nie tylko na zachowania jednostek i grup społecznych ale również na funkcjonowanie organizacji w nowej rzeczywistości społecznej. To również kwestia umiejętnego komunikowania o zagrożeniach i sposobach radzenia sobie z nimi na poziomie państwa, organizacji i obywatela.

Zagrożenie przestępczością w Polsce jest raczej niewielkie, natomiast „poczucie tego zagrożenia jest w społeczeństwie, jak pokazują kolejne badania opinii publicznej, ogromne. Przyczyny tego zjawiska są dość dobrze poznane. W połowie lat osiemdziesiątych około 30 proc. Polaków uważało, że zarówno ich najbliższa okolica jak i Polska jest niebezpieczna a ok. 70 proc., była przeciwnego zdania. W połowie lat dziewięćdziesiątych proporcje te odwróciły się około 70 proc. uważa, że Polska jest krajem niebezpiecznym, ale najbliższą okolicę za niebezpieczną uważa nadal ok. 30 proc. Polaków. Jak wynika z badań, informacje o stanie bezpieczeństwa najbliższej okolicy ludzie czerpią z oświadczenia własnego i swoich najbliższych” [Widacki 1998]. Badania wskazują jak ważne jest komunikowanie się ze społeczeństwem w sprawach dotyczących bezpieczeństwa publicznego oraz w jaki sposób wizerunek organizacji odpowiedzialnych za to bezpieczeństwo może wpłynąć na ocenę zagrożenia ze strony przestępczości.

Strach przed przestępczością jak i poczucie bezpieczeństwa są bardzo subiektywne, ale trzeba pamiętać, że jeśli ludzie zdefiniują jakąś sytuację jako prawdziwą to prawdziwe będą konsekwencje ich zachowań. Stąd tak ważnym obszarem staje się komunikacja z otoczeniem, całym systemem społecznym oraz budowanie wizerunku służb przez zewnętrzny

i wewnętrzny public relations mający w efekcie wpływ na sposób kontaktowania się przedstawicieli tych służb z obywatelami i mediami, a poprzez nie ze społeczeństwem. Tymczasem „aż 25% dziennikarzy mających codzienny kontakt z policją uznało, że ta grupa zawodowa nie jest przygotowana do udzielania wyjaśnień mediom. W szczególności zwrócono uwagę na tak poważne mankamenty, jak nieuprzejme traktowanie ze strony funkcjonariuszy, brak przedstawicieli policji (innych niż rzecznik) mogących kompetentnie udzielić informacji, brak elementarnego przygotowania do współpracy z mediami na miejscu zdarzenia. Ogólna ocena kontaktu z policjantami na miejscu zdarzenia w skali od 1 do 5 wynosiła 2,76. Dziennikarze szacowali również, na ile kierownicy jednostek wykorzystują w swojej pracy narzędzia PR. Połowa respondentów uznała, że wykorzystują je w niewielkim stopniu” [Hytrek, Kacprzyńska 2007]. PR tego segmentu bezpieczeństwa publicznego nie jest więc najlepszy i wymaga na pewno pewnego przeorientowania w budowie wizerunku, ale także i przygotowania kadry policyjnej do kontaktów z mediami. Ponadto sfera medialna w znaczącym stopniu generuje również ocenę pracy policji.

Rola opinii publicznej, która jest traktowana jako głos społeczeństwa ma pełnić rolę integracyjną i kontrolną, zobowiązuje organizacje do poszukiwania rozwiązań. Innym ważnym czynnikiem jest wiedza i informacja, które stają się niezbędnym zasobem.

Badania opinii społeczeństwa wskazują na różną ocenę pracy policji na przestrzeni ostatniej dekady. Jako przykład można podać wybrane dane CBOS, które wskazują jak w szybko zmieniającej się rzeczywistości trudno jest uchwycić obiektywny świat dający poczucie bezpieczeństwa.

Media wzmacniają schematyczne pojmowanie świata, coraz częściej właśnie przez nie postrzegamy świat jako bezpieczny i spójny lub pełen zagrożeń i niebezpieczeństw. Dopiero wiedza własna, przefiltrowana, ułatwiająca dystans do otaczającej rzeczywistości może nam dać w miarę obiektywne poczucie życiowego umocowania. Często jednak bywa, że ta wiedza jest szkieletem, formą ogólną, którą dopiero wypełniamy tym co nas otacza tj. doświadczeniem, nowymi informacjami pochodzącymi z różnych grup, w których funkcjonuje jednostka, mediów oraz głównych aktorów społecznych. W ten sposób każdego dnia przeformułowuje swoją rzeczywistość w sposób bardziej lub mniej świadomy.

**Tab. 1 Prezentacja wybranych opinii dotyczącej funkcjonowania Policji
w ostatniej dekadzie**

Rok	Centrum Badania Opinii Społecznej	KOMUNIKAT Z BADAŃ
1	2	3
BS/16/16/ 98	Opinie o wydarzeniach w Słupsku, roli policji i mediów	Zdaniem większości ankietowanych: • policjanci generalnie nie są przygotowani do interwencji w tego rodzaju sytuacjach. • dominuje opinia, że Polacy nie są przychylnie nastawieni do policji i raczej nie pomagają jej w pracy. Najbardziej sprzyjające policji opinie mają grupy - z różnych względów - słabsze, mogące częściej niż inni obawiać się o siebie - a więc kobiety, osoby starsze, gorzej sytuowane i mniej wykształcone.
BS/65/ 2000	Opinie o pracy, uprawnieniach i wyszkoleniu Polskiej policji	• polska policja jest źle przygotowana do pracy w niecodziennych okolicznościach • powinna mieć większe niż dotychczas uprawnienia do użycia broni w pościgu za przestępcą. • w walce z przestępcami należy minimalizować ewentualne straty, jakie podczas interwencji mogą ponieść ludzie będący postronnymi świadkami zdarzeń. • blisko połowa ankietowanych aprobuje policję • dwie piąte wyraża się o niej krytycznie.
BS/84/ 2002	Opinie w sprawie zmiany przepisów o użyciu broni przez policjantów	Możliwości zwiększenia skuteczności działania polskiej policji badani zdecydowanie najczęściej wymieniali: • czynniki zewnętrzne, niezależne od policji. • dofinansowanie policji w sprzęt • zwiększenia liczby etatów w policji i podniesienia zarobków policjantów. • rozszerzenie jej uprawnień, mniejsze skrepowanie przepisami. • podniesienie poziomu wyszkolenia policjantów i staranniejsza rekrutacja do pracy w policji.

Tab. 1 (cd.)

1	2	3
		Mniej ankietowanych mówiła o potrzebie zmniejszenia biurokracji, a zwiększenia liczby patroli na ulicach. Postulowano raczej sporadycznie, potrzebę poddania policji większej kontroli, zwalczania korupcji w policji. Badani, którzy upatrują możliwości zwiększenia skuteczności walki z przestępczością w: • działaniu wymiaru sprawiedliwości, • zaostrzeniu polityki karnej, • konieczności wprowadzenia zmian w przepisach prawa, zmierzających do jego większej surowości. Propozycja, by w pewnych sytuacjach policjanci mieli prawo strzelania bez ostrzeżenia, prawie powszechnie uważana jest za słuszną (badanie realizowano po głośnym zabójstwie policjanta na służbie.
BS/116/2004	Działalność policji w miejscu zamieszkania. Dopuszczalne użycie broni i środków przymusu bezpośredniego	• Polacy są w większości zadowoleni z działalności sił policyjnych w swojej okolicy, • stosunkowo dobrze oceniają przygotowanie policjantów, uważają, że są chętni do pomocy mieszkańcom. • w miastach, zwłaszcza dużych, zadowolenie z pracy policji w miejscu zamieszkania wyrażano dużo rzadziej niż na wsi. Wyniki omawianego badania potwierdzają zaobserwowaną wcześniej prawidłowość: • Polacy są restrykcyjni, uważają, że policja działa zbyt łagodnie, skłonni są dać jej dodatkowe uprawnienia, jeżeli poprawiłoby to bezpieczeństwo obywateli.
BS/77/2007	Czy na co dzień czujemy się bezpiecznie?	Na wyraźny wzrost pozytywnych opinii zarówno o stanie bezpieczeństwa w kraju, jak i poczucia bezpieczeństwa osobistego składają się dwa zjawiska. 1) spadek przestępczości kryminalnej, szczególnie przestępstw najcięższych, jaki obserwujemy od początku bieżącej dekady,

Tab. 1 (cd.)

1	2	3
		2) mamy do czynienia ze zjawiskiem natury psychospołecznej. O ile na początku lat dziewięćdziesiątych wyraźny wzrost przekonania, że Polska jest krajem, w którym nie żyje się bezpiecznie, spowodowany był tym, że publikowane w mediach bez ograniczeń (odmiennie niż w latach poprzednich) informacje o różnego rodzaju działaniach przestępczych silnie oddziaływały na świadomość nieprzyzwyczajonych do tego odbiorców, o tyle po ponad dziesięciu latach nastąpiło pewne „oswojenie się” z nową rzeczywistością i przekazy medialne na ten temat nie robią już takiego wrażenia jak kiedyś. Z jednej więc strony postępujący od kilku lat spadek przestępczości, z drugiej zaś przyzwyczajenie się do tego, że zjawisko przestępczości występuje i mówią o nim media, powodują przełamywanie stereotypu Polski jako kraju o dużym zagrożeniu przestępczością.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych www.cbos.pl

Widoczne to jest w sferze informacji przekazywanej do społeczeństwa i kwestii odpowiedzialności za nią zarówno ze strony głównych aktorów życia publicznego jak i dziennikarzy. „Troska o jakość informacji jest dzisiaj ważnym problemem i jednocześnie postulatem” [Dyczewski 2009, ss. 127]. Informację powinna charakteryzować „prawdziwość, adekwatność (dokładność), kontekstowość, wiarygodność, jednoznaczność, wolność od komentarza, zrozumiałość i jasność językowa, poszanowanie godności osoby ludzkiej i prawa, ważność, przewidywalność” [Dyczewski 2009, ss. 124]. Ponadto ci, którzy je przekazują powinni odznaczać się odpowiednimi cechami, takimi jak: kompetencja, niezależność, bezstronność, odpowiedzialność, uczciwość i fachowość w sensie warsztatowym, dokładność, wiarygodność źródeł, obiektywizm [Dyczewski 2009, ss. 125–126]. Tymczasem przekaz informacji do mediów i w mediach opiera się na zasadzie współtworzenia spektaklu. Ryszard Kapuściński stwierdził, że „dzięki rewolucji elektronicznej i komunika-

cyjnej świat biznesu odkrył, że prawda nie jest tak istotna i nieistotna jak jest nawet walka polityczna; tym co ważne w informacji, stał się spektakl. I w momencie kiedy stworzyliśmy tę informację – spektakl, możemy ją wszędzie sprzedać. Im bardziej widowiskowa, tym więcej pieniędzy możemy zarobić” [Kapuściński 2007, ss. 147].

Spoglądając na media w kontekście gofmanowskiego teatru życia, należy zastanowić się jak w takim razie skonstruować spójną strategię komunikacyjną organizacji aby wykorzystać wartość informacji i kompetencję osób je przekazujących aby spożytkować ją do budowy strategii bezpieczeństwa. Odnosząc się do metafory E. Gofmana istnieje potrzeba dostosowania informacji do współczesnych spektakli medialnych tak, żeby w efekcie były korzystne zarówno dla organizacji jak i dla jej otoczenia a w obszarze bezpieczeństwa publicznego – dla społeczeństwa.

Ocena pracy Policji jest nie tylko zabiegiem medialnym mającym na celu poprawienie wizerunku tej organizacji zwłaszcza w sytuacjach trudnych. To informacja płynąca zarówno do systemu społecznego tej organizacji – policjantów i pracowników cywilnych jak i do otoczenia – społeczeństwa.

Bibliografia

- Czapska J. (2004), *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki państwa*, Wydawnictwo Polpress. Kraków.
- Czapska J., Wójcikiewicz J. (1999), *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków.
- Dyczewski L. (2009), *Terroryzm w mediach, sensacja i spektakl, odpowiedzialność i informacja*. W: *Polityka medialna instytucji państwowych w obszarze zagrożeń terrorystycznych. Materiały z II edycji konferencji z cyklu przeciwdziałanie terroryzmowi*, Warszawa, 18 listopada 2008, T.9, Biblioteka Bezpieczeństwa Narodowego Warszawa .
- Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.
- Fukuyama F. (1995), *Trust: the Social Virtues and the Creations of Prosperity*. Free Press, New York.
- Hirschman A.O. (1995), *Lojalność, krytyka, rozstanie, reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków.
- Hytrek M., Kacprzyńska M. (2007), „Słowa to nabite pistolety” – J. P. Sartre [w:] „Kwartalnik policyjnym” nr 2, wydanie internetowe <http://www.kwartalnik.csp.edu.pl/nr2/media.html>.

- Jastrzębski B. (2003), *Obywatel a demokratyczne państwo prawa*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. Józef Filipek, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej, Bielsko Biała.
- Kapuściński R. (1994), *Rozmowa trzecia. Innego świata nie będzie, czyli media, dusza i pieniądze*, [w:] R. Kapuściński: *nie ogarniam świata.*, Z Ryszardem Kapuścińskim spotykają się Witold Bereś i Krzysztof Brunetko. Świat Książki, Warszawa 2007.
- Marody M., Rychard A., Giza-Poleszczuk A. (2000), *Strategie i systemy. Polacy w obliczu zmiany społecznej.* Wydawnictwo IFIS PAN Warszawa.
- Moczuk E. (2007), *Służby policyjne w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Słowackiej*, Prevention of and Fight Against Crime 2007 With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme European Commission – Directorate-General Justice, Freedom And Security.
- Morawski L. (1992), *Spór o model polityki prawa – ujęcie systemowe*, „Państwo i Prawo”, , nr 9
- Pieprzny S. (2003), *Szczególne prawne formy działania organów bezpieczeństwa i porządku publicznego /zagadnienia wybrane*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, (red.) Józef Filipek, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej, Bielsko Biała.
- Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego: studia dedykowane prof. Wincentemu Bendarkowi*, (2002), (zespół red.) S.Pikulski, W.Pływaczewski, J.Dobkowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Roberg R.R., Kuykendall J. (1993), *Police & Society*, Belmont, Wadsworth Publishing Company.
- Szczepański J. (1972), *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa.
- Sztompka P. (1996), *Zaufanie: warunek podmiotowości społeczeństwa*, [w:] *Oblicza społeczeństwa*, (red.) Krzysztof Gorlach, Zygmunt Seręga, Uniwersytet Jagielloński, Kraków
- Widacki J. (1998), *Przebudzone upiory*, *Polityka* - nr 28 (2149) z dnia 11-07-1998.
- Widacki J. (1999) *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji*, [w:] *Druga fala polskich reform*, (red.) Lena Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- <http://www.cbos.pl> OCENA DZIAŁALNOŚCI POLICJI JAKO INSTYTUCJI WG. CBOS (1996 - III 2009).
- www.polityka.pl.

Summary

Opinion of the work of the police is connected with trust, the attitude of the society of her and communicating the organization with her surroundings. The trust gives the possibility of cooperation and attitudes are shape in the direct contact with organization and her representatives. Attitudes in the face of the police are shaped the consequence of citizens and the influence of the media own experiences and the declared help of the police is not the same what actual her help.

*Grzegorz Lisowski**

SWSPiZ w Łodzi

Rola sił zbrojnych podczas powodzi

1. Wprowadzenie

Powódź jako naturalne zjawisko losowe, spowodowane gwałtownym topnieniem śniegów lub intensywnymi deszczami, zlodzeniem rzek, nawałnymi, krótkotrwałymi burzami, silnymi wiatrami na wybrzeżu od morza w kierunku lądu – jest jednym z groźniejszych żywiołów zagrażających egzystencji człowieka. Jest to zjawisko, którego nie można ściśle określić co do czasu, miejsca i wielkości (rozmiarów) wystąpienia.

Ochrona przed powodzią wymaga znajomości praw przyrody, prognozowania zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych, związków tych zjawisk z zagadnieniami ekonomicznymi oraz dużej praktycznej wiedzy i doświadczenia z zakresu problematyki hydrotechnicznej i gospodarczej. Walka ze skutkami powodzi należy do ważniejszych zadań organów administracji państwowej i będących w jej podporządkowaniu jednostek ratowniczych.

Zmienne warunki atmosferyczne utrzymujące się przez okres maja i czerwca, opady deszczu oraz krótkotrwałe ulewy na przełomie lipca i sierpnia spowodowały powodzie, zalania, podtopienia. Wylały rzeki Wisła i Odra. „Rzeczki” wydające się na ogół spokojne, gdzie przez wiele lat nie występowały ze swoich koryt zamieniały się w rwące potoki.

* dr inż. Grzegorz Lisowski, Katedra Logistyki, SWSPiZ w Łodzi.

Zniszczeniu lub uszkodzeniu uległy kilometry wałów przeciwpowodziowych. Bielsko Biała, okolice Kazimierza Dolnego, Opola Lubelskiego i Legionowa, Płock, Czechowice-Dziedzice, Bieruń, Zabrze, Chełm Śląski, Sandomierz, Opole, Oława, Popielów, Wrocław, Warszawa, Bogatynia i Zgorzelec to niektóre miejscowości, gdzie żołnierze stawili się natychmiast na prośbę lokalnych sztabów kryzysowych [*Powodziowy teatr...*, s. 5]. Zniszczeniu uległy zakłady pracy, wysypiska śmieci, ujęcia wody pitnej, oczyszczalnie ścieków, sklepy, gospodarstwa, domy mieszkalne, maszyny i sprzęt rolniczy. Uprawy chmielu, zbóż. Bardzo ucierpiało sadownictwo. Pojawiły się osuwiska które są nie mniej groźne niż powódzie, zostały uszkodzone drogi i mosty. Siły Zbrojne, oprócz zadań dotyczących przygotowania i prowadzenia działań wojennych, tzw. zadań **obronnych** oraz zadań **stabilizacyjnych i prewencyjnych w czasie pokoju**, realizują **zadania reagowania kryzysowego**. Zmieniające się zagrożenia wymuszają wykorzystanie potencjału wojska do działań innych niż wojna. Główny wysiłek, dotyczący niesienia pomocy poszkodowanym spoczął na jednostkach dyslokowanych na południu kraju, będących w podporządkowaniu Ministra Obrony Narodowej, w tym Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Rodzaje Sił Zbrojnych (RSZ) tj. Wojska Lądowe (WL), Siły Powietrzne (SP), Marynarka Wojenna (MW), Wojska Specjalne (WSpec) oraz Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych (IWsp SZ) i Żandarmeria Wojskowa (ŻW) są podstawowymi elementami systemu obronności państwa. Ich zadaniem głównym jest ochrona i obrona niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej (RP) i niepodzielność jej terytorium, zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności granic oraz udział w przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym.

Przeznaczenie i zadania RSZ:

- Wojska Lądowe – przeznaczone do zapewnienia obrony przed atakiem powietrzno-lądowym, w obliczu każdej formy zagrożenia militarnego, do wykonywania zadań operacyjnych i taktycznych w skomplikowanych warunkach technicznych, meteorologicznych i bojowych;
- Siły Powietrzne – przeznaczone do przeciwdziałania naruszeniom i obrony przestrzeni powietrznej RP oraz wsparcia Wojsk Lądowych i Marynarki Wojennej RP;

- Marynarka Wojenna – przeznaczona do obrony granicy morskiej państwa i strefy odpowiedzialności sojuszniczej, ochrony żeglugi i interesów gospodarczych Polski na akwenach morskich i obrony Wybrzeża przy współdziałaniu z innymi rodzajami sił zbrojnych oraz Strażą Graniczną i administracją morską;
- Wojska specjalne – wykonują zadania o znaczeniu strategicznym i operacyjnym w okresie pokoju, kryzysu i wojny: rozpoznawcze, dywersyjne, odbijanie zakładników z rąk terrorystów.

Wszystkie RSZ utrzymują wojska o wysokim stopniu gotowości, zdolne do szybkiego reagowania na każdy rodzaj zagrożenia, w tym do natychmiastowego odparcia agresji na terytorium RP, oraz wojska o zróżnicowanym stopniu gotowości, przeznaczone do wspierania i kontynuowania operacji po pewnym okresie przygotowawczym. W skład wszystkich RSZ wchodzi:

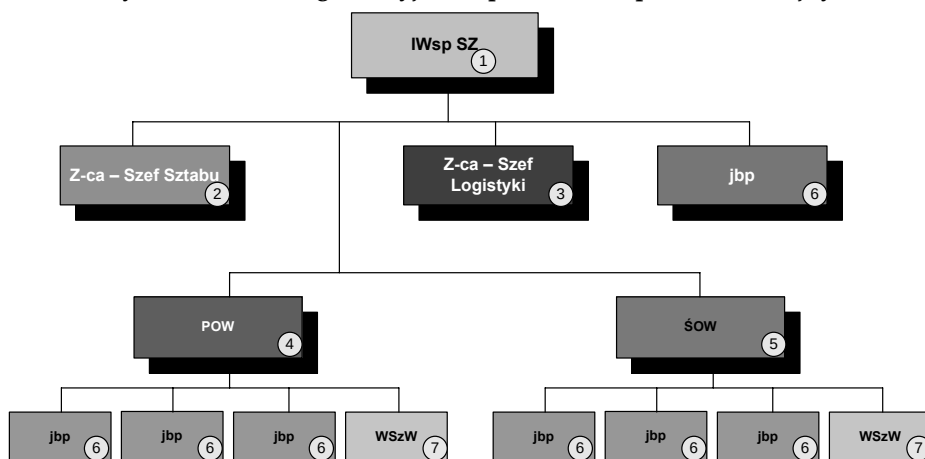
- Wojska operacyjne – przygotowane do wydzielenia i podporządkowania dowództwom NATO do działania w strukturach wielonarodowych, w tym także poza granicami kraju;
- Wojska obrony terytorialnej – pozostające pod dowództwem narodowym, przeznaczone do prowadzenia działań na obszarze kraju.

Poza strukturą dowodzenia RSZ są natomiast:

- Wywiad i Kontrwywiad Wojskowy – uczestniczące w reagowaniu kryzysowym, jednak ze względu na przydzielony zakres zadań pełniące przede wszystkim funkcje w zakresie monitorowania sytuacji kryzysowych;
- Żandarmeria Wojskowa – zapewnia przestrzeganie dyscypliny wojskowej, ochronę życia i zdrowia oraz mienia przed bezprawnymi zamachami na te dobra, ochrania VIP, odpowiada za bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrania tajemnicę państwową i służbową, zapobiega popełnianiu przestępstw i wykroczeń, wykrywa je oraz ściga sprawców;
- Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych – wykonuje zadania zabezpieczenia logistycznego jednostek Wojska Polskiego stacjonujących na obszarze kraju jak i tych poza granicami

Strukturę organizacyjną Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych przedstawiono na rys. 1.

Rys. 1. Struktura organizacyjna Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych



- ① - Szef Inspektoratu Wsparcia SZ
- ② - Zastępca Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ – Szef Sztabu
- ③ - Zastępca Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ – Szef Logistyki
- ④ - Dowódca Śląskiego Okręgu Wojskowego
- ⑤ - Dowódca Pomorskiego Okręgu Wojskowego
- ⑥ - jednostki bezpośrednio podległe
- ⑦ - jednostki bezpośrednio podległe

Źródło: Opracowanie własne.

2. Akty prawne normujące wsparcie administracji publicznej przez Siły Zbrojne w realizacji zadań z zakresu reagowania kryzysowego

Zadania z zakresu reagowania kryzysowego realizowane są przez Siły Zbrojne RP na podstawie:

- ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 241, poz. 2416 z późn. zm.);

- ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z dnia 21 maja 2007 r.);
- ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. nr 62 poz. 558 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 113 poz. 985 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji (Dz. U. nr 7 poz. 58 z późn. zm.).

Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków oraz w akcjach poszukiwania i ratowania życia [Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 241, poz. 2416 z późn. zm.), art. 3, ust 1a]. Ponadto przewiduje się użycie Sił Zbrojnych RP do działania na rzecz układu pozamilitarnego w celu przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym w warunkach ogłoszenia stanów nadzwyczajnych w warunkach ogłoszenia stanu wyjątkowego [Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 113 poz. 985 z późn. zm.), art. 11. p 1.].

Na mocy postanowienia Prezydenta RP SZ mogą być użyte do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa w warunkach ogłoszenia stanu klęski żywiołowej [Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 113 poz. 985 z późn. zm.), art. 11. p. 3].

Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały i oddziały SZ, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. W ramach reagowania na zagrożenia kryzysowe na terenie kraju Siły Zbrojne biorą udział w:

- działaniach antyterrorystycznych;
- zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych;
- akcjach odśnieżania;
- akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych;
- rozpoznaniu i likwidacji skażeń spowodowanych awarią chemiczną (wypadkiem radiacyjnym) lub aktem terroru;

- oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych;
- akcjach poszukiwawczo-ratowniczych;
- działaniach przeciwepidemicznych.

Wsparcie przez SZ RP organów administracji publicznej w realizacji zadań z zakresu reagowania kryzysowego następuje w przypadku, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające oraz w przypadku, gdy nie posiadają one specjalistycznego sprzętu będącego tylko na wyposażeniu wojska. Użycie oddziałów i pododdziałów SZ RP do realizacji zadań z zakresu reagowania kryzysowego nie może ograniczać ich zdolności do realizacji zadań konstytucyjnych i umów międzynarodowych.

Do działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których biorą udział SZ należy [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie zasad udziału pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania* (Dz. U. z dnia 10 marca 2003 r.), § 2.1.]:

1. Współudział w monitorowaniu zagrożeń.
2. Wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń.
3. Wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych.
4. Ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia.
5. Wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach.
6. Współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń.
7. Izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej.
8. Wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych dobrach kultury.
9. Prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach sz rp.

10. Usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu sz rp.
11. Likwidowanie skażeń i zakażeń biologicznych.
12. Wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej.
13. Współudział w zapewnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych.
14. Udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych.

Udział oddziałów SZ w realizacji działań ratowniczych lub prewencyjnych następuje na podstawie [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie zasad udziału pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania* (Dz. U. z dnia 10 marca 2003 r.), § 3.1]:

1. Planu reagowania kryzysowego opracowanego przez rządowy zespół reagowania kryzysowego ¹;
2. Planu reagowania kryzysowego opracowanego przez Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej, o ile stan klęski żywiołowej jest wprowadzony na obszarze większym niż jedno województwo.

Wyżej wymienione plany podlegają uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej w zakresie:

- warunków użycia oddziałów SZ w działaniach ratowniczych lub prewencyjnych;
- składu i wyposażenia oddziałów SZ, a także zabezpieczenia logistycznego wymaganego do realizacji powierzonych zadań;
- przedsięwzięć realizowanych przez działające na terenie województwa jednostki organizacyjne, których celem będzie zabezpieczenie logistyczne oddziałów SZ, w tym w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, pomocy medycznej, zabezpieczenia materiałowo-technicznego i łączności;

¹ Plan reagowania kryzysowego (PRK) tworzy się na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i aktualizuje się nie rzadziej niż dwa lata. W skład PRK wchodzi plan główny, procedury reagowania kryzysowego, załączniki funkcjonalne planu głównego (tylko na poziomie krajowym i wojewódzkim).

- korzystania przez oddziały SZ z elementów infrastruktury technicznej w czasie realizacji powierzonych zadań.

Oddziały SZ mogą być przekazane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym albo jako tworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe [Ustawa o dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. nr 62 poz. 558 z późn. zm.)]. Dowodzenie tymi oddziałami odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w SZ RP.

Akty prawne jak Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o zarządzaniu kryzysowym zapewniają swoim obywatelom bezpieczeństwo. Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej [Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 21 maja 2007 r.), art. 7.1].

Działania ochronne polegają na takim przygotowaniu się organizacyjno-technicznym, żeby maksymalnie złagodzić skutki spływu wód powodziowych. Całkowita eliminacja zagrożenia powodziowego nie jest możliwa. Nawet dążenie do jej osiągnięcia nie jest celowe. Nie można doprowadzić do sytuacji, w których wartość systemu chroniącego będzie większa od wartości ochranianego majątku. Jednak oceny ekonomiczne wymagają określenia strat wynikających z ewentualnej zawodności systemu chroniącego.

Urządzeniami wodnymi i różnego rodzaju działaniami ograniczającymi skutki powodzi są przede wszystkim: zbiorniki retencyjne magazynujące nadmierny spływ wód, poldery, lokalna retencja powodziowa poprzez wykorzystanie terenu na rozlewiska rzek (starorzeczy), suche zbiorniki przeciwpowodziowe, obwałowania, regulacje rzek i potoków górskich, kanały ulgi na terenach większych aglomeracji miejskich, zalesienia szczególnie górnych partii dorzeczy rzek, likwidacja zatorów lodowych, porządkowanie międzywale rzek i terenów zalewowych, łodolamanie jak i bardzo ważny czynnik – prognozowanie i ostrzeganie przez służby IMGW zagrożeniach. Niektóre urządzenia hydrotechniczne (np. obwałowania) projektuje się jako budowle okresowo piętrzące wodę, a nie stałe, stąd przy utrzymywaniu się długotrwałych bardzo wysokich stanów wód w rzekach narażone są na częste uszkodzenia (przesiąkanie, rozmycia). Urządzenia wodne chroniące przed powodziami pro-

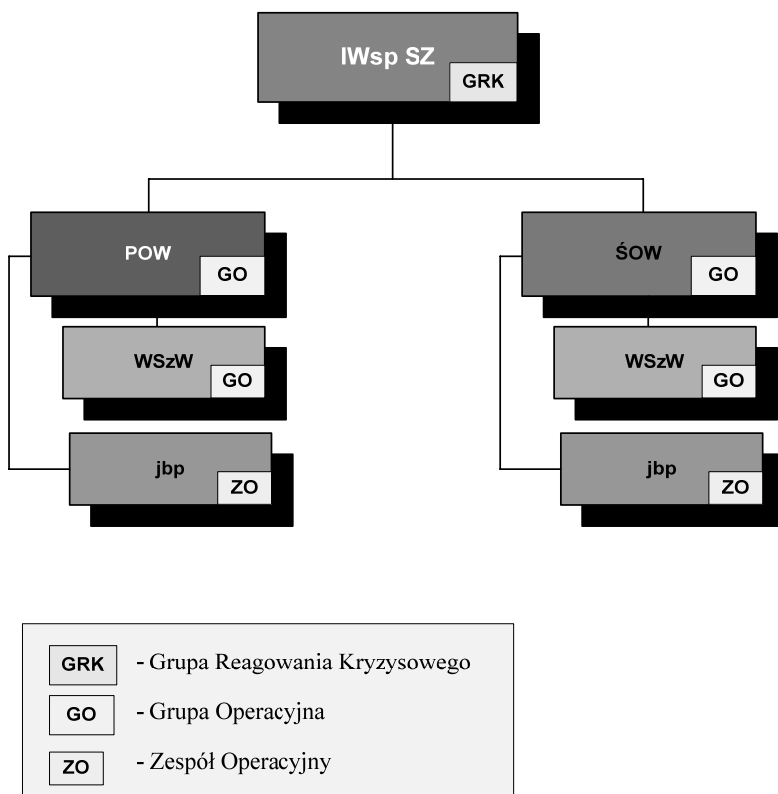
jektowane są na określone parametry. W wypadku ich przekroczenia mamy do czynienia na ogół z katastrofą budowlaną. Sytuacje ekstremalne zaistniałe na Wiśle i Odrze były efektem przejścia fali powodziowej o skali przekraczającej projektowane parametry urządzeń przeciwpowodziowych.

Wojsko w czasie tegorocznej powodzi, zgodnie z procedurami reagowania kryzysowego, tuż po ogłoszeniu pierwszych komunikatów o realnym zagrożeniu, rozpoczęło działania poprzez uruchomienie, w zależności od szczebla dowodzenia, elementów kierujących zarządzaniem kryzysowym.

3. Kierowanie udziałem sił i środków SZ w akcjach zwalczania powodzi i ich likwidacja

Zarządzenie nr 5/MON ministra Obrony narodowej z dnia 20 lutego 2002 roku w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Decyzja Nr 86/Org./P-1 Ministra Obrony Narodowej z dnia 07.10.2002 roku zmieniająca decyzję w sprawie nadania zakresów działania Dowództwom Rodzajów Sił Zbrojnych, ŻW, IWsp SZ w czasie pokoju nakłada Szefowi Sztabu Generalnego obowiązek merytorycznego nadzoru oraz koordynowania działaniami Rodzajów Sił Zbrojnych i ŻW, IWsp SZ w czasie akcji ratowniczych. W celu sprawnego kierowania udziałem Sił Zbrojnych w sytuacjach kryzysowych aktywowana jest Grupa Reagowania Kryzysowego MON, Grupy Reagowania Kryzysowego Wojsk Lądowych, Marynarki Wojennej, Sił Powietrznych, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej oraz Dowództwa Garnizonu Warszawa i Inspektoratu Wsparcia jako Grupy Operacyjne. Strukturę organizacyjną Grupy Reagowania Kryzysowego Rodzaju Sił Zbrojnych przedstawiono na rys. 2.

**Rys. 2. Struktura organizacyjna Grupy Reagowania Kryzysowego
Rodzaju Sił Zbrojnych wariant**



Źródło: Opracowanie własne.

Podczas akcji przeciwpowodziowej w zależności od skali zjawiska grupy są aktywowane i przejmują zadania kierowania siłami i środkami użytymi do zwalczania powodzi. Wojsko rozpoczęło działania zanim wylały rzeki i popękały wały powołując do działania GRUPY i ZESPOŁY OPERACYJNE (GO) (ZO) z chwilą wystąpienia zagrożenia powodziowego w którymś z województw leżących w rejonie administrowanym przez okręgi wojskowe. Istniejące dwa okręgi Śląski Okręg Wojskowy (ŚOW) i Pomorski Okręg Wojskowy (POW) są podporządkowane IWsp SZ rys. 1. Położenie terytorialny okręgów wojskowych przedstawiono na rys. 3.

Rys. 3. Położenie terytorialne Śląskiego i Pomorskiego Okręgu Wojskowego

Źródło: Opracowanie własne.

Zadaniem GO jest koordynacja i kierowanie w ścisłym współdziałaniu z Wojewódzkimi Sztabami Wojskowymi (WSzW których przedstawicielem jest członkiem Zespołu Reagowania Kryzysowego szczebla wojewódzkiego), wojskami biorącymi udział w akcji przeciwpowodziowej na terenie danego województwa. Odpowiadają one głównie za planowanie i kierowanie udziałem wydzielonych jednostek wojskowych w akcji przeciwpowodziowej oraz organizowanie współdziałania wojska z terenowymi Zespołami Reagowania Kryzysowego (za pośrednictwem organów terenowej administracji wojskowej tj. Wojewódzkich Sztabów Wojskowych (WSzW) i Wojskowych Komend Uzupełnień (WKU)).

5. Procedury wprowadzania sił i środków SZ do zwalczania powodzi i ich likwidacji

Włączanie się wyznaczonych jednostek wojskowych do akcji przeciwpowodziowej następuje na rozkaz dowódcy określonego szczebla, dowódców rodzajów sił zbrojnych albo na wezwanie wojewódzkich

zespołów reagowania kryzysowego. Wzywanie jednostek wojskowych do akcji przeciwpowodziowej przez wojewódzkie zespoły reagowania kryzysowego powinno nastąpić tylko w razie powstania groźnej sytuacji w czasie spływu lodów lub wysokich stanów wód. Wprowadzenie jednostek wojskowych do akcji przeciwpowodziowej odbywa się następującymi sposobami.

Podstawowy – Zespół Reagowania Kryzysowego określonego szczebla rejonu, w którym wystąpiło zagrożenie - powiadamia swoje ogniwa nadrzędne, a te poprzez WSzW powiadamiają GO okręgu wojskowego, GRK RSZ, Sztab kryzysowy MON, które zarządza przystąpienie do akcji określonych planem sił i środków wojskowych;

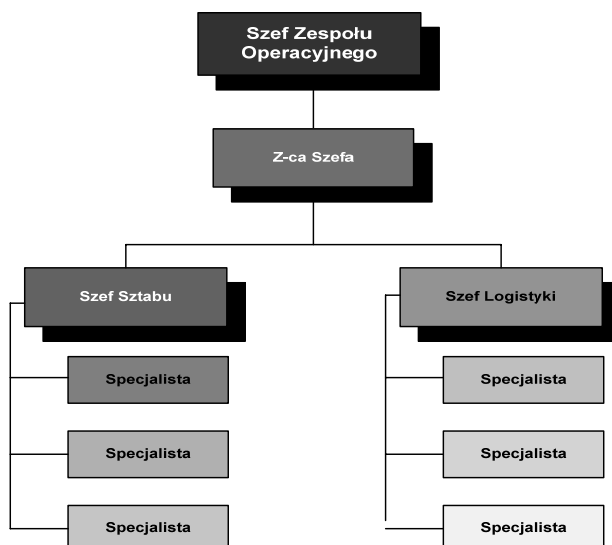
Alarmowy – dowódca jednostki wojskowej znajdującej się na obszarze lub sąsiedztwie wystąpienia klęski żywiołowej samodzielnie podejmuje decyzję o przystąpieniu do akcji, a następnie melduje o powyższym fakcie do dowództwa OW.

Nakazowy – włączenie się wyznaczonych jednostek wojskowych do akcji następuje na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej lub na rozkaz Szefa Sztabu Generalnego WP, dowódcy rodzaju sił zbrojnych, okręgu wojskowego, flotylli, jednostki wojskowej. Sposób ten stosowany jest do efektywnego wykorzystania zasobów Sił Zbrojnych RP i wykonania otrzymanego zadania. Ponadto sposób ten stosuje się w ramach współdziałania Sztabu Kryzysowego MON i Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. ZO” organizowany jest na bazie komórek wewnętrznych tworzących. W skład ZO wchodzi:

- Kierownictwo;
- Grupa Dowodzenia;
- Grupa Wsparcia Dowodzenia;
- Sekcja Analizy i Oceny Zagrożeń;
- Grupa Zabezpieczenia Działań.

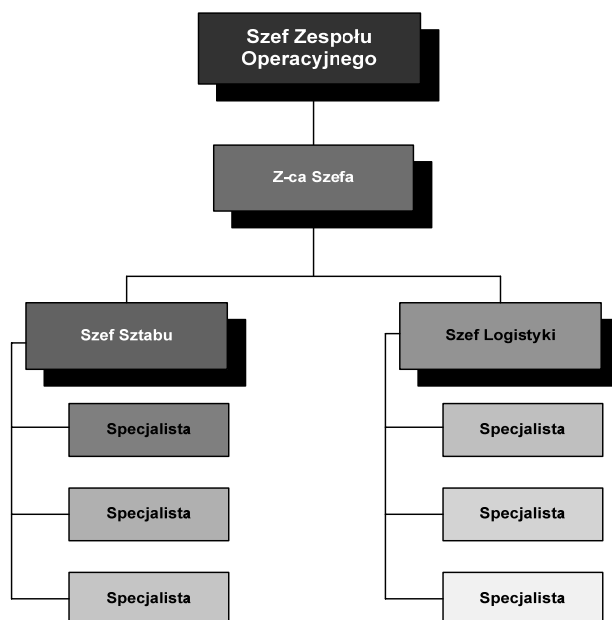
W zależności od potrzeb Szef Zespołu Operacyjnego może dodatkowo powołać do składu zespołów funkcjonalnych, specjalistów z innych komórek wewnętrznych jednostki organizacyjnej. Na rys. 3. przedstawiono strukturę organizacyjną Grupy Operacyjnej natomiast na rys. 4. przedstawiono strukturę organizacyjną Zespołu Operacyjnego.

Rys. 3. Struktura organizacyjna Grupy Operacyjnej – wariant



Źródło: opracowanie własne

Rys. 4. Struktura organizacyjna Zespołu Operacyjnego – wariant



Źródło: opracowanie własne

6. Powódź jako teatr działań SZ

Trudno dzisiaj o dokładną statystykę, w której jednoznacznie można określić ilość żołnierzy biorących udział w akcji powodziowej. Szacuje się, że z uwzględnieniem zmian przy pracy podczas pierwszej i drugiej fali powodziowej pomoc niosło ponad 10 tysięcy wojskowych [*Pomoc w cenie*, Polska Zbrojna nr 35 (2010), s. 22–23]. Do tego należy doliczyć żołnierzy wchodzących w skład sztabów reagowania kryzysowego MON, SG WP, grupy operacyjne z WSzW i WKU, zespoły operacyjne jednostek bezpośrednio biorących udział w walce z żywiołem. Jest to ok. 200 żołnierzy. Kolejni to ci którzy bezustannie monitorowali sytuację i sprawnie kierowali akcją ratowniczą.

Tak jak już wspomniałem wcześniej, wojsko rozpoczęło działania z chwilą ukazania się pierwszych komunikatów o zagrożeniu. Na szczęblu Ministra Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego WP, RSZ i IWsp SZ powołano zespoły i grupy które monitorowały sytuację, jednocześnie zbierając dane dotyczące posiadanych sił i środków. Oczywiście mam tu na myśli środki mogące wziąć udział w niesieniu pomocy poszkodowanym. Dotyczyło to wszystkich jednostek SZ. Przegrupowano żołnierzy i sprzęt w rejon prawdopodobnego zagrożenia. Z chwilą narastania zagrożenia powodziowego przystąpiono do działań.

Na poziomie powiatu komendanci wojskowych komend uzupełnień, jako ci którzy bardzo dobrze znają teren, ludzi, zagrożenia i potrzeby weszli w skład powiatowych i miejskich zespołów zarządzania kryzysowego. Ich rozpoznanie było nieocenione dla grup operacyjnych utworzonych w wojewódzkich sztabach wojskowych. Szefowie tych sztabów, w czasie powodzi byli najważniejszymi przedstawicielami SZ na terenach zalanych oraz reprezentowali SZ w wojewódzkich centrach zarządzania kryzysowego.

Za ich pośrednictwem wojewodowie występowali do ministra obrony o udzielenie pomocy przez żołnierzy [*Powodziowy teatr działań*, s. 5]. Ze względu na dynamiczny rozwój sytuacji powodziowej, często odstępowano od procedur ustawowych i poprzez przedstawiciela wojska (Szefa WSzW), grupę operacyjną okręgu, zespołu operacyjnego jednostki

wojskowej lub jednostek kierowano żołnierzy w rejon najbardziej zagrożony.

W pierwszych dniach powódź objęła południe kraju, jest to rejon odpowiedzialności ŚOW. W dowództwie okręgu podejmowano najważniejsze decyzje dotyczące udziału wojska w przeciwdziałaniu skutkom powodzi. Zaangażowane były wszystkie grupy, zespoły i służby operacyjne na wszystkich szczeblach dowodzenia. Począwszy od Sztabu Generalnego WP po wszystkie RSZ, ŻW, IWsp SZ.

Pomoc niesiona przez żołnierzy miała różny charakter. Władze samorządowe, sami poszkodowani, zalanych terenów bardzo sobie chwalą pływające transportery samobieżne PTS-M. Na rys. 5. Przedstawiono dane taktyczno techniczne transportera pływającego PTS-M.

Rys. 5. Dane taktyczno techniczne transportera pływającego PTS-M



PTSM w liczbach	
Ciężar	17,7 tony
Długość	1,5 metra
Wysokość	2,64 metra
Prześwit	0,4 metra
Ładowność	10 ton w wodzie, 5 ton na lądzie
Moc silnika	350 koni mechanicznych
Prędkość	- na lądzie 42 kilometry na godzinę, 30 km na godzinę z 5 tonami); - w wodzie 10,6 kilometrów na godzinę z 10 tonami)
Zasięg	500 kilometrów
Przeszkody pionowe	0,65 metra
Rowy o szerokości	2,5 metra
Załoga	dwie osoby



Przyczep P-PTS	
Ciężar	2,66 tony
Ładowność	4 tony
Długość	8,38 metra
Szerokość	2,37 m (w położeniu eksploatacyjnym 4,03 m)
Wysokość	1,7 m (w położeniu eksploatacyjnym)

Źródło: Polska Zbrojna nr 26 (2010).

Pierwsze egzemplarze PTS-M Polska otrzymała na początku lat siedemdziesiątych XX wieku. Oczywiście jest to konstrukcja radziecka. Czołg, kołowy transporter opancerzony, bojowy wóz piechoty pozostawia w cieniu nieuzbrojony transporter pływający, ale z chwilą gdy trzeba dotrzeć do poszkodowanych, szczególnie podczas powodzi jest on niezastąpiony. Nasze SZ nie posiadają lepszego pojazdu do ewakuacji ludności, dobytku czy inwentarza. W wojsku służy ich ok. 321 szt. w tym ok. 274 w jednostkach wojskowych. Do niesienia pomocy powodziąnom użyto ok. 50 w odwodzie utrzymywano ok. 33 szt. 27 pojazdów było użytych z jednostek WL pozostała wydzielona była z jednostek podległych IWsp SZ i MW [Święto dziadka, s. 36]. Doświadczenia z powodzi pokazują że jest to niezastąpiony w przypadku pojawienia się konieczności szybkiej ewakuacji dużej liczby osób i zwierząt gospodarczych. Ograniczeniem z korzystania pojazdu jest niestety mała ilość żołnierzy posiadających i uprawnienia i doświadczenie do poruszania się tym transporterem oraz jego gąsienice. Używając ich należy liczyć się ze zniszczeniem dróg czy chodników. Poruszają się z niewielką prędkością. Mała prędkość, duże gabaryty, gąsienice sprawiają że do ich transportu potrzebne są zestawy nisko podwoziowe, aby efektywnie używać ich podczas akcji ratowniczych.

Do ewakuacji kilku bądź kilkunastoosobowych grup powodziąnom wojsko używało tzw. łodzi saperskich. Łodzie te klasyfikowano jako desantowe, przewidziane były do transportu drużyny piechoty z wyposażeniem (10 żołnierzy ok. 400 kg). Wyposażone w nowoczesne silniki zaburtowe z powodzeniem są wykorzystywane do ewakuacji poszkodowanych. W wojsku eksploatowanych jest ok. 300 szt. Lekki transport jest domeną strażaków.

Bibliografia

- Jakubczak R. (2003), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Bellona, Warszawa.
- Kaczmarek J.(2007), *Współczesne bezpieczeństwo*, AON, Zeszyt Naukowy Nr 2 (67) 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 06 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 216).
- Koziński M. (2008), *O Bezpieczeństwie Narodowym w Polsce*, Strategium, Słupsk.
- Nowak E. (2008), *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AON, Warszawa.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 06 maja 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego* (Dz. U. z 2003 r. nr 89, poz. 821).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. *w sprawie szczegółowych warunków i sposobów użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zakłócenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego* (Dz. U. z 2005 r. nr 135, poz. 1134).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu* (Dz. U. z dnia 10 marca 2003 r.).
- Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa narodowego, Praca zbiorowa, Wyd. AON, Warszawa 2002.
- Tefler H. i E. (1997), *Wojna i antywojna, jak przetrwać na progu XXI wieku*, Muza S.A. WWL. Warszawa.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. z 22 maja 2002 r. nr 62 poz. 558).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz. U. z 2002 r. nr 113, poz. 985).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. nr 206, poz. 1288, 24 października 2008 r. Weszła w życie 6 grudnia 2008 r.).
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie innych ustaw* (Dz. U. z dnia 11 lutego 2009 r.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z dnia 24 sierpnia 2005 r. z późn. zm., Tekst jednolity ustawy został ogłoszony w Dz. U. z 2003 r. nr 52; z 2004 r. nr 96; z 2005 r.; nr 100; z 2006 r. nr 191).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2007 r. nr 89, poz. 590).
- Zarządzenie nr 29 z dnia 3 października 2008 r. *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Obrony Narodowej*.

Abstract

The article shows in a synthetic way the tasks and management structure of the Armed Forces of the Republic of Poland during flood. It presents the involvement of the Armed Forces in non-military, i.e. other than war, operations. The article also points out that besides defense, stabilization and prevention tasks during peacetime, one of the tasks of the Armed Forces are crisis response operations. Basing on the available normative documents and selected literature on the subject the article depicts the structure and tasks of the Armed Forces in the area of crisis response. The article shows in a clear way the role of the Armed Forces of the Republic of Poland in the state's crisis management during flood.

Krzysztof Gąsiorek

Akademia Obrony Narodowej

Udział Sił Zbrojnych w ochronie ludności

1. Wstęp

Tragiczne wydarzenia na świecie, w tym także i w Polsce dowodzą, że władze cywilne nie dają rady i nie są w stanie zrealizować wielu zadań z zakresu bezpieczeństwa bez pomocy wojskowej. Poszczególne służby państwowe nie radzą sobie z problemami stwarzanymi przez współczesne wyzwania i zagrożenia.

We współczesnych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego trwałą i niezmienną rolę odgrywają siły zbrojne. Są narzędziem, które stanowi o tym, że państwo może się swobodnie rozwijać i kształtować swoją politykę. Ich rolę określają ustawy zasadnicze i szczegółowe. Analiza tych dokumentów pozwala stwierdzić, że oprócz klasycznych funkcji obronnych (zbrojnych) siły zbrojne powinny wspierać sektor cywilny w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb.

W NATO przyjmuje się, że możliwości wojskowe mogą być wykorzystane do wsparcia władz cywilnych w różnych operacjach. Reagowanie na katastrofy, cywilne i humanitarne aspekty wsparcia operacji pokojowych oraz działania redukujące wrażliwość ludności cywilnej na użycie broni masowego rażenia znajdują się pośród dziedzin, w których cywilny wysiłek może być wsparty i uzupełniony zdolnościami wojskowymi, na poziomie narodowym i natowskim.

Siły zbrojne nie mogą być zatem przygotowywane tylko do wojny lub uczestniczyć w misjach poza granicami kraju; muszą być zdolne do niesienia pomocy w chwili tragedii, także o charakterze niemilitarnym, udzielając wszelkiego możliwego wsparcia.

2. Właściwości i wartości organizacji wojskowej państwa

We współczesnych państwach narodowych armia narodowa jest największą i najlepiej zorganizowaną fundamentalną częścią organizacji państwowej, której sprawność decyduje o trwałości, stabilności i sile państwa oraz o zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego dla stworzenia korzystnych warunków życia i rozwoju kolejnych pokoleń.

Dla społeczeństwa armia – jej stan organizacyjny, stała obecność w terenie (garnizony, jednostki wojskowe, poligony, uczelnie i ośrodki szkolenia wojskowego itd.) oraz powiązanie z życiem i problemami miejscowych społeczności a także gotowość i zdolność natychmiastowego i skutecznego wsparcia władz i społeczeństwa w sytuacjach zagrożeń i potrzeb – stanowi reprezentację siły i sprawności własnego państwa, ostoję i oparcie wojskowe dla społeczeństwa oraz pozostałych instytucji państwa: władzy, prawa, bezpieczeństwa i porządku publicznego

Wśród wielu organizacji i instytucji państwa, organizacja wojskowa wytworzyła właściwe tylko jej i niezastępowalne przez inne organizacje cechy, które armia wnosi do życia i funkcjonowania narodu i państwa oraz organizacji ponadpaństwowych.

Z punktu widzenia rozpatrywanej problematyki najważniejsze cechy to:

- **autonomiczna struktura wojska** zapewniająca jego działanie w skrajnie niekorzystnych i nieprzewidywalnych sytuacjach łącznie z wojną. Składa się na nią m.in.: odrębny system prawny, infrastruktura wojskowa, wojskowy system szkolnictwa wojskowego i powszechnego szkolenia obywateli, system dowodzenia, system mobilizacji stanów osobowych i środków materialnych, logistyka wojskowa, inżynieria wojskowa, łączność wojskowa, żandarmeria wojskowa itd.;

- **dowodzenie wojskowe**, jako właściwa wojsku forma kierowania ludźmi, oparte na dyscyplinie wojskowej, hierarchizacji stopni i stanowisk wojskowych, hierarchizacji struktur wojskowych oraz sieci stacjonarnych i mobilnych stanowisk dowodzenia (dowództw), tworzących ściśle zcentralizowany system dowodzenia wojskami;
- **mobilność wojska**, umożliwiająca podjęcie i prowadzenie akcji i operacji wojskowych w dowolnym obszarze (rejonie) państwa, a także za granicą. Na mobilność wojska, oprócz zdolności przemieszczania się jednostek i dowództw wojskowych składa się autonomiczność logistyczna, rozpoznawcza i inżynierska, a także zdolność wsparcia wojskowego i cywilnego państwa-gospodarza dla zgrupowań operacyjnych poza narodowymi terytoriami;
- **stała gotowość bojowa wojsk**, najogólniej rozumiana jako ciągła w czasie zdolność wydzielonych sił i środków z ogólnej struktury wojska a także w każdej jednostce wojskowej do natychmiastowego podjęcia wstępnych działań bojowych czy też wsparcia wojskowego dla władz i społeczeństwa, a także do osiągania (podnoszenia) wyższych stopni gotowości bojowej, aż do pełnej gotowości bojowej włącznie;
- **niesienie wojskowej pomocy władzom i społeczeństwu** w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb. Cecha ta nabiera w ostatnich latach pierwszorzędного znaczenia i odnosi się zarówno do działania wewnątrz państwa jak i do udziału wojska w misjach zagranicznych w ramach operacji humanitarnych czy pokojowych. O ile jednak w przeszłości armia była angażowana w czasie pokoju głównie do zapewnienia bezpieczeństwa strukturom władzy oraz egzekucji prawa to współcześnie zakres przygotowania i wykorzystania armii do niesienia pomocy władzy i społeczeństwu znacznie się rozszerzył i wszystko na to wskazuje, że będzie się dalej rozszerzał. Składa się na to kilka przyczyn.

Pierwsza, to wielka przydatność organizacji wojskowej – dyspozycyjność, zdyscyplinowanie, mobilność przestrzennej lokalizacji, stałej gotowości bojowej, zdolności mobilizacyjnych oraz niemalże całego sprzętu wojskowego także do działań nieoreźnych jakimi są niesienie pomocy władzy i społeczeństwu w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych na czele

z klęskami żywiołowymi, awariami i katastrofami technicznymi a także w sytuacjach szczególnych potrzeb w rodzaju organizacji masowych zgromadzeń ludności, wzmocnienia czy uszczelnienia granicy państwowej, zwalczania terroryzmu itp. Druga, to wciąż wzrastająca skala zagrożeń niemilitarnych oraz strat ludzkich i materialnych jakie one niosą, wynikająca ze zniszczenia środowiska naturalnego, wzrostu zaludnienia i gęstości zabudowy a także negatywnych pochodnych postępu technicznego i ...społecznego. Współcześnie zagrożenia niemilitarne określa się równie groźnymi jak wojny i ich skutki. Trzecia, to absolutna niewydolność – organizacyjna i wykonawcza, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, stałych służb cywilnych – Policji, straży pożarnych, Straży Granicznej, pogotowia ratunkowego, służb komunalnych itd. do sprostania nagłemu wzrostowi – rzędu kilku do kilku tysięcy razy – potrzeb ratowniczych, ochronnych, logistycznych, inżynierskich i innych, do tego w natychmiastowym trybie. Innymi słowy, w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb zachodzi nie tylko potrzeba ale konieczność wsparcia wojskowego.

Podsumowując, przygotowanie i sprawne wypełnianie przez armię misji wsparcia wojskowego władz i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb jest jednym z największych wyzwań współczesności, któremu winna sprostać strategia wojskowa XXI wieku.

3. Aspekty prawne i organizacyjne udziału sił zbrojnych w ochronie ludności w II Rzeczypospolitej

Od samego początku odradzania się państwowości polskiej rola wojska polskiego wykraczała daleko poza ramy działalności militarnej. Było ono podstawowym narzędziem formowania jedności społecznej i narodowej. Wyrastało ponad interesy klas i mniejszości narodowych i cieszyło się wielkim prestiżem społecznym.

Podstawę prawną użycia wojsk do wsparcia władz cywilnych stanowiła konstytucja określająca w art. 61. ogólne misje sił zbrojnych: *Siły zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchnich Rzeczypospolitej*. Należy wyjaśnić, że termin „bezpieczeństwo” rozumiano bardzo szeroko i obejmował on zarówno wymiar zewnętrzny (bezpieczeństwo zewnętrzne)

jak i wewnętrzny (bezpieczeństwo wewnętrzne), przy czym bezpieczeństwo wewnętrzne obejmowało m.in. utrzymanie spokoju i porządku publicznego oraz zapobieganie i ratownictwo podczas klęsk żywiołowych.

Jedną z podstawowych dziedzin przygotowania sił zbrojnych, równoległe z wyszkoleniem bojowym, była **asystencja** rozumiana jako: pomoc udzielana przez wojsko władzom administracyjnym, gdy pomimo użycia wszelkich rozporządzalnych sił i środków, nie są w stanie zapewnić porządku i bezpieczeństwa publicznego; w celach zapobiegawczych i ratunkowych podczas klęsk żywiołowych, oraz we wszystkich innych wypadkach, przewidzianych ustawami.

Zasadniczym dokumentem prawnym regulującym problematykę wojskowego wsparcia władz cywilnych był dekret z dnia 2.01.1919 r. o użyciu wojska w wypadkach wyjątkowych. Zgodnie z art. 1 „[...] minister spraw wewnętrznych czuwa nad utrzymaniem ładu i porządku w Państwie. W wypadkach szczególnych, gdy porządek publiczny okaże się niedostatecznie zabezpieczony przez podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych organy, może być użyte wojsko”. Do żądania pomocy wojskowej upoważniano ministra spraw wewnętrznych. Dekret ten jednak dopuszcza w art. 2 delegowanie uprawnień ministra na podległe mu organy za wiedzą rady ministrów.

Rozwinięte zasady i procedury udziału wojska we wsparciu władz cywilnych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego zawierało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18.04.1919 r. o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego. Art. 1 tego rozporządzenia stwierdza, że: „[...] wojsko do pomocy władzom cywilnym może być wezwane tylko w ostateczności, gdy siły i środki władzy cywilnej okażą się niewystarczającymi i tylko w wypadkach następujących:

- 1) dla celów zapobiegawczych i ratowniczych podczas klęsk żywiołowych;
- 2) dla uprzedzenia lub stłumienia zbiorowych aktów gwałtu publicznego, zbrojnych wystąpień przeciw państwu, bezpieczeństwu życia i całości mienia obywateli;
- 3) we wszystkich innych wypadkach, przewidzianych w szczególnych ustawach administracyjnych i sądowych”.

Pomoc wojskowa może być realizowana wyłącznie na wezwanie przedstawicieli władzy publicznej, upoważnionych do tego z mocy prawa. Natomiast udzielanie pomocy mogło wystąpić na rozkaz właściwego terytorialnie dowódcy okręgu korpusu. Zgodnie z obowiązującą procedurą prawną żądanie pomocy należało kierować do komendanta miejscowego lub najbliższego garnizonu, aby żądanie to przedstawił dowódcy okręgu korpusu. Niezależnie od podjęcia ostatecznej decyzji przez dowódcę okręgu korpusu wojsko mogło być postawione w stan gotowości natychmiast (art. 12.) „W razach nagłych nie cierpiących żadnej zwłoki” dowódca garnizonu był upoważniony do udzielenia pomocy, nie czekając na zgodę przełożonego.

W świetle cytowanego rozporządzenia władze cywilne zobowiązane były do zorganizowania przewozu wojska do miejsca przeznaczenia. Koszty przewozu pokrywał Skarb Państwa na rachunek organu wzywającego wojsko do interwencji (art. 18). Dodatkowo właściwe ministerstwa pokrywały wydatki z tytułu wypłaty tzw. dodatku dziennego¹ dla żołnierzy biorących udział w akcjach prowadzonych poza garnizonem oraz wydatki nadzwyczajne, przekraczające normy zwyczajnego utrzymania wojska i zużycia materiału.

Prezentacja dokumentów prawnych nie byłaby pełna bez omówienia części VIII Regulaminu służby wewnętrznej², zawierającej „Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym”. Treść tej części regulaminu podzielono na cztery rozdziały. W rozdziale pierwszym przedstawiono uwagi ogólne dotyczące pomocy wojskowej, stwierdza się m.in. że: „służba asystencyjna jest jedną z najważniejszych, a zarazem najtrudniejszych gałęzi współpracy z władzami cywilnymi”.

Regulamin rozstrzygał kwestie zabezpieczenia logistycznego oddziałów asystencyjnych, w tym – obowiązki świadczeń spoczywających na władzach cywilnych. Oddziały kierowane do pomocy wyposażano w kuchnię polowe (w razie potrzeby wydawane z zapasów mobilizacyjnych) i zaopatrywano w żywność w naturze. Na czas udzielania pomocy

¹ Dodatek dzienny wynosi 75 % diety przysługującej w czasie podróży służbowej, zależnie od posiadanego stopnia, pod warunkiem, że czas służby poza stałym garnizonem wynosi ponad dwanaście godzin.

² Wprowadzony do użytku rozkazem MSWoj. z dnia 23.11.1925 r.

żołnierze otrzymywali specjalny dodatek asystencyjny oraz zwiększone racje żywnościowe na koszt władz, na których korzyść zarządzono wezwanie wojska.

Wiele uwagi poświęcono zagadnieniom dowodzenia i koordynacji działań wojskowych i cywilnych. Regulamin stanowił, że o ile oddział asystencyjny składał się z różnych rodzajów broni lub podzielono go na kilka grup to wówczas dowódca okręgu korpusu (komendant garnizonu) wyznaczał jednego stałego dowódcę, który „prowadził jednolicie całą akcję”. W razie wzmocnienia oddziału nowymi jednostkami, dowódcą zostawał automatycznie oficer najstarszy stopniem lub stanowiskiem.

Rozdział trzeci regulaminu dotyczył pomocy wojska w czasie klęsk żywiołowych. Udział jednostek wojskowych dopuszczano tylko wówczas, gdy siły i środki władz cywilnych były niewystarczające dla celów zapobiegawczych i ratowniczych. „Użycie wojska do czynności nienależących bezpośrednio do akcji podczas klęsk żywiołowych, np. regulacja rzek, sypanie wałów ochronnych itp. jest niedopuszczalne”.

Zasada powyższa nie obowiązywała w jednym przypadku szczególnym, tj. w warunkach przerw w ruchu kolejowym wywołanych klęskami żywiołowymi, w razie niechybnego niebezpieczeństwa i braku robotników cywilnych. Wówczas dowódcy okręgów korpusów mogli **wyjątkowo udzielić pomocy wojskowej** w usuwaniu zasp śnieżnych, uwalnianiu torów kolejowych od zapór, spowodowanych obsunięciem się skał lub usunięciem nasypów itp.

Podstawą użycia wojska było żądanie władz cywilnych. Jednak w przypadkach, „[...] które dadzą się zawczasu przewidzieć, a których następstwa mogą mieć ujemny wpływ na obronny stan Państwa (np. pochód lodów)” władze wojskowe miały obowiązek podejmowania samodzielnych działań w celach zapobiegawczych. W nagłych wypadkach do udzielania pierwszej pomocy upoważniony był oficer inspekcyjny garnizonu (dowódca oddziału, oficer inspekcyjny koszar), który meldował bezzwłocznie o podjętych działaniach komendantowi garnizonu, a ten – dowódcy okręgu korpusu.

Pomocy wojskowej udzielano z reguły w granicach garnizonu. W wyjątkowych wypadkach, np. podczas katastrofalnych pożarów lasów,

kopalni itp. wojsko mogło być wysłane poza garnizon na koszt władz wzywających pomocy³.

Podsumowując należy stwierdzić, że „przepisy asystencyjne” stanowią doskonały przykład kompleksowych regulacji prawnych ujętych w dokumentach normatywnych różnej rangi. Szczególną wagę poświęcono precyzyjnemu określeniu procedur wzywania pomocy oraz wyczerpującemu sformułowaniu powinności władz cywilnych i dowódców wojskowych. Na podkreślenie zasługuje decentralizacja uprawnień decyzyjnych i powierzenie ogromnej odpowiedzialności organom terytorialnym i poszczególnym dowódcom oddziałów udzielających pomocy władzom cywilnym.

Wątpliwości nie budzą również prawnie określone zasady finansowania jednostek wojskowych, zgodnie z którymi władze cywilne ponosiły tylko wydatki ponadnormatywne. Wydaje się, że jest to rozwiązanie kompromisowe, możliwe do zastosowania współcześnie. Nie można bowiem zakładać, że koszty użycia wojska we wsparciu władz cywilnych będą w całości pokrywane przez jedną ze stron: albo przez władze cywilne, albo przez organy wojskowe.

Niezwykle ważną cechą ówczesnych rozwiązań był obowiązek utrzymania stałej gotowości wojsk do udzielania wsparcia. Regulamin służby wewnętrznej nakazywał wszystkim dowódcom oddziałów i dowództwom terytorialnym traktowanie tej działalności jako jednej z najważniejszych dziedzin funkcjonowania sił zbrojnych w czasie pokoju.

4. Wojskowe wsparcie ochrony ludności podczas wojny obronnej 1939 r.

Podstawę koncepcji przygotowania państwa do wojny stanowiła zasada, że: „[...] wojna inaczej nie może być prowadzona pomyślnie jak tylko wtedy, gdy się wojsko zlewa w swoich wysiłkach z wysiłkami całego narodu, całego państwa, będącego w stanie wojny” (J. Piłsudski). Zasada ta wynikała zarówno z doświadczeń historycznych jak i analizy

³ Wydatki te pokrywano w kredytów zaciąganych przez MSW na podstawie wniosków składanych przez organy wzywające pomocy.

sytuacji na arenie międzynarodowej oraz stanu organizacji i możliwości obronnych państwa polskiego.

Wojsko Polskie miało spełniać główną rolę w powstrzymywaniu i odpieraniu agresji zbrojnej, natomiast władze cywilne miały zapewnić wszechstronne wsparcie siłom zbrojnym i utrzymać ciągłość funkcjonowania wszystkich dziedzin aktywności państwa w szczególnych warunkach jakie niosła ze sobą wojna. Wynika z powyższego, że działania wojskowe miały priorytetowe znaczenie dla zapewnienia suwerenności i integralności terytorialnej RP a działania sektora cywilnego musiały być zorientowane na osiągnięcie celów militarnych, warunkujących niepodległy byt narodu i państwa.

Nie oznacza to, że wojsko przygotowywało się wyłącznie w zakresie wyszkolenia bojowego i znajdowało się na uboczu spraw cywilnych przygotowań do obrony. Często bowiem wsparcie wojskowe miało zasadnicze znaczenie dla przygotowania obrony państwa a wojsko stanowiło czynnik integrujący całość przygotowań obronnych.

Problem zapewnienia ochrony ludności w czasie wojny był przedmiotem zainteresowania w Polsce już w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości. Jego ranga wynikała zarówno z doświadczeń minionej wojny jak i z przewidywania zasięgu i charakteru przyszłej wojny.

Inicjatywy w tym zakresie wychodziły głównie ze środowiska wojskowego. W toku bowiem prac analitycznych i koncepcyjnych zarysowała się rola obrony przeciwlotniczej kraju, przy czym problem ten nie dotyczył wyłącznie wojska, ale również sfery cywilnej – stawał się zagadnieniem ogólnopaństwowym.

Niewątpliwie momentem przełomowym dla stworzenia fundamentów nowej dziedziny obronności – obrony cywilnej, było przejście 15 marca 1939 r. ustawy *o ochronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej*. Art. 1 ustawy stanowił: „W czasie gdy grozi niebezpieczeństwo ataku lotniczego lub gazowego, Minister Spraw Wojskowych lub wyznaczone przez niego w drodze rozporządzenia władze władni są zarządzić pogotowie przeciwlotnicze i przeciwgazowe na całym obszarze państwa lub jego części”.

Zarządzenie pogotowia uprawniało właściwe władze do podejmowania w czasie pogotowia wszelkich czynności i wydawania nakazów i zakazów, potrzebnych do przeprowadzenia obrony przeciwlotniczej

i przeciwigazowej i zapewnienia wykonania ich w razie potrzeby przy użyciu środków przymusowych.

Szczególne regulacje w zakresie kompetencji i zadań zawierało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. *o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwigazowej Państwa*. W świetle tego rozporządzenia kierownictwo i nadzór nad przygotowaniem obrony przeciwlotniczej i przeciwigazowej sprawował Inspektor Obrony Przeciwlotniczej Państwa, współpracując z ministrem spraw wojskowych. Inspektor Obrony Powietrznej Państwa sprawował swe czynności z ramienia Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (§ 3). W myśl tego rozporządzenia przygotowanie i realizacja zadań obrony przeciwlotniczej i przeciwigazowej spoczywała na wszystkich ministerstwach oraz cywilnych władzach terytorialnych.

Ogólnie ujmując można stwierdzić, że sfera wykonawcza spoczywała na cywilnym aparacie państwa, natomiast funkcje kierowniczą spełniały organy wojskowe. Kierownictwo przekładało się również na relacje między wojskowymi dowództwami terytorialnymi a terenowymi władzami rządowymi i samorządowymi.

Z takiego podziału obszarów odpowiedzialności wynikało, że zadania ochrony ludności mogły być pomyślnie rozwiązane tylko przy utrzymaniu ścisłego współdziałania i wzajemnego wspierania się władz cywilnych i wojska.

Obrona przeciwlotnicza obejmowała dwie grupy przedsięwzięć, tj. obronę czynną i bierną. Do grupy pierwszej zaliczano środki wojskowe – lotnictwo, naziemne środki ogniowe oraz balony zaporowe. Natomiast obrona bierna realizowana była przez władze cywilne i społeczeństwo.

Dla potrzeb skoordynowania działań wojskowych i cywilnych obszar kraju został podzielony na okręgi obrony przeciwlotniczej pokrywające się z okręgami korpusu. Z kolei okręgi podzielono na rejony pokrywające się z podziałem administracyjnym państwa na powiaty.

W każdym rejonie wyodrębniono dwie kategorie obiektów: 1. – ośrodki, czyli miasta z ich zabudową, fabrykami, infrastrukturą komunalną; 2. – punkty, jako jednostki mniejsze niż miasta.

Zarówno w ośrodkach, jak i w punktach obrony przeciwlotniczej, zorganizowano przy współudziale wojska, orany kierownicze. Wyznaczono zadania dla służb. Służba dozoru miała alarmować wojsko i ludność o niebezpieczeństwie napadu powietrznego. Do zadań służby informacyjnej należało zbieranie danych o lotnictwie przeciwnika oraz o typach i właściwościach samolotów atakujących dany obiekt. Natomiast zadaniem służby rejestracyjnej było zbieranie danych o skutkach napadu powietrznego.

Po wprowadzeniu pogotowia, kierownictwo obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej przechodziło całkowicie w ręce wojska, któremu podporządkowywano służbę obserwacyjno-meldunkową, przemianowaną później na służbę dozoru.

W jej skład wchodziła zbiornica główna, 13 zbiornic dozoru i 800 posterunków. Najważniejszym elementem służby był pluton dozoru, ze składu którego można było wydzielić 10-15 posterunków.

Przed wojskową służbą dozoru postawiono dwa zasadnicze cele: zaalarmowanie władz i ludności o możliwości napadu powietrznego oraz stworzenie warunków do aktywnych działań własnego lotnictwa i naziemnych środków ogniowych OPL.

Służba ta jako pierwsza formacja została postawiona w stan gotowości przed wybuchem wojny i należy stwierdzić, że właściwie spełniała swoje zadania. Do czasu bowiem sparaliżowania łączności telefonicznej, komunikaty przez nią podawane umożliwiały podejmowanie skutecznych działań uprzedzających.

Wobec niemożności zapewnienia szczelnej obrony przeciwlotniczej na obszarze całego państwa władze wojskowe podjęły działania zmierzające do minimalizacji strat wśród ludności w drodze ewakuacji z zagrożonych obszarów. Ważną rolę w tym zakresie spełnił zarówno Sztab Główny jak i Inspektor OPP, którzy opracowali całościowe wytyczne do ewakuacji w postaci wycofania i rozproszenia. Wycofanie odnosiło się do rejonów przygranicznych, rozproszenie natomiast dotyczyło miast w głębi kraju.

Należy zaznaczyć, że o ile generalnie za ewakuację odpowiadały władze cywilne współdziałając z organami wojskowymi, to w obszarach

operacyjnych pełna odpowiedzialność i pomoc władzom cywilnym spoczywała w rękach dowództw wojskowych.

Mimo opracowania szczegółowych planów ewakuacji jej przebieg miał charakter żywiołowy i niekontrolowany i przerodził się w paniczną ucieczkę. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy było zbyt późne podjęcie decyzji o ewakuacji (29.08.). Dzika ewakuacja dezorganizowała tyły wojsk polskich, paraliżowała władze cywilne i przeciążała transport – władze niemal utraciły kontrolę nad ewakuacją.

Stąd też organy wojskowe zmuszone były do doraźnego tworzenia – wspólnie z policją lub samodzielnie – zapór na drogach przemieszczania ludności i blokowania arterii wylotowych z miast (np. z Warszawy).

5. Udział wojska w przeciwdziałaniu i likwidacji skutków klęsk żywiołowych i ratownictwie po 1945 r.

Po drugiej wojnie światowej tworzony system ochrony przed skutkami klęsk żywiołowych obejmował działalność zarówno administracji jak i wyspecjalizowanych służb cywilnych. W praktyce jednak – w warunkach nagłych i rozległych zdarzeń, np. podczas katastrofalnych powodzi i opadów atmosferycznych lub tworzenia się niebezpiecznych zatok lodowych – wojsko okazywało się niezastępowalną instytucją. Jednostki wojskowe nosły bezpośrednią pomoc – ratowały życie i mienie, odbudowywały zniszczone mosty, naprawiały drogi i obwałowania. Baza zasobów sprzętu technicznego, rzadko znajdującego swoje odpowiedniki w gospodarce narodowej (śmigłowce, amfibie, łodzie desantowe, ciągniki pancerne, polowe szpitale itp.), będąca w ciągłej gotowości do działania – zawsze była wykorzystywana do udziału w akcjach ratunkowych. Podczas likwidacji skutków rozległych zdarzeń wojsko odgrywało zazwyczaj główną rolę, natomiast działania innych służb: straży pożarnych, milicji, WOP – miały charakter uzupełniający.

Przyczyna tego stanu rzeczy leżała m.in. w koncepcji OC przygotowywanej generalnie do wojny powszechnej⁴. W myśl przyjętych założeń

⁴ OC w ujęciu strukturalnym była rozumiana jako podsystem systemu obronnego państwa przygotowywanego na wypadek agresji zbrojnej.

formacji OC rozwijane były dopiero w okresie zagrożenia wojennego. Zatem do przeciwdziałania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych kierowane były te siły, którymi dysponowały władze centralne i lokalne a wobec ich ograniczonych możliwości – jednostki wojskowe, które ze względu na wysoki poziom gotowości wprowadzano do działań w bardzo krótkim czasie, niekiedy w ciągu godziny.

Takiej organizacji działań podporządkowana była również koncepcja kierowania, w której ważną, często pierwszoplanową rolę odgrywały terytorialne organy dowodzenia. Dopiero w 1973 r. wyłączono ze struktur wojskowych komórki OC i podporządkowano je bezpośrednio kierownikom terenowej administracji państwowej.

Rozpoczęty w 1989 r. proces przemian ustrojowych nie ominął również sfery ochrony ludności i ratownictwa. Zasadnicze zmiany polegały na „odmilitaryzowaniu” struktur OC i przeniesieniu punktu ciężkości na cywilne służby ratownicze, w tym przede wszystkim – na rozszerzeniu zakresu zadań jednostek straży pożarnych i przypisaniu ich roli głównej instytucji ratowniczej.

W 1997 r. nie funkcjonował już „stary” system ochrony ludności, a jednocześnie nie zbudowano jeszcze właściwych podstaw systemu ochrony i ratownictwa, który integrowałby wszystkie służby, w tym jednostki wojskowe – zgodnie ze standardami demokratycznych państw. W tej sytuacji walka z powodzią tysiąclecia miała charakter improwizacji i jak stwierdził ówczesny wiceminister spraw wewnętrznych: „klęska żywiołowa obnażyła słabość struktur państwowych, brak koordynacji działań, brak zintegrowanego systemu ratowniczego, ogólne nie przygotowanie na wypadek klęsk żywiołowych o dużym zasięgu”.

Według „Raportu o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludności i środowiska” opublikowanego przez BBN w 1997 r. wojsko okazało się w pełni mobilną i odpowiedzialną formacją realizującą podstawowe zadania w działaniach przeciwpowodziowych. Sprzęt wojskowy, chociaż często nie najlepszej jakości i przestarzały, stał się niezmiernie przydatny w niesieniu pomocy dla powodziń.

Decyzję o włączeniu wojska do akcji przeciwpowodziowej w lipcu 1997 r. podjęto w Ministerstwie Obrony Narodowej i po 2–3 godzinach

skierowano pierwsze jednostki wojskowe dyslokowane w pobliżu zagrożonych rejonów. W wyniku narastającego zagrożenia podjęto decyzje o mobilizacji żołnierzy rezerwy, głównie z pododdziałów specjalistycznych.

Udział wojska w akcji przeciwpowodziowej miał na celu bezpośrednią ochronę obiektów, ludzi i mienia, zagrożonych wpływem wód powodziowych, a w szczególności:

- ochronę mostów, śluz, urządzeń piętrzących i innych budowli hydrotechnicznych;
- ochronę wałów przeciwpowodziowych przez ich doraźne umacnianie;
- usuwanie przeszkód powodujących piętrzenie wód;
- doraźną naprawę dróg i mostów;
- ewakuację ludności i jej mienia z terenów szczególnie zagrożonych i zalanych;
- dowóz żywności, środków medyczno-sanitarnych, wody pitnej i paszy;
- przewożenie ludzi do pracy z rejonów objętych powodzią.

Ponadto w wojskowych placówkach medycznych udzielono pomocy kilku tysiącom ofiar, a hospitalizowano ponad 600 osób; przekazano wiele szczepionek, materiałów opatrunkowych, tysiące ton żywności, koców, materacy, namiotów itp.

Należy również zaznaczyć, że do pracy w komitetach powodziowych skierowano dodatkowo 400 oficerów a wyspecjalizowane jednostki aktywnie włączyły się do wsparcia cywilnego systemu łączności. W jednostkach wojskowych oraz w wojskowych domach wypoczynkowych i kolonijnych przygotowano 4800 miejsc dla ofiar powodzi, głównie dzieci i młodzieży.

Podsumowując należy podkreślić, że działania wojska podczas klęsk żywiołowych wykraczały daleko poza bezpośrednie ratowanie ludzi i ich dobytku. Zazwyczaj obejmowały one również: pomoc humanitarną, ochronę i odbudowę infrastruktury, organizację łączności i transportu zastępczego, ochronę obiektów użyteczności publicznej oraz wsparcie służb porządkowych i komunalnych.

6. Obecny stan rozwiązań prawno-organizacyjnych w Polsce

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, jak stanowi Konstytucja III RP, służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Ze względu na szeroki wachlarz zagrożeń XXI wieku, zadaniem współczesnych Sił Zbrojnych stało się reagowanie nie tylko na zagrożenia militarne, ale również gotowość do udziału w reagowaniu na zagrożenia pozamilitarne. Rozmiar i natężenie zagrożeń niemilitarnych sprawia, iż siły i służby cywilne, ustawowo powołane do ich zwalczania i przeciwdziałania skutkom niejednokrotnie stają się bezradne wobec zaistniałej sytuacji. W takich przypadkach niezbędna staje się pomoc i zaangażowanie wszelkich sił, jakimi dysponuje państwo, w tym sił wojskowych.

W celu sprawnego reagowania na zagrożenia niemilitarne w Ministerstwie Obrony Narodowej podjęto kroki mające na celu dostosowanie ministerstwa oraz podległych jednostek wojskowych do wymogów systemu reagowania kryzysowego. W tym celu minister obrony narodowej wydał w dniu 16 października 2000 r. decyzję w sprawie **Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON**. Na mocy ww. decyzji organem wykonawczym powołanym do oceny zagrożeń, analizy zaistniałych sytuacji kryzysowych oraz przygotowania propozycji ich rozwiązań jest Sztab Kryzysowy MON. Zgodnie z Regulaminem Sztabu Kryzysowego MON zadania sztabu obejmują m.in.:

- monitorowanie i ocenę zagrożeń;
- zbieranie i aktualizację danych o stanie gotowości sił przewidzianych do użycia w sytuacjach kryzysowych;
- informowanie ministra obrony narodowej o występujących zagrożeniach oraz przygotowywanie propozycji rozwiązań zaistniałych sytuacji kryzysowych;
- opracowywanie projektów dokumentów decyzyjnych ministra obrony narodowej oraz wykonawczych szefa Sztabu Generalnego WP;
- przygotowywanie danych do projektów aktów decyzyjnych naczelnich organów władzy państwowej;

- koordynowanie działań wydzielonych jednostek sił zbrojnych zaangażowanych w działaniach kryzysowych, koordynowanie realizacji zadań w ramach wsparcia państwa – gospodarza związanych z reagowaniem kryzysowym.

Regulamin Ministerstwa Obrony Narodowej (sygn. SG 1477/99) w rozdziale „Zakresy działania osób zajmujących kierownicze stanowiska ministerstwa” stanowi, iż „Szef Sztabu Generalnego WP kieruje użyciem wyspecjalizowanych sił i środków rodzajów sił zbrojnych i rodzajów wojsk (służb) w akcjach ratowniczych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych (awarii chemicznych i wypadków radiacyjnych)”. Na podstawie tej delegacji szef SG wydał rozkaz w sprawie wdrożenia Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON w Siłach Zbrojnych RP.

Minister Obrony Narodowej ustalił, iż Szef Wojsk Inżynieryjnych jest merytorycznym koordynatorem działań wojsk lądowych w czasie akcji ratowniczych. W celu sprawnego kierowania udziałem wojsk lądowych w sytuacjach kryzysowych w Dowództwie Wojsk Lądowych powoływana jest Grupa Reagowania Kryzysowego, która przejęła zadanie kierowania wojskami użytymi do działań. Na szczeblu Okręgu Wojskowego powoływana jest i uruchamiana Grupa Operacyjna, przeznaczona do kierowania, w ścisłym współdziałaniu z Wojewódzkimi Zespołami Reagowania Kryzysowego, wojskami biorącymi udział w działaniach kryzysowych w strefie odpowiedzialności okręgu.

Na podstawie wytycznych I zastępcy szefa Sztabu Generalnego do końca każdego roku opracowuje się „Plan udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych” na kolejny rok kalendarzowy. Do powyższego planu ogólnego dołącza się następujące plany szczegółowe:

- „Plan udziału SZ RP w obronie przed terroryzmem”
- „Plan udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych”
- „Plan udziału SZ w akcji odśnieżania”
- „Plan udziału SZ w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwania skutków pożarów przestrzennych”

- „Plan udziału SZ w likwidacji skutków awarii technicznych z TŚP i wypadków radiacyjnych”
- „Plan udziału SZ w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych”
- „Plan udziału SZ w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych”
- „Plan działań przeciwepidemicznych”.

Decyzję o włączeniu pododdziałów i oddziałów SZ do działań w sytuacjach kryzysowych podejmowane są w trybie:

- **podstawowym**, co oznacza, iż organ administracji samorządowej (gmina) na którego terenie wystąpiło zagrożenie zwraca się do organu nadrzędnego (poprzez starostę do wojewody) o wsparcie wojskowe. Wojewoda za pośrednictwem Szefa WSzW powiadamia odpowiednio właściwe dowództwo RSZ, okręg wojskowy, korpus, który z kolei podejmuje decyzję o przystąpieniu wydzielonych jednostek wojskowych do akcji kryzysowej;
- **alarmowym**, co oznacza iż organ administracji samorządowej (gmina, powiat) na obszarze którego wystąpiło zagrożenie, zwraca się bezpośrednio do dowódcy jednostki wojskowej z prośbą o wsparci;
- **nakazowym**, co oznacza, iż decyzję o włączeniu się wojska do działań kryzysowych podejmuje minister obrony narodowej lub szef Sztabu Generalnego WP, albo odpowiednio dowódca rodzaju sił zbrojnych, okręgu wojskowego, korpusu, itd.

7. Dostosowanie sił zbrojnych do realizacji zadań ochrony ludności

Ogólnym celem dostosowania sił zbrojnych do realizacji zadań ochrony ludności jest zapewnienie im możliwości podejmowania natychmiastowych i skutecznych działań pomocowych w sytuacjach szczególnych zagrożeń, obejmujących zarówno ratowanie osób, mienia i środowiska, jak i zapewnienie ochrony i porządku w rejonach zagrożeń oraz zabezpieczenie logistyczne poszkodowanych i służb ratowniczych, a także możliwości funkcjonowania władzy i administracji publicznej.

W efekcie dostosowanie sił zbrojnych powinno zapewnić warunki połączonej działalności cywilno – wojskowej jako właściwej, najwyższej formy organizacyjnej działań służb cywilnych i jednostek wojskowych w przeciwdziałaniu i likwidacji skutków współczesnych zagrożeń.

Udział sił zbrojnych w likwidacji skutków nadzwyczajnych skutków zagrożeń, przede wszystkim podczas katastrofalnych powodzi w latach 1997–2010 oraz innych zdarzeniach o zasięgu regionalnym i lokalnym wykazał, że sprzęt wojskowy produkowany według wymagań pola walki z reguły przydatny jest również w działaniach ratowniczych i podczas likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz innych szczególnych zagrożeń. Często dzięki dużej mobilności i zdolności do pracy w ekstremalnych warunkach, sprzęt ten dawał jedyną możliwość niesienia pomocy poszkodowanej ludności i zapewniał ciągłość działania służb cywilnych, które nie dysponowały środkami o podobnych parametrach techniczno-eksploatacyjnych. Ta ogólna pozytywna ocena możliwości wykorzystania sprzętu wojskowego w ramach wsparcia wojskowego nie oznacza, iż w tej dziedzinie nie zachodzi konieczność podejmowania działań modernistycznych, dotyczy to zwłaszcza jednostek obrony przeciwchemicznej, które oprócz tego, że są odwozem specjalistycznym stanowią także niezbędne uzupełnienie sił i środków układu pozamilitarnego oraz infrastruktury państwa, wykonując specjalistyczne zadania zarówno w okresie pokoju, jak i wojny. Podwójne przeznaczenie tych jednostek – „wojenne” i „pokojowe” powoduje, że w miejsce sprzętu o przeznaczeniu bojowym, nieprzydatnego w warunkach skażeń toksycznymi środkami przemysłowymi, konieczne jest wprowadzenie nowego sprzętu – uniwersalnego, o wielorakim zastosowaniu. Główne kierunki wyposażenia wojsk chemicznych to przede wszystkim:

- zmiana i modernizacja generacyjna sprzętu do wykrywania i likwidacji skażeń i zakażeń;
- modernizację indywidualnych środków ochrony zapewniających bezpieczeństwo w warunkach skażeń środkami przemysłowymi;
- wprowadzenie nowego sprzętu do likwidacji skażeń biologicznych.

Ponadto zmianom sprzętu powinno towarzyszyć odtworzenie związanych pododdziałów wojsk chemicznych w brygadach i dywizjach

i dostosowania ich dyslokacji uwzględniającej teren występowania zagrożeń przemysłowych.

Niezwykle ważnym i pilnym zadaniem jest wypracowanie i wdrożenia procedur natychmiastowego wydzielania sił i środków jednostek chemicznych na prośbę władz cywilnych oraz zapewnienie ich dużej mobilności.

Szkolenie jest jednym z zasadniczych elementów przygotowania sztabów wojsk do realizacji zadań wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, a zarazem jest ono podstawowym narzędziem oceny stanu przygotowania organów dowodzenia i jednostek wojskowych do udzielania pomocy w sytuacjach szczególnych zagrożeń osób, mienia i środowiska.

Szkolenie dowództw i wojsk w zakresie wojskowego wsparcia powinny stanowić ustalenia dotyczące szkolenia obronnego w państwie zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego. Chodzi zatem o to, aby szkolenie dowództw i jednostek wydzielonych do wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, było zintegrowane z planowaniem i procesem organizacji szkolenia administracji publicznej i służb cywilnych na wszystkich poziomach szkolenia obronnego w Polsce.

Dla zapewnienia efektywnego szkolenia można sformułować następujące wymogi.

Po pierwsze – szkolenie dowództw i jednostek wojskowych winno być realizowane w ścisłym powiązaniu z przedsięwzięciami szkoleniowymi administracji publicznej i służb cywilnych. Wymaga to jasno sformułowanych celów szkolenia – wspólnych zarówno dla podmiotów wojskowych, jak i cywilnych.

Po drugie – kwestią zasadniczą dla osiągnięcia zakładanych celów jest staranne, wcześniejsze przygotowanie uczestników przedsięwzięć szkoleniowych, zwłaszcza ćwiczeń. Wspólne zajęcia przygotowawcze powinny umożliwić uczestnikom wzajemne poznanie, wymianę informacji o ich potrzebach, możliwościach i zasadach działania.

Po trzecie – dobór form i treści szkolenia powinno zapewniać łączenie teorii z praktyką, umożliwiające wyzyskanie doświadczeń, uogólnień i wniosków do rozwiązywania problemów praktycznych, będących

przedmiotem ćwiczeń oraz umożliwić wykorzystanie nabytej wiedzy i umiejętności w działalności bieżącej poszczególnych podmiotów.

Po czwarte – planowanie i organizowanie oraz koordynację ćwiczeń należy powierzyć połączonym cywilno-wojskowym zespołom kierowniczym i autorskim.

Po piąte – szkolenie cywilno-wojskowe powinno dążyć do zapewnienia pełnej połączoności działań podmiotów cywilnych i wojskowych. Uzyskanie tej cechy powinno być traktowane jako wyzwanie stojące przez organizatorami szkolenia.

Po szóste – treści szkolenia i ćwiczeń winny wynikać z miejscowych zagrożeń i potrzeb oraz rodzaju angażowanych jednostek wojskowych i służ cywilnych.

Bibliografia

- Bałowski P., Kostka E. (1939), *Przepisy specjalne obowiązujące w razie zagrożenia państwa*, Katowice, ss.6 – 7.
- Gąsiorek K., Kitler W. (2005), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, AON, Warszawa.
- Laskowski O., (red.) (1933), *Encyklopedia wojskowa*, WTWW, Warszawa.
- Nowak E. (2006), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, TWO, Warszawa.
- Suwart J. (2003), *Zarys obrony cywilnej w Polsce w latach 1920–1996*, AON, Warszawa.

Abstract

The nature and scale of contemporary threats to national security makes it necessary to rethink the role and mission of the armed forces. Historical experiences – especially during the II RP and the experience of democratic countries indicate the need to prepare troops to perform the tasks of civil protection in terms of natural disasters and other emergencies of life, health and property. It calls for a series of legislative, organizational, logistical and training. It is vital to ensure coordination between military units and civil services. This will be possible by creating a uniform system of monitoring and communication and the proper organization of the civil – military units drive. The primary task, therefore, military commands and public administrations to maintain a constant readiness for action and systematic training of managerial staff and leadership in dealing with the liquidation of a sudden and extensive non-military threats.

Eugeniusz Nowak

SWSPiZ, Wydział Zamiejscowy w Warszawie

Użycie jednostek wojskowych sił zbrojnych RP w działaniach ratowniczych i prewencyjnych prowadzonych w sytuacjach kryzysowych

1. Istota, rodzaje i specyfika działań ratowniczych i prewencyjnych prowadzonych w sytuacjach kryzysowych

1.1. Istota, rodzaje i specyfika działań ratowniczych

Kiedy występujące zagrożenia świadczą, że mamy do czynienia z sytuacją kryzysową, kiedy niebezpieczeństwa wywołane działalnością człowieka bądź siłami natury godzą w życie lub zdrowie człowieka, albo w środowisko lub w dobra materialne, to podobnie jak w zwykłych zdarzeniach dnia codziennego, jednym ze skutków świadomego i celowego działania człowieka jest reakcja – „ratowanie”. Jest to reagowanie na zagrożenia, będące chęcią i potrzebą przetrwania każdego podmiotu. Jest ono wyrazem potrzeby egzystencji człowieka. Ratowanie to udzielanie pomocy w niebezpieczeństwie osobie, której zdrowie lub życie jest zagrożone. W pojęciu tym mieści się również staranie o ocalenie od ruiny i ocalenie dóbr [por. Szymczak 1981, s. 21]. Odbywa się ono przy pomocy różnych środków i różnych metod, a ich ogół to ratownictwo. Ratownictwo postrzegane jest jako element obrony narodowej [Dz. U. z 1992 r. nr 41, poz. 175] i jest zadaniem humanitarnym spełnianym w celu nie

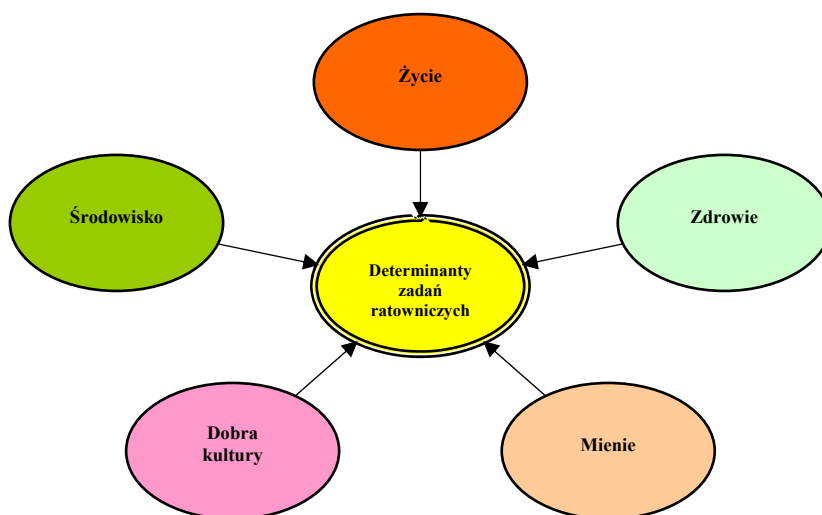
tylko ochrony ludności cywilnej wtedy, gdy działania militarne niosą ze sobą niebezpieczeństwo dla tejże ludności, ale również w sytuacjach kryzysowych. W literaturze przedmiotu pojęciem ochrona ludności objęte są działania ratownicze prowadzone na rzecz ochrony ludzi, infrastruktury krytycznej, mienia i środowiska wraz z podmiotami kierującymi i wykonawczymi, które realizują przypisany im zakres zadań.

W Polsce ratownictwo realizowane jest w ramach jednolitego systemu ratowniczo-gaśniczego. Został on zorganizowany na bazie funkcjonującego od 1995 r. systemu Państwowej Straży Pożarnej. Od 1999 r. jest to Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG), z którym na trzech poziomach organizacyjnych: powiatowym, wojewódzkim i centralnym, współdziałają podmioty ratownicze włączone w jego skład. System ten umożliwia realizację zadań ratowniczych różnymi metodami, siłami i środkami zarówno ogólnymi jak i specjalistycznymi, cywilnymi jak i wojskowymi, obejmującymi cztery główne cele działań ratowniczych w czasie zdarzeń o charakterze niemilitarnym: tj. ratowanie życia i zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury. Nieprzewidywalne oraz rozpoznawalne zagrożenia występujące w sytuacjach kryzysowych „wymuszają” adekwatne działania ratownicze.

Cel każdego działania ratowniczego, prowadzonego pod presją czasu i trudności towarzyszących sytuacji kryzysowej, jest uzależniony od tego, kogo lub, co należy ratować. Kryterium podziału zadań uwzględniające cel działań ratowniczych pozwala na ich pogrupowanie, według wspólnych cech na ratowanie: życia i zdrowia, mienia i dóbr kultury, w tym ratowanie infrastruktury krytycznej oraz ratowanie środowiska.

Ratowanie życia i zdrowia to absolutny priorytet wśród zadań realizowanych w działaniach ratowniczych. Życie jest bowiem warunkiem istnienia, a stan zdrowia wpływa na egzystencję człowieka. Realizacja powyższego zadania odbywa się w drodze świadczenia usług medycznych przede wszystkim przez osoby legitymujące się wiedzą i umiejętnościami z zakresu udzielania pomocy medycznej, realizowanych jako pomoc przedlekarska oraz pomoc lekarska.

Rys. 1. Determinanty zadań ratowniczych



Źródło: Opracowanie własne.

Do pierwszego rodzaju usług medycznych zaliczane są: pomoc przedlekarska świadczona w formie pierwszej pomocy przez osoby będące na miejscu zdarzenia, a ponadto kwalifikowana pierwsza pomoc udzielana przez ratowników¹, a także medyczne czynności ratunkowe wykonywane przez jednostkę medyczną opieki zdrowotnej w warunkach pozaszpitalnych, jeśli jednostka ta jest w składzie systemu ratownictwa medycznego. Osobami uprawnionymi do jej świadczenia są lekarz oraz pielęgniarz z tego systemu, albo ratownik medyczny².

¹ **Ratownik** jest osobą legitymującą się do udzielania kwalifikowanej pomocy medycznej uprawnieniami, uzyskanymi zgodnie z wymogami określonymi w *Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy*, Dz. U. z 2007 r. Nr 60, poz. 408. Ratownik jest zatrudniony lub pełni służbę w jednostkach, które współpracują z systemem ratownictwa medycznego: straży pożarnej, jednostkach wojskowych Ministra Obrony Narodowej, jednostkach podległych ministrowi ds. wewnętrznych i administracji, a także w społecznych organizacjach ratowniczych.

² **Ratownik medyczny** musi legitymować się ukończeniem studiów wyższych o kierunku ratownictwo medyczne albo alternatywnie posiadaniem tytułu zawodowego

Drugim rodzajem usług medycznych jest pomoc lekarska, która może być świadczona na poziomie pierwszej pomocy lekarskiej, kwalifikowanej pomocy lekarskiej i specjalistycznej pomocy lekarskiej wraz z rehabilitacją. Różnice w poziomie świadczenia tych usług wynikają z faktu, iż pierwsza pomoc lekarska to pomoc ze strony lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, polegająca m.in. na wykonaniu zabiegów ratujących życie, segregacji rannych i chorych, przygotowanie poszkodowanych do ewakuacji na wyższy poziom opieki natomiast kwalifikowana pomoc lekarska to pomoc w szpitalnych oddziałach ratunkowych (SOR) ze strony przeważnie lekarzy internistów lub chirurgów, m.in. wykonujących reanimację i stabilizujących ciężko rannych czy też wykonujących operacje chirurgiczne, które ratują życie pacjenta albo jego kończyny. W klinikach szpitalnych albo w szpitalach specjalistycznych świadczona jest pomoc lekarska na poziomie specjalistycznej pomocy lekarskiej przez lekarzy specjalistów. Dopełnieniem procesu leczenia jest rehabilitacja przywracająca utracone funkcje organizmu lub powodująca wykształcenie określonych sprawności organizmu.

Ratowanie mienia to zabieganie o ocalenie od zniszczenia lub unicestwienia majątku ruchomego i nieruchomego, dobytku. W tym przedziale zadań mieści się także ratowanie dóbr kultury oraz infrastruktury krytycznej. Pojęcie dóbr kultury obejmuje swym zasięgiem majątek stanowiący dorobek ludzkości, w określonej epoce historycznej. Niektóre dobra określane są mianem zabytków. W czasie sytuacji kryzysowej zabytki mogą być zagrożone. Na taką okoliczność ustawodawca przewidział specjalny tryb postępowania. Działania ratownicze wobec zabytków polegają na zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem lub uszkodzeniem, m.in. na obudowie albo osłonie wartościowych elementów, włącznie z demontażem najcenniejszych detali architektonicznych oraz elementów wyposażenia [Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153], przenoszenie ich w bezpieczne miejsce. Państwo jest głównym organizatorem działań ratowniczych. Wzięło, bowiem na siebie, obowiązek nie tylko zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, ale i strzeże dziedzictwa narodowego [Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 5].

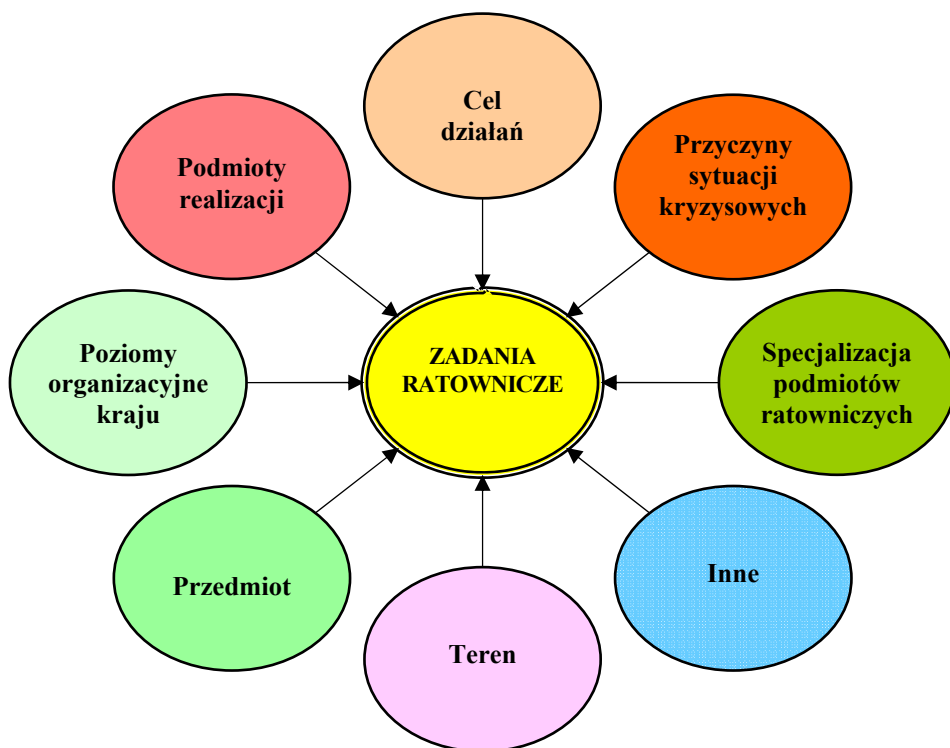
„ratownik medyczny” uzyskanym w publicznej szkole policealnej. Wymogi zgodne z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 19 marca 2007 r., *ibid.*

W tym miejscu rozważań godzi się zaakcentować, iż pojęcie infrastruktury krytycznej, zgodnie z postanowieniami zadekretowanymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym [Dz. U. z 2007r. nr 89, poz. 590, art. 3 ust. 2] obejmuje systemy: finansowe; łączności i sieci teleinformatycznych; ochrony zdrowia; produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych; ratownicze; transportowe i komunikacyjne; zaopatrzenia w energię i paliwa; zapewniające ciągłość działania administracji publicznej oraz zaopatrzenia w żywność i wodę. Infrastruktura ta jest podstawową dla bezpieczeństwa państwa, a więc i jego obywateli. Więzy funkcjonalne łączą poszczególne instalacje, urządzenia i usługi oraz instytucje i przedsiębiorstwa w układ zapewniający to bezpieczeństwo.

Jedną z zasad ustrojowych ujętych w Konstytucji RP, na równi z bezpieczeństwem obywateli jest ochrona środowiska [Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 5]. W przekonaniu autora zakres znaczeniowy pojęcia „środowisko”, zadekretowany w *Ustawie Prawo ochrony środowiska*, jest wyjaśniony w wystarczającym stopniu i zawiera wiedzę umożliwiającą jednoznaczne rozumienie tego pojęcia. Środowisko to [...] *ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami* [Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm., art. 2 ust. 3 pkt 39]. Człowiek bytuje w takim środowisku, zaspakajając podstawowe potrzeby społeczności pokolenia współczesnego, winien ponadto dbać o przyszłe pokolenia, a jednocześnie dążyć do zachowania równowagi przyrodniczej. Wobec powyższego każde zagrożenie, w tym powodujące sytuację kryzysową, spowodowane przez czynniki antropogeniczne lub naturalne – nieantropogeniczne, godzi w środowisko. Działania ratownicze podejmowane wobec środowiska to reagowanie na zagrożenia: skażenia obszarów substancjami radioaktywnymi, chemicznymi, biologicznymi, materiałami niebezpiecznymi, a także na pożary, powodzie czy trzęsienia ziemi, a ponadto na wszelkiego typu awarie techniczne.

W literaturze przedmiotu prezentowane są także inne podziały zadań realizowanych w działaniach ratowniczych, dokonane na podstawie różnych kryteriów.

Rys. 2. Kryteria podziału zadań ratowniczych



Źródło: Opracowanie własne.

Rozpatrując zadania ratownicze przez pryzmat zagrożeń wywołujących sytuacje kryzysowe można dokonać ich podziału według gatunku, czyli rodzaju działań prowadzonych podczas tych sytuacji. Będą to następujące rodzaje (typy) działań ratowniczych prowadzonych: podczas katastrof naturalnych spowodowanych siłami natury; podczas zagrożeń spowodowanych działalnością człowieka, a więc w czasie awarii technicznych; podczas zagrożeń spowodowanych zdarzeniami (niepokoją-

mi) społecznymi oraz rodzaje działań prowadzone podczas zagrożeń spowodowanych zdarzeniami terrorystycznymi.

Podczas katastrof spowodowanych siłami natury, np. powodzi prowadzi się następujące działania: ewakuację ludzi z zagrożonych budynków mieszkalnych, obiektów użyteczności publicznej i obiektów przemysłowo-magazynowych; ewakuuje się inwentarz i dobytek, który jest zagrożony falą powodziową; likwiduje się wyrwy i szczeliny w wałach powodziowych; wypompowuje się wodę z budynków mieszkalnych, obiektów użyteczności publicznej, archiwów, szpitali, bibliotek; usuwa się szkody i zagrożenia ekologiczne, wykonuje się szczepienia ochronne, prowadzi dezynfekcję i dezynsekcję³ terenu oraz deratyzację⁴. Działania ratownicze prowadzone podczas pożarów to przede wszystkim ratowanie ludzi narażonych na działanie ognia i dymu, gaszenie pożaru i działania zapobiegające przenoszeniu się ognia, z wykorzystaniem różnych technik gaśniczych. W następstwie silnych wiatrów mogą być poszkodowani ludzie, którym należy udzielić pomocy medycznej, a także trzeba odgruzowywać częściowo zawalone budynki, usuwać przewrócone drzewa oraz udrażniać zatarasowane szlaki komunikacyjne i likwidować uszkodzenia linii energetycznych.

Awarie techniczne wymagają działań m.in. takich jak: ewakuacja ludzi, pomoc medyczna poszkodowanym, odgruzowanie zawalonych budynków, obniżanie awaryjne lustra wody w zaporach i zbiornikach retencyjnych, przepompowywanie olejów technologicznych, schładzanie zbiorników z gazem propanem-butanem, likwidacja wycieków paliw płynnych i innych substancji chemicznych, izolowanie obszaru występowania awarii. Wymagają one również działań specjalistycznych zapobiegających emisji, czyli wprowadzeniu do powietrza, wody, gleby lub ziemi, w sposób bezpośredni lub pośredni, substancji albo energii: ciepła, hałasu, pola elektromagnetycznego lub wibracji [Dz. U. z 2008 r. nr 25,

³ „**Dezynfekcja** – odkażanie, niszczenie drobnoustrojów chorobotwórczych i ich form przetrwalnikowych; **dezynsekcja** – tępienie owadów i in. stawonogów szkodliwych ze względów sanitarnych i gospodarczych” [Kopaliński W. 1990, s. 118].

⁴ „**Deratyzacja** – zwalczanie szkodliwych gryzoni (myszy, szczury) w najbliższym otoczeniu człowieka przy użyciu środków fizycznych, chemicznych lub biologicznych” [Michailuk B. 2004, s. 97].

poz. 150 z późn. zm., art. 2 ust. 3 pkt 39]. Substancje te zawierają w sobie lub są mieszaniną substancji o właściwościach biologicznych, chemicznych lub promieniotwórczych niebezpiecznych dla ludzi i środowiska.

Niepokoje społeczne przybierające, np. formę masowych wystąpień czy też rozruchów ulicznych to wyzwanie dla służb ratowniczych, ponieważ może zachodzić potrzeba udzielania pomocy medycznej w różnej skali, a także różnych uwarunkowaniach czasowych i terenowych. Zadania ratownicze mogą być ponadto związane z ratowaniem mienia, w tym infrastruktury krytycznej, a także środowiska. Niepokoje społeczne mogą towarzyszyć, podobnie jak i zdarzenia terrorystyczne, masowym imprezom, np. piłkarskim mistrzostwom Europy w 2012. Wówczas to trzeba mieć na uwadze bezpieczeństwo ludzi i mienia nie tylko na stadionach, ale również na drogach dojazdowych, w portach lotniczych, na dworcach komunikacyjnych, w miejscach noclegowych czy punktach żywieniowych. Działania ratownicze przy tak masowych imprezach to realizacja różnorodnych zadań z udziałem wielu służb i straży.

Zdarzenia terrorystyczne mogą spowodować również awarie techniczne, katastrofy naturalne lub niepokoje społeczne, podczas których konieczne są działania ratownicze ludzi, mienia i środowiska.

1.2. Istota, rodzaj i specyfika działań prewencyjnych

Działalność prewencyjna ma zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia niekorzystnego zdarzenia, a także jego skutków. Podczas działań prewencyjnych podejmuje się te działania, które mają pomóc, uzupełnić lub też wspierać działania ratownicze. Celem działań prewencyjnych jest utrzymanie stanu rzeczy, który istnieje i jest oceniany jako satysfakcjonujący lub pożądany.

Prewencja i działania prewencyjne są zadaniami wykonywanymi jako samodzielne bądź zadaniami nieodłącznie towarzyszącymi działaniom ratowniczym podejmowanym w sytuacjach kryzysowych. Są one wykonywane „tu i teraz”, pomimo, iż ich celem jest również zapobieganie (może być poprzez monitorowanie) niepożądanym stanom rzeczy, jednakże w czasie bliższym.

Nie ma działań prewencyjnych, „uniwersalnych” dla sytuacji kryzysowych wywołanych różnymi czynnikami. W każdej sytuacji kryzysowej mogą jednak wystąpić powtarzalne i typowe działania prewencyjne jako indywidualne, jednostkowe charakterystyczne tylko dla danej sytuacji. Działania prewencyjne realizują różne podmioty, zarówno cywilne jak i wojskowe, a ich wspólny wysiłek przesądza o powodzeniu tych działań. Działania prewencyjne dotyczą ludzi, środowiska, infrastruktury i mienia. Mogą być one prowadzone jako zapobiegawcze, chroniące przed wystąpieniem określonych zagrożeń, podobnie jak zadania ratownicze, w grupach zadań, przypisanych do katastrof naturalnych, awarii technicznych, zdarzeń terrorystycznych oraz zdarzeń (niepokoi) społecznych.

Zakres realizacji zadań zapobiegających katastrofom naturalnym jest ograniczony, z powodu nieuchronności i nieprzewidywalności tych katastrof bądź braku środków technicznych i ludzkich umiejętności umożliwiających skuteczną prewencję. Jako rodzaj zadań można wskazać przedsięwzięcia związane z budową różnego rodzaju zabezpieczeń, np. zbiorników wodnych, wałów przeciwpowodziowych czy też udrażnianiem przepływów wodnych.

Podczas awarii technicznych działania prewencyjne mogą polegać m.in. na: izolacji miejsc, w których one wystąpiły; monitorowaniu zagrożeń; wykrywaniu skażeń; izolacji miejsc prowadzenia akcji ratowniczych; izolacji dróg dojazdowych do miejsca zdarzenia; wydzielaniu części ulic lub części miasta jako stref niedostępnych dla mieszkańców z powodu, np. zagrożeń chemicznych, biologicznych czy radiacyjnych; ochronie mienia pozostawionego przez ludność poszkodowaną, która została ewakuowana z rejonu niebezpiecznego.

Zdarzenia terrorystyczne wymagają działań prewencyjnych uniemożliwiających m.in. realizację aktów bezprawnych wobec osób, ich życia i zdrowia lub wolności oraz zaboru ich mienia, a także osłony i izolacji rejonu, w którym zdarzenie nastąpiło.

Zdarzenia (niepokoje) społeczne przybierające masowy charakter wymagają m.in. izolacji miejsc ich występowania od pozostałych części miejscowości, ochrony obiektów państwowych, obiektów i urządzeń

gospodarki, obiektów kultury przed aktami dewastacji, ochrony mienia przed zaborem.

Zadania można umownie ująć w grupy zadań obejmujące: izolację lub osłonę obszarów występowania zagrożeń, ochronę ludzi, obiektów i urządzeń, monitorowanie zagrożeń czy też rozpoznawanie zagrożeń i wykrywanie skażeń.

Rys. 3. Zadania realizowane w działaniach prewencyjnych



Źródło: Opracowanie własne.

2. Zadania przewidziane do realizacji przez jednostki wojskowe Sił Zbrojnych RP w działaniach ratowniczych i prewencyjnych prowadzonych w sytuacjach kryzysowych

2.1. Zadania ratownicze, które mogą realizować jednostki wojskowe Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r., w swoim punkcie 83 zawiera postanowienia, z których wynika, że Siły Zbrojne RP postrzegane są jako ważny element systemu bezpieczeństwa państwa i prowadzą wraz z innymi służbami i instytucjami działania ratownicze, ochrony ludności i mienia w sytuacjach kryzysowych. Prowadzenie działań ratowniczych przez wydzielone pododdziały i oddziały SZ RP odbywa się w ramach współdziałania z Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym, a także wspierania⁵ administracji państwowej w realizacji jej funkcji wynikającej z obowiązku reagowania na występujące sytuacje kryzysowe. Siły Zbrojne są uczestnikiem narodowego systemu zarządzania kryzysowego. Biorąc pod uwagę potencjał (siły i środki), jakim dysponują SZ RP, a także uwzględniając ich możliwości organizacyjne i wykształcone nawyki zbiorowego działania można wskazać, wyartykułowane w aktach prawnych zadania zasadnicze, które zostały powierzone jednostkom wojskowym do wykonywania w czasie sytuacji kryzysowych jako działania ratownicze. W granicach przyznanych uprawnień oraz w celu ich wykonania pododdziały i oddziały SZ RP w działaniach ratowniczych mogą realizować zadania wymienione aż w czternastu grupach (patrz tabela 1).

⁵ Siły Zbrojne RP [...] „wspierają sektor cywilny, gdy użycie innych sił staje się niemożliwe, niewystarczające lub są one wyczerpane (w całości użyte i nieskuteczne). W. Kitler, *Aspekty wojskowego wsparcia władz cywilnych w ochronie ludności*, „Zeszyty Naukowe AON” Nr 2/1999, s. 86.

Tabela 1. Rodzaje zadań realizowanych w działaniach ratowniczych

Rodzaj działań	Zadania realizowane przez jednostki wojskowe SZ RP
DZIAŁANIA RATOWNICZE	• Poszukiwawczo-ratownicze. • Zadania ratowniczo-gaśnicze. • Likwidowanie skutków awarii technicznych, w tym takich, w których nastąpiło uwolnienie toksycznych środków przemysłowych (TŚP) oraz wypadków radiacyjnych, usuwanie skażeń promieniotwórczych. • Ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia. • Świadczenie usług logistycznych. • Przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach. • Prowadzenie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych dóbr kultury oraz prac przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach. • Wykonywanie prac z użyciem specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych. • Usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie. • Likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych oraz usuwanie skażeń promieniotwórczych. • Naprawianie i odbudowywanie infrastruktury technicznej. • Uczestniczenie w przywracaniu przejezdności szlaków komunikacyjnych. • Udzielanie pomocy medycznej rannym i chorym oraz realizowanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych. • Ocena skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń.

Źródło: Opracowano na podstawie przepisów prawa zawierających postanowienia o działaniach ratowniczych SZ RP.

2.2. Zadania prewencyjne, które mogą realizować jednostki wojskowe Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych

Zadania o charakterze prewencyjnym przewidziane do realizacji przez pododdziały i oddziały SZ RP w sytuacjach kryzysowych, które mieszczą się w katalogu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Rodzaje zadań realizowanych w działaniach prewencyjnych

Rodzaj działań	Zadania realizowane przez jednostki wojskowe SZ RP
DZIAŁANIA PREWENCYJNE	• Izolacja obszaru występowania zagrożeń lub miejsc prowadzenia akcji ratowniczych. • Ochrona obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, obiektów kultury narodowej, siedzib władz państwowych. • Osłona lub izolacja ważnych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast. • Pomoc Policji, w tym izolacja terenu działań antyterrorystycznych. • Realizacja przedsięwzięć ochrony przed terroryzmem oraz przedsięwzięć przeciwepidemicznych. • Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych. • Współudział w monitorowaniu zagrożeń oraz w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń. • Wykrywanie skażeń chemicznych i biologicznych. • Zatrzymywanie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia.

Źródło: Opracowano na podstawie przepisów prawa zawierających postanowienia o działaniach prewencyjnych.

3. Podstawy prawne użycia jednostek wojskowych Sił Zbrojnych RP w działaniach ratowniczych i prewencyjnych prowadzonych w sytuacjach kryzysowych

Siły Zbrojne RP, jak stanowi *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz.483.], służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności granic.

Ze względu na szeroki wachlarz zagrożeń o charakterze niemilitarnym występujących w XXI wieku, zadaniem współczesnych sił zbrojnych stało się reagowanie nie tylko na zagrożenia militarne, ale jak stanowi, *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta przez Radę

Ministrów w dniu 23 maja 2000 r. również *gotowość do udziału w reagowaniu na zagrożenia pozamilitarne*. Rozmiar i natężenie zagrożeń niemilitarnych sprawia, iż siły i służby cywilne, ustawowo powołane do ich zwalczania i przeciwdziałania skutkom niejednokrotnie stają się bezradne wobec zaistniałej sytuacji. W takich przypadkach niezbędna staje się pomoc i zaangażowanie wszelkich sił, jakimi dysponuje państwo, w tym sił zbrojnych (SZ).

Podpisana 8 września 2003 r. przez Prezydenta *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wyraźnie określiła, iż *Podstawową misją Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju jest utrzymanie sił i zdolności potrzebnych do realizacji zadań w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa Polski oraz udzielanie władzom cywilnym niezbędnej pomocy wojskowej, głównie w wypadku zagrożeń niemilitarnych*. Powyższe zapisy pozwalają wnioskować, iż w sytuacji szczególnych zagrożeń niemilitarnych władze cywilne, a tym samym i społeczeństwo może i powinno oczekiwać niezbędnej pomocy ze strony wojska.

W celu usankcjonowania zasadności użycia SZ w przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym, wprowadzono wiele aktualizacji w przepisach prawnych obowiązujących w tym zakresie. Jednym z pierwszych była zmiana dokonana w *Ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony* [Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz.2005]. W 1997 r. dokonano nowelizacji art. 3 przez dodanie ustępu 1a, w brzmieniu: *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej mogą brać udział ponadto w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków*. Nowelizacji dokonano również w art. 60: ust. 8: *powoływanie do odbycia ćwiczeń wojskowych przeprowadzanych w trybie natychmiastowego stawienia do dyspozycji może nastąpić w celu: udziału jednostek wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków, oraz ust. 8a: W przypadku, o którym mowa w ust. 8 pkt 2 do odbycia ćwiczeń wojskowych powołuje się żołnierzy rezerwy przede wszystkim spoza obszaru objętego klęską żywiołową, nadzwyczajnym zagrożeniem środowiska i likwidacji ich skutków*.

Sektor cywilny może liczyć na wsparcie wojskowe również w sytuacji zaistnienia innych zagrożeń, np. podczas gwałtownych opadów śniegu. Pomoc tą gwarantuje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1989 r. *w sprawie świadczeń na rzecz ruchu kolei w okresie trudnych*

warunków zimowych [Dz. U. z 1989 r. nr 062, poz. 375]. Art. 3 rozporządzenia określa, iż **pomoc jednostek wojskowych może być udzielana na zasadach i warunkach określonych w porozumieniu pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej a Dyрекcją Generalną PKP**. Porozumienie, podpisane w dniu 20 lipca 1990 r., określiło, iż w przypadku gwałtownych lub długotrwałych opadów śniegu, przybierających znamiona klęski żywiołowej w danym rejonie, siły i środki wojskowe mogą być kierowane do odśnieżania węzłów i stacji kolejowych o istotnym znaczeniu dla działania transportu kolejowego. W porozumieniu zawarto również zastrzeżenie, iż oddziały wojskowe mogą być użyte wtedy, gdy siły i środki PKP zostały w całości wykorzystane, a pomoc wojska jest niezbędna.

Podobne zadania, dotyczące udziału w likwidacji klęsk żywiołowych zostały nałożone na Żandarmerię Wojskową. Zgodnie z Ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* [Dz. U. z 2001 r. nr 123, poz. 1353] jednym z jej zadań jest **zwalczanie klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków oraz czynne uczestniczenie w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, mających na celu ochronę życia i zdrowia oraz mienia**.

Nieco inaczej przedstawia się sprawa wsparcia wojskowego w sytuacji, gdy na terenie objętym klęską lub katastrofą wprowadzony zostanie **stan klęski żywiołowej**. Zasady udziału sił zbrojnych w czasie stanu klęski żywiołowej uregulowała Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*. W myśl tej ustawy, siły wojskowe mogą być wykorzystane dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia tylko wtedy, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające. W takiej sytuacji Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania wystąpiła klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały SZ RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Pododdziały i oddziały SZ pozostają pod dowództwem swych przełożonych służbowych, wy-

konując zadania określone przez wojewodę, jednoosobowo odpowiedzialnego za bezpieczeństwo na administrowanym obszarze.

Powyższe uregulowania w sprawie użycia pododdziałów lub oddziałów SZ RP w sytuacjach kryzysowych potwierdza i uszczegóławia Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* [Dz. U. z 2007 r. nr 89, poz. 590, art. 25]. Z zawartych w niej zapisów wynika, że użycie SZ RP w sytuacji kryzysowej powinno mieć miejsce tylko wtedy gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające. Pododdziały lub oddziały SZ RP przekazuje do dyspozycji wojewody Minister Obrony Narodowej. W realizacji zadań reagowania kryzysowego mogą uczestniczyć jednostki wojskowe stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim *planem zarządzania kryzysowego*. Plan ten podlega uzgodnieniu z właściwymi organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej.

W SZ RP podstawę użycia (wydzielenia) jednostek wojskowych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych stanowi Plan użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych [*Rozkaz Nr 430/OPER/P3*]. Do opracowania tego planu oraz koordynacji realizacji wynikających z niego zadań dla poszczególnych sił (jednostek) resortu Obrony Narodowej, zgodnie z *Decyzją Nr Z-1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r.* powołany został Sztab Kryzysowy MON.

Plan użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych składa się z części głównej, rejestru zagrożeń oraz tzw. załączników funkcjonalnych. Załączniki funkcjonalne to nic innego jak plany życia jednostek (sił) wojskowych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych. Część główna tego planu ma charakter niejawnego. Informacje jawne dotyczą planów funkcjonalnych.

Dotychczas, tzn. do czasu uchwalenia Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, jako plany funkcjonalne opracowywane były: plan udziału SZ RP w obronie przed terroryzmem; plan udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych; plan udziału SZ RP w akcji odśnieżania; plan udziału SZ RP w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych; plan udziału SZ RP w likwidacji skutków awarii technicznych z TŚP i wypadków radiacyjnych; plan udziału SZ RP w oczyszczaniu terenu z przedmiotów

wybuchowych i niebezpiecznych; plan udziału SZ RP w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych oraz plan działań przeciwepidemicznych. Sporządzany był także plan użycia oddziałów i pododdziałów Żandarmerii Wojskowej w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Obecnie, zgodnie z Rozkazem Nr 430/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 30 czerwca 2009 r. *w sprawie opracowania „Planu użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych”*, planami funkcjonalnymi są (będą): 2 (dwa) plany przewidujące prowadzenie przez jednostki wojskowe SZ RP działań prewencyjnych i są to plan – *Użycie Sił Zbrojnych w działaniach antyterrorystycznych i utrzymaniu porządku*; plan – *Użycie Sił Zbrojnych w izolowaniu zagrożonego obszaru oraz w działaniach zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach i zabytkach*, oraz 7 (siedem) planów dotyczących prowadzenia przez jednostki wojskowe działań ratowniczych, którymi są: Użycie Sił Zbrojnych RP w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych; Użycie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach wymagających użycia specjalistycznego sprzętu, a także oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwienie; Użycie Sił Zbrojnych RP w monitorowaniu i ocenie skutków zagrożeń niemilitarnych; Użycie Sił Zbrojnych RP w likwidacji skażeń chemicznych i promieniotwórczych; Użycie Sił Zbrojnych RP w naprawie i odbudowie zniszczonej infrastruktury technicznej oraz zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych; Użycie Sił Zbrojnych RP w działaniach przeciwepidemicznych, sanitarnohigienicznych, udzielaniu pomocy medycznej oraz likwidowaniu skażeń i zakażeń biologicznych; a także Użycie Sił Zbrojnych RP w ewakuacji ludności i mienia oraz ochronie terenu podczas zagrożeń niemilitarnych.

Każdy z wymienionych wyżej planów szczegółowych przewiduje prowadzenie przez wydzielone jednostki (pododdziały, oddziały) wojskowe specjalistycznych zadań, do realizacji, których wydzielane są niezbędne (możliwe do wydzielenia przez SZ RP) siły (żołnierze) oraz odpowiedni sprzęt i wyposażenia wojskowe (np. samochody, śmigłowce, samoloty, sprzęt specjalistyczny, pojazdy interwencyjne).

Plan – *Użycie Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych i utrzymaniu porządku publicznego*, przewiduje prowadzenie przez pod-

oddziały i oddziały wojskowe takich zadań jak: wsparcie działań anty-terrorystycznych pododdziałów Policji, przeciwdziałanie typu „Renegade”, wzmocnienie ochrony i izolacji obiektów, wsparcie specjalistyczne działań Policji.

Plan – *Użycie Sił Zbrojnych RP w izolowaniu zagrożonego obszaru oraz działaniach zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach i zabytkach*, dla pododdziałów i oddziałów wojskowych przewiduje wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach oraz izolowaniu obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej.

Plan – *Użycie Sił Zbrojnych RP w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych*, przewiduje wydzielanie dyżurnych sił i środków wojskowych. Mogą to być dyżurne okręty ratownicze, dyżurne śmigłowce, dyżurne samoloty oraz dyżurne naziemne grupy poszukiwawcze.

Plan – *Użycie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach wymagających użycia specjalistycznego sprzętu, a także oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego*, przewiduje organizowanie przez różne jednostki wojskowe patroli rozpoznania. Patrole rozpoznania organizowane są przez jednostki wojskowe podległe: Dowództwu Wojsk Lądowych, Dowództwu Marynarki Wojennej, Dowództwu Sił Powietrznych oraz Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych.

Plan – *Użycie Sił Zbrojnych RP w monitorowaniu i ocenie skutków zagrożeń niemilitarnych*, dla jednostek wojskowych przewiduje realizację następujących zadań: monitorowanie sytuacji skażeń; monitorowanie sytuacji epidemiologicznej i stanu sanitarnohigienicznego; monitorowanie zagrożeń terrorystycznych; monitorowanie zagrożeń pożarowych; monitorowanie sytuacji hydrometeorologicznej; monitorowanie środowiska oraz monitorowanie przewozów ładunków niebezpiecznych.

Plan – *Użycie Sił Zbrojnych RP w likwidacji skażeń chemicznych i promieniotwórczych*, przewiduje wydzielenie i utrzymywanie w gotowości odpowiednich sił i środków podsystemu wczesnego ostrzegania. Siłami tymi są m.in. Centralny Ośrodek Analizy Skażeń i Ośrodek Analizy Skażeń Centrum Operacji Powietrznych; ośrodki analizy skażeń (Wojsk Lądowych, Marynarki Wojennej, Pomorskiego Okręgu Wojsko-

wego, Śląskiego Okręgu Wojskowego i ośrodków dowodzenia i naprowadzania); zespoły rozpoznania skażeń, automatyczne stacje pomiarowe; automatyczne stacje pomiaru skażeń promieniotwórczych; zespoły rozpoznania biologicznego; laboratoria analityczne, zespoły pobierania prób; laboratoria specjalistyczne itp.

Plan – Użycie Sił Zbrojnych RP w naprawie i odbudowie zniszczonej infrastruktury technicznej oraz zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych, dla jednostek wojskowych przewiduje realizację zadań związanych z: naprawą i odbudową zniszczonej infrastruktury, zapewnienie przejezdności szlaków komunikacyjnych oraz prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego i materiałów wybuchowych.

Plan – Użycie Sił Zbrojnych RP w działaniach przeciwepidemicznych, sanitarnohigienicznych, udzielania pomocy medycznej oraz likwidowania skażeń i zakażeń biologicznych, przewiduje użycie sił (specjalistycznych) podległych lub podporządkowanych merytorycznie szefowi Inspektoratowi Wojskowej Służby Zdrowia. Siłami tymi są: Wojskowy Instytut Medyczny, Wojskowe Ośrodki Medycyny Prewencyjnej, Ośrodek Identyfikacji i Zwalczania Zagrożeń Biologicznych, Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii oraz Centrum Reagowania Epidemiologicznego SZ RP.

Plan – Użycie Sił Zbrojnych RP w ewakuacji ludności i mienia oraz ochronie terenu podczas zagrożeń niemilitarnych, dla jednostek wojskowych przewiduje takie zadania jak: ewakuowanie ludności poszkodowanej i jej mienia; przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności oraz współdział w ochronie mienia.

Plan użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych podlega okresowej aktualizacji, nie rzadziej niż co 2 lata. Ponadto przewiduje się jego aktualizację doraźnie w przypadku zmian wskaźników utrzymania gotowości bojowej przez poszczególne jednostki wojskowe, zmian organizacyjno-etatowych, dyslokacji jednostek wojskowych na obszarze RP oraz ich udziału w misjach poza granicami kraju. Za aktualizację tego planu odpowiada z ramienia nadzoru zastępca Szefa Sztabu Generalnego WP, a z chwilą utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego MON, bezpośrednio odpowiadać będzie Szef Zarządu Planowania Operacyjnego – P3.

4. Procedury użycia jednostek wojskowych Sił Zbrojnych RP w działaniach ratowniczych i prewencyjnych prowadzonych w sytuacjach kryzysowych

W celu zapewnienia sprawnego reagowania na zagrożenia niemilitarne w Ministerstwie Obrony Narodowej (MON) powoływany jest Sztab Kryzysowy MON. Jest on głównym elementem Systemu Zarządzania Kryzysowego Resortu Obrony Narodowej. System ten jest natomiast integralnym elementem (podsystemem) Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego. W skład Systemu Zarządzania Kryzysowego Resortu Obrony Narodowej, oprócz Sztabu Kryzysowego MON, wchodzi: grupy reagowania kryzysowego powoływane w Dowództwie Operacyjnym Sił Zbrojnych, Dowództwie Wojsk Lądowych, Dowództwie Marynarki Wojennej, Dowództwie Sił Powietrznych, Dowództwie Wojsk Specjalnych, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych oraz Komendzie Głównej Żandarmerii Wojskowej; grupy operacyjne dowództw okręgów wojskowych, Dowództwa Garnizonu Warszawa, 2 Korpusu Zmechanizowanego, związków taktycznych, wojewódzkich sztabów wojskowych, oddziałów Żandarmerii Wojskowej, baz lotniczych oraz Inspektoratu Wojskowej Ochrony Przeciwpowodziowej; oraz zespoły operacyjne powoływane w jednostkach wojskowych przewidzianych do użycia w sytuacjach kryzysowych.

Sztab Kryzysowy MON swoje zadania wykonuje na podstawie Regulaminu Sztabu Kryzysowego Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 stycznia 2002 r. Do jego podstawowych zadań należy analiza i ocena zagrożeń oraz opracowywanie wariantów użycia pododdziałów i oddziałów SZ RP w akcjach i operacjach reagowania kryzysowego. W Regulaminie tym, m.in. są zadania: polegające na monitorowaniu zagrożeń i ich ocenie; dotyczące ustalania stanu gotowości sił planowanych do użycia; związane z informowaniem Ministra Obrony Narodowej o występujących zagrożeniach i formułowaniem propozycji ich likwidacji, a także zadania związane z przygotowaniem dla Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Sztabu Generalnego WP projektu dokumentów decyzyjnych. Regulamin ponadto określa zadania z obszaru koordyno-

wania działań pododdziałów i oddziałów SZ RP biorących udział w działaniach ratowniczych i prewencyjnych.

Regulamin Ministerstwa Obrony Narodowej w rozdziale Zakresy działania osób zajmujących kierownicze stanowiska ministerstwa stanowi, iż Szef Sztabu Generalnego WP kieruje użyciem wyspecjalizowanych sił i środków rodzajów sił zbrojnych i rodzajów wojsk (służb) w akcjach ratowniczych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych (awarii chemicznych i wypadków radiacyjnych).

W Ministerstwie Obrony Narodowej powoływane jest Centrum Zarządzania Kryzysowego, które współpracuje z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i innymi organami administracji publicznej. Centrum to tworzone jest na bazie Dyżurnej Służby Operacyjnej SZ RP.

Dowódcy rodzajów SZ RP: Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych w zakresie reagowania kryzysowego mają obowiązek przygotowania podległych sił i środków do prowadzenia działań ratowniczych i prewencyjnych w sytuacjach kryzysowych.

Do planowania i przygotowania pododdziałów i oddziałów SZ RP do udziału w działaniach ratowniczych i prewencyjnych Minister Obrony Narodowej dysponuje ponadto terenowymi organami administracji wojskowej. Są to: dowódcy okręgów wojskowych, szefowie Wojewódzkich Sztabów Wojskowych oraz wojskowi komendanci uzupełnień. Organami tymi kieruje Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

W okręgu wojskowym do nadzorowania działań pododdziałów i oddziałów SZ RP w akcjach i operacjach reagowania kryzysowego powoływana jest Grupa Operacyjna. Grupa ta współdziała z wojewódzkimi zespołami zarządzania kryzysowego.

Z kolei szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych odpowiadają za koordynację rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Ponadto szefowie ci mają obowiązek uczestniczenia w pracach wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego.

Wojskowi komendanci uzupełnień realizują, na swoich obszarach terytorialnego działania, adekwatne zadania zarządzania kryzysowego, jak szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych.

Decyzje o użyciu jednostek wojskowych SZ RP zwykle są generowane przez podmioty cywilne, ale tryb, jaki może być zastosowany do włączenia poszczególnych pododdziałów i oddziałów do działań ratowniczych i prewencyjnych jest domeną podmiotów resortu Obrony Narodowej. Tryb, który może być zastosowany to podstawowy, nakazowy bądź alarmowy⁶. Rodzaj i skala zagrożeń ma wpływ na wybór trybu aktywacji sił i środków realizujących zadania z obszaru zarządzania (reagowania) kryzysowego. Poszczególne tryby różnią się tym, który organ wojskowy podejmuje decyzję o realizacji zadań wspierających władze cywilne i społeczeństwo.

W **trybie podstawowym** organem wojskowym podejmującym decyzję o przystąpieniu pododdziałów i oddziałów SZ RP do wykonywania zadań jest dowództwo rodzaju Sił Zbrojnych (RSZ), które otrzymało powiadomienie od szefa WSzW poprzez okręg wojskowy lub korpus. Z wnioskiem o wsparcie występuje do szefa WSzW wojewoda, tego województwa, w którym wystąpiło zagrożenie. Wniosek ten to reakcja wojewody na zwrócenie się organu administracji samorządowej, tj. gminy, z obszaru, który objęło zagrożenie poprzez starostę o wsparcie przez wydzielone pododdziały i oddziały SZ RP.

Tryb nakazowy to procedura, w której podmioty resortu Obrony Narodowej nie oczekują na wniosek (zapotrzebowanie na wsparcie) kierowany przez terenowe organy administracji publicznej. W trybie tym to Minister Obrony Narodowej podejmuje decyzję lub Szef Sztabu Generalnego WP wydaje rozkaz w wyniku, których to postanowień wydzielone pododdziały i oddziały wojska włączane są do realizacji zadań z obszaru zarządzania (reagowania) kryzysowego. Stosowny rozkaz może być wydany również przez dowódców: RSZ, okręgu wojskowego, korpusu lub flotyli.

⁶ Rozważania na temat trybu włączania jednostek wojskowych SZ RP do udziału w akcjach i operacjach reagowania kryzysowego, por., E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Wyd. AON, Warszawa 2007, s. 137.

Tryb alarmowy daje uprawnienie dowódcy jednostki wojskowej, do podjęcia decyzji o włączeniu żołnierzy dowodzonej jednostki do działań. Dotyczy on sytuacji, w której do dowódcy jednostki bezpośrednio zwrócił się wójt lub starosta, jako organ administracji samorządowej, z prośbą o wsparcie wojskowe na obszarze dotkniętym sytuacją kryzysową. Tryb ten jednocześnie nakłada na dowódcę jednostki wojskowej obowiązek meldowania przełożonym służbowym o podjętej decyzji.

5. Zakończenie

Z dotychczasowych doświadczeń z udziału jednostek wojskowych SZ RP w działaniach ratowniczych i prewencyjnych, charakteru współczesnych zagrożeń niemilitarnych, oceny możliwości wykonawczych (potencjału) sił sektora cywilnego w zakresie realizacji zadań reagowania kryzysowego, a także potencjału wykonawczego SZ RP, w tym szczególnie przygotowania specjalistycznego poszczególnych jednostek wojskowych, wynikają następujące podstawowe zasady ich użycia w tych działaniach:

- 1) jednostki wojskowe SZ RP uczestniczą w działaniach ratowniczych lub prewencyjnych w przypadku, gdy użycie cywilnych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, np. ze względu na rodzaj i skalę zagrożenia lub wyczerpanie sił i środków cywilnych;
- 2) do działań ratowniczych, w pierwszej kolejności, powinny być użyte jednostki wojskowe o odpowiednim przygotowaniu specjalistycznym, a w dalszej kolejności wojska operacyjne;
- 3) użycie jednostek wojskowych następuje dopiero w przypadku wyczerpania lub niewydolności sił cywilnych – gminnych, powiatowych, wojewódzkich, krajowych;
- 4) koordynacja i kierowanie działaniami ratowniczymi lub prewencyjnymi realizowane jest w zależności od obszaru działania oraz wielkości zaangażowanych sił i środków wojskowych;
- 5) użycie jednostek wojskowych SZ RP w akcjach i operacjach ratowniczych lub prewencyjnych następuje zgodnie z wcześniej opracowanymi *planami zarządzania kryzysowego* lub w systemie nakazowo –

alarmowym, tj. na rozkaz właściwych dowódców. Każdorazowe użycie wojska powinno być poprzedzone wnioskiem o pomoc złożonym przez wojewodę;

- 6) szef WSzW powinien występować jako doradca wojewody co do zasadności, sposobu, ilości oraz zmianowości użycia jednostek wojskowych, a jednocześnie powinien określać właściwym dowódcom wojskowym zadania do wykonania i pełnić rolę koordynatora pomiędzy sektorem wojskowym i cywilnym;
- 7) po zakończeniu akcji lub operacji reagowania kryzysowego koszty poniesione przez SZ RP powinny być refundowane przez odpowiednie organy administracji publicznej.

Bibliografia

- Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 2005.
Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, art. 25.
Kitler W., (1999), *Aspekty wojskowego wsparcia władz cywilnych w ochronie ludności*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 2
Kopaliński W., (1990), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
Michailuk B., (2004), *Broń biologiczna*, AON, Warszawa.
Nowak E., (2007), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa.
Protokół Dodatkowy I do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie 8 czerwca 1977 r., przyjęty przez Rzeczypospolitą Polską 19 września 1991r. (Dz. U. z 1992 r. nr 41, poz. 175).
Rozkaz Nr 430/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie opracowania „Planu użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych”.
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 5.
Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, Dz. U. z 2007 r. nr 60, poz. 408.
Szymczak M. (red.), (1981), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007r. nr 89, poz. 590, art. 3 ust. 2.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm., art. 2 ust. 3 pkt 39.

Abstract

Emergency and preventive actions carried out by the allocated Polish Armed Forces military units in actions and crisis response operations relate to people, environment, infrastructure and property. They cover a wide list of tasks concerning the granting of various aid (rescue) as well as precautionary, preventive and protective tasks. The purpose of rescue actions is to save lives and health of people, their possessions and goods as well as rescue of critical infrastructure facilities and environmental protection. However, the purpose of preventive actions is to maintain the status quo which exists and is rated as satisfactory or desirable.

The specificity of rescue and preventive actions carried out by military units in crisis response actions and operations is that they are planned and conducted under the pressure. The pressure is caused mainly by: the fact that these activities mission is associated with saving lives and health of the wounded and sick, expectations of the injured population formulated as requests to ensure the conditions necessary to survive the crisis situation, tight deadlines of the rescue and preventive tasks as well as extreme conditions and the resulting risk of losing health or life of the soldiers engaged in rescue and prevention operations.

The use of military units in rescue and preventive activities of emergency response actions and operations is not only desirable but necessary. Their abilities to render assistance, rescue people, environment, infrastructure and property are primarily due to the educated over the years habits and skills in extreme conditions. The army in the modern state is one of the few players with the most potential and best-organized organizational structure capable of maintaining constant readiness and capability for immediate and effective support of the society in crisis situations.

The main advantages of military units during the rescue and prevention operations are: command based on the military discipline, the military hierarchy that allows the intensification of effort and a network of command posts that provides continuity of control (management), the mobility of military units enabling them to conduct crisis response actions and operations in any area (region) of the state, the continuous ability to take immediate actions, high military morale, obedience, strength, efficiency, ability of fast decision-making, knowledge and skills of leadership staff in the area of human resource management.

STRATEGIE

Jan Wojnarowski

SWSPiZ w Warszawie

Transformacja systemu przygotowań obronnych państwa w świetle nowej strategii obronności RP

Rozważania nad przygotowaniem obronnym państwa wynikają przede wszystkim z mogących wystąpić zagrożeń, które współcześnie przybierają charakter transgraniczny. Zatem jawi się pytanie, czy nasz kraj – Polska posiada w pełni sprawny system przygotowań obronnych i pozwala on na reagować na wszelkie zagrożenia i kryzysy? Czy tworzy on integralną całość, po 18 latach jego funkcjonowania (1992–2010), czy też istnieją ogniwa wykonawcze słabo przygotowane, niedoinwestowane, które obniżają jego sprawność użytkową?

Analiza zbiorów zadań w zakresie przygotowań obronnych wynika i będzie zawsze wynikała z oceny zagrożeń, w tym głównie tych, których nie sposób wcześniej zidentyfikować.

Z historycznego punktu widzenia o systemie obronności państwa rozważać możemy dopiero współcześnie, co wiąże się z szeroko rozumianą ewolucją przeobrażeń polityczno-gospodarczych w państwach narodowych utrwalonymi procedurami demokratycznymi. Znamiennym przykładem skutecznych przygotowań obronnych może być państwo krzyżackie. Organizacja ta początkowo klasztorna z czasem państwowa, posiadała wszelkie cechy zmilitaryzowanej, centralnie zarządzanej instytucji, która prowadziła działalność gospodarczą i wojskową, mającą na celu ekspansję do tworzenia imperium nadbałtyckiego.

Znamy z historii, że państwa uczestniczące w I wojnie światowej nie dostrzegały bardzo ważnej prawidłowości, jaką było zaangażowanie zaplecza gospodarczo-administracyjnego do wsparcie walczących sił zbrojnych, czyli tworzenia frontu wewnętrznego, obejmującego ekonomikę, dyplomację i wszelkie inne źródła rezerw tkwiące w zasobach gospodarki narodowej.

Druga wojna światowa potwierdziła możliwość wykorzystania przez walczące państwa zasobów obronnych tkwiących w gospodarce narodowej. Zdobyte doświadczenia w tym względzie potwierdziły tezę, iż musi być przygotowana gospodarka narodowa i administracja do realizacji zadań obronnych. Dało to podwaliny do stworzenia *systemu obronnego państwa*.

Myślę, że geneza transformacji przygotowań obronnych uświadomi nam i wskaże gdzie jesteśmy oraz dokąd zmierzamy w zakresie przygotowań obronnych.

W okresie funkcjonowania drugiej Rzeczypospolitej, a szczególnie w końcowej dekadzie jej funkcjonowania (lata 1927–1939), przygotowania obronne odbywały się w warunkach gospodarki rynkowej oraz realnego zagrożenia, które w wyniku eskalacji kryzysu przekształciły się w drugą wojnę światową. Natomiast przygotowania obronne po drugiej wojnie światowej, aż do początku lat pięćdziesiątych XX wieku realizowane były w innej rzeczywistości ustrojowej Polski w tzw. warunkach gospodarki scentralizowanej. Przygotowania obronne były w tym okresie czasu systematycznie doskonalone w ramach Układu Warszawskiego oraz Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej.

Przygotowania obronne w zasadzie kojarzone były głównie z zagrożeniami naszych granic ze strony sił zbrojnych państw Paktu NATO i podporządkowane temu kierunkowi zagrożenia. Ponieważ innych zagrożeń nie rozróżnialiśmy, zatem główny ciężar przygotowań obronnych spoczywał na Komitecie Obrony Kraju i na organie wykonawczym, jakim było Ministerstwo Obrony Narodowej. W okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej funkcjonował system obronny państwa, przeznaczony do zapewnienia bytu i trwania narodu w utrwalonych granicach państwa Polskiego. Zatem system obrony państwa był oparty o siły zbrojne oraz o układ pozamilitarny całkowicie podporządkowany po-

trzebom sił zbrojnych do odparcia agresji zbrojnej. Kierował się on ustaleniami doktrynalnymi Układu Warszawskiego w celu zapobiegania wojnie, przygotowania się do niej oraz przeciwstawienia się wszelkim formom agresji zbrojnej na państwo i jego sojuszników [Kitler W. 2002 s. 146].

System obronny państwa definiowany był w tym okresie, jako całokształt zamierzeń mających na celu przygotowanie kraju do obrony oraz całości sił i środków w państwie przeznaczonych do wykonania zadań obronnych. Inaczej definiowali ten system oficerowie Sztabu Generalnego WP – jako całokształt przygotowań o charakterze obronnym, realizowanych w ramach spełnianych przez państwo funkcji i dziedzin działalności mających na celu zapewnienie zdolności do prowadzenia skutecznych działań wojennych na współczesnym polu walki, do możliwie najwyższego uodpornienia państwa i społeczeństwa na oddziaływanie przeciwnika, a także przygotowania terytorium kraju jako części teatru działań wojennych [Dębicki M., Mroczko J. 1974, s. 100].

Pracownicy naukowcy AON definiowali ten system, jako „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialnych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa”.

System obronny PRL stanowił integralną część koalicyjnego systemu obronnego i kształtowały go dwa układy: zewnętrzny i wewnętrzny. Układ zewnętrzny tworzyły wojska operacyjne przeznaczone do działań bojowych na zewnętrznym froncie walki w składzie Zjednoczonych Sił Zbrojnych UW, jako samodzielnie działający front na kierunku jutlandzkim. Układ wewnętrzny obejmował cały potencjał społeczno-ekonomiczny państwa, włącznie z jego odpowiednio przygotowanym terytorium, jako częścią teatru działań wojennych, na którym miały prowadzić działania wojska obrony terytorialnej, siły porządku i bezpieczeństwa publicznego, jednostki zmilitaryzowane oraz siły obrony cywilnej [Uchwała KOK NR 02/73 z 31.10.1973 r.].

W celu ograniczenia wydatków obronnych dążono, optymalną liczbę pododdziałów wojskowych, zwłaszcza o charakterze pomocniczym, mobilizowano na bazie cywilnych jednostek gospodarki o odpowiednim profilu produkcyjnym np. jednostki inżynieryjne, drogowe, medyczne, czy transportowe i trwało to do połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku,

kiedy zadania mobilizacyjne zostały zdjęte z jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej.

Gruntownym przeobrażeniem uległ ten system po stanie wojennym (1981–1983), kiedy to pojawiło się szereg dyrektyw oraz regulacji prawnych w tym zakresie, m.in. zdefiniowano pojęcie gospodarki obronnej na bazie, której były realizowane zadania obronne i angażowano do tych zadań znaczącą część jednostek organizacyjnych (podmiotów) gospodarki narodowej. W okresie długotrwałego pokoju jest, to część gospodarki nieznaczna, w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa będzie ona odpowiednio większa, natomiast w czasie konfliktu zbrojnego zaangażowanie gospodarki narodowej będzie maksymalne, sięgające nawet do 30% dochodu narodowego, przeznaczonego na realizację zadań obronnych. Wskaźniki te wynikają z badań empirycznych prowadzonych w czasie konfliktów lokalnych w szeregu państwach.

Początek lat dziewięćdziesiątych to nie tylko zmiany gospodarcze i przechodzenie z gospodarki nakazowo-rozdzielczej do gospodarki rynkowej, ale również istotne zmiany polityczne [ustawa z 7.04.1989 r. Dz. U. nr 19, poz. 101]. W 1990 roku w dniu 21 lutego ukazała się kolejna uchwała Komitetu Obrony Kraju, który został organem kolegiałnym Rady Ministrów, w sprawie doktryny obronnej. Zapisano w niej, że przygotowany jest system obrony państwa składający się z dziedziny polityczno-społecznej, administracyjno-gospodarczej, militarnej, ochrony państwa oraz obrony cywilnej. W kształtowaniu obronności Polski obowiązuje zasada uspołecznienia polityki obronnej. Oznacza ona z jednej strony tworzenie klimatu dla spraw obronności kraju, pogłębianie obywatelskiego poczucia odpowiedzialności za jej stan, a z drugiej strony zapewnienie oddziaływania społeczeństwa na prowadzenie tej polityki przez organy władzy państwowej.

Po rozwiązaniu Układu Warszawskiego 1 lipca 1991 roku otwiera się nowy rozdział w zakresie obronności, polegający na tworzeniu samowystarczalności obronnej Polski. Zaistniała potrzeba opracowania dokumentu na bazie, którego można formułować koncepcję samowystarczalności zapewniając bezpieczeństwo polityczno-militarne.

W 1992 roku zostały opublikowane dwa materiały dotyczące tworzenia samowystarczalności obronnej Polski. Pierwszy pod nazwą *Zało-*

żenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz drugi dokument *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej* [uchwała KOK z 2 listopada 1992 r.]. W tym ostatnim dokumencie został umieszczony zapis „Dla przeciwdziałania zagrożeniom wojennym, a także w celu realizacji zewnętrznych i wewnętrznych zadań obronnych, utrzymuje się w czasie pokoju i rozwija na czas zagrożenia i wojny system obronny RP. Jego głównymi elementami są: siły zbrojne, pozamilitarne ogniwa obronne i system kierowania obronnością”. Był to dość uniwersalny, jak na owe czasy system, obejmujący trzy podstawowe, a jednocześnie istotne dla obronności elementy, w których skupiony jest cały potencjał obronny państwa.

Stwierdzono, że Polska posiada własny potencjał militarny i system obronny państwa oraz nie upatruje zagrożenia w żadnym z istniejących państw. Bezpieczeństwo gwarantują profesjonalne siły zbrojne i zarazem obywatelski ich charakter. Nierozważana jest możliwość wybuchu wojny jądrowej na dużą skalę, lecz skupia się uwagę na zagrożeniach pozamilitarnych oraz na groźbie konfliktów zbrojnych o charakterze lokalnym i regionalnym. W omawianych dokumentach uwzględnione zostały zarówno kwestie polityczne i militarne, jak i aspekty gospodarcze, ekologiczne, społeczne i etniczne. Promowały także współpracę międzynarodową, w tym także wojskową dążącą do integracji z zachodnimi strukturami NATO oraz tworzeniem wielonarodowych jednostek wojskowych we współpracy z sąsiadami Polski. Wspomniana strategia otwierała się na trzy zasadnicze problemy:

- zapobieganie zagrożeniom militarnym metodami politycznymi i dyplomatycznymi;
- w wypadku wojny jak najdłuższe stawianie oporu i zadanie agresorowi maksymalnych strat;
- demonstrowanie woli walki, determinacji i zyskania na czasie w celu reakcji instytucji międzynarodowych.

Tak sformułowane zapisy w strategii posłużyły niektórym politykom do głoszenia tezy, iż skoro nie ma określonego przeciwnika, to po co tworzyć system obronny i utrzymywać siły zbrojne na wypadek konfliktu na mniejszą skalę?

Podsumowując te dwa dokumenty należy stwierdzić, że poczynione zostały odważne kroki w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa Polski, tak w wymiarze międzynarodowym, jak i w wewnętrznym lat 90. Było to o tyle ważne, iż zostały poczynione pierwsze kroki ubiegania się o przynależność do struktur Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i uwolnienia się od uciążliwej samowystarczalności obronnej.

Trzy lata później na szczepku Rady Ministrów w dniu 28 marca 1995 roku został utworzony Stały Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów [uchwała Rady Ministrów nr 37 z dnia 28.03.1995 r.], jako wewnętrzny organ tej Rady do rozpatrywania spraw związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Na czele tego Komitetu początkowo stał Prezes Rady Ministrów, później wicepremier, a następnie Minister Obrony Narodowej. Ranga i znaczenie Komitetu malały i ostatecznie po 5 latach podjęta została decyzja o jego rozwiązaniu, a nastąpiło to 30 października 2001 roku.

Niespełna rok po przyjęciu Polski do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego nastąpił przełom w dziedzinie obronności przez przyjęcie Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 maja 2000 roku. W przedmowie do tego dokumentu – ówczesny Dyrektor Departamentu Systemu Obronnego MON gen. Stanisław Koziej pisze „Strategia stanowi wykładnię założeń obronności i podstawę do prac nad planami strategicznymi i operacyjnymi, programami obronnymi oraz wykonawcami dokumentów doktrynalnych. Obejmuje problemy ogólnostrategiczne, kwestie strategii wojskowej oraz aspekty pozamilitarne. Zawiera ocenę zewnętrznych wyzwań i zagrożeń polityczno-militarnych; formułuje koncepcje przeciwstawienia się tym zagrożeniom w czasie pokoju, kryzysu i wojny; określa siły i środki, jakie państwo powinno wydzielić do realizacji owych koncepcji”.

Punktem wyjścia w tej strategii obronności RP były trzy zasadnicze kwestie dotyczące:

- podstawowych uwarunkowań strategii obronności z uwzględnieniem interesów narodowych, celów strategicznych oraz dróg ich osiągnięcia;
- sposobów osiągania celów strategicznych;

- określenia sił i środków możliwych do wydzielenia przez państwo do osiągnięcia owych celów strategicznych.

Treści tej strategii odzwierciedlają przede wszystkim interes narodowy, jakim jest bezpieczeństwo obywateli, a także wychodzenie na przeciw zobowiązaniom sojuszniczym NATO. W strategii stwierdza się, że zasadniczym celem obronności państwa jest obrona przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi Polski. Powyższy cel dekomponowany został na kolejne dalsze cele takie jak:

- zapewnienie obrony terytorium RP przed agresją zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności przestrzeni powietrznej, morskiej i granic lądowych;
- ochrona i obrona obywateli Rzeczypospolitej Polskiej;
- udział we wspólnej obronie terytorium państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5 traktatu waszyngtońskiego;
- wspieranie akcji instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działaniach stabilizujących;
- kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski przez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiadami.

Strategia obronności upatruje zagrożenia głównie, jako państwo graniczne Sojuszu, w tym wszelkiego rodzaju kryzysy polityczno-militarne mogące wystąpić u sąsiadów i oddziaływać na bezpieczeństwo Polski. Odnośnie do zagrożeń militarnych *Strategia* głównie akcentuje możliwości zaistnienia lokalnego konfliktu zbrojnego, z zaskoczenia i zmianą jego intensywności.

Zatem po 2000 roku tempo zmian w środowisku obronności nabiera poważnego przyspieszenia. Dostrzeżono tendencje do poszerzenia zakresu obronności państwa nie tylko w związku z obroną przed agresją na własne państwo, lub państwo sojusznicze, ale też podejmowanie działań zapobiegawczych oraz aktywności prowadzonej polityki państwa w sferze reagowania kryzysowego w wypadku wystąpienia zagrożeń. Strategia podkreślała, że obronność jest sprawą narodową zgodnie z art. 3 Traktatu Waszyngtońskiego [Koncepcja strategiczna Sojuszu Północ-

noatlantyckiego 200 s. 3], a zatem uczestnictwo w sojuszach i koalicjach jest czynnikiem wspomagającym i nie zastępuje narodowej odpowiedzialności w zapewnieniu obronności państwa.

System obronności RP stanowią wszystkie odpowiednio zorganizowane i skoordynowane wewnętrznie elementy organizacyjne, ludzkie i materialne, jakie państwo może wydzielić do realizacji zadań obronnych. Ramy systemu obronnego państwa określają potrzeby obronne, wynikające z oceny stanu zagrożenia państwa, potrzeb obronnych i wreszcie możliwości ich zabezpieczenia przez państwo na danym etapie jego rozwoju.

Obecne uwarunkowania światowej polityki bezpieczeństwa nie zakładają reagowania na kryzysy militarne tylko potencjałem dysponowanym przez siły zbrojne. Wynika to z faktu przesunięcia części zadań obronnych na pozostałe elementy systemu obronności państwa. W tym celu siły zbrojne utrzymują w gotowości niezbędny potencjał środków pola walki do przeciwstawienia lub usuwania przyczyn i skutków zewnętrznych oraz wewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

W ważnym dokumencie jakim jest Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna, która stanowi koncepcję obronności i zawiera w swojej treści m.in.: źródła, charakter zagrożeń militarnych dla bezpieczeństwa państwa, formułuje sposoby przeciwstawienia się tym zagrożeniom w czasie pokoju, kryzysu i wojny oraz ustala siły i środki, jakie państwo może wydzielić na realizację zadań obronnych.

System obronności Polski, stosownie do wytyczonych celów i zadań strategicznych musi być utrzymywany i systematycznie usprawniany w celu zapewnienia osłony strategicznej, mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych, a na wypadek agresji zorganizowania skutecznej obrony, przy wykorzystaniu sojuszniczego wsparcia.

Bezpieczeństwo militarne znalazło swoje odpowiednie miejsce w podpisanej przez Prezydenta RP *Strategii bezpieczeństwa RP* z 2004 roku. W podrozdziale dotyczącym sił zbrojnych są następujące zapisy. „Siły zbrojne służą zapewnieniu bezpieczeństwa Polski i niosą pomoc sojuszniczą zgodnie z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Ich celem jest także ochrona polskich interesów oraz budowa pozycji Polski w NATO i w Unii Europejskiej. Udział w obronie narodowej polega na odpowied-

nim przygotowaniu i wykorzystaniu sił oraz środków będących w dyspozycji sił zbrojnych w celu przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa oraz ochrony interesów Polski. Jednocześnie Siły Zbrojne RP uczestniczą w realizacji zobowiązań sojuszniczych oraz zapewnieniu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie zgodnie z umowami międzynarodowymi w ramach organizacji, których Polska jest członkiem. Współdziałają w zapewnieniu bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia atakami terrorystycznymi na terytorium Polski oraz biorą udział w działaniach koalicji antyterrorystycznej na obszarze NATO i poza nim.

Podstawową misją Sił Zbrojnych RP a w czasie pokoju jest utrzymanie sił i zdolności potrzebnych do realizacji zadań w zakresie ochrony oraz zapewnienie bezpieczeństwa Polski, a także udzielenia włazom cywilnym niezbędnej pomocy wojskowej, głównie w wypadku zagrożeń niemilitarnych takich jak klęski żywiołowe.

Opracowana i opublikowana w 2004 roku strategia wojskowa [Strategia z 4 listopada 2004 r.] jest dokumentem, który stanowi zbiór wytycznych strategicznych, wymogów, założeń i zasad. Wskazuje na kierunki przygotowania i użycia Sił Zbrojnych RP w narodowym i sojuszniczym systemie bezpieczeństwa oraz określa podmiotowe i przedmiotowe wymagania w stosunku do Sił Zbrojnych RP. Głównym celem polityki obronnej państwa jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych przez:

- zapewnienie obrony terytorium Polski;
- ochronę porządku konstytucyjnego, w tym praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli;
- zapewnienie warunków wszechstronnego i stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, dobrobytu jego obywateli, a także zachowania dziedzictwa narodowego;
- wsparcie instytucji i organizacji międzynarodowych w prowadzeniu, działań stabilizacyjnych i umacniających bezpieczeństwo międzynarodowe;
- rozwijanie współpracy regionalnej.

W kolejnej *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 roku w dwóch miejscach są zapisy dotyczące obronności państwa. W rozdziale 3.2.

zatytułowanym Bezpieczeństwo militarne zwraca się uwagę, że Polska buduje swoją politykę obronną w powiązaniu z zasadą solidarności i lojalności sojuszniczej. Warunkami powodzenia operacji wojskowych będą: uzyskanie przewagi informacyjnej; użycie struktur zadaniowych sił zbrojnych, wyposażonych w nowocześniejszy sprzęt techniczny od sprzętu przeciwnika; zastosowanie zaawansowanych technologii w zakresie dowodzenia; posiadanie możliwości skutecznego rażenia, dokonywania manewru i ochrony przed rażeniem przeciwnika, pełne wykorzystanie zasobów logistycznych kraju oraz współpracy cywilno-wojskowej.

W rozdziale 4.3. Podsystemy wykonawcze – obrona narodowa, zostały przedstawione zasadnicze elementy obrony narodowej (siły zbrojne), ich podstawowym zadaniem jest zapewnienie zdolności państwa do obrony oraz utrzymania gotowości do przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych.

W dniu 23 grudnia 2009 roku Rada Ministrów przyjęła opracowaną w Ministerstwie Obrony Narodowej *Strategię Obronności RP*. Dokument ten określa podstawowe założenia obronności Polski oraz funkcjonowanie całego systemu obronnego państwa, w tym jego najważniejszego elementu – Sił Zbrojnych RP. Koncepcja obronności, oparta na trzech stanach funkcjonowania państwa: pokoju, kryzysu i wojny, została przedstawiona przez pryzmat misji i zadań realizowanych przez poszczególne elementy systemu obronnego państwa.

Szczegółowo przedstawione zostały przygotowania obronne państwa z wyeksponowaniem roli administracji publicznej i wybranych przedsiębiorców, jako elementów wykonawczych systemu obronnego państwa.

Transformacja przygotowań obronnych w omawianych dokumentach stopniowo zbliżała się swoim zasięgiem do systemu bezpieczeństwa narodowego. Uwidoczniło się to zbliżanie w reagowaniu nie tylko na zagrożenia polityczno-militarne, ale także na zagrożenia nie militarne typu klęska żywiołowa oraz inne wyrażane w zadaniach ujmowanych w planach i programach obronnych Polski. Transformacja przygotowań obronnych realizowana była i będzie przez permanentne regulacje prawne dotyczące sfery obronności państwa, które obejmowałyby całość

przedsięwzięć obronnych, poczynawszy od zdefiniowania pojęć, przez opracowanie sformalizowanych dokumentów planistycznych długo-okresowych (programów w horyzoncie czasowym 10 lat) i średniookresowych planów operacyjnych, planów budżetowych i przeglądów obronnych (na okres 4 letni).

W siłach zbrojnych transformacja obejmuje wszystkie dziedziny ich funkcjonowania, przy uwzględnieniu istniejących uwarunkowań politycznych, ekonomicznych, organizacyjnych, prawnych i społecznych dotyczących ich, jakości w wymiarze profesjonalnym i modułowego wykorzystania poszczególnych jednostek wojskowych do różnych operacji w układzie sojuszniczym.

Transformacja podsystemu nie militarnego systemu obronności państwa oznacza koncentrację wysiłku nad zadaniami związanymi z zapewnieniem zdolności państwa do przeciwstawienia się zagrożeniom i wyzwaniom współczesności. Powinna ona gwarantować ciągłość funkcjonowania organów państwa w okresie kryzysu i wojny oraz wspierać podsystem militarny w wszelkich operacjach prowadzonych w poszczególnych stanach bezpieczeństwa państwa (pokoju, kryzysu i wojny).

Transformacja przygotowań obronnych będzie w dalszym ciągu obejmowała sferę stanowienia prawa w dziedzinie obronności: utrzymania i dostosowywania bazy materiałowej do systemu obronnego¹; zapewnienie sprawności operacyjnej systemu obronności

Podsumowując transformację systemu obronności RP w scharakteryzowanych dokumentach uwidacznia się jądro zainteresowania obronnością i zmiana sposobów jej zabezpieczenia, od zagrożeń militarnych i dominującej roli sił zbrojnych, w kierunku nie militarnych zagrożeń w wymiarze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym, z wzrastającą rolą podmiotów zabezpieczających ten system nazywany obronnością państwa.

Zakres przygotowań obronnych państwa obejmuje trzy zasadnicze poziomy:

¹ Utrzymanie bazy materiałowej obejmuje: nakłady finansowe, potencjał produkcyjny, rezerwy państwowe i infrastrukturę obronną. Przypis J.W.

1. Stanowienie jasnych i czytelnych aktów prawnych na czas pokoju i wojny.
2. Utrzymanie bazy materiałowej systemu obronności państwa, w tym odpowiednich nakładów finansowych; utrzymanie potencjału produkcyjnego w zakresie obronności; gromadzenie i rotacja rezerw państwowych; przygotowanie infrastruktury obronnej.
3. Zapewnienie sprawności operacyjnej systemu obronności państwa przez: szkolenie sił zbrojnych; przygotowanie planów operacyjnych użycia organów administracji publicznej i podmiotów gospodarczych obciążonych zadaniami obronnymi; szkolenie obronne w układzie ogniów nie militarnych w tym głównie podsystemu kierowania obronnością; powszechna edukacja obronna społeczeństwa polskiego.

Bibliografia

- Dębicki M., Mroczko J. (1974), *System obronny państwa*, Warszawa.
- Kitler W. (2002), *Obrona narodowa III RP*, Warszawa.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, (2002) Warszawa.
- Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.)
- Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.)
- Strategia wojskowa Rzeczypospolitej Polskiej* z 4 listopada 2004 roku.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 roku.
- Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 23 grudnia 2009 roku.
- Traktat Waszyngtoński*. Koncepcja strategiczna Sojuszu Północnoatlantyckiego, wyd. MON Warszawa 2000 r.
- Węzłowe założenia obronne PRL* (załącznik do uchwały nr 002/73 KOK z dnia 31 października 1973 roku.)
- Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej* (przyjęta przez Komitet Obrony Kraju w dniu 2 listopada 1992 roku.)

Abstract

The article is describing changes they stole which in Poland before and after the political transformation in the scope of the defence of the state. Assumptions of the Polish politics of the safety and a defensive strategy were worked out before the political transformation which it documents made foundations in creating the safe self-sufficiency of defensive Poland, as the country belonging to no alliance politycal - military.

However two basic strategic documents worked out stayed after acceding of Poland to the North Atlantic Alliance (2000) in the scope of construction of the system of the defence of you and the national security.

More distant acrobatics of the defensive system are being made in the support for allied experience and the defensive potential of Poland. In years 2002–2004 worked out stayed row of laws and government orders concerning these issues. The last years of the first decade of the 21st age resulted in new strategies of the national security for the Polish Republic (2007) and for defence of the Polish Republic (2009).

Marian Kozub

SWSPiZ, Wydział Zamiejscowy w Warszawie

Uwarunkowania bezpieczeństwa RP w Transatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa

Wszyscy mamy świadomość, że stary, zimnowojenny porządek dawno już nie funkcjonuje. To sprawia, że i my Polacy żyjemy w świecie niepewności i dezorientacji. Jest to konsekwencją tego m.in., iż brakuje nam, podobnie zresztą jak i innym, skutecznych pomysłów na nowe wyzwania¹ [M. Kozub, 2007.]. Skutkuje to natomiast tym, że i wszyscy szukają dziś nowych dróg i rozwiązań, ale niestety często po omacku, niepewnie, nieskutecznie. Dotyczy to również Polski, która poprzez swoje członkostwo w NATO i UE zyskała wprawdzie dużo silniejszą pozycję w przestrzeni transatlantyckiej, ale niestety nie pozwalającą nam czuć się bardziej pewnie i bezpiecznie w obliczu nieprzewidywalnego rozwoju wydarzeń. Uzyskanie jednak członkostwa w tych obu organizacjach zamknęło okres dziejów państwa polskiego, w którym jego aktywność polityczna uzależniona była od „gry” europejskich mocarstw i Rosji. Po ponad dwustu latach funkcjonowania w „strefie cienia” Polska stanęła przed szansą odbudowy swej dawnej pozycji politycznej i zostania liczą-

¹ *Wyzwania* – elementy zbioru prognozowanych zdarzeń, zjawisk, stanów, procesów, itp., które podmiot (organizacja, państwo, koalicja) powinien (musi) uwzględnić w toku projektowania przyszłości. Wyzwania są upodmiotowione i uprzedmiotowione. Należy je widzieć jako zagrożenia, ale i jako szanse oraz ryzyko. Nie są ani dobre ani złe. Są „elektrycznie obojętne”. Język wyzwań jest językiem prognozowania, a wyzwaniem będzie to wszystko, co może się zdarzyć, a z czym podmiot musi się liczyć (wziąć pod rozwagę) przy projektowaniu własnych postaw (działań).

cym się aktorem polityki międzynarodowej, zdolnym do realizacji własnych interesów. „Chcemy i musimy, przekonywał ówczesny szef polskiej dyplomacji B. Geremek, uzyskać w gronie państw sojuszniczych pozycję umożliwiającą faktyczne współkształtowanie strategii i polityki Sojuszu w sposób zgodny z naszymi interesami, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej. Dysponujemy warunkami, aby w perspektywie kilku lat przełożyć nasz potencjał ludzki, gospodarczy i kluczowe położenie geostrategiczne na pozycję sytuującą Polskę w gronie najważniejszych państw członkowskich NATO”². Jednakże musimy mieć świadomość, że bierność i brak orientacji mogą zepchnąć Polskę na pozycję państwa rozgrywanego, postrzeganego raczej w roli przedmiotu, niż podmiotu. Dlatego postulatem naszej polityki winno być posiadanie nie tylko szerokich horyzontów działania³, ale również powinniśmy zachować rozpoznawalność w kontaktach ze światem pozaeuropejskim. Jest to konsekwencją tego, iż UE postrzegana będzie w coraz większym stopniu jako jeden blok, a dla „wschodzących potęg”, takich, jak m.in. Brazylia, Rosja, Chiny czy i Indie (BRIC) większość państw europejskich pozostanie zaledwie drobnym fragmentem rzeczywistości międzynarodowej. Toteż podkreślanie własnej tożsamości i budowanie oryginalnego profilu w stosunkach ze światem europejskim i pozaeuropejskim, diagnozowanie jego stanu, charakteru, czy też dynamiki zachodzących w nim procesów; analizowanie jego pod kątem tkwiących w nich wyzwań (szans, zagrożeń, czy też i ryzyka), a więc tych istotnych zdarzeń (warunków), w których konkretny podmiot z reguły musi podejmować próby realizacji swoich zamierzeń, interesów czy też celów, będzie dla Polski niezwykle ważnym wyzwaniem.

W takim przypadku obszarem polskiej aktywności powinno być środowisko bezpieczeństwa⁴ w przestrzeni transatlantyckiej, a dokładniej

² Wystąpienie B. Geremka w Sejmie RP, Warszawa 08.04.1999.

³ „Jest wśród członków UE wiele państw znacznie mniejszych od Polski (ludnościowo i terytorialnie), które zdobyły wysoki autorytet i wpływają na politykę UE w stopniu bez porównania większym, niż wskazywałyby ich potencjał, także gospodarczy. Tajemnicą ich sukcesu jest aktywność w obronie nie tylko własnych interesów, lecz także niejako „bezinteresowne” zaangażowanie w problemy, które są ważne dla całej UE”. Tamże.

⁴ Środowisko bezpieczeństwa – otoczenie, w którym działa organizacja, obejmująca powietrze, wodę, ziemię, zasoby naturalne, florę, faunę, ludzi i ich wzajemne relacje) bez-

miejsce w tym procesie Polski. Stąd też, mówiąc o strategii bezpieczeństwa narodowego powinniśmy mieć na myśli jego działalność, jaką powinna ona prowadzić w obszarze szeroko interpretowanego pojęcia „bezpieczeństwo”⁵ [M. Kozub, 2007], a więc także w obszarze aktywności ukierunkowanej na zaspokajanie i maksymalizację takich potrzeb, jak m.in.: istnienie, przetrwanie ale przede wszystkim rozwój, pewność, stabilność, całość, tożsamość (identyczność), niezależność, czy też ochrona poziomu i jakości życia [J. Stańczyk, 1996]. Warto w tym miejscu zauważyć, iż działalność ta z reguły stanowi proces o zmiennej dynamice i intensywności, który w naturalny sposób powinna się wiązać ze zmiennością warunków otoczenia, postępem cywilizacyjnym i zakresem potrzeb poszczególnych podmiotów [J. Stańczyk, 1996].

Wchodząc więc w obszar naszego zainteresowania należy zwrócić jednak uwagę na fakt, że od momentu powstania, w czasie II wojny światowej sojuszu USA z Wielką Brytanią, czyli prawie od 70 lat, więź Europy i Ameryki Północnej należy do jednych z najistotniejszych czynników polityki i strategii bezpieczeństwa na świecie. Gwarantowała ona bowiem i dalej gwarantuje dokładnie to, czego wszyscy pragną, a więc bezpieczeństwa, które zapewniał m.in. „parasol atomowy USA” i które połączone było z gospodarczym dobrobytem. W zamian Europejczycy gotowi byli dobrowolnie podporządkować się temu, co można było najlepiej określić jako „akceptowana hegemonia” USA. Obecność wojsk amerykańskich w Europie gwarantowało też ochronę przed potencjalnym ryzykiem zachwiania równowagi sił wewnątrz kontynentu, szczególnie przez odradzającą się siłę Niemiec, zapewniając tym samym Amerykanom rolę „pacyfikatora” [J. Joffe, 1984]. Sojusz Północnoatlantycki,

pieczeństwa (*strategic security environment (conditions)*) – zewnętrzne i wewnętrzne czynniki warunkujące realizację interesów w dziedzinie bezpieczeństwa oraz osiąganie celów strategicznych. Tymi czynnikami są: wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyka. M. Kozub, *Strategiczne środowisko...*, op. cit.

⁵ *Bezpieczeństwo* - subiektywny stan świadomości, w którym istniejący, prognozowany lub możliwy poziom zagrożeń nie wywołuje lęku, obawy, strachu o zachowanie /osiągnięcie/ uznawanych wartości, realizację fundamentalnych interesów i celów, dzięki wierze (przekonaniu) o skuteczności realizowanych i planowanych działań własnych oraz innych podmiotów na rzecz kreowania oraz wykorzystywania szans bezpiecznego bytu i rozwoju, a także – posiadanym zdolnościom ochronno-obronnym.

jak to stwierdził pierwszy sekretarz generalny NATO Lord Ismay⁶, był zatem odpowiedzią na trzy podstawowe obawy mieszkańców Europy Zachodniej, a mianowicie: „Rosjan trzymał z dala, Amerykanów jak najbliżej, a Niemców pod kontrolą” [za: A. Hyde-Price, 2002].

Jednak wraz z zakończeniem trwania zimnej wojny USA i Europa musiały podjąć nowe wyzwania dopasowujące ich wzajemne relacje do ruchów w układzie bezpieczeństwa europejskiego. Tym samym, na co należy zwrócić uwagę, w ciągu ostatnich dwóch dekad więź tych kontynentów uległa dalszemu wzmocnieniu, a stało się to dzięki m.in. nowym partnerom z USA w Europie Środkowo-Wschodniej. Szczególnie widocznym przykładem jest tu właśnie Polska, jeśli by uwzględnić jej rozmiar, geostrategiczne położenie oraz politykę zagraniczną o jawnie proatlantyckiej orientacji. Z drugiej zaś strony, w wyniku nowej dynamiki politycznej, czerpiącej swą siłę m.in. z postępów globalizacji i procesu integracji europejskiej, a także z jeszcze innych nowych wyzwań zostało zakwestionowanych wiele dawnych euroatlantyckich dogmatów. W szerokim spektrum aspektów politycznych, w tym i bezpieczeństwa, coraz bardziej dostrzegalny stawał się proces rozchodzenia się dróg USA i Europy. Wydarzenia z 11 września 2001 roku wywołały wprawdzie w Europie niezwykle silne poczucie „braterstwa” i solidarności z Amerykanami i ich „wojnę z terroryzmem”, ale pozostały dalej aktualne problemy sporne leżące u podstaw relacji w przestrzeni transatlantyckiej. Jedno jest zatem, jak się powszechnie ocenia, wielce prawdopodobne: relacje w przestrzeni transatlantyckiej będą poddawane wielu adaptacjom oraz modyfikacjom. Dotyczyć to będzie wszystkich, ząbających się i nakładających, interesów, które nie tylko obecnie tworzą, ale i w przyszłości tworzyły będą fundament relacji amerykańsko-europejskich, a mianowicie: aspektów bezpieczeństwa, czynników politycznych i instytucjonalnych, relacji ekonomicznych i handlowych, a także czynników kulturalno-społecznych. Zakładać jednak można, że proces ten może mieć różne poważne konsekwencje i to nie tylko dla całego systemu bezpieczeństwa w przestrzeni transatlantyckiej oraz w strategicznym środowisku bezpieczeństwa, ale również dla Polski.

⁶ Więcej na temat: A. Hyde-Price, *European Security Beyond the Cold War. Four Scenarios for the Year 2010*, London Sage 1991.

Spoglądając jednak na przestrzeń transatlantycką z perspektywy ostatnich 20-30 lat zauważyć można, że jej transformacja społeczna, ekonomiczna, polityczna oraz militarna na przełomie wieków spowodowała konieczność zmiany kształtu relacji łączących państwa Ameryki Północnej z blokiem państw Europy Zachodniej i Środkowoeuropejskiej⁷. Trudno jednak nie zauważyć, że zmiana ta nie tylko była, ale i w dalszym ciągu jest i będzie długofalowa, a także i brzemenna w skutkach w stosunkach transatlantyckich⁸ [<http://www.cafebabel.com/pl/printversion.asp?T=T@Id=7575>]. Upadek komunistycznego mocarstwa, zjednoczenie Niemiec, powstawanie nowych państw, restytucja starych czy też zanikanie obaw związanych z wyścigiem zbrojeń między mocarstwami stała się podstawą do budowy „nowych”, ale budowanych na starych fundamentach, stosunków transatlantyckich [D.C. Gumpert, F.S. Larrabec, 1991].

Powstaje, więc potrzeba zmiany w wielu obszarach polityki, gospodarki, ale i aspektach militarnych i społecznych. Powstała Unia Europejska, jako konkretny partner do dialogu, ale i Ameryka musiała zrewidować swoje podejście do państw europejskich, przy założeniu jednak utrzymywania wcześniejszych charakterów kontaktów, przynajmniej w ich głównej części, a opartych na współpracy i kooperacji. Toteż z wcześniejszych założeń „działania przeciwko wspólnemu wrogowi” doszło do podstawowej zmiany, a więc współdziałania w imieniu obojga korzyści. Tym samym można przyjąć, że dalsza integracja poli-

⁷ Relacje transatlantyckie to całość stosunków dwu – i wielostronnych między Stanami Zjednoczonymi i Kanadą a państwami Europy zachodniej, zarówno na płaszczyźnie politycznej i bezpieczeństwa, jak i w wymiarze społeczno-ekonomicznym oraz kulturowym. Instytucjonalne ramy współpracy między USA i Unią Europejską wyznaczają obecnie cztery główne dokumenty: Deklaracja Transatlantycka, Nowa Agenda Transatlantycka oraz Transatlantyckie Partnerstwo Gospodarcze i Transatlantyckie Partnerstwo we Współpracy Politycznej. Stosunki pomiędzy oboma partnerami zza Atlantyku są kluczowym elementem Paktu Północnoatlantyckiego, pierwszego polityczno-wojskowego sojuszu Europy i USA, którego od 8 lat członkiem jest Polska. M. Soja, *Aktualny stan stosunków transatlantyckich*, Biuletyn OPINIE Fundacji Amicus Europae, www.kwasniewskialeksander.pl.

⁸ Stosunki transatlantyckie narodziły się z konieczności walczenia ze wspólnym wrogiem (ZSRR), straciły na znaczeniu po zakończeniu zimnej wojny. Ta koncepcja okazała się nieaktualna w kolejnych latach, więc w zglobalizowanym świecie pracujemy razem by stawić czoła innym poważnym zagrożeniom. D.R. Devesan *Na dwóch brzegach Atlantyku*, wywiad z C. Westerdorpem Ambasadorem Hiszpanii w USA, Washington 22.7.2006.

tyczna Europy będzie prowadzić także do jeszcze bardziej większego równoważenia relacji ze Stanami Zjednoczonymi w obszarze polityki i strategii bezpieczeństwa. Choć proces ten jest postrzegany po obu stronach Atlantyku, jako niezbędny dla zachowania silnej więzi łączącej Europę z Ameryką, prowadzi on jednak do wielu sporów, przede wszystkim na tle charakteru i zasad współpracy NATO z UE⁹. Ich przyczyną natomiast, jak się ocenia, jest zmieniona sytuacja geopolityczna na świecie, w której bezpieczeństwo euroatlantyckie jest już w niewielkim stopniu kwestią zdolności do obrony przed zmasowanym atakiem militarnym. Coraz większego znaczenia nabiera natomiast umiejętność przeciwstawienia się paradygmatowi nowych zagrożeń, mającym swe źródło np. w destabilizacji wewnętrznej państw, terroryzmie, demokracji, czy i rozpowszechnianiu broni masowego rażenia.

Wracając jednak do miejsca Polski w przestrzeni transatlantyckiej pamiętać należy, że od 14 maja 1955 roku gwarancje bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej, a w tym i Polski pochodziły z postanowień Układu o Przyjaźni, Współpracy i Pomocy Wzajemnej, zwanego potocznie Układem Warszawskim. Został on, dla przypomnienia, zawiązany jako przeciwwaga dla NATO, postrzeganego przez ZSRR jako główne zagrożenie dla regionu¹⁰. Na początku lat 90. pojawiły się natomiast pierwsze głosy dotyczące konieczności rozwiązania Układu.

Do oficjalnego rozwiązania Układu Warszawskiego doszło 1 lipca 1991 roku w Pradze, ale już wówczas zdawano sobie sprawę z tego, że powstała po jego rozpadzie dziurę w europejskim systemie bezpieczeństwa trzeba będzie w jakiś sposób wypełnić. Kraje byłego bloku wschodniego traktowały NATO z pewną dozą nieufności, jako dotychczasowego wroga, najlepszym więc rozwiązaniem na owe czasy wydawało się

⁹ G. Gromadzki, O. Osica, *O Przyszłości Europy*. Raporty, Proeuropejscy atlantyści: Polska i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej po wejściu do Unii Europejskiej, Centrum Stosunków Międzynarodowych, www.batory.org.pl.

¹⁰ „Gwarancje bezpieczeństwa dawały Zjednoczone SZ UW, w skład których wchodziły kontyngenty oddawane do dyspozycji przez poszczególne państwa członkowskie. Siły te miały być użyte w razie napaści na któreś z państw sygnatariuszy. Dowództwo Układu zostało ulokowane w Moskwie. Naczelnym dowódcą był marszałek, jednocześnie będący pierwszym zastępcą ministra obrony ZSRR [Z. Nowakowski, I. Protasowicki, 2008].

zwiększenie zaangażowania w proces instytucjonalizacji Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Podczas tego szczytu podpisano więc „wspólny komunikat mówiący o potrzebie stworzenia nowego kształtu stosunków europejskich na zasadach sformułowanych w Akcie Końcowym KBWE¹¹ i w Paryskiej Karcie Nowej Europy” [J. Kukułka, 1996] określając tym samym kierunek polityki po przemianach. Ustalenie jednak pozycji KBWE względem NATO przysparzało pewnych trudności, jako że Rosja nadal usiłowała narzucać innym państwom swoje zdanie. W polityce europejskiej pojawiały się natomiast koncepcje reformowania światowego systemu bezpieczeństwa. Rosja uznała, że w nowych warunkach NATO utraciło mandat funkcjonowania i należy na bazie KBWE utworzyć nowy system, któremu podporządkowano by zarówno NATO, jak i Unię Zachodnioeuropejską. Inną koncepcją wyłonią na początku lat 90. było utworzenie NATO-bis, czyli organizacji, która miała zrzeszać państwa rozwiązanego już Układu Warszawskiego, ale nie podporządkowanej Rosji. W dłuższej perspektywie okazało się jednak, że koncepcje te odbiegają od prowadzonej przez Polskę polityki. Od 1993 roku coraz odważniej podchodzono do kwestii współpracy z NATO i zmiany na tym polu mogły doprowadzić do opóźnienia możliwego procesu. W tym czasie zainteresowanie Polski rozwojem samego KBWE jednak nie malało¹² [Kozub M. (red. nauk.), 2009].

¹¹ „KBWE jest strukturą bezpieczeństwa obejmującą państwa od Vancouver aż po Władywostok. Jesteśmy zdecydowani dać KBWE nowy impuls polityczny, czyniąc ją tym samym zdolną do odegrania kluczowej roli w stawianiu czoła wyzwaniom dwudziestego pierwszego wieku. Dla odzwierciedlenia tej determinacji KBWE nosić będzie od dnia dzisiejszego nazwę Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)” [A. Bloed (red.), 1994].

KBWE zawiązano po serii konferencji międzyrządowych w latach 1970–1974. Uczestniczyli w nich przedstawiciele państw Europejskich oraz USA i Kanady. Tematem rozmów był ład europejski, potwierdzony podpisanym w 1974 roku Aktem Końcowym KBWE. Polskie władze żywo interesowały się procesem KBWE w latach 1989–1993, następnie zainteresowanie to zaczęło jednak słabnąć. Początkowo KBWE miało stanowić alternatywę wobec zdominowania bezpieczeństwa europejskiego przez NATO. Przypis własny.

¹² Zauważyć należy, że dla Polski KBWE była i jest jedynie instrumentem bezpieczeństwa służącym wczesnemu ostrzeganiu i zapobieganiu konfliktom, rozwiązywaniu kryzysów i zaprowadzaniu ładu politycznego po zakończeniu konfliktów. Rolę główne-

O możliwości przystąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego można mówić natomiast od 7–8 czerwca 1990 r., kiedy to doszło do opublikowania dokumentu pt.: „Posłanie z Turneberry”, w którym znalazła się m.in. deklaracja współpracy NATO z państwami wcześniej uznawanymi za nieprzyjacielskie. Tego samego roku (5–6 lipca) obradowała w Londynie Rada Północnoatlantycka, która zaproponowała państwom rozpadającego się w tym czasie Układu Warszawskiego umacnianie dialogu i rozwój współpracy wojskowej. Otwarte zainteresowanie nawiązaniem współpracy wyrażono natomiast podczas szczytu NATO w Rzymie 7–8 listopada 1991 roku. Opublikowano wówczas Koncepcję Strategiczną Sojuszu.

Współpraca NATO z państwami Europy Środkowo-Wschodniej przybrała jednak charakter instytucjonalny dopiero wówczas, gdy pod koniec 1991 roku powołano Północnoatlantycką Radę Współpracy, która z kolei w 1997 roku przekształcona została w Euroatlantycką Radę Partnerstwa. Dzięki natomiast współpracy w ramach tych instrumentów Polska zyskała możliwość udziału w działaniach Sojuszu oraz współpracy, dającej dobrą pozycję do późniejszego rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych.

Rozmowy bezpośrednio dotyczące przystąpienia Polski do NATO rozpoczęły się 14–15 października 1995 roku od wizyty w Polsce zespołu briefingowego Kwatery Głównej NATO. Szczegółowy plan przystąpienia Polski do Sojuszu zaprezentowano już pod koniec stycznia 1996 roku, w odpowiedzi Polska 4 kwietnia 1996 roku zaprezentowała Indywidualny Dokument Dyskusyjny w sprawie przystąpienia do NATO, z uwzględnieniem kwestii prawnych i technicznych procesu [M. Tabor, 2002]. W rezultacie szefowie państw lub rządów państw członkowskich NATO podczas szczytu w Madrycie 8 lipca 1997 roku zadecydowali o zaproszeniu Polski, Czech i Węgier do rozmów akcesyjnych. Zgodnie z założeniami ustalonymi w trakcie szczytu cały proces miał się zakończyć do 1999 roku w 50 rocznicę Traktatu Waszyngtońskiego¹³.

go gwaranta bezpieczeństwa politycznego i militarnego Polski przypisuje się natomiast NATO.

¹³ Polska stała się członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego 27 maja 1999 roku, kiedy to Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski ratyfikował Traktat Waszyngtoński oraz do-robek prawny NATO. Przypis własny.

Po zakończeniu procesu akcesyjnego Polska została objęta ochroną wynikającą z postanowień traktatowych dorobku prawnego Sojuszu. Najważniejsza z nich wynika z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego¹⁴. Oznacza to, że ewentualny agresor, napadając na państwo członkowskie NATO musi liczyć się z odpowiedzią ze strony wszystkich pozostałych państw należących do Sojuszu, wliczając w to odpowiedź zbrojną. Jednakże ochrona gwarantowana państwom członkowskim przez NATO jest, zdaniem niektórych badaczy, niedostateczna, nie gwarantuje bowiem pełnego automatyzmu działania. Sojusz ma wprowadzić do swojej dyspozycji siły zbrojne, lecz wykorzystanie sił narodowych zależy tylko i wyłącznie od ich dobrej woli. Ponadto, stosowanie się do postanowień traktatowych nie gwarantuje pełnej skuteczności. Historia zna przykłady złamania zasady *pacta sunt servanda*, jak na przykład brak reakcji Anglii i Francji na agresję Niemiec na Polskę w 1939 roku¹⁵ [J. Nowak-Jeziorański, 2003].

Toteż w żaden sposób nie pomniejszając znaczenia szeregu motywów, którymi Polska kierowała się, dążąc do członkostwa w NATO, najważniejszym jednak, jak się powszechnie ocenia, politycznym celem było uzyskanie statusu sojusznika z USA. Polityczna i militarna atrakcyjność NATO wynikała bowiem z przywództwa amerykańskiego. Bez niego Sojusz nie różniłby się, w oczach Polaków, od Unii Zachodnioeuropejskiej pozbawionej militarnej siły i skupiającej wyłącznie europejskie państwa. To stwierdzenie, wspólne dla wielu stolic europejskich, w warunkach polskich było jednak czymś więcej niż tylko racjonalnym wyborem politycznym. Było to bowiem swoistym paradygmatem polskiej polityki i strategii bezpieczeństwa, który przesądzał o istnieniu poczucia

¹⁴ „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim; wskutek tego zgadzają się one na to, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, każda z nich, w wykonaniu prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego przez artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom tak napadniętym, podejmując natychmiast indywidualnie i w porozumieniu z innymi Stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”, *Traktat Północnoatlantycki*, Dz.U.00.87.970.

¹⁵ „Francja i Anglia wywiązując się z zobowiązań sojuszniczych przystąpiły w tym dniu do wojny, ale już wkrótce oba sztaby sojusznicze uznały, że Polska przestała się liczyć jako strategiczny sprzymierzeniec”.

bezpieczeństwa, warunkował jej zdolność do ewentualnego stawiania czoła nowym wyzwaniom i pozbawionego kompleksów działania. Zauważyć należy, że siła oddziaływania Waszyngtonu na politykę polską była, jest i najprawdopodobniej dalej będzie funkcją dwóch spraw. Z jednej strony jest to potencjał polityczno-militarny USA, który odpowiada tradycyjnemu postrzeganiu bezpieczeństwa w Polsce, tj. utożsamia go z siłą militarną ze zdecydowaniem w jej użyciu, a z drugiej mocna pozycja USA w Polsce wynika ze słabości militarnej i politycznego niezdecydowania państw europejskich. W tym sensie bliskie stosunki z USA są nie tylko gwarancją bezpieczeństwa Polski, ale uważane są także za jeden z najmocniejszych atutów polskiej polityki zagranicznej¹⁶, który w istotny sposób dowartościowuje pozycję Polski w Europie. Przekonanie to jednak było i jest budowane w oparciu o wzorowaną politykę w stosunkach amerykańsko-brytyjskich idei „partnerstwa strategicznego” Polski i Ameryki, będącego dopełnieniem historycznych i kulturalnych więzi łączących oba państwa i zarazem wstępem do wspólnego działania w regionie.

Wstąpienie natomiast Polski do Unii Europejskiej stało się już dla Polaków czymś oczywistym. Wielu korzysta z niego w najbardziej praktyczny sposób, a mianowicie szukając swojej szansy na lepsze życie w innych krajach unijnych. To właśnie dzięki europejskim funduszom Polska ma dużą szansę na modernizację, jakiej nigdy wcześniej nie przeszła. Poparcie więc dla członkostwa i unijnych instytucji utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Jednocześnie polska klasa polityczna ma wyraźny problem z określeniem miejsca własnego kraju w Europie. Jej polityka europejska polega głównie na wznoszeniu barier dla procesu

¹⁶ „Polska opowiada się zdecydowanie za trwałą i liczącą się obecnością USA w Europie, mocarstwa nie tylko globalnego, ale i Euroatlantyckiego. W stosunkach z USA naszym zasadniczym celem jest doprowadzenie do silniejszego niż dotychczas związania interesów amerykańskich z Polską i całą Europą Środkową. Jednocześnie pragniemy umocnić pozycję Polski jako głównego i w pełni niezależnego partnera USA w regionie. Jesteśmy przekonani, że współpraca polsko-amerykańska może również stanowić pozytywny bodziec dla innych krajów, by w coraz szerszym zakresie, wspólnie z Polską podejmować skomplikowane problemy Europy...”. zob. m.in. Informacja b. ministra spraw zagranicznych W. Bartoszewskiego, *O podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski*, Warszawa – Sejm 06.06.2001.

integracji, chociaż w ostatnim okresie daje się zauważyć pewien impuls pozytywny w tym obszarze. Jest to tym bardziej interesujące, iż polscy politycy wydają się znacznie bardziej eurosceptyczni niż reszta społeczeństwa, która wyniosła ich do władzy. Tym bardziej normalne powinno to wydawać się dla tych polityków którzy chcieliby z Polski uczynić rzeczywistego, zaangażowanego uczestnika europejskiego projektu. Uczestnika, który by decydował o celach unii i środkach umożliwiających realizację owych celów. Polski nie stać bowiem na eurosceptyczne grymasy ani poronione próby „wygrywania Ameryki” przeciw Europie [Z. Najder, 2008]. Sojusz z USA daje nam w tym momencie korzyści czyś to iluzoryczne, a zaangażowanie europejskie decyduje zaś o naszej przyszłości. Polska nie jest krajem na tyle silnym, by móc z takiego zaangażowania zrezygnować.

Tym bardziej powinno być to dla Polski istotne, że „Polska nie jest wyspą, a ten truizm nie tylko wcześniej, ale i obecnie jest oczywisty dla części naszej klasy politycznej. Polityków sugerujących, że nasza chata z kraja i nie musimy przejmować się Europą, a tym bardziej światem, nigdy w Polsce nie brakowało” [J. Staniszkis, 2008]. Po wstąpieniu Polski do UE tego rodzaju postawa oznaczać może jedynie samobójstwo. A wynika to z tego, iż dziś spora część istotnych dla niej spraw rozstrzygana jest na poziomie instytucji europejskich, w których, jak twierdzi J. Staniszkis, „...dokonuje się dziś cicha rewolucja bez ideologii, fundamentalny przewrót w sferze instytucjonalnej praktyki” [J. Staniszkis, 2008]. W przeszłość odchodzą struktury władzy rozumianej hierarchicznie i kierującej się regułami słuszności. Zastępuje je elastyczna sieć oparta na zasadzie równouprawnienia różnych systemów wartości – sieć, w której nie ma jednolitego centrum, a decyzje podejmowane są w drodze wielopoziomowych negocjacji. Czy dzisiejszy polski rząd rozumie więc tę przemianę? Logika zdarzeń włącza naszą politykę w cichą rewolucję, jednak klasa polityczna wciąż próbuje przed nią uciekać, i rządzić tak, jakby sukces zależał wyłącznie od politycznego marketingu, od budowania wizerunku, a nie skutecznego tworzenia instytucjonalnych norm. „Rząd Platformy i PSL choć zupełnie inny niż jego poprzednicy z PiS popełnia ten sam błąd: skuteczność osobistej narracji polityków przedkłada nad wiarygodne działania instytucji” [J. Staniszkis, 2008].

System bezpieczeństwa należy do II filaru Unii Europejskiej. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa regulowana jest przez art. V traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zapisem w tym traktacie najważniejsze cele WPZiB to m.in.: ochrona wspólnych interesów i wartości Unii, umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich, umacnianie pokoju i bezpieczeństwa w skali międzynarodowej, popieranie współpracy międzynarodowej oraz upowszechnianie zasad demokracji i zasad związanych z ochroną praw człowieka. Podkreślić należy, że Polska zaczęła negocjacje z Unią Europejską w ramach WPZiB już 10 listopada 1998 roku. Rząd Polski przystąpił do nich mając gotowe stanowisko negocjacyjne i wyraźny cel: „Współpraca w WPZiB to współpraca międzyrządowa, oparta o konsultacje prowadzące do jednomyślnego podejmowania decyzji, a nie o podejmowanie decyzji większością głosów. Każde państwo członkowskie oraz Komisja mają bowiem prawo inicjatywy. Pracami kieruje Prezydencja, a „Trójka” (Rada Unii, Komisja, Parlament i Trybunał) i Prezydencja ponoszą największy ciężar koordynacji WPZiB. Przystąpienie do niej Polski oznacza natomiast konieczność akceptacji wszystkich celów politycznych, zdefiniowanych w traktatach i w załączonych do nich deklaracjach oraz udział we wszelkich działaniach niezbędnych dla ochrony wspólnych interesów państw członkowskich i współuczestniczenia w kształtowaniu wschodniego wymiaru Polityki UE”¹⁷.

Innym elementem systemu bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP), w którym Polska aktywnie uczestniczyła już w trakcie procesu akcesyjnego. Począwszy od 1999 roku w ramach współpracy Unii Europejskiej i NATO przedstawiciele RP uczestniczyli w pracach „grup konsultacyjnych: „15+6” (15 państw członkowskich Unii Europejskiej, 12 państw kandydujących do członkostwa w organizacji oraz Islandia, Norwegia i Turcja). Jednocześnie przedstawiciele Polski byli oddelegowani na spotkania 4 grup ad hoc, które porządkowały i koordynowały współpracę UE – NATO

¹⁷ Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 sierpnia 1998 roku, [w:] *Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.

w ramach procesu „Berlin Plus” (Grupa ad hoc ds. porozumienia w sprawie obiegu informacji i dokumentów, Grupa ad hoc ds. zasad użycia środków NATO w operacjach Unii Europejskiej, Grupa ad hoc ds. stałego mechanizmu współpracy NATO – UE). Wreszcie, Polska aktywnie współpracuje z państwami członkowskimi Unii Europejskiej w sprawach cywilnych aspektów reagowania kryzysowego” [R. Augustyniak, A. Konarzewska, 2004]

Po uzyskaniu więc przez Polskę pełnego członkostwa w Unii Europejskiej (1 maja 2004 roku) kraj nasz stał się pełnoprawnym beneficjentem wszelkich rozwiązań w ramach wspólnych polityk w II filarze. Tym samym Polska uzyskała także dostęp do m.in. Coreu (*correspondance européenne*), czyli unijnej sieci teleinformatycznej, pozwalającej na wymianę informacji między państwami członkowskimi i organami Wspólnoty. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wywiera więc również duży wpływ na jej bezpieczeństwo. Nie są to jednak jedynie kwestie wojskowe, UE przekłada się bowiem na warunki życia we wszystkich wymiarach.

Wszystko powyższe pozwala stwierdzić, że aspekty bezpieczeństwa w przestrzeni transatlantyckiej podlegają nie tylko różnego rodzaju interpretacjom, ale i są przedmiotem wielu gier politycznych między sojusznikami. Trwające np. wciąż spory o budowę przez Stany Zjednoczone systemu obrony przeciwrakietowej (*Strategic Missile Defence*) pokazują, że Europa różni się od swego partnera nie tylko w sposobie postrzegania wyzwań i zagrożeń, ale i przeciwdziałania im. Większość państw UE ocenia bowiem możliwość ataku ze strony np. Korei Północnej lub Iranu jako mało prawdopodobną, podczas gdy Stany Zjednoczone prowadzą politykę opartą w dużej mierze na izolowaniu państw, których działania stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa świata (*states of concern*). Również idea stworzenia przez UE wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony przez długi czas nie znajdowała zrozumienia wśród polityków amerykańskich. Wynikało to jednak, jak się ocenia, głównie z głęboko zakorzenionego ich przekonania, że europejscy sojusznicy powinni przede wszystkim skoncentrować się na poprawie swych zdolności militarnych w ramach NATO. Tworzenie natomiast nowych struktur europejskich przyjmowane było jako działanie nieracjonalne. Administracja

waszyngtońska nie chciała też zaakceptować koncepcji wspólnej polityki obronnej opowiadając się, na początku lat 90-tych, za realizacją w ramach NATO idei „europejskiej tożsamości”. Różnice w ocenie tych projektów prowadzą jednak niestety do odmiennego patrzenia na przyszłość relacji w przestrzeni transatlantyckiej. Wydaje się więc, że najważniejszą sprawą będzie zakreslenie (określenie) granic współpracy pomiędzy tymi organizacjami. NATO to, jak się ogólnie uznaje, „strażnik” pokoju międzynarodowego, system obrony zbiorowej. ESDI natomiast ma podejmować działania w kwestiach wewnątrz europejskich, jednak przy założeniu, iż sojusznicy zza Oceanu w każdej chwili będą w gotowości do zaangażowania się w konflikt, z którym sama Europa nie byłaby sobie w stanie poradzić. Dlatego też, jak się uważa, współistnienie tych dwóch organizacji wydaje się być najzupełniej możliwe i potrzebne, chociaż ich współdziałanie musi przejść jeszcze wiele faz, zanim osiągnie satysfakcjonujący rezultat¹⁸.

Ponieważ jednak dla Europy Zachodniej, a przynajmniej kilku jej państw, sojusz ze Stanami Zjednoczonymi nie jest już dzisiaj sprawą „życia i śmierci”, politycy europejscy nie obawiają się twardej obrony swojego punktu widzenia, występując coraz częściej wobec amerykańskich sojuszników w roli równego partnera, coraz bardziej świadomego swej siły i celów. Tendencja ta, jak się jednak ocenia, nie stanowi wielkiego zagrożenia dla więzi euroatlantyckich. Jest jedynie obiektywnym odzwierciedleniem rosnących aspiracji Europy w polityce międzynarodowej, w tym i w przestrzeni transatlantyckiej. Europejczycy potrzebują bowiem, do czego przekonywał w Warszawie polskich polityków b. premier Wlk. Brytanii Tony Blair, „... aby była ona potęgą. Cokolwiek by to

¹⁸ Podobne stanowisko zostało przedstawione w raporcie J. Ellesa dotyczącym wzmocnienia stosunków transatlantyckich. Zwrócono w nim uwagę, iż partnerstwo transatlantyckie miało decydujące znaczenie w procesie tworzenia bezpieczeństwa i stabilizacji, jak również rozszerzania demokracji w całym regionie euroatlantyckim na przestrzeni ostatnich 50-ciu lat. Podkreślono również, iż najważniejszym wspólnym strategicznym interesem UE i USA pozostanie wspieranie bezpieczeństwa naszych narodów, pokoju, stabilności i sprawiedliwości, demokracji, nowoczesnych rządów (modern governance), otwartych społeczeństw i rynków, jak również rządów prawa i ochrony praw człowieka na całym świecie. Źródło: <http://epp-ed.org/>.

spowodowało, dzisiaj zadaniem Europy nie jest wyłącznie utrzymanie pokoju. Jej głównym zadaniem jest okazanie wspólnej siły”.

Często przywoływaną jednak z dziedzin rozbieżnych opinii w wymiarze transatlantyckim jest również kwestia np. światowych wyzwań dla bezpieczeństwa. Pomimo istnienia różnic w zakresie priorytetów i opinii na temat zasadności i przydatności działań zbrojnych obie strony zgadzają się co do poszczególnych punktów planu bezpieczeństwa, a w tym m.in.: konieczności powstrzymania rozprzestrzeniania broni masowego rażenia (zakłóceń, zagrożeń¹⁹), prowadzenia skuteczniejszej walki z międzynarodowymi organizacjami terrorystycznymi oraz zapewnienia pomocy wielu słabym lub upadającym państwom na całym świecie. Lista jednak wyzwań, ale dostrzeganych po obu stronach Oceanu, jest jednak o wiele dłuższa i zawiera także inne interesy.

Dysproporcje w tych kwestiach wyraźnie pokazują rozkład sił w stosunkach międzynarodowych oraz spory udział transatlantyckich partnerów w ich powstawaniu. Warto zauważyć także kwestie globalne zachodzące niejako na aspekty współpracy transatlantyckiej. W dzisiejszej rzeczywistości nie istnieje dla Ameryki, a przez to i dla Europy jeden przeciwnik (konkurent) do tytułu mocarstwa światowego, gdyż np. do roli regionalnego, a w przyszłości może i globalnego mocarstwa pretendują także Rosja i Chiny, czy też Indie i Brazylia. Jest to jednak konsekwencją tego, iż większość państw kontynentów na których znajdują się one już teraz znajduje się w polityczno-militarnym cieniu tych państw, co z kolei zmusza USA i Europę do weryfikacji swych dotychczasowych postaw i interesów na rzecz współpracy i znajdowania jeszcze bardziej szczegółowego dialogu politycznego. Tutaj również odkrywa się nowe pole do opisu Wspólnoty transatlantyckiej, która musi wykazać się szerokim

¹⁹ Broń masowych zakłóceń, (zagrożeń) (BMZ) – termin słabo rozpowszechniony w polskim środowisku bezpieczeństwa, określa narzędzia energetyczno-informacyjnej destabilizacji i rozkładu wszelkich podatnych systemów, szczególnie – makrosystemów, ich relacji energetyczno – informacyjnych. W niektórych opracowaniach zachodnich używa się terminu Broń Masowego Efektu (*Weapon of Mass Effect* – WME) zamiast dotychczasowego *Weapon of Mass Destruction* (WMD), uzasadniając to rozwojem technologii, która pozwala osiągać zwielokrotnioną efektywność konwencjonalnego uzbrojenia, porównywalną do niektórych rodzajów BMR. M. Kozub, *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa w pierwszych dekadach XXI wieku*, AON, Warszawa 2008.

zaangażowaniem w rozwiązanie tej kwestii, bowiem w przeciwnym razie za kolejne parę, czy też parę naście lat to nie Ameryka i Europa ale np. Azja będzie dyktować warunki w zakresie stosunków międzynarodowych.

Przestrzeń transatlantycka w sposób istotny wpływa więc na kształt i charakter współczesnych stosunków międzynarodowych, ponieważ jest ona wielopłaszczyznowa, rozbudowana i ma bezpośredni wpływ na globalne relacje między państwami, a konsekwencje tych relacji pojawiają się w różnych dziedzinach polityki, ekonomii, bezpieczeństwa, kultury czy też i sferze społecznej.

Powyższe zapisy pozwalają stwierdzić, że Polska osiągnęła stabilizację geostrategiczną, a nasza przyszłość zależeć będzie od tego, jak wykorzystamy szanse, jakie stwarza członkostwo w UE i NATO. Sprzyjać temu powinien natomiast spokój w naszym najbliższym sąsiedztwie. Eksperci są zgodni co do tego, że w ciągu najbliższych 20–30 lat Zachód, a więc i Polska, będzie wolny od tzw. zagrożeń klasycznych, w tym groźby inwazji zbrojnej. Obecne pokolenie młodych Polaków jest więc pierwszym, które może skupić swą energię nie na kwestiach niepodległości i bezpieczeństwa, lecz na rozwoju cywilizacyjnym swego kraju i siebie.

Źródłem naszego sukcesu powinien być jednak także solidny i trwały konsensus wewnętrzny. Od początku III RP nasze strategiczne cele w polityce zagranicznej były podzielone przez zdecydowaną większość sił politycznych, cieszyły się także silnym poparciem społeczeństwa. Pomimo licznych sporów i zawirowań, a nawet kryzysów politycznych, żaden rząd nie kwestionował wizji rozwoju Polski opartej na fundamentalnych wartościach cywilizacji zachodniej, a więc demokracji, prawach człowieka, gospodarce rynkowej, praworządności i sprawiedliwości społecznej. „... mobilizowała nas świadomość historycznej szansy, jaka otworzyła się przed Polską” [W. Cimoszewicz, 2004]. Nie chodzi tu jednak wyłącznie o spożytkowanie dobrodziejstw wynikających z członkostwa w Unii – strumienia pomocy finansowej, napływu funduszy i inwestycji, czy też w NATO (kolektywna obrona), „... chodzi natomiast o generalną koncepcję rozwoju państwa i zdefiniowanie jego interesów, o funkcjonowanie naszej demokracji, kondycję klasy politycznej i jej au-

torytet w społeczeństwie. To właśnie jakość naszego życia publicznego, sprawność struktur i instytucji państwowych, zdolność do zapobiegania takim patologiom jak korupcja determinują pozycję i wizerunek państwa Polskiego jako partnera unijnego i w stosunkach transatlantyckich” [W. Cimoszewicz, 2004].

Na Zachodzie zmienia się paradygmat bezpieczeństwa w rezultacie czego „punkt ciężkości” przesuwają się w stronę tzw. zagrożeń asymetrycznych, które w rzeczywistości w większym stopniu dotyczą ludzi i społeczeństw, niż struktur państwowych. Zmiany te rodzą więc potrzebę redefinicji również modelu stosunków w przestrzeni transatlantyckiej. Nowe wyzwania nie stanowią bowiem równie silnego spoiwa, jak tradycyjne zagrożenie ze Wschodu. Stany Zjednoczone, które w latach zimnej wojny były gwarantem bezpieczeństwa Europy, dziś chciałoby znaleźć na naszym kontynencie partnera do działań na rzecz eliminacji zagrożeń globalnych. Europa z kolei pragnie odgrywać istotną, samodzielną rolę w układzie globalnym, choć jej możliwości, zwłaszcza militarne, nadal nie dorównują USA. Proces szukania zarówno przez USA, jak i Europę własnej tożsamości w polityce światowej będzie kształtował więc nową formułę stosunków transatlantyckich. Dla Polski stanowi to poważne wyzwanie. Nie sprowadza się ono jednak tylko do konieczności dokonania trudnego wyboru ani tym bardziej do prostej alternatywy: z Ameryką czy z Europą? Przed Polską stoi zadanie budowania w ramach UE takiej formuły relacji transatlantyckich, która traktowałaby USA jako uczestnika bezpieczeństwa europejskiego. Europa wciąż bowiem potrzebuje Ameryki, nie tylko jako partnera w rozwiązywaniu problemów związanych z jej bezpieczeństwem, ale także do stabilizowania układu europejskiego [W. Cimoszewicz, 2004]. Toteż uważa się, że błędem Polski byłoby odrzucanie nieuchronności zmian w formule transatlantyckiej, co eliminowałoby nas z procesu poszukiwania nowych rozwiązań, ale też błędem byłoby poszukiwanie przez Polskę formuły poza solidarnością europejską. Wydaje się więc, że dla naszej polityki zagranicznej i strategii bezpieczeństwa decydujące znaczenie powinien mieć przyszły kształt UE i NATO. Nie można jednak wykluczyć, że UE utraci swą wizję strategiczną. Dziś głównym i największym wyzwaniem dla niej jest kryzys gospodarczy, a przez to i słaba dynamika wzrostu gospodarek europejskich, ich niezdolność do zwiększenia konkuren-

cyjności i obciążenie balastem zbyt szczodrej polityki socjalnej. Może to w konsekwencji doprowadzić także do narastania coraz większej frustracji społecznej, egoizmów i postaw izolacjonistycznych. Największym jednak zagrożeniem dla Unii byłoby porzucenie idei solidarności (solidaryzmu) i szukanie odpowiedzi na obecne i przyszłe wyzwania w ramach różnych konstrukcji zamkniętych, np. w koncepcji Europy dwóch prędkości, w rezultacie którego należałoby oczekiwać czarnego scenariusza jej renacjonalizacji. Doprowadziłoby to do powrotu podziału Europy, jak np. Europa wielkich i małych, bogatych i biedniejszych, czy też Europa partykularyzmów i zawistnej rywalizacji.

Wyzwaniem dla Polski jest więc czynny udział we wspólnej dyskusji nad nową wizją stosunków w naszym regionie, ale i w przestrzeni transatlantyckiej. Uważa się jednak, że najważniejszym wyzwaniem strategicznym dla Polski jest Europa Wschodnia, a więc przestrzeń pomiędzy obecną granicą UE a Rosją. „Na naszych oczach rozstrzyga się przyszłość geopolityczna i cywilizacyjna tego obszaru. Niestety, dokonuje się to w sposób niezauważony, gdyż uwaga strategiczna Zachodu skupiona jest na modernizacji Bliskiego Wschodu. W rezultacie zapomina się o nieskuteczności dotychczasowej polityki Zachodu w takich choćby kwestiach, jak autokratyczne rządy na Białorusi, wciąż nierozwiązany konflikt naddniestrzański czy też deficyt demokracji na Ukrainie [W. Cimoszewicz, 2004]

Ocenia się również, że zatrzymanie procesów integracji europejskiej i transatlantyckiej na Bugu grozi trwałą „peryferializacją” Europy Wschodniej i utrwaleniem zapóźnienia cywilizacyjnego na tym terenie. Dla Polski oznacza to zaś, że pozostaniemy na lata, jeśli nie na wieki, państwem frontowym, ze wszystkimi kompleksami „przedmurza” i „pomostu”. Dlatego też „modernizacja” europejskiego Wschodu powinna pozostać polskim celem strategicznym numer jeden. Dopełnieniem integracji Europy Wschodniej byłoby także trwałe partnerstwo Europy z Rosją, co również staje się coraz bardziej dostrzegalne.

Nasze działania w Unii nie powinny jednak zagrozić strategicznemu partnerstwu Polski z USA. Wręcz przeciwnie, uprzywilejowane stosunki z Ameryką powinny być czynnikiem wzmacniającym naszą pozycję w UE. Wynika to z tego, iż relacje pomiędzy Europą i Stanami Zjedno-

czonymi kształtować się będą, tak się przynajmniej zakłada, zarówno w duchu współpracy, przede wszystkim w kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego i obrony, jak i też w duchu rywalizacji o wpływy gospodarcze i polityczne na całym świecie [W. Cimoszewicz, 2004]. Choć w miarę normalizacji stosunków transatlantyckich wartość Polski jako europejskiego sojusznika USA ulegała zmianom, nasza atrakcyjność dla Waszyngtonu wydaje się że pozostanie dalej taka sama. Polska jest bowiem jednym z niewielu państw europejskich, w których przyjazne nastroje wobec USA nie podlegają wahaniom pod wpływem wydarzeń na rodzimej scenie politycznej. Tym samym można założyć, że wiarygodność naszego partnerstwa tylko zyska, jeśli popierając Amerykę w kwestiach zasadniczych, będziemy umieli „się różnić” w sprawach mniej istotnych. Biorąc pod uwagę natomiast fakt, iż Polacy mają „zakodowaną w genach” troskę o bezpieczeństwo narodowe, to można przyjąć że takim „gwarantem” naszego bezpieczeństwa powinno pozostać NATO i sojusz z USA.

Wśród państw UE, które są najsilniej zaangażowane w proces integracji politycznej i równoważenia relacji euroatlantyckich, związanych z rozszerzeniem Unii istnieje przekonanie, że Polska, a także do pewnego stopnia inne kraje środkowoeuropejskie postrzegają swoje bezpieczeństwo przez pryzmat silnych związków z USA. Zauważyć jednak należy, że ów „atlantycyzm” bywa niekiedy używany jako jeden z argumentów dla stworzenia w ramach UE awangardy, złożonej z państw gotowych do głębszej integracji. Ma to zapobiec zablokowaniu procesu dalszej politycznej integracji krajów, które do tego zmierzają i tym samym nowego ułożenia relacji euroatlantyckich [G. Gromadzki, O. Osica, *O Przyszłości Europy...*]. Dotyczy to zwłaszcza integracji w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Tymczasem przekonanie o wrodzonym pro-amerykanizmie państw EŚW, w tym przede wszystkim Polski, jest w dużej mierze oparte na pewnych uproszczonych wyobrażeniach i nie towarzyszy mu zrozumienie powodów, dla których w hierarchii partnerów politycznych tych państw Stany Zjednoczone zajmują tak ważne miejsce. Nie ulega także wątpliwości, że wielu polskich polityków walnie przyczynia się swoimi wypowiedziami czy działaniami do utrwalenia obrazu Polski jako państwa, dla którego relacje z USA są ważniejsze niż stosunki z Europą, a reakcje Waszyngtonu są

probierzem przesądzającym o polskim stanowisku wobec inicjatyw unijnych. Silna pozycja USA w naszym regionie bierze się w dużej mierze z doświadczeń historycznych. W świadomości politycznej Polski, Czech, Słowacji, Węgier i jeszcze innych o krajach, USA nie tylko wygrały zimną wojnę, ale i ich polityka po 1989 r., słusznie lub nie, uważana była i jest za konsekwentną i efektywną w realizacji obranych celów a także, co niezwykle ważne, odpowiadającą interesom regionu.

Szczególny więc wkład Polski na rzecz instytucji w przestrzeni transatlantyckiej wiąże się w dużej mierze z już pozytywną współpracą, którą Warszawa wnosi dzięki wzmocnieniu dialogu między Rosją a UE i NATO, a także dzięki potwierdzeniu partnerstwa m.in. z Ukrainą i Gruzją. W istocie często słyhać opinię, że Polska już zaczęła nabierać cech „producenta” bezpieczeństwa dzięki „eksportowi” bezpieczeństwa poprzez zaangażowanie w proces demokratycznych reform u wschodnich sąsiadów oraz wsparcie idei dalszego rozszerzania NATO i UE. Nic dziwnego więc, że Bruksela chce, by to Polska utrzymała znaczącą pozycję dla stabilizacji w Europie Wschodniej. Położenie geograficzne Polski, tak trudne ze względu na granicę z Kaliningradem, Białorusią, Ukrainą na samych przedmurzach NATO i UE, ma więc bardzo duże znaczenie i właściwie zapewnia Warszawie decydującą rolę w konsolidowaniu przemian demokratycznych tego regionu i umacnianiu przestrzeni transatlantyckiej. Ocenia się, że duża część tej „wartości dodanej”, którą wnosi Polska na rzecz Sojuszu i UE, ma swoje źródła również w doświadczeniach, które łączą Warszawę z krajami wschodu. Chodzi tu zwłaszcza o doświadczenia z przeszłości związane z jej członkostwem w Układzie Warszawskim. Umiejętności językowe, rozumienie kultur i szacunek dla różnorodności zachowań politycznych to potencjał, który Polska wyniosła z tego okresu i który powinna umieć wykorzystać (co nie zawsze się jej politykom udaje) [K. Longhurst, 2002].

Toteż konkludując, pomimo faktu, iż to już w latach dziewięćdziesiątych Polska zaczęła zdecydowanie odrzucać kulturę strategiczną obowiązującą przed rokiem 1989, to daleko jest jej jeszcze do końca tego procesu, a i nowe formy muszą wciąż powstawać. To bowiem, że nawiązano demokratyczne kontakty między cywilami a wojskowymi, piecze nad tymi relacjami powierzono parlamentowi i dopuszczono m.in. kobiety

do służby w armii, pokazuje jak głęboko sięgnęły zmiany. Z drugiej zaś strony, bardzo wyraźnie daje się zauważyć, że inercja przy przeprowadzaniu kolejnych zmian ulega spowalnianiu, a więc pozwala przetrwać wielu elementom poprzedniej jeszcze kultury. Wydaje się jednak, że na podstawie powyższej analizy i oceny powstaje pozytywny obraz Polski jako „dobrego obywatela” przestrzeni transatlantyckiej, w czym prześcignęła ona niektórych nowych członków NATO i UE. Sukces jednak, jaki udało się osiągnąć Polsce i jej stosunkowo dobra adaptacja do nowych wymogów politycznych stawianym członkom Sojuszu i UE spowodowały jednocześnie dalszy wzrost oczekiwań i warunków do tego stopnia, że zdolności Polski do pełnego przeorientowania jej polityki bezpieczeństwa podlegają coraz ostrzejszej ocenie i poniekąd stają się modelem dla innych państw. W Brukseli wyraźnie słychać też głosy, że mimo statusu równocześnie „swojego” i „obcego”, w coraz dynamiczniej zmieniającej się sytuacji i zagadnieniach bezpieczeństwa europejskiego i transatlantyckiego, pozycja Polski stale nabiera znaczenia i że oczekiwania stawiane Warszawie są i będą dalej bardzo wysokie.

Biorąc powyższe pod uwagę i dokonując próby poszukiwania odpowiedzi na pytanie jaka są uwarunkowania bezpieczeństwa RP i jaka jest rola Polski w transatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa można przyjąć, że silną pozycję Polski w Europie i świecie może zagwarantować przede wszystkim przemyślana i skuteczna polityka zagraniczna i strategia bezpieczeństwa, której celem będzie umocnienie pozycji Polski w strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Powstaje jednak pytanie, czy Polska jest odpowiednio przygotowana do stawienia czoła obecnej i przyszłej dynamice transatlantyckich relacji w polityce i strategii bezpieczeństwa? Bez wątplenia można przyjąć, że Polska, mając duże ambicje do odgrywania ważnej roli w tej przestrzeni, powinna dołączyć do czołówki reformatorskich państw i śmiało podążać w stronę modernizacji swojej polityki zagranicznej i strategii bezpieczeństwa. Tylko w ten sposób możemy utrwać naszą narodową tożsamość, dawać Polakom podstawy do dumy z Rzeczypospolitej Polskiej, pragnienie identyfikacji z polską historią i kulturą oraz wolę umacniania naszego narodowego dziedzictwa. Tylko w ten sposób możemy skutecznie tworzyć wizerunek Polski nowoczesnej, pewnej swojego miejsca wśród narodów europejskich i wnoszącej istotny wkład do cywilizacji trans-

atlantyckiej XXI wieku, Polski potrafiącej skutecznie łączyć realizację interesu narodowego z troską o interes całej przestrzeni transatlantyckiej, Polski na miarę naszych marzeń.

Aby jednak skutecznie radzić sobie we współczesnym strategicznym środowisku bezpieczeństwa, niezbędna jest ścisła współpraca międzynarodowa, sojusznicza i bilateralna. Jest to konsekwencją tego, iż obecne scenariusze ewentualnych wyzwań wymagają nowego spojrzenia i zintegrowanego podejścia cywilno-wojskowego. To właśnie dlatego opowiadamy się m.in. za zintegrowanym systemem bezpieczeństwa narodowego, opartym m.in. na współdziałaniu sił zbrojnych ze służbami cywilnymi. Na takie współdziałanie kładą również ogromny nacisk nasi sojusznicy w NATO, a zwłaszcza w UE, w której współpraca cywilno-wojskowa jest stałym elementem operacji pokojowych. Nowa rzeczywistość stawia więc i nowe uwarunkowania i wymagania wobec naszej polityki i strategii bezpieczeństwa, która m.in. powinna być:

- realistyczna i całościowa, tzn. że miarą naszych aspiracji winny być rzeczywiste możliwości naszego państwa i gospodarki;
- nowoczesna i profesjonalna, tzn. uwzględniająca najnowsze światowe tendencje w teorii oraz praktyce bezpieczeństwa i realizowana przez profesjonalistów, a nie przez zdyscyplinowanych funkcjonariuszy partyjnych;
- długofalowa i kreatywna, tzn. wyprzedzająca i opierająca się na strategii, a nie doraźnym reagowaniu na bieżące potrzeby;
- nowatorska i twórcza, a nie naśladowcza i recenzencka;
- sojusznicza i partnerska, tzn. skorelowana z polityką bezpieczeństwa NATO i UE oraz zakładająca umacnianie dwustronnych relacji z sąsiadami innymi dla naszego bezpieczeństwa państwami, w tym szczególnie z USA.

Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż pomimo, że pewne prace w tym zakresie zostały już zrealizowane, to jednak nie są one jeszcze na tyle wystarczające, aby partnerzy w NATO i UE byli w pełni usatysfakcjonowani.

Bibliografia

- Augustyniak R., Konarzewska A., *Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa”*, [w:] K. Żukrowska, J. Stryjek (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Bartoszewski W., *O podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski*, Warszawa – Sejm 06.06.2001.
- Bloed A. (red.), *The Challenges of Change: The 1992 Helsinki Follow-up Meeting*, Dordrecht 1994.
- Wągrowska M., *Partnerstwo dla Pokoju*, [w:] *Studia i Materiały*, nr 8, Warszawa 1994.
- Cimoszewicz W., „Polska w zamęcie świata”, *Gazeta Wyborcza* (12-13. VI. 2004 r.).
- Devesan D.R. *Na dwóch brzegach Atlantyku*, wywiad z C. Westerdorpem Ambasadorem Hiszpanii w USA, Washington 22.7.2006.
- Gumpert D.C., Larrabec F.S., *Ameryka and Europe. A partnership for a New era*. Cambridge 1991.
- Gromadzki G., Osica O., *O Przyszłości Europy. Raporty, Proeuropejscy atlantyści: Polska i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej po wejściu do Unii Europejskiej*, Centrum Studiów Międzynarodowych, www.batory.org.pl.
- Gryz J., *Stosunki transatlantyckie w erze postzimnowojennej*, *Przegląd Europejski* nr 1/2002.
- Hyde-Price A., *European Security Beyond the Cold War. Four Scenarios for the Year 2010*, London Sage 1991.
- Hyde-Price A., *Dryf kontynentalny? Polska a zmiany relacji atlantyckich* [w:] *Nowy członek starego Sojuszu, Polska jako nowy aktor w Euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa*, Warszawa 2002.
- Joffe J., *Europa’s American Pacifier*, *Foreign Policy*, nr 54 (Spring 1984).
- Kozub M., *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa w pierwszych dekadach XXI wieku*, WKO, AON Warszawa 2009.
- Kozub M., *Konflikty XXI wieku. Użycie sił powietrznych*, AON, Warszawa 2007.
- Kozub M. (red. nauk.), *Polska w transatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 2009.
- Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1996.
- Longhurst K., *Od roli konsumenta do roli producenta*, [w:] *Nowy członek starego Sojuszu, Polska jako nowy aktor w Euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa*, Warszawa 2002.
- Najder Z., *Polska w Europie*, *Dziennik*, Prognoza, 12 kwietnia 2008.
- Nowakowski Z., Protasowicki I., *Bezpieczeństwo polityczne i militarne Polski po 1989 roku*, Rzeszów 2008.
- Nowak-Jeziorański J., *Kryteria bezpieczeństwa*, [w:] S. Dębski, B. Górka-Winter, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.
- Onyszkiewicz J., Zaborowski M., *Modlitwa o amerykańską obecność*, „*Rzeczpospolita*”, 21.11.2003.
- Staniszkis J., *Nadażyć za Europą*, *Dziennik*, Diagnoza, 21 czerwca 2008.

Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 sierpnia 1998 roku, [w:] *Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.

Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.

Soja M., *Aktualny stan stosunków transatlantyckich*, Biuletyn OPINIE Fundacji Amicus Europae, www.kwasniewskialeksander.pl.

Tabor M., *Polska w NATO* [w:] S. Parzymies, I. Rysińska, *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 2002.

Traktat Północnoatlantycki, Dz.U.00.87.970.

Wystąpienie B. Geremka w Sejmie RP, Warszawa 08.04.1999.

Źródło: [http://www.europart.europa.eu\(sides\)getDoc.do?pubRef](http://www.europart.europa.eu(sides)getDoc.do?pubRef). Teksty przyjęte przez Parlament

Źródło: <http://www.cafebabel.com/pl/printversion.asp?T=T@Id=7575>.

Źródło: <http://epp-ed.org/>.

Źródło: <http://epp-ed.org/>.

Abstract

The investigation and analysis of the internal and external environment of the organization (institution, state, coalition) is one of the basic problems of strategic studies. Diagnosis of his state, character and dynamics of processes; analysis and prognosis of conditions (under angle of challenges, chances, threats, risks) in which the entity achieves aims are the main domain of activity in the context of security creation. Therefore, talking about security strategy of the state (or organization) we have on thought the activities lead by government in the area of wide interpreted notion "security", so in the area of activity steered on satisfying and maximization of the needs: the existence, survival and development, stability, identity, independence, protection of level and the quality of life. We have to notice, that this activity is the process with variable dynamics and intensity, which is connected, in natural way, with changeability of environment's conditions, development of civilization and the scale of individual needs of the country. In this case, the main issue of strategic analysis were security conditions of Poland; more exactly, place of Poland in transatlantic space of security.

Jadwiga Mazur

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu

Zmiana społeczna i zmiana w organizacji w kierunku strategii komunikacyjnej

Tezą artykułu jest stwierdzenie, że transformacja w sposób naturalny wymusza zmianę w organizacji. Powodzenie zmiany zależy od kompetencji menadżerów ich znajomości mechanizmów społecznych i psychologicznych nią rządzących. Wymaga obserwacji wnętrza i otoczenia organizacji oraz takiego zarządzania, żeby kapitał ludzki nadażał za zmianą współtworząc wizerunek firmy. Ważnym elementem jest dobrze opracowana strategia komunikacyjna organizacji, która pozwala na dostosowanie produktu i usług do wymogów odbiorcy. Mając świadomość, że organizacje powołane przez państwo do świadczenia usług publicznych są swoistymi monopolistami [Hirschman, 1995] w tym zakresie należy dążyć do takiej budowy strategii, aby dostosować ją do oczekiwań otoczenia.

Bezpieczeństwo obywateli jest problemem szczególnym. W sytuacji wzrostu poczucia zagrożenia jest rozpatrywane, jako problem społeczny, jako kwestia społeczna mieścić się będzie w wiązce problemów związanych z przestępczością, patologią i dewiacją gdzie brak poczucia bezpieczeństwa jest pochodną permanentnego lęku społecznego towarzyszącego okresowi transformacji. Zapotrzebowanie na bezpieczeństwo rośnie w sytuacjach trudnych nagłaśnianych przez media jako wydarzenia naganne związane z łamaniem norm prawnych lub w wypowiedziach polityków, kiedy prezentują postawę punitywną wobec sprawców lub w przedwyborczych obietnicach.

Bezpieczeństwo dyskutowane jest również wśród obywateli zwłaszcza, gdy sami zostają ofiarami przestępstw. Pojawia się wtedy najczęściej pytania o kształt bezpieczeństwa, jakie powinno być i do kogo powinno przynależeć. Z racji umowy społecznej dbałość o nie przynależy państwu, które przez obowiązujący system prawny i jego stosowanie powinno skutecznie chronić obywatela a zwłaszcza jego życie, zdrowie i mienie z jednoczesną nieingerencją w jego wolności i prawa. Wyważenie tych oczekiwań i ich realizacja jest niezwykle trudnym zadaniem. „Nasilają się oczekiwania zmierzające do ograniczenia roli przeciążonego państwa i przekazania zadań szybszym, skuteczniejszym i tańszym podmiotom prywatnym, co wywołuje nowe napięcia między monopolem stosowania przymusu a prywatyzacją, jako formą subsydiarności państwa” [Czapska, 2005, s. 8]. Przeciążone państwo nie jest w stanie sprostać wszystkim oczekiwaniom w zakresie bezpieczeństwa publicznego a delegowanie zadań w tym zakresie na samorządy terytorialne daje z jednej strony możliwość takiego organizowania bezpieczeństwa publicznego, jakie są rzeczywiste potrzeby na szczeblu lokalnym. Jednocześnie przez kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego daje możliwość wzięcia udziału w jego kreowaniu zarówno przez podmioty za nie odpowiedzialne jak i samych obywateli.

Towarzyszy im „poszukiwanie nowej tożsamości przez policję” [Czapska, 2005, s. 8] wraz z deklarowanym przez te służby uspołecznieniem poprzez realizację filozofii *community policing*, z jednoczesnym wycofywaniem się z wielu zadań i przekazywaniem ich innym podmiotom.

Nie jest to łatwe zadanie zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej i gospodarczej, gdzie jednostka próbuje przetrwać w dość trudnym okresie anomii, labilności norm przy jednoczesnym braku strategii informacyjnej państwa.

To również trudne zadanie dla organizacji, które mają wpisane w swoje działanie bezpieczeństwo publiczne. Podlegając zmianom, z racji reform i kolejnym zamysłom jak ma wyglądać resort spraw wewnętrznych, próbują same znaleźć receptę pozwalającą sprostać oczekiwaniom głównych aktorów zmiany jak i społeczeństwa [Widacki, 1999 s. 229; Czapska, Wójcikiewicz, 1999].

Trudne zadanie spoczywa również na samorządzie terytorialnym, w zadaniach którego pozostaje również troska o bezpieczeństwo lokalnych społeczności. Z jednej strony pozostają podmiotem – organizatorem współtworzącym wraz z innymi podmiotami system bezpieczeństwa publicznego w lokalnej społeczności – w sieci pionowej, z drugiej zarządzający tymi podmiotami i służbami są częścią sieci poziomej obywateli, będąc jednocześnie odbiorcami tych przedsięwzięć.

Bezpieczeństwo „może być zapewnione prewencyjnie (zanim dojdzie do naruszenia dobra), w momencie naruszenia określonego dobra albo później poprzez przywrócenie jego integralności, zagwarantowanie, że nie zostanie ono naruszone ponownie, oraz naprawienie szkody” [Czapska, 2005 s. 8]. Obecnie „wydaje się, że z perspektywy pożądanых tendencji w zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli współczesna polityka prawa powinna opierać się na kompromisie między postulatami państwa liberalnego oraz interwencjonistycznego” [Czapska, 2005, s. 8]. W związku z tym „interwencje w życie społeczne powinny w mniejszym stopniu polegać na stosowaniu mechanizmów bezpośrednich opartych na nakazach i zakazach, a w większym stopniu na metodach sterowania, które respektują autonomię podmiotów. Polityka prawa powinna wskazywać metody inicjowania samoregulacji i samoorganizacji. Prawo powinno szukać społecznej legitymizacji” [Morawski, 1992, s. 36–38.]. W takim ujęciu wskazuje się, że polityka prawa powinna opierać się między innymi na zastępowaniu bezpośrednich form sterowania formami pośrednimi w tym tworzeniu struktur organizacyjnych i proceduralnych, które sprzyjają realizacji społecznie pożądanых celów, decentralizacji funkcji sterujących państwa i delegowania ich na inne organizacje [Morawski, 1992, s. 36–38.]. Wymaga to również wiedzy o funkcjonowaniu społeczeństwa, umiejętności odczytywania i wykorzystania jego zasobów oraz mechanizmów rządzących zmianą społeczną mającą przełożenie nie tylko na zachowania jednostek i grup społecznych ale również na funkcjonowanie instytucji w nowej rzeczywistości społecznej.

Obecne organizacje, podlegają ciągłym zmianom przez powolne zastępowanie sztywnych struktur przez elastyczne sieci oparte współdziałaniu i partnerstwie, dążące do nawiązywania koalicji w celu rozwiązania problemu. W organizacji tego typu widoczne są o nieostre granice

a istotnym źródłem władzy organizacyjnej staje się umiejętność nawiązywania relacji z otoczeniem [Strategor, 1996]. Jednym z najważniejszych zasobów organizacji stają się jej partnerskie związki z otoczeniem [Gordon 2001, s. 15]. Zgodnie z tezami P. Druckera, że obręb zarządzania wykracza poza konwencjonalnie pojmowane granice organizacji a zarządzanie powinno skupiać się na osiąganiu rezultatów na zewnątrz organizacji [*Granice konkurencji, Grupa Lizbońska*; tł. [z ang.] Mirosław Jarosiński, 1996, s. 113]. Dotyczy to również segmentu działania władz publicznych gdzie powoli zauważa się proces odchodzenia od modelu biurokratycznego na rzecz podejścia rynkowego (władzy typu przedsiębiorczego). Ten rodzaj specyficznej władzy przedsiębiorczej świadczy o jej świadomym funkcjonowaniu w warunkach rosnącej konkurencyjności między poszczególnymi obszarami w tym w obszarze bezpieczeństwa publicznego w przestrzeni zurbanizowanej. Wiąże się to z traktowaniem mieszkańców lokalnych społeczności, odbiorców oferty terytorialnej, jako nabywców. W takim działaniu władza przedsiębiorcza otwiera się na stosowaniu technik i metod zarządzania strategicznego i marketingowego. Filozofia „wspólnego poszukiwania,...” powoduje, że relacje z nabywcami oferty terytorialnej zmieniają charakter z transakcyjnego na partnerski [*Granice..., 1996, s. 113*]. Wymusza to zmianę sposobu funkcjonowania władz publicznych (i lokalnych), w kierunku takiego modelu. W ramach tych struktur zmienia się rola władz publicznych z roli kierownika w rolę przewodnika, koordynującego działalność innych podmiotów [Prud'homme R., 1995; cyt. za Pietrzyk, 2000, s. 19]. W ten sposób w sieci współpracy na rzecz bezpieczeństwa publicznego zgrupowane są zarówno władze publiczne, zarządzające lokalną społecznością, służby, firmy oferujące „bezpieczeństwo sprywatyzowane”, fundacje, stowarzyszenia non profit, jak i liderzy kreujący inicjatywy oddolne mieszkańców na różnych stadiach procesu zaangażowania w główny przedmiot działania i niejednokrotnie wykraczające poza granice lokalnej przestrzeni. To proces odgraniczeniem „sterowania” od „wiosłowania”, gdzie „sterowanie” jest rozumienie jako podejmowanie decyzji połączonej z rządzeniem, a „wiosłowanie” to bezpośrednie świadczenie usług publicznych [Osborne, Gaebler, 1995, s. 61]. Zdolność władz publicznych do budowania i sterowania tymi sieciami (partnerskiego współdziałania) jest ważnym czynnikiem konkurencyjności i innowacyjności określonego

obszaru (terytorium) [Markowski, 1999, s. 196.]. Podejście partnerskie w działaniu władz publicznych, nawiązujące do ustaleń ekonomii instytucjonalnej i zauważalne jest w funkcjonowaniu władz lokalnych krajów europejskich¹ [Prawo Unii Europejskiej. *Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, 2002, s. 68].

Badania rzeczywistości społecznej mogą być podejmowane przez różne strategie badawcze, konwencje opisu z podkreśleniem wagi perspektywy lokalnej w analizie zmian struktury systemu społecznego. Zwolennicy „lokalnego” podejścia kładą nacisk na analizy na poziomie społeczno-mikro lokalnym z wykorzystaniem analizy faktów, dokumentacji i porządkowania [Rychard, 1995, s. 6]. To lokalne podejście można powiązać z zarządzaniem lokalną społecznością, jako elementem dobrych strategii przynoszących konkretny zysk w postaci dobra wspólnego, jakim w tym przypadku może być bezpieczeństwo publiczne.

Istotnym elementem przemian jest samorząd terytorialny. Przebudowa instytucji samorządowych rozpoczęła się w roku 1990 wprowadzeniem stosownych regulacji prawnych. Do zmian strukturalnych na poziomie lokalnym miały przyczynić się nowo tworzone instytucje. W kształtowaniu ich zasad i struktur uczestniczyć mieli „nowi ludzie” – aktorzy działający w nowych instytucjach z nową perspektywą tworzącą nowe demokratyczne instytucje w tym w segmencie bezpieczeństwa publicznego. Nie było to łatwe zadanie ponieważ wymagało wiedzy, znajomości reguł gry a także umiejętności mobilizowania lokalnych liderów i społeczności do kooperacji na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Towarzyszyły im procesy przemian przebiegające w organizacjach.

Obserwując zjawisko uniwersalizacji zarządzania można stwierdzić, że władze publiczne w trakcie realizacji funkcji koordynacyjnej funkcjonowania lokalnych i regionalnych sieci partnerskiego współdziałania

¹ Zasada partnerstwa została sformułowana jako jedna z zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską w artykule 10 zapisano zasadę lojalności i szczerzej współpracy, zwaną inaczej zasadą solidarności W ramach Unii Europejskiej, która wraz ze Wspólnotami Europejskimi stanowi swoistą strukturę integracyjną tworzoną przez państwa członkowskie, funkcjonuje specyficzny mechanizm konstruktywnej kooperacji między procesem integracji, suwerennością państwową i suwerennością narodową.

powinny wykorzystywać techniki zarządzania wypróbowane na gruncie kierowania firmami komercyjnymi [Markowski, 1999, s. 17]. Zarządzanie jest funkcją wszystkich organizacji, bez względu na to, jaka jest ich specyficzna misja [Drucker, 1999, s. 41] i staje się ogólnym organem społeczeństwa wiedzy niezbędnym w agendach rządowych, samorządowych oraz systemach takich jak bezpieczeństwo publiczne [Sztompka, 1999, s. 49–53]. H. Ansoff udowodnił tezę o konwergencji przedsiębiorstw i organizacji publicznych ze względu na zarządzanie strategiczne [Sztompka, 1999, s. 49–53]. Natomiast Z. Barczyk stwierdza, że struktury gminne coraz bardziej upodobią się do przedsiębiorstw, urzędnicy do menedżerów, a placówki usług gminnych do firm komercyjnych. Ten rodzaj upodabniania się w kwestii zarządzania organizacjami samorządowych do przedsiębiorstw jest wyrazem ich dojrzenia. Przedsiębiorstwo jest strukturą racjonalnie nakierowaną na cele i odpowiadającą za konsekwencje ich nieosiągnięcia [Sztompka, 1999, s. 49–53]. Potraktowanie segmentu bezpieczeństwa publicznego jako specyficznej organizacji – przedsiębiorstwa nastawionego na realizację celów i zarządzanego przez menadżerów w połączeniu takiego traktowania z organizacjami – przedsiębiorstwami w postaci samorządu terytorialnego daje szansę na przesłanie w jaki sposób bezpieczeństwo publiczne jako swoista usługa daje możliwość właściwej dystrybucji zbiorowym aktorom- społeczeństwu. Jednocześnie na ile określone modele w postaci zarządzania są zbieżne (lub rozbieżne) z oczekiwaniami odbiorców. W Unii Europejskiej stosowany jest model wspólnotowy do podejmowania decyzji i działania na który składają się cztery procedury: konsultacji, wyrażania zgody, współpracy i współdecydowania² [Bidzińska-Jakubowska, 2000, s. 53]. Ten rodzaj modelu wydawałby się niezbędny w zarządzaniu systemem bezpieczeństwa publicznego.

Innym niezwykle ważnym elementem bezpieczeństwa publicznego realizowanego na poziomie samorządowym jest także polityka kryminalna koncentrująca się na skutecznym egzekwowaniu prawa realizowana w obrębie instytucji do tego powołanych (policja, prokuratura, sądy, służby penitencjarne). Wymaga jednak również szerszego ujęcia a zwłaszcza uwzględnienia rozwiązywania problemów społecznych

² funkcjonuje w ramach tzw. pierwszego filara UE (Wspólnot Europejskich).

będących przyczyną przestępczości jak działań prewencyjnych odnoszących się do wszystkich dziedzin życia.

P. Sztompka analizując zmianę, stwierdza, że ludzie do jej interpretacji korzystają z dostępnej puli zasobów kulturowych; pojawia się napięcie między dotychczas obowiązującymi nakazami kulturowymi a kulturą wyłaniającą się bardziej przystającą do nowych warunków społecznych [P. Sztompka, 2000 s. 43; do kulturowego rozdarcia jako tła traumy nawiązują prace M. Marody, 1987; J. Tischner, 1991]. W odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa publicznego zdarzenia i sytuacji związane z przestępczością były i jeszcze wielokrotnie są interpretowane według posiadanej puli zasobów kulturowych, na które składają się również określony wzory reagowania, podejmowania decyzji czy strategii w ogóle, wyuczone w poprzednim systemie, które długo funkcjonowały i funkcjonują w zrytualizowany sposób zarówno w systemie zarządzającym jak i w społeczeństwie. Towarzyszyła im niespójność w przepisach prawnych, czy generalnie ich niedostosowanie do przestępstw nowego typu (bankowe, czy te dokonywane przy użyciu broni), które w połączeniu z labilnością norm w ogóle czy typowo anomijnymi zmianami zasad, wartości, autorytetów czy symboli, powodowały napięcie, niepokój, a także łączyły się z powstającym brakiem zaufania nie tylko do służb odpowiedzialnych za tę sferę ale także do polityków składających w obietnicach przedwyborczych deklaracje związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i przejrzystości w zarządzaniu państwem i społeczeństwem.

Widoczne to jest w sferze informacji przekazywanej do społeczeństwa i kwestii odpowiedzialności za nią zarówno ze strony głównych aktorów życia publicznego jak i dziennikarzy. „Troska o jakość informacji jest dzisiaj ważnym problemem i jednocześnie postulatem” [Dyczewski, 2009 s. 127]. Problem polega nie tylko w przekazaniu informacji, ale także wiedzy o niej samej i odpowiedzialności za słowa. Informację powinna charakteryzować: „prawdziwość, adekwatność (dokładność), kontekstowość, wiarygodność, jednoznaczność, wolność od komentarza, zrozumiałość i jasność językowa, poszanowanie godności osoby ludzkiej i prawa, ważność, przewidywalność” [Dyczewski, 2009 s. 127]. Ponadto ci, którzy je przekazują powinni odznaczać się odpowiednimi cechami,

takimi jak: kompetencja, niezależność, bezstronność, odpowiedzialność, uczciwość i fachowość w sensie warsztatowym, dokładność, wiarygodność źródeł, obiektywizm [Dyczewski, op. cit., s. 125–126.. Tymczasem przekaz informacji do mediów i w mediach opiera się na zasadzie współtworzenia spektaklu. Ryszard Kapuściński stwierdził, że „dzięki rewolucji elektronicznej i komunikacyjnej świat biznesu odkrył, że prawda nie jest tak istotna i nieistotna jak jest nawet walka polityczna; tym co ważne w informacji, stał się spektakl. I w momencie kiedy stworzyliśmy tę informację spektakl, możemy ją wszędzie sprzedać. Im bardziej widowiskowa, tym więcej pieniędzy możemy zarobić” [Kapuściński, 2007. s. 147] . Spoglądając na media w kontekście gofmanowskiego teatru życia, należy zastanowić się jak w takim razie skonstruować spójną strategię komunikacyjną organizacji aby wykorzystać wartość informacji i kompetencję osób je przekazujących aby spożytkować ją do budowy strategii bezpieczeństwa. Strategii komunikacyjnej nie da się zastąpić typowym PR, marketingiem czy rzecznikiem prasowym. W sytuacji ciągłego stawiania się organizacji i stawiania się społeczeństwa trzeba opracować taką strategię komunikacyjną, która pozwoli na stały kontakt z otoczeniem organizacji. Otoczenie, które jest burzliwe, wymagające i dzięki mediom nasycone spektaklami informacji, wymaga już innego komunikowania się. Społeczeństwo sieci wymusza funkcjonowanie organizacji fraktalnej³ [Warnecke, 1999; Perechuda, 1999; Perechuda, 2000], ta zaś z kolei nowego pracownika, współtwórcy organizacji. To z kolei innego przepływu informacji wewnątrz i na zewnątrz organizacji. Odnosząc się do metafory E. Gofmana istnieje potrzeba dostosowania informacji do współczesnych spektakli medialnych tak, żeby w efekcie były korzystne zarówno dla organizacji jak i dla jej otoczenia a w obszarze bezpieczeństwa publicznego – dla społeczeństwa. To ważne i trudne zadanie wymaga wiedzy, kreatywności i siłą rzeczy musi się łączyć z budową strategii komunikacyjnych organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, która zamyka się głównie w powołaniu

³Organizacja fraktalna charakteryzuje się samoorganizowaniem się autonomicznych jednostek organizacyjnych, samopodobieństwem struktur, dynamiką, samooptymalizacją i samokontrolą, ustalaniem celów drogą konkretyzacji i negocjacji, przepływami informacyjnymi, koordynacją między zdecentralizowanymi zespołami fraktalnymi, kreatywnością i innowacyjnością, nowymi rolami pracowniczymi.

rzecznika prasowego, zajmującego się niejednokrotnie PR z równoczesnym wykonywaniem innych obowiązków służbowych. Szkoda, że powoływanie zespołów ds. komunikacji ze społeczeństwem zamyka się w tych służbach na poziomie centralnym a czasami wojewódzkim.

Strategia komunikacyjna w bezpieczeństwie publicznym wymaga również partnerstwa, gwarantującego równe prawa i korzyści uczestniczącym stronom. Partnerstwo określa się jako długookresowa, względnie stała relacja oparta na zaufaniu i wspólnym dzieleniu się ryzykiem i korzyściami współpracy [Kempny, 2001, s. 280; Zob. Rydel, Ronkowski, 1995, s. 5; Gordon, 2001, s. 114]. Partnering z kolei przewiduje, takie kontakty,, w których bliskość i długotrwała relacja sprawia, że w efekcie pracują razem⁴ [zob. Penc, 2001, s. 107; Dansky, 2004, s. 291]. Organizacja budując partnerskie relacje wprowadza zasady marketingu partnerskiego zakładającego, że skuteczność jest zależna od nawiązania partnerskich relacji z uczestnikami otoczenia. Długookresowe związki lojalnościowe powinny być podparte partnerstwem opartym na uczeniu się, koordynacji, elastyczności w kontaktach i wspólnych zamierzeniach oraz właściwą komunikacją, która powinna opierać się o dobrze opracowaną strategię komunikacyjną. Strategia komunikacyjna ważna jest zarówno przy długotrwałym zaangażowaniu (partnerstwo strategiczne) jak i realizacji celów krótkotrwałych (partnerstwo operacyjne). Ważne w strategii komunikacyjnej organizacji jest partnerstwo informacyjne z wykorzystaniem wspólnych możliwości do ujawnienia baz danych, wymianę informacji. W klimacie wzajemnego uczenia się w partnerskiej relacji dobrze opracowana strategia komunikacyjna pozwala na powodzenie wspólnych przedsięwzięć. To szczególnie ważne w kooperacji na rzecz bezpieczeństwa, gdzie informacja jest podstawą budowy relacji a ważnym elementem jest zaufanie, synergia i symetria.

Wymaga to zmian w postawach głównych aktorów zarządzania, ale jest to możliwe i konieczne. Organizacja oparta na wiedzy jest współcześnie już wymogiem, wymaga powiązania kapitału ludzkiego z jego aktywnym wykorzystaniem oraz systemów innowacyjności [Gorzewski,

⁴ Relacje budowane są również z emisariuszami organizacji (*stakeholders*) tj. jednostkami, grupami czy innymi organizacjami, które są partnerami i przez to mają również pewne oczekiwanie wobec niej.

Woodward, Jakubiak, 2004, s. 12]. Wymaga to koncepcji opartej na współdziałaniu w wypełnianiu nisz i zaniechań bez konieczności posiadania własnych zasobów co w bezpieczeństwie publicznym jest bardzo ważnym elementem. Wskazuje na to M.E. Porter używając pojęcia 'gron' w kompleksowej formule partnerstwa, zakładając możliwość współdziałania różnych podmiotów co zostało już wykorzystane w praktyce również przez strategów, polityków i praktyków⁵ [zob. Porter, 2001, s. 246; Castells, 2007].]

Piotr Gliński stwierdza, że sfery aktywności obywatelskiej odnoszą się do specyficznego „branżowego zróżnicowania” (np. niepełnosprawność, pomoc charytatywna) pomijając tym samym lub słabo angażując się w inne sfery w tym bezpieczeństwo publiczne, pozostawiając je niejednokrotnie w gestii państwa w jednoczesnym wykazywaniem roszczeniowych postaw i nierzadko zwiększenia represyjności czy szczególnego naznaczania sytuacji łamania norm” [Gliński, 2000, s. 370].

Specyficzna branżowość sfery bezpieczeństwa sprawia również, że podejście do niej jest również dość charakterystyczne. Z jednej strony państwo występuje tutaj jako gwarant bezpieczeństwa co łączy się ze specyficznymi postawami roszczeniowymi obywateli w tym zakresie, a z drugiej strony potrzeba traktowania sfery bezpieczeństwa publicznego jako dobra wspólnego wypracowywanego na bazie posiadanych zasobów. Istnieje jednak realna możliwość kooperacji z tym społeczeństwem poprzez budowę strategii komunikacyjnej i partneringu. Wymaga to jednak wiedzy i aktywnego wykorzystania całej sieci wzajemnych powiązań społecznych, relacji opartych na zaufaniu. Ten rodzaj sieci wydaje się być bardziej stabilny i pewny niż „mobilizacyjne napięcie, które musi się w końcu wyczerpać” [Rychard, 1995, s. 315]. Oczywiście w lokalnej społeczności mogą występować i występują bariery rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, destrukcja powiązań sieci czy syndrom braku zaufania połączony z brakiem wytworzonych norm sprzyjających społecznej kooperacji. Lokalną społeczność możemy tu rozpatrywać w różny sposób w zależności od np. poziomu najniższego – relacji

⁵ Grona/klastry powstają w sektorach gospodarki i mają realną szansę zastosowania ich w zarządzaniu publicznym w praktyce. Castellsowskie społeczeństwo sieci umożliwia dyfuzję wiedzy i przepływ informacji również w organizacji.

sąsiedzkich, czy poziomach bardziej złożonych samorządu terytorialnego czy poziomu samorządnych regionów. Ale jednocześnie jest to kapitał, który można wykorzystać również w budowie i praktycznym działaniu strategii komunikacyjnej organizacji.

Kwestie związane z uczestnictwem obywateli w budowie bezpieczeństwa publicznego można rozpatrywać także od strony „wyczerpywanie się niektórych form funkcjonowania państwa opieki społecznej” oraz „przenikania biurokratycznych struktur państwowych do lokalnych zbiorowości i zniekształcanie więzi społecznych, rodzinnych, przyjacielskich, sąsiedzkich i lokalnych, poprzez wkraczanie scentralizowanej biurokracji i uzależnianie od niej funkcjonowania społecznej aktywności” [Skąpska (red.). 1998, s. 10]. Przeobrażenia transformacyjne to, także wymiar decentralizacji państwa związane z przekazywaniem znacznej liczby zadań samorządom terytorialnym, jako tym podmiotom, które najlepiej znają specyfikę i potrzeby lokalnych społeczności. Działania opierające się na zasadzie pomocniczości mają, także jeszcze inny wymiar mianowicie „współczesne państwo opieki społecznej przestaje być wydolne, przestaje mieć pieniądze, aby zaspokajać wszystkie strukturalnie już ukształtowane, roszczenia społeczne. [...] Dlatego też w interesie państwa leży aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego i ‘trzeciego sektora’ oraz podzielenie się odpowiedzialnością ze społeczeństwem” [Skąpska (red.), 1998, s. 10], co jest szczególnie widoczne na poziomie samorządowym.

M. Marody stwierdza, że „funkcjonowanie instytucji a zwłaszcza ich reformowanie powinno służyć społeczeństwu. Reformowanie to, także zmiany w zastanych strukturach, powodujące stan niepokoju i pytania o nowe zasady funkcjonowania. Zmiany te wiążą się także z „ludzkimi strategiami przystosowania. W dłuższym wymiarze czasowym, strategie te odpowiadają na zmiany ekonomiczne, technologiczne i polityczne” [Marody, 2000, s. 16]. Sądzę, że w tym obszarze budowa dobrej strategii komunikacji może sprzyjać nie tylko partnerstwu ale przede wszystkim dobru społecznemu, w które wpisują również bezpieczeństwo publiczne. Wprowadzenie spójnej strategii komunikacyjnej w organizacjach mających wpisane w swoje działanie bezpieczeństwo publiczne, zależy jednak od wielu czynników a przede wszystkim od głównych aktorów życia społecznego.

Bibliografia

- Bidzińska-Jakubowska B., Unia Europejska. *Instytucje, porządek prawny, polityki wspólne, integracja Polski z UE*, Uniwersytet Opolski, Opole 2000.
- Castells E., *Spółeczeństwo sieci*. Redakcja naukowa M. Marody, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Czapska J., *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Wydawnictwo POLPRESS, Kraków 2005.
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków, 1999.
- Dansky K.H., *Accountability Framework for managing stakeholders of health programs*. Journal of Health Organizations and Management 2004, Vol.18, No4.
- Drucker P.F., *Spółeczeństwo pokapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Dyczewski L., *Terroryzm w mediach, sensacja i spektakl, odpowiedzialność i informacja*. w: *Polityka medialna instytucji państwowych w obszarze zagrożeń terrorystycznych. Materiały z II edycji konferencji z cyklu przeciwdziałanie terroryzmowi*, Warszawa, 18 listopada 2008, T.9, Biblioteka „Bezpieczeństwa Narodowego Warszawa 2009.
- Gliński P., *O pewnych aspektach obywatelskości*. (w:) H. Domański, A. Ostrowska, A. Rycharczak (red.), *Jak żyją Polacy*. Warszawa: IFiS PAN. 2000.
- Gordon I.H., *Relacje z klientem. Marketing partnerski*, PWE, Warszawa 2001.
- Gorzewski M., Woodward R., Jakubiak M., *Innowacyjność polskiej gospodarki w kontekście integracji z UE. Możliwości i bariery wdrażania w Polsce gospodarki opartej na wiedzy*. CASE, warszawa 2004.
- Granice konkurencji*, Grupa Lizbońska ; tł. [z ang.] Mirosław Jarosiński ; Polska Fundacja Promocji Kadr Poltext, Warszawa 1996.
- Hirschman Albert O., *Lojalność, krytyka, rozstanie, reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków, 1995.
- Kapuściński R., 1994. *Rozmowa trzecia. Innego świata nie będzie, czyli media, dusza i pieniądze*. w: R. Kapuściński: nie ogarniam świata. Z Ryszardem Kapuścińskim spotykają się Witold Bereś i Krzysztof Brunetko. Świat Książki, Warszawa 2007.
- Kempny D., *Logistyczna obsługa klienta*, PWE, Warszawa 2001.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Marody M., *Kulturowe aspekty zmiany społecznej*. w: *Między rynkiem a etatem. Społeczne negocjowanie polskiej rzeczywistości*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR. Warszawa 2000 .
- Marody M., *Oswajanie rzeczywistości*. Instytut Studiów Społecznych, Warszawa 1987;
- Morawski L., *Spór o model polityki prawa – ujęcie systemowe*, „Państwo i Prawo”, 1992, nr 9.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1995.

- Penc J., *Strategiczny system zarządzania*, Placet, Warszawa 2001.
- Perechuda K., *Organizacja fraktalna*, w: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 842, Wrocław 1999.
- Perechuda K., *Zarządzanie fraktalne, Ewolucja pracy kierowniczej w warunkach integracji z Unią Europejską*, Materiały konferencyjne Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcza red., Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002.
- Rychard A., *Ludzie i instytucje. Kto tworzy nowy ład*, „Studia socjologiczne” 1995, nr 1–2.
- Rychard A., *Posłowie. Niezwykła codzienność demokracji*. (w:) R. Putnam. *Demokracja w działaniu*. Kraków: Znak. 1995.
- Rydel M., Ronkowski L., *Marketing partnerski*, Marketing i Rynek 1995, nr 9.
- Skąpska G. (red.). *Opiekuńczość czy solidarność: obywatelskie formy współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej*. Kraków: MCRD. 1998.
- Strategor, *Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość*, PWE, Warszawa 1996.
- Sztompka P., *Trauma wielkiej zmiany. Społeczne skutki transformacji*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2000.
- Sztompka P., *Stawanie się społeczeństwa: między strukturą a zmianą*, W: J. Red. Kurczewska, *Zmiana społeczna. Teorie i doświadczenia polskie*. Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1999.
- Tischner J., *Polski młyn, Nasza Przeszłość*, Kraków 1991.
- Warnecke H.J., *Rewolucja kultury przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo fraktalne*, PWN, Warszawa 1999.
- Widacki J., *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji*. w: *Druga fala polskich reform*. Red. Lena Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.