PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE
ŁÓDŹ - WARSZAWA 2018 | ISSN 2543-8190
XIX TOM
2 ZESZYT
III CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:
Agnieszka Stępień
Roman Stawicki

Bezpieczeństwo zintegrowane współczesnej Polski

WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE
ŁÓDŹ - WARSZAWA 2018 | ISSN 2543-8190
XIX TOM
2 ZESZYT
III CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:
Agnieszka Stępień
Roman Stawicki

Bezpieczeństwo zintegrowane współczesnej Polski

WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

Redakcja naukowa: Agnieszka Stępień, Roman Stawicki

Korekta językowa: Małgorzata Pająk, Lidia Pernak, Agnieszka Śliz, Dominika Świech

Komputerowy skład tekstu: Jadwiga Poczyczyńska

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

ISSN: 2543-8190

Wydawnictwo
Społecznej Akademii Nauk
e-mail: **wydawnictwo@spoleczna.pl**
tel. 42 664 22 39 w. 339

Wersja elektroniczna jest wersją podstawową publikacji, dostępna na stronie:
http://piz.san.edu.pl

Spis treści

Wstęp

Współcześnie dominuje podejście do bezpieczeństwa jako kategorii pojęciowej o charakterze wielowymiarowym i wielopłaszczyznowym. Dlatego też zasadnym jest rozpatrywanie go jako pewien stan, proces, stan i proces, potrzebę, a także istotną wartość dla człowieka, różnych grup społecznych czy organizacji państwowych. Ponadto można je analizować w ujęciu podmiotowym lub przedmiotowym. Warto też podkreślić, że wiąże się ono z wieloma zagrożeniami oraz wyzwaniami, które od zawsze towarzyszą ludzkości. W tym kontekście ważne staje się przede wszystkim opisywanie nowych zjawisk, które obecnie kształtują poziom bezpieczeństwa w różnych jego przestrzeniach.

Niniejszy zeszyt jest próbą przybliżenia tego, co nowe, ale również pogłębienia wiedzy na temat wszystkiego, co dotąd zostało względnie dobrze już poznane. Zgromadzone artykuły wzbogacają dotychczasową teorię i odzwierciedlają kilka kluczowych wycinków rzeczywistości poprzez prezentację wyników podjętych badań naukowych. Każdy z prezentowanych artykułów stanowi odniesienie do innej problematyki stanowiącej przedmiot zainteresowania w obszarze nauk o bezpieczeństwie. Przygotowany materiał został dobrany w taki sposób, by czytelnik miał możliwość zapoznania się z kluczowymi zagadnieniami odnoszącymi się nie tylko do krajowego porządku, ale także europejskiego i światowego. Autorzy odnieśli się m.in. do następujących strategicznych gałęzi: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo informacji niejawnych, jak również cyberbezpieczeństwo.

Autorami większości publikacji są pracownicy Instytutu Bezpieczeństwa Społecznej Akademii Nauk. Są to osoby legitymujące się nie tylko znaczącym dorobkiem naukowym, lecz też bogatym doświadczeniem zawodowym związanym ze służbą albo pracą w różnych instytucjach bezpieczeństwa. Z tego tytułu w niniejszym zeszycie oprócz wielu interesujących naukowo i poznawczo opracowań znajdują się artykuły przybliżające praktyczny kontekst bezpieczeństwa.

Autorzy i redaktorzy tego zeszytu mają nadzieję, że przybliży on czytelnikom aktualnie ważną problematykę związaną z szeroko rozumianym bezpieczeństwem. Zawarte w nim publikacje będą stanowiły głos w toczącej się dyskusji, ale również inspirację do przeprowadzenia wielu nowych analiz o charakterze teoretycznym i utylitarnym.

Agnieszka Stępień, Roman Stawicki

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **7–18**

Jerzy Telak[1]
Społeczna Akademia Nauk
Katarzyna Gad[2]**, Oksana Telak**[3]
Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie

Zabezpieczenie logistyczne funkcjonowania biur poselskich

Logistic Provision for the Functioning of the Deputies' Offices

Abstract: The aim of the article is to present logistic provision in the functioning of the offices of the Deputies and to discuss the negative aspects with the indication of the possibility of solving existing problems. This objective was achieved by indicating the scope of the three most important complications regarding logistics of the Deputies' Offices and by showing the operation of the offices, from the moment of creation to the end of the parliamentary. The subject matter was based on laws, resolutions and ordinances, subject literature, handbooks, information from websites, as well as opinions of a small group of respondents. The research was carried out using the analysis method, a diagnostic survey, a small sample, using a questionnaire, interview and observation technique to obtain an opinion, using research tools, i.e. an interview questionnaire, an open categorical and uncategorized interview. The research was intended to fill the knowledge gap regarding the logistics of the offices of Polish parliamentarians.

Key words: Deputy's office, Member of Parliament, deputy's mandate, term of office.

[1] jerzytelak@poczta.onet.pl
[2] katarzynag_1993@onet.pl
[3] oksana.telak@gmail.com

Wprowadzenie

Demokracja jest ustrojem politycznym, w którym władzę sprawują przedstawiciele społeczeństwa, a zarazem formą: „organizacji życia społecznego, w której wszyscy uczestniczą w podejmowaniu decyzji", a za tym idzie poszanowanie prawa i wolności osobistych [sjp.pwn.pl/sjp/demokracja;2554632.html]. W Polsce państwie demokratycznym [Konstytucja, art. 2], której ustrój oparto na podziale i równowadze władz: ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej [Konstytucja, art. 10], władza ustawodawcza znajduje się w kompetencji Sejmu z 460 posłami i Senatu ze 100 senatorami, wybieranymi na kadencje czteroletnie [Konstytucja, art. 95–98]. Parlamentarzyści muszą mieć stworzone odpowiednie warunki [Konstytucja, art. 106], żeby wypełniać obowiązki zgodnie z ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora [Dz. U. z 2016 r., poz. 1510], do której w 2001 r. zostały wydane uchwały Prezydium Sejmu:

- w sprawie korzystania z samochodów służbowych Kancelarii Sejmu w związku z zajmowaniem stanowiska lub pełnieniem funkcji w Sejmie [Uchwała nr 23];
- w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu doręczania posłom dzienników urzędowych i druków sejmowych [Uchwała nr 24];
- w sprawie obsługi posła niezrzeszonego w Sejmie [Uchwała nr 25];

oraz zarządzenia Marszałka Sejmu:

- w sprawie trybu postępowania i warunków wydawania duplikatu legitymacji poselskiej [Zarządzenie nr 6];
- w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur klubów i kół poselskich [Zarządzenie nr 7];
- w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich [Zarządzenie nr 8, Zarządzenie nr 3].

Szczególną instytucję wspierającą pracę parlamentarzysty polskiego stanowi biuro poselskie [Galińska-Rączy]. Funkcjonowanie biur poselskich zostało określone na postawie Zarządzenia, podpisanego pod koniec III Kadencji Sejmu RP przez Marszałka Macieja Płażyńskiego, które w życie weszło pierwszego dnia IV Kadencji, w październiku 2001 r. Zgodnie z zarządzeniem, wszelkimi kwestiami logistycznymi w zakresie działania biur poselskich oraz związanymi z tym kontaktami z parlamentarzystami i pracownikami biur zajmuje się Kancelaria Sejmu RP [Zarządzenie nr 8]. Logistyka: „planowanie i organizacja skomplikowanego przedsięwzięcia" [sjp.pwn.pl/slowniki/logistyka], a szerzej – planowanie, koordynacja i sterowanie przebiegiem, w aspekcie

czasu i przestrzeni, realnych procesów realizujących przyjęte cele, dotyczy także biura poselskiego.

Badania zabezpieczenia logistycznego funkcjonowania biur poselskich przeprowadzono z zastosowaniem metody sondażu diagnostycznego, na niewielkiej próbie, przy technice ankiety, wywiadu i obserwacji w celu uzyskania opinii z zastosowaniem narzędzi badawczych, tj.: kwestionariusz wywiadu, arkusz obserwacyjny, jawny wywiad skategoryzowany i nieskategoryzowany. Badania miały za zadanie wypełnienie luki w wiedzy na temat logistyki biur parlamentarzystów polskich. Respondentami byli posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, pracownicy biur poselskich, pracownik Biura Analiz Sejmowych.

Tworzenie, finansowanie i wyposażenie oraz pracownicy biura poselskiego

Realizując działalność terenową w okręgach wyborczych, posłowie tworzą i organizują biura poselskie lub poselsko-senatorskie. O utworzeniu bądź zmianie siedziby biura poseł zobowiązany jest pisemnie powiadomić Kancelarię Sejmu, podając adres, telefon, fax, datę utworzenia biura, która nie może przypadać wcześniej niż na dzień ślubowania, a także dane dotyczące pracowników biura. W przypadku utworzenia więcej niż jednego biura poselskiego, poseł zobowiązany jest do wskazania biura podstawowego [*Poseł w sejmie,* s. 16].

Siedziba biura poselskiego jest wybierana wyłącznie przez posła. Nie ma żadnych przepisów narzucających warunki co do sposobu wybierania lokalu, z wyjątkiem niemożności usytuowania na terenie nieruchomości stanowiącej własność posła bądź jego rodziny. W niektórych przypadkach dopuszczalne są odstępstwa, jednakże muszą być one pisemnie umotywowane i przedłożone do Marszałka Sejmu. Tylko Marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na zlokalizowanie biura na terenie posiadłości posła. Biura poselskie przestają istnieć z chwilą zakończenia sprawowania mandatu poselskiego, chyba że poseł zostaje wybrany na kolejną kadencję [*Poseł w sejmie,* ss. 17, 18].

Do piątego dnia każdego miesiąca podczas pełnienia mandatu poselskiego, posłowie otrzymują środki finansowe na prowadzenie biur. Ryczałt przelewany jest na specjalnie w tym celu utworzone podstawowe konto biura poselskiego. W wyjątkowych przypadkach, za zgodą Marszałka Sejmu, wypłata ryczałtu może nastąpić w kasie Kancelarii Sejmu. Wszelką dokumentację

związaną z kontem posłowie zobowiązani są przedłożyć na piśmie do Biura Finansowego Kancelarii Sejmu [Zarządzenie nr 8].

Decyzje w sprawie rozporządzania środkami finansowymi podejmuje poseł. W przypadku posiadania kilku biur, sam decyduje, jaką kwotę przydzielić na daną filię. Przekazywane środki mogą być wykorzystywane na finansowanie partii politycznych, fundacji, organizacji, wynagrodzenia pracowników biura poselskiego, wynajmowanie pomieszczenia na spotkania z wyborcami, bieżące wydatki na czynsz oraz na inne zobowiązania wynikające z zawartych przez posła umów. Wszystkie wydatki poseł obligatoryjnie dokumentuje za pomocą rachunków i faktur VAT, z wyjątkiem przejazdów samochodem, które zaświadcza się na podstawie druku „Przejazdy posła w miesiącu…" [*Poseł w sejmie*, s. 16].

Nakłady pochodzące z podstawowego konta biura poselskiego podlegają rozliczeniu. Z dniem ślubowania poseł zobowiązuje się do przedstawiania Kancelarii Sejmu sprawozdania odnośnie wykorzystanych środków, w terminie wyznaczonym przez Kancelarię. Niewypełnienie tego obowiązku skutkuje wstrzymaniem przekazywania ryczałtu do momentu przedłożenia stosownego sprawozdania. Co więcej, po zakończeniu sprawowania mandatu poselskiego, poseł zobowiązany jest do zwrócenia wszystkich środków niewykorzystanych podczas trwania kadencji Sejmu. W celu sprawnego rozliczania posłów, Kancelaria Sejmu przeprowadza wizytacje biur poleskich, dokonuje kontroli faktur, rachunków, a także zajmuje się ewidencją sprzętu będącego na wyposażeniu biura [Zarządzenie nr 1].

Podstawowe biuro poselskie wyposażane jest przez Kancelarię Sejmu w kserokopiarkę i telefax, które użytkowane są na podstawie zawartej z posłem umowy użyczenia. Kancelaria Sejmu prowadzi ewidencję przedmiotów przekazanych oraz zakupionych dla biur poselskich, z wyjątkiem tych, których wartość jest niższa niż 300 zł oraz materiałów bieżącego zużycia. Całe wyposażenie biura zostaje ubezpieczone. Posłowie wybrani na kolejną kadencję wyposażają swoje biura w urządzenia, które wykorzystywali dotychczas. Ponowne wydatki na istniejące już biuro poselskie mogą dotyczyć dodatkowego wyposażenia biura w meble bądź remont lokalu, jednakże w kwocie nie większej niż 6 500 zł. Zapis odnośnie remontu nie dotyczy biur poselskich będących nieruchomością posła bądź jego rodziny. Przekazywane środki na ww. cele są w formie zaliczki, z której poseł musi się rozliczyć, przedstawiając faktury VAT i rachunki. Niewywiązanie się z umowy powoduje potrącenie owych kwot z miesięcznego ryczałtu przekazywanego na biura poselskie. Dodatko-

wo, z uwagi na prawo posła do bezpłatnej korespondencji, biura poselskie wyposażane są w specjalnie oznaczone koperty poselskie, wydawane przez Biuro Obsługi Posłów w liczbie wyznaczanej przez Prezydium Sejmu. Na chwilę obecną roczny limit kopert na jednego posła wynosi 4 000. W uzasadnionych przypadkach Szef Kancelarii Sejmu może przyznać dodatkową liczbę kopert [Budzyński 2017].

W biurze poselskim poseł może zatrudniać pracowników na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenie, na okres nie dłuższy niż czas sprawowania mandatu poselskiego. Z dniem zakończenia mandatu, wygasają zarówno umowy na lokal, jak i umowy pracownicze. Kopię zawartych umów poseł ma obowiązek przekazać do Biura Obsługi Posłów [Dz. U. z 2016 r., poz. 1510].

Zatrudniając pracowników, poseł staje się tym samym – w świetle Kodeksu Pracy –pracodawcą. To on ustala pracownikom miesięczne wynagrodzenie, wypłaca je, zgłasza pracowników do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. Pracownikom przysługuje nagroda za wieloletnią pracę, odprawa w związku z zakończeniem sprawowania mandatu poselskiego oraz dodatkowe nagrody roczne. Środki finansowe na opłacenie ww. świadczeń ustalane są w budżecie Kancelarii Sejmu [*Poradnik posła pracodawcy*, ss. 9–27]. Przy posłach często działają również asystenci społeczni, którzy nie otrzymują z tego tytułu wynagrodzenia. Poseł przyznaje asystentowi legitymacje, którą w wyniku niewypełniania obowiązków bądź pogorszeniu współpracy może odebrać.

Dokumentacja sejmowa, poufność korespondencji i ochrona danych osobowych

Ważnym aspektem w kontekście ochrony danych osobowych (korespondencja, interwencje poselskie) jest kwestia przechowywania dokumentów przez biura poselskie. Są one bowiem zobowiązane do gromadzenia i ochrony przed zniszczeniem dokumentacji odzwierciedlającej ich działalność. Po likwidacji biura wszelka dokumentacja powinna być uporządkowana i przekazana do Archiwum Sejmu – odrębnie dla każdej kadencji. Mechanizm postępowania z dokumentacją oparty jest na systemie kancelaryjnym. Opisuje on sposób rejestracji, obiegu oraz układu akt powstających w trakcie działalności jednostki organizacyjnej [*Metody postępowania*, ss. 3, 4].

Podstawowym wymogiem jest tematyczny podział dokumentacji oraz zachowanie ustalonych w przepisach prawa okresów jej przechowywania.

Na kartotekę każdej jednostki organizacyjnej składają się tzw. materiały typowe, czyli wszystkie archiwalia wytworzone w toku działalności administracyjnej, a także akta odzwierciedlające zakres kompetencji, do których posiadania biuro poselskie zostało powołane. Obligatoryjnie w aktach muszą znajdować się kopie wszystkich pism wysłanych z biura. Biuro nie ma obowiązku rozdzielania korespondencji na przychodzącą i wychodzącą. Najważniejsze jest, by w toku prowadzonych spraw każdy z interesantów posiadał własną teczkę osobową ze wszystkimi pismami i dokumentami sprawy [Zarządzenie nr 8].

Kartotekę odzwierciedlającą działalność posła podczas kadencji stanowią: rejestr spotkań z wyborcami, teksty wystąpień publicznych, a także wywiady opublikowane w środkach informacji masowej. Decyzję o ich gromadzeniu w biurze poselskim podejmuje poseł, jednakże po przekazaniu do Archiwum Sejmu są przechowywane wieczyście. Pozostała dokumentacja gromadzona w biurze poselskim podlega stosownym przepisom prawnym [*Metody postępowania*, ss. 4–6].

Kolejną grupę dokumentacji stanowią sprawy interwencyjne, które w większości przypadków są przekazywane według kompetencji do właściwych podmiotów. Do pisma interwencyjnego posła, kierowanego do właściwego urzędu, powinien być dołączony oryginał listu petenta. Oryginały dokumentów załączone do próśb o interwencję należy niezwłocznie zwracać nadawcom. Wszystkie sprawy interwencyjne przechowywane są przez co najmniej 3 lata, a w niektórych przypadkach poseł może zdecydować o wydłużeniu czasu magazynowania. W przypadku likwidacji biura materiały te podlegają zniszczeniu w sposób gwarantujący ochronę zawartych w nich danych osobowych. Dodatkowo poseł powinien zadbać, żeby wszyscy interesanci uzyskali pod koniec kadencji odpowiedź na temat podjętych przez posła działań interwencyjnych, a sprawy wymagające kontynuacji zostały przekazane następcy posła w danym okręgu wyborczym. W przypadku otrzymywania zawiadomień, zaproszeń, życzeń, anonimów, informacji przesłanych z Kancelarii Sejmu, materiałów informacyjnych przekazanych przez instytucje działające w danym okręgu wyborczym, duplikaty kserokopii oraz koperty listowne, pod warunkiem, że tylko w liście znajdują się wszystkie niezbędne informacje o nadawcy, mogą być niszczone bez żadnych formalności za pomocą niszczarki, uniemożliwiającej odczyt danych osobowych oraz informacji zawartych w wyżej wymienionych dokumentach [*Listy, skargi*, ss. 23–32].

Obszerną część akt znajdujących się w biurach poselskich stanowi dokumentacja finansowa. Zgodnie z Ustawą z 29 września 1994 r. o rachunkowości,

oryginały rachunków, na podstawie których posłowie dokonują rozliczeń, muszą być przechowywane w biurze poselskim, natomiast oryginały rachunków, które zostały przekazane do Biura Obsługi Posłów, są gromadzone w Biurze Finansowym Kancelarii Sejmu. Wraz z odpowiednimi fakturami i książeczkami opłat, należy przechowywać potwierdzenia dokonania wpłat oraz wyciągi bankowe [*Listy, skargi*, ss. 28–36].

Dodatkowo poseł jako pracodawca zobowiązany jest do założenia i prowadzenia akt osobowych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Ponadto ma również obowiązek zabezpieczenia oryginałów wszystkich list wynagrodzeń stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczek na podatek pracowników, tj.: listy wynagrodzeń za pracę, karty wynagrodzeń pracownika, listy dodatkowych wynagrodzeń rocznych, odpraw, nagród jubileuszowych, świadczeń urlopowych. Umowy zlecenia i umowy o dzieło należy gromadzić razem z odpowiednimi rachunkami. Dokumenty te powinny być uwierzytelnione podpisem posła i pieczęcią biura poselskiego. W przypadku jakichkolwiek braków nie będą stanowiły dokumentów w rozumieniu Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego. Dodatkowo poseł zobowiązany jest również do gromadzenia i przechowywania kopii wypełnionych druków ZUS wraz z oryginałami dokumentów poświadczających opłacenie składek [Zarządzenie nr 5].

Po zakończeniu każdej kadencji zgromadzone akta należy ułożyć zgodnie z porządkiem chronologicznym, a więc tak, by na wierzchu w teczce znajdowały się materiały najwcześniejsze, a na końcu te z najpóźniejszą datą. Daty otwarcia i zamknięcia dokumentacji biura poselskiego wyznaczają daty początku i końca kadencji. W przypadku dużej liczby akt zgromadzonych w ramach danej teczki, należy je podzielić na dwie lub więcej teczek z zachowaniem podziału chronologicznego zgromadzonych w niej materiałów. Nie ma potrzeby przekazywania do Archiwum dokumentacji tych biur, których działalność będzie kontynuowana w nowej kadencji. W przypadku zakończenia przez posła sprawowania mandatu poselskiego, do Archiwum Sejmu należy przekazać – z podziałem na poszczególne kadencje – akta odzwierciedlające działalność posła w okręgu wyborczym, akta osobowe pracowników biura, sprawy interwencyjne, listy płac i kartoteki wynagrodzeń, dokumentację ubezpieczeniową, deklaracje podatkowe oraz wyciągi bankowe. Do Archiwum Sejmu nie przekazuje się zgromadzonych w biurze poselskim kopii dokumentów z prac Sejmu. Poseł może zachować je dla celów prywatnych,

przekazać szkołom lub bibliotekom albo zniszczyć. Archiwum Sejmu przejmuje dokumentację tylko w stanie uporządkowanym [Zarządzenie nr 5, ss. 6, 7].

Logistyka działania biur poselskich

Miesięczne ryczałty przekazywane przez Kancelarię Sejmu na rzecz funkcjonowania biur poselskich są kwotami stałymi dla wszystkich parlamentarzystów. Z jednej strony rozwiązanie to jest oczywiste i słuszne, z drugiej tworzy to pewien rodzaj dysproporcji w realnej aktywności biur poselskich. Zróżnicowanie to bierze się z kształtu sejmowych okręgów wyborczych [*Poseł w sejmie*, s. 16].

Posłów wybiera się w 41 okręgach, które są nie tylko zróżnicowane co do liczby wybieranych w nich posłów (najmniejszy okręg częstochowski – 7 mandatów, największy, obejmujący miasto Warszawa – 20 mandatów), ale także co do powierzchni. Kilka województw (opolskie, świętokrzyskie, lubuskie, podlaskie) to jednocześnie pojedyncze okręgi wyborcze, co oznacza, że są wielkościowo gigantyczne w porównaniu np. z małym okręgiem chrzanowskim lub niektórymi z okręgów w województwie śląskim [www.sejm.gov.pl].

Duże okręgi, składające się z wielu powiatów, stanowią wyzwanie dla posła i pracowników biura. Niektórzy z posłów w dużych okręgach powołują kilka filii biura w różnych miejscach swojego okręgu, których działanie często jest symboliczne, a dyżury w nich pełnią asystenci społeczni. W ramach miesięcznego ryczałtu na biuro nie jest możliwe utrzymanie wielu pracowników. Wielkość okręgu wpływa na koszty transportu posła i jego pracowników w ramach wykonywania obowiązków.

Realny problem stanowi to, że kwota ryczałtu i przepisy jej wydatkowania nie wymuszają na posłach przeznaczania określonej puli tej kwoty na działania z zakresu pracy merytorycznej, zlecania ekspertyz, organizowania darmowego prawnego i podatkowego doradztwa dla obywateli na terenie biura poselskiego. Wydaje się, że dokonanie takiego rozróżnienia wydatków jest tylko kwestią czasu, zważywszy, że takie ograniczenia i wskazania funkcjonują zarówno w finansowych przepisach działania partii politycznych czy biur posłów do Parlamentu Europejskiego. Problem stanowi brak konieczności tworzenia i udostępniania na stronie internetowej Sejmu półrocznych lub rocznych planów prac biur poselskich i rozliczenia tych planów. Trudno wywnioskować, które z biur poselskich ograniczają się do administrowania i przyjmowania interesantów do miasta, a które inwestują w budowanie relacji z samo-

rządami, młodzieżowymi radami miast, uniwersytetami trzeciego wieku lub radami seniorów, organizowanie wycieczek młodzieży i innych mieszkańców okręgu do Sejmu RP czy informacyjne akcje obywatelskie i konkursy poświęcone szerzeniu wiedzy o pracy parlamentu i stanowieniu prawa.

Brak ochrony stanowił problem biur poselskich. O ile w przypadku biur zlokalizowanych w budynkach korporacyjnych znajduje się monitoring lub pracownik ochrony, tak w przypadku innych lokalizacji takie zabezpieczenia występują rzadko. W marcu 2018 r. Centrum Informacyjne Sejmu (CIS) poinformowało, że od kwietnia 2018 r. wprowadzona zostanie możliwość uzyskania przez posłów refundacji kosztów usługi ochrony lokali biur oraz osób w nich przebywających. W komunikacie opublikowanym przez CIS, w związku z wieloma pytaniami w sprawie otrzymania refundacji za usługi ochrony biur poselskich i osób w nich się znajdujących oraz z licznymi nieprecyzyjnymi informacjami, została zamieszczona odpowiednia wykładnia. CIS stanął na stanowisku, że: „w związku z powtarzającymi się incydentami chuligańskimi oraz atakami na biura poselskie, od kwietnia wprowadzona zostanie możliwość uzyskania przez posłów refundacji kosztów usługi ochrony lokali biur oraz osób w nich przebywających". Informacja ta została skierowana do posłów, którzy są zainteresowani skorzystaniem z takiej możliwości. Warunek skorzystania z takiej możliwości stanowi obowiązek zawarcia: „umowy o świadczenie usługi ochrony z wyspecjalizowanym podmiotem, posiadającym koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia". Za obsługę refundacji kosztów, według kompetencji, odpowiada Kancelaria Sejmu, która na podstawie przedłożonych przez posłów oryginałów faktur, powinna dokonywać zwrotu kosztów już po ich opłaceniu. Kwotę graniczną (najwyższą do zwrotu) określono na poziomie 2 tys. zł na miesiąc. CIS wskazał, że: „Wysokość możliwej do uzyskania kwoty refundacji jest niezależna od faktu, czy poseł obejmie zakupioną usługą tylko biuro podstawowe, czy także filie biura (o ile takie utworzył). Rzeczywisty koszt usługi będzie zatem zależny od trzech czynników: liczby posłów, którzy zdecydują się na jej zakupienie, cen usługi wynikających z zawartych umów oraz długości okresu ich obowiązywania" [Centrum Informacyjne Sejmu].

W zarządzeniu w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich zostało zapisane, że: „w szczególnym przypadku na uzasadniony pisemny wniosek posła Marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na refundację kosztów zakupionej przez posła usługi ochrony w kwocie wyższej niż 2 000 złotych". Zarządzenie Marszałka

Sejmu zalicza się do ważnych aspektów zapewnienia logistycznego funkcjonowania biur poselskich, ponieważ kwestia rzeczywistej ochrony biur i zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom i petentom biur od wielu lat budziła kontrowersje i stanowiła przedmiot wielu analiz [Zarządzenie nr 3].

Andrzej Grzegrzółka stwierdził, że: „Kancelaria Sejmu z powagą i należytą atencją podchodzi do bezpieczeństwa posłów, a także biur poselskich", określono maksymalny poziom wydatków na ochronę biur poselskich i należy założyć, że te wydatki na ten cel będą znacznie mniejsze od oszacowanych maksymalnych kosztów. Powodem przyjęcia takiej formy ochrony było to, że: „ataki na biura wymagają odpowiednich przeciwdziałań, tak by parlamentarzyści oraz ich współpracownicy mogli w sposób niezagrożony wykonywać swoje obowiązki służbowe". Padła przy tym propozycja ochrony i monitorowania biur poselskich, a także zaostrzenia kar dla sprawców aktów wandalizmu i znieważania funkcjonariuszy publicznych, w tym posłów [Akune].

Podsumowanie

W artykule określono obszar logistycznych zabezpieczeń biur poselskich i omówiono szereg aspektów ich funkcjonowania. Wskazano podstawy prawne planowania i organizacji biur poselskich. Finanse biur poselskich prowadzi się zgodnie z ustawą o rachunkowości. Poseł jako pracodawca ma obowiązek założenia i prowadzenia akt osobowych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Miesięczne środki w zryczałtowanych kwotach dla wszystkich parlamentarzystów przekazywane są przez Kancelarię Sejmu na funkcjonowanie biur poselskich. System taki wywołuje dysproporcje wynikające ze zróżnicowanych obszarów sejmowych okręgów wyborczych. Ze względu na brak środków niektórzy posłowie organizują dyżury w biurach poselskich, pełnione bez wynagrodzenia przez asystentów społecznych. Problem stanowi wysokość kwoty ryczałtu i przepisy jej wydatkowania, niewymuszające na posłach przeznaczania określonych środków na działania merytoryczne, zlecanie ekspertyz, organizowanie darmowego prawnego i podatkowego doradztwa dla obywateli w biurze poselskim. Problem stanowi brak na stronie internetowej Sejmu półrocznych lub rocznych planów prac biur poselskich i rozliczenia wydatków środków publicznych. Problem braku ochrony został rozwiązany formalnie, natomiast realne jej wprowadzenie wymaga wyłącznie czasu i pracy organizacyjnej.

Wnioski

1. Należy zróżnicować środki przeznaczane na działalność posłów i funkcjonowanie ich biur.
2. Należy się wynagrodzenie za pracę wykonywaną przez asystentów, praca społeczna w tym wymiarze wydaje się niestosowna, na taki cel powinny znaleźć się środki.
3. Należy rozróżniać wydatki Posłów i zlikwidować instytucję „ryczałtu" wobec poselskich środków finansowych.

Bibliografia

Akune, TVP Parlament, Grzegrzółka A., *Zarządzenie marszałka określa maksymalne wydatki na ochronę biur poselskich*, PAP 13.03.2018 [online], http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/grzegrzolka-zarzadzenie-marszalka-okresla-maksymalne-wydatki-na-ochrone-biur-poselskich/36371167, dostęp: 21.05.2018.

Budzyński T. (2017), *Podwyżka ryczałtu na biura poselskie*, „Dziennik", 27.01.2017.

Galińska-Rączy I., *Prawa socjalne posłów* [online], file:///C:/Users/JT/Desktop/SAN%20dorobek%202017-18/Artykuły/galinska%20posłowie%20RP.pdf, dostęp: 27.03.2018.

Centrum Informacyjne Sejmu, Komunikat z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie refundacji kosztów usługi ochrony lokali biur oraz osób w nich przebywających.

Listy, skargi i wnioski kierowane do posłów i ich biur poselskich (2017), „Informator", Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Metody postępowania z dokumentacją w biurach poselskich (2017), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Poradnik posła pracodawcy. Obowiązki i uprawnienia posłów pracodawców wobec osób wykonujących pracę w biurach poselskich. Omówienie przepisów (2015), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Poseł w sejmie i okręgu wyborczym – podstawowe informacje (2005), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946).

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2016 r., poz. 1510).

Uchwała nr 23 Prezydium Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie korzystania z samochodów służbowych Kancelarii Sejmu w związku z zajmowaniem stanowiska lub pełnieniem funkcji w Sejmie.

Uchwała nr 24 Prezydium Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu doręczania posłom dzienników urzędowych i druków sejmowych.

Uchwała nr 25 Prezydium Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie obsługi posła niezrzeszonego w Sejmie.

Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych oraz biur.

Zarządzenie nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich.

Zarządzenie nr 5 Marszałka Sejmu z dnia 21 września 2001 r. w sprawie trybu wypłacania pracownikom biur klubów i kół poselskich oraz biur poselskich dodatkowego wynagrodzenia rocznego, a także trybu obliczania i wypłacania nagród za wieloletnią pracę oraz odpraw w związku z zakończeniem kadencji Sejmu.

Zarządzenie nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie trybu postępowania i warunków wydawania duplikatu legitymacji poselskiej.

Zarządzenie nr 7 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur klubów i kół poselskich.

Zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich (tekst ujednolicony).

http://www.sejm.gov.pl/, dostęp: 29.05.2018.

https://sjp.pwn.pl/sjp/demokracja;2554632.html, dostęp: 27.05.2018.

https://sjp.pwn.pl/slowniki/logistyka.html, dostęp: 29.05.2018.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **19–33**

Roman Stawicki[1]
Społeczna Akademia Nauk

Poczucie zagrożeń dla bezpieczeństwa a uchodźcy

A Sense of Threat to Security and Refuges

Abstract: The author presents the results of a survey on the impact of social distance and attitudes towards immigrants on the sense of security threats in the context of the possible presence of the refugees in Poland. The population of respondents consisted of students of national security studies. The main assumption of the survey project was based on a hypothesis claiming that the higher the level of social distance towards immigrants from different countries, the greater the sense of security threats related to the possible presence of refugees in Poland.
Key words: migration, immigrant, refugee, social distance, terrorism, threats, security.

Wstęp

Od najdawniejszych czasów ludzie starali się unikać zagrożeń, aby żyć bezpiecznie. Jednak rola i znaczenie bezpieczeństwa dla egzystencji człowieka, grup społecznych, a także istnienia państwa ulegała ewolucji na przestrzeni kolejnych stuleci. Obecnie bezpieczeństwo jest jednym z najszerszych oraz najpowszechniej używanych terminów znajdujących swoje miejsce w wielu przestrzeniach funkcjonowania otaczającego nas świata. Na ogół rozumiane jest jako pewien stan i proces charakteryzujący się brakiem zagrożeń. Ponadto oznacza ono naczelną potrzebę i wartość człowieka, zbiorowości ludzkich, a zarazem ich najważniejszy cel. O jego wieloaspektowości świadczy fakt, że stanowi przedmiot zainteresowania wielu dziedzin nauk przyrodniczych,

[1] rstawicki@spoleczna.pl

technicznych, medycznych, rolniczych i społecznych, jak również szczegółowych dyscyplin naukowych o rodowodzie sięgającym początków naukowego poznawania rzeczywistości [Ściborek, Wiśniewski, Kuc, Dawidczyk 2017, s. 35].

Zagrożenie jest antonimem bezpieczeństwa, oznacza pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które są oceniane jako niekorzystne lub niebezpieczne. Według R. Zięby ocena zagrożeń może być odbiciem realnego stanu rzeczy (zagrożenia rzeczywistego czy potencjalnego) lub też może być fałszywa (mispercepcja) [Zięba 2004, s. 28]. Zatem analizując istotę zagrożeń, należy stwierdzić, że są to zjawiska fizyczne lub społeczne powodujące stan niepewności i obaw, czyli naruszające poczucie bezpieczeństwa. To także stan i (lub) sytuacje, którym często towarzyszy strach i lęk [Fehler 2007, s. 35]. Podkreślenia wymaga fakt, że zagrożenia stanowią podstawową i pierwotną kategorię bezpieczeństwa. Ponadto zawsze odnoszą się do określonego podmiotu, dla którego mają charakter destrukcyjny.

W literaturze przedmiotu poświęconej bezpieczeństwu funkcjonują różne klasyfikacje zagrożeń. Z perspektywy podjętego tematu ważny jest ich podział na zagrożenia militarne i pozamilitarne. Zagrożenia militarne stanowią: 1) wojna i ograniczony konflikt zbrojny; 2) kryzys i konflikty lokalne; 3) nadmierna koncentracja potencjału militarnego. Natomiast do zagrożeń pozamilitarnych należą: 1) terroryzm; 2) zorganizowana przestępczość; 3) klęski żywiołowe i cywilizacyjne; 4) nielegalne masowe migracje ludności; 5) rozprzestrzenianie broni masowego rażenia [Zawisza 2017, s. 86]. U schyłku XXI wieku szczególnie ważne wydają się być te zagrożenia, które wiążą się z globalizacją, gdyż globalizacja, jako nieuchronny proces, z jednej strony powoduje ich powstawanie, a z drugiej jest mechanizmem ich rozprzestrzeniania. W niniejszym artykule zostaną przedstawione rozważania dotyczące jednego z najistotniejszych współcześnie zagrożeń, a mianowicie nielegalnej migracji, czyli uchodźstwa, w kontekście poczucia zagrożeń dla bezpieczeństwa, w świetle przeprowadzonych badań własnych[2]. W kontekście podjętej problematyki warto zwrócić uwagę na fakt, że Polska w 1991 roku przystąpiła do konwencji genewskiej z 1951 roku oraz protokołu nowojorskiego z 1967 roku dotyczących statusu uchodźcy. Wówczas władze RP zobowiązały się do udzielania schronienia cudzoziemcom, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swoich krajów pochodzenia z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z takich przyczyn, jak: narodowość, rasa, religia, poglądy polityczne oraz przy-

[2] W niniejszym artykule zostaną zaprezentowane tylko częściowe wyniki przeprowadzonych badań.

należność do określonej grupy społecznej [Stawicki 2018, s. 8].

Celem zrealizowanych badań empirycznych było poznanie opinii studentów na temat poczucia zagrożeń dla bezpieczeństwa związanych z ewentualną obecnością uchodźców w Polsce, a także na temat wpływu dystansu społecznego wobec imigrantów na poczucie tych zagrożeń. Problem główny został zdekomponowany do następujących problemów badawczych:

1. Jakie zagrożenia dla bezpieczeństwa związane są z obecnością uchodźców w Polsce?
2. Jaki jest wpływ dystansu społecznego wobec imigrantów na poczucie zagrożeń dla bezpieczeństwa, związanych z obecnością uchodźców w Polsce?
3. Jakie występują korelacje pomiędzy badaniami przeprowadzonymi wśród studentów a badaniami ogólnopolskimi?

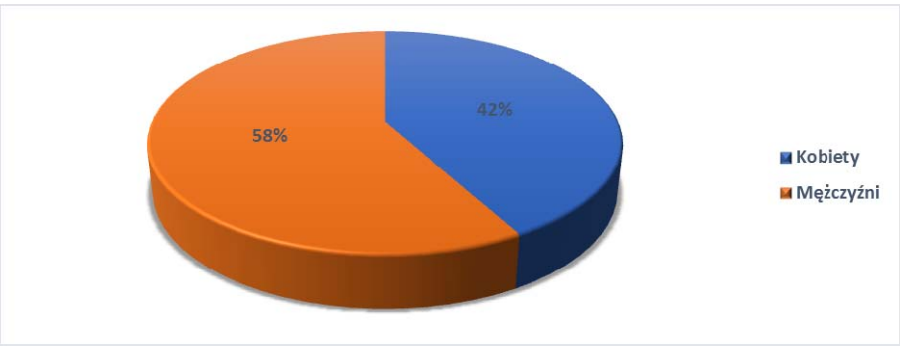
W badaniu została wykorzystana koncepcja dystansu społecznego, którą w 1924 r. wprowadził do socjologii R. Park. Koncepcję wykorzystał E. Bogardus, proponując w 1925 r. narzędzie zwane dzisiaj skalą Bogardusa. Pomiar ten polega na skonfrontowaniu badanego z hipotetycznymi sytuacjami i określeniu stopnia dopuszczalności kontaktu z „obcym". Bogardus wyszedł z założenia, że im więcej w nas akceptacji dla danej osoby, tym bliżej siebie skłonni jesteśmy ją widzieć. Natomiast im większa nieprzychylność wobec danej osoby, tym większe dystansowanie się wobec niej. Ocenie podlegają konkretne sfery życia i role, jakie w nich pełnią jednostki postrzegane jako „obcy" bądź „inni".

Dla potrzeb badań posłużono się metodą sondażu diagnostycznego, a także analizą ilościowo-jakościową dokumentacji oraz literatury naukowej. W obrębie metody sondażu diagnostycznego wykorzystano technikę ankiety. Wybór tej techniki uzasadniony był złożonością przedmiotu badań oraz cechami badanej zbiorowości. Badaniami objęto opinie studentów kierunku bezpieczeństwo narodowe dotyczące zagrożeń dla bezpieczeństwa związanych z obecnością uchodźców, w zależności od prezentowanego dystansu społecznego.

Charakterystyka respondentów – wybrane cechy demograficzne

Badania zostały przeprowadzone przez autora artykułu w kwietniu 2017 roku w Instytucie Bezpieczeństwa na Wydziale Zarządzania i Bezpieczeństwa Społecznej Akademii Nauk w Łodzi z siedzibą w Warszawie. Populację respondentów stanowili studenci kierunku studiów bezpieczeństwo narodowe. Dobór badanych odbywał się na zasadzie dobrowolności. Ogółem uczestniczyło w badaniach 112 osób: 47 kobiet (42%) i 65 mężczyzn (58%).

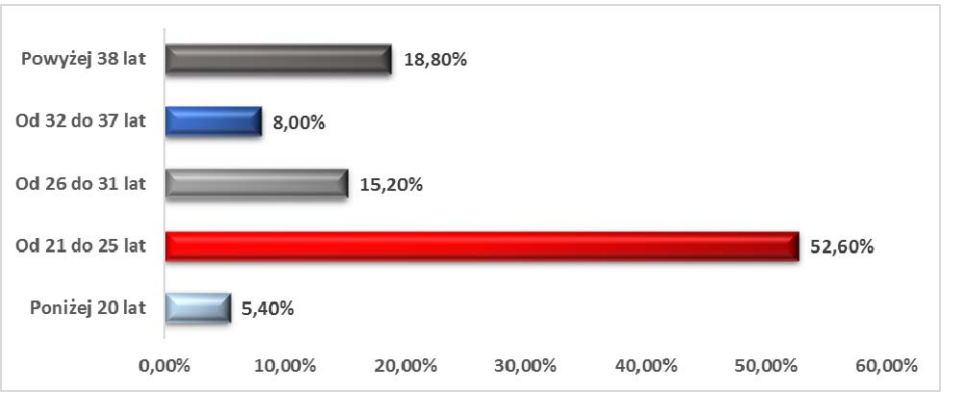
Rysunek1. Badani według płci



Źródło: opracowanie własne.

Badaniami objęto osoby w różnym wieku. Najliczniejszą grupę, bo aż 52,6% respondentów, stanowiły osoby w wieku od 21 do 25 lat. Do drugiej pod względem liczebności populacji należało 21 studentów (18,8%) w wieku powyżej 38 lat. Nieco mniejszą, bo 17-osobową (15,2%), utworzyli ankietowani w przedziale wiekowym od 26 do 31 lat. Pozostali badani zaliczali się do dwóch grup wiekowych: poniżej 20 lat (5,4%) i od 32 do 37 lat (8,0%).

Rysunek 2. Badani według wieku

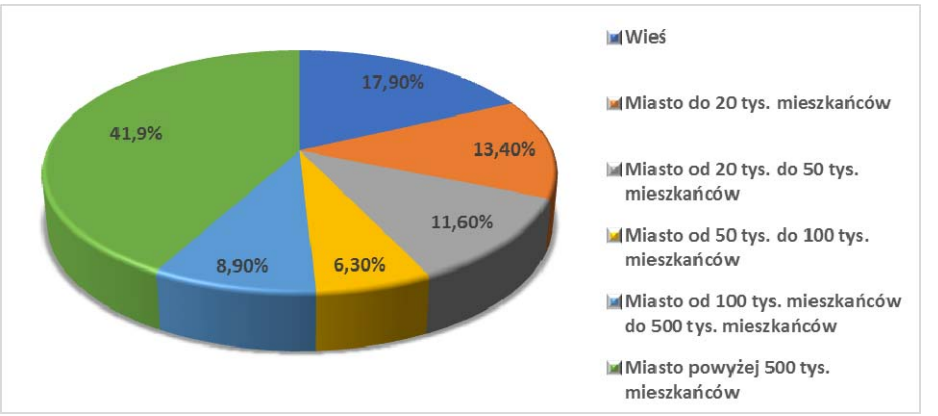


Źródło: opracowanie własne.

Grupę najliczniejszą (41,9%) pośród respondentów stanowiły osoby pochodzące z miasta powyżej 500 tys. mieszkańców. Drugą populacją pod względem wielkości byli badani mieszkający na wsi (17,9%). W mieście liczącym do 20 tys. mieszkańców przebywało 13,4% ankietowanych. Nieco mniej

(11,6%) studentów zamieszkiwało w mieście wielkości od 20 do 50 tys. mieszkańców. Z kolei 10 osób (8,9%) przebywało w mieście liczącym od 100 do 500 tys. mieszkańców. Tylko 7 respondentów (6,3%) oświadczyło, że pochodzi z miasta wielkości od 50 do 100 tys. mieszkańców. Zatem ankietowani stanowili dość zróżnicowaną grupę pod względem miejsca zamieszkania.

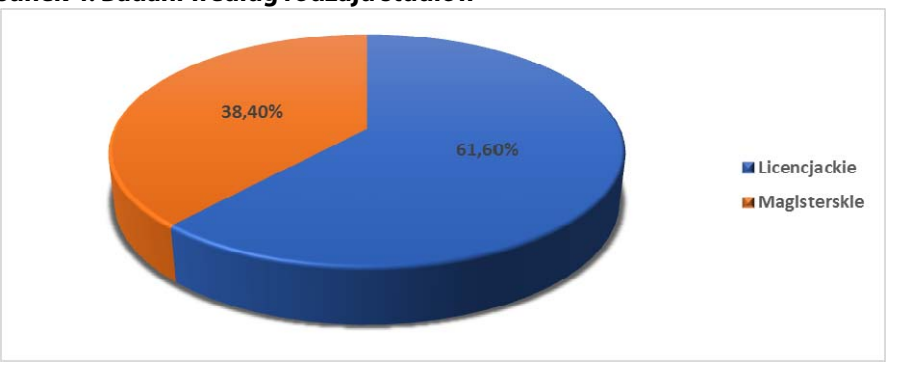
Rysunek 3. Badani według miejsca zamieszkania



Źródło: opracowanie własne.

Aż 69 badanych (61,6%) było studentami studiów licencjackich, natomiast 43 respondentów (38,4%) podnosiło poziom swojego wykształcenia ogólnego w ramach studiów magisterskich.

Rysunek 4. Badani według rodzaju studiów



Źródło: opracowanie własne.

Rodzaje zagrożeń dla bezpieczeństwa a uchodźcy

W ciągu ostatnich kilkunastu lat opinie Polaków o bezpieczeństwie w Polsce zmieniały się zasadniczo. Od roku 2007 widoczna jest wyraźna przewaga osób twierdzących, że w Polsce żyje się bezpiecznie nad respondentami, którzy deklarowali zdanie przeciwne. W kwietniu 2015 roku dwie trzecie dorosłych Polaków (66%) uznawało swój kraj za bezpieczny. Pomimo spadku (o 4 punkty procentowe) odsetek Polaków, którzy uważają Polskę za kraj bezpieczny, był wyższy o 33 punkty procentowe od uzyskanego w 2004 roku. W badaniu tym opinię, że Polska nie jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, wyraziło 28% badanych. W porównaniu z poprzednim badaniem odsetek respondentów uznających Polskę za kraj, w którym nie żyje się bezpiecznie, wzrósł o 4 punkty procentowe (jest on niższy o 37 punktów procentowych od uzyskanego w badaniach z 2004 roku) [Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2016, s. 19]. Natomiast w kwietniu 2017 roku przekonanie o bezpieczeństwie życia w naszym kraju stało się niemal powszechne – podzielało je aż 89% badanych. Przeciwnego zdania był tylko co jedenasty respondent (9%, o 7 punktów procentowych mniej niż w 2016 roku) [CBOS 2017, s. 1].

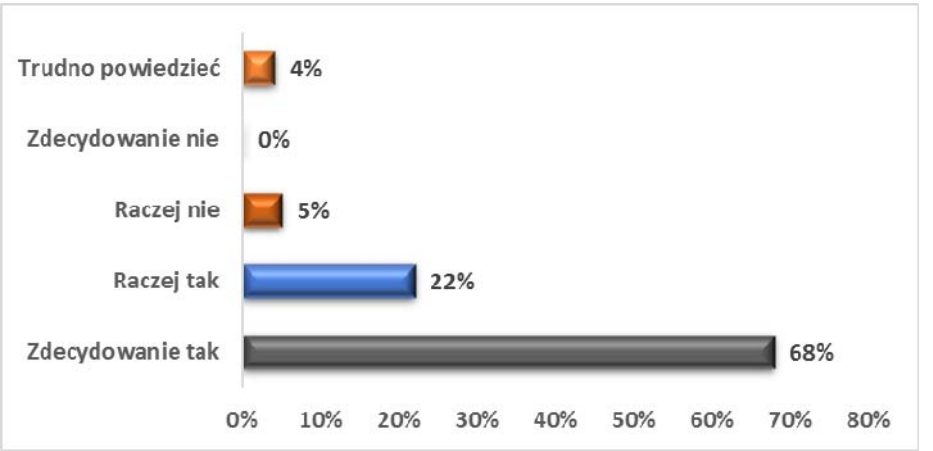
Od 2007 r. przeprowadzane jest systematycznie również polskie badanie przestępczości. Badanie to dotyczy między innymi poczucia bezpieczeństwa, a także lęku Polaków przed przestępstwami i innymi zagrożeniami. Na przełomie stycznia i lutego 2017 roku ponad trzy czwarte Polaków (76,1%) czuło się bezpiecznie podczas spacerów po zmroku w okolicy miejsca swojego zamieszkania. Jednocześnie 17,8% respondentów w podobnych okolicznościach deklarowało brak poczucia bezpieczeństwa. Jak wynika z wypowiedzi badanych, największe obawy budzą: brawura kierowców (29,5%) i różnego rodzaju włamania, np. do mieszkań, piwnic lub samochodów (28,7%). Z kolei 21,1% ankietowanych odczuwało lęk przed napadami lub rozbojami. Nieco mniej badanych obawiało się niszczenia mienia przez wandali (20,3%) oraz agresji ze strony osób pijanych lub narkomanów (20,2%). Inne zagrożenia nie miały większego znaczenia [Komenda Główna Policji 2017, ss. 2–3].

Znaczący wzrost obaw przed zagrożeniami związanymi z ewentualnym napływem uchodźców do Polski dobrze ilustruje badanie dotyczące kryzysu w Europie wywołanego nadmiernym napływem uchodźców. Badanie to zostało zrealizowane przez TNS OBOP na reprezentatywnej próbie 1001 mieszkańców naszego kraju w wieku 15 i więcej lat w 2015 roku. Wówczas Polacy ewidentnie obawiali się uchodźców. Większość społeczeństwa (73%) uznawa-

ła, że przybywanie uchodźców spowoduje wzrost bezrobocia, a ponad dwie trzecie badanych (68%) było zdania, że uchodźcy przyczynią się do wzrostu przestępczości[3] [TNS OBOP 2015, s. 4]. Warto też podkreślić, że opinie Polaków na temat uchodźców w przeważającej większości nie są budowane na podstawie własnych doświadczeń, ale na podstawie pewnych wyobrażeń i stereotypów. Potwierdzeniem słuszności powyższej tezy może być fakt, iż w drugiej połowie maja 2017 r. już trzy czwarte Polaków opowiadało się przeciwko przyjmowaniu do Polski uchodźców. Na marginesie dodajmy, że jak dotychczas brak danych świadczących na przykład o wzroście udziału uchodźców w popełnianych przestępstwach, zaś bezrobocie w ostatnim okresie znacząco spadło. Zatem obawy Polaków nie znajdują odzwierciedlenia w rzeczywistości. W ramach tego samego badania za przyjmowaniem przymusowych migrantów było 25% badanych, a 5% nie miało zdania [http://www.tvn24.pl/…/744715html].

Pierwsze pytanie związane z zagrożeniami dla bezpieczeństwa, które zadano respondentom w przeprowadzonym badaniu, brzmiało następująco: *Czy Pana(i) zdaniem obecność uchodźców w Polsce może powodować większe zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego?*

Rysunek 5. Poziom zagrożenia dla bezpieczeństwa związany z obecnością uchodźców



Źródło: opracowanie własne.

[3] Dalsze badania na temat postrzegania uchodźców przez Polaków były realizowane w 2016 i 2017 r. przez różne ośrodki badania opinii publicznej, ale nie dotyczyły zagrożeń dla bezpieczeństwa.

Najwięcej ankietowanych (68%) było przekonanych, że obecność uchodźców w Polsce wiąże się z zagrożeniami dla bezpieczeństwa. Drugą populację (22%) stanowili badani, którzy wyrazili pogląd, że obecność tej kategorii imigrantów może powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa. Tylko 5% respondentów wybrało odpowiedź „raczej nie". Należy też podkreślić, że żaden respondent nie wybrał odpowiedzi „zdecydowanie nie". W związku z powyższym można więc sformułować tezę, że istnieją duże obawy związane z ewentualnym przyjęciem większej liczby uchodźców. Warto również zwrócić uwagę na znikomy odsetek ankietowanych, którzy nie mieli sprecyzowanego zdania na ten temat. Zgromadzone dane potwierdzają wyniki uzyskiwane w ramach badań ogólnopolskich i świadczą o wysokim poziomie lęku przed przyjmowaniem uchodźców.

Poglądy studentów były zróżnicowane ze względu na ich niektóre cechy demograficzne. Aż 74% kobiet było przekonanych, że pobyt uchodźców na terytorium RP będzie powodował zagrożenia dla bezpieczeństwa. Spośród mężczyzn biorących udział w badaniu 63% potwierdziło te obawy. Z kolei opinię, że raczej nie będzie to wiązało się z zagrożeniami, przedstawiło zaledwie 8% mężczyzn i 2% kobiet. Analizując udzielane odpowiedzi pod kątem wieku respondentów, należy stwierdzić, że lęk przed uchodźcami wzrastał w miarę obniżania się ich wieku. Najczęściej odpowiedź „zdecydowanie tak" wybierali badani (83%) w wieku poniżej 20 lat. Natomiast najmniejsze poczucie zagrożenia cechowało studentów (48%) w wieku powyżej 38 lat. Pozostałe zmienne nie miały znaczącego wpływu na postawy ankietowanych.

Z przeprowadzonego badania wynika, że respondenci niezależnie od płci najbardziej obawiali się aktów terrorystycznych. Aż 88% spośród nich (94% kobiet i 85% mężczyzn) wskazało to zagrożenie. Na drugim miejscu uplasował się wzrost przestępczości kryminalnej, w tym pospolitej, którego obawiało się 75% badanych. Przy czym różnica pomiędzy kobietami a mężczyznami wyniosła siedem punktów. Zaakcentowania wymaga również fakt, że 40% badanych dostrzegało zagrożenie w postaci mniejszej ilości środków na świadczenia pomocy społecznej dla Polaków. Najmniej osób (7%) zadeklarowało lęk przed zwiększeniem się konkurencji na rynku mieszkaniowym z powodu napływu uchodźców do Polski. Pozostałe cechy demograficzne miały niewielki wpływ na postawy badanych. Należy też zwrócić uwagę, że siedem osób wskazało inne zagrożenia niż wymienione w kafeterii, z czego trzy były przekonane, że obecność uchodźców spowoduje konflikty na tle kulturowym, etnicznym i religijnym. Kolejnych dwóch respondentów było zdania, że przyjazd imigran-

tów przyczyni się do osłabienia państwa polskiego. Jeden ankietowany uważał, iż doprowadzi to do powstania gett migracyjnych. Inny badany stwierdził, że napływ uchodźców będzie się wiązał z buntem ludności polskiej.

Tabela 1. Rodzaje zagrożeń dla bezpieczeństwa związanych z obecnością uchodźców w Polsce (dane w procentach)

Rodzaj zagrożenia	Kobieta		Mężczyzna	
	Dane w liczbach bezwzględnych	Dane w %	Dane w liczbach bezwzględnych	Dane w %
Wzrost przestępczości kryminalnej, w tym pospolitej	**37**	**79%**	**47**	**72%**
Rozwój niektórych patologii społecznych (np. alkoholizmu, narkomanii itp.)	**15**	**32%**	**20**	**31%**
Zagrożenia aktami terrorystycznymi	**44**	**94%**	**55**	**85%**
Mniej środków na świadczenia pomocy społecznej dla Polaków	**22**	**47%**	**23**	**35%**
Większa konkurencja na rynku pracy	**13**	**28%**	**19**	**29%**
Większa konkurencja na rynku mieszkaniowym	**2**	**4%**	**6**	**9%**
Inne	**1**	**2%**	**6**	**9%**

Źródło: opracowanie własne.

Nawiązując do wskazania zamachów terrorystycznych jako najbardziej znaczącego zagrożenia, trzeba zauważyć, że zrealizowane badanie potwierdziło wysoką skalę poczucia zagrożenia Polaków potencjalnym wzrostem zamachów terrorystycznych wraz z narastającym napływem uchodźców z rejonu Bliskiego Wschodu i Afryki. Należy też pamiętać, że we wrześniu 2016 roku zagrożenie terroryzmem w naszym kraju za realne uważała niemal połowa Polaków (49%) [CBOS 2016, s. 1].

Warto przypomnieć, że ataki terrorystyczne mogą być ukierunkowane na tak zwane miękkie cele, w tym duże skupiska osób, jak i twarde cele, obejmujące między innymi elementy infrastruktury krytycznej państwa. Organizacje terrorystyczne podejmują także coraz częściej działania w Internecie, dokonując ataków na systemy teleinformatyczne administracji rządowej. Na mapie globalnego terroryzmu, opracowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicz-

nych Wielkiej Brytanii, znajduje się 40 najbardziej niebezpiecznych krajów na świecie. Należą do nich między innymi państwa Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. W Europie za szczególnie zagrożone terroryzmem uznano kilka krajów, w tym Turcję i Francję (Polska natomiast należy do niewielkiej grupy najbezpieczniejszych państw). O wadze zagrożenia terroryzmem najlepiej świadczą dane statystyczne, np. dotyczące pierwszej połowy 2017 roku. Zaledwie w ciągu pierwszych sześciu miesięcy 2017 roku odnotowano kilkanaście aktów terrorystycznych. Tylko w maju i czerwcu tego roku zginęło w nich 291 osób (141 osób – Wadi asz-Szati, Libia; 23 osoby – Manchester, Wielka Brytania; 100 osób – Kabul, Afganistan; 7 osób – Londyn, Wielka Brytania; 20 osób – Kabul, Afganistan), a 814 osób zostało rannych (100 osób – Wadi asz-Szati, Libia; 116 osób – Manchester, Wielka Brytania; 463 osoby – Kabul, Afganistan; 48 osób – Londyn, Wielka Brytania; 87 – Kabul, Afganistan). Dlatego nie jest zaskoczeniem, że respondenci bardziej obawiają się aktów terrorystycznych niż pozostałych zagrożeń naruszających bezpieczeństwo państwa.

Dystans społeczny a poczucie zagrożeń związanych z uchodźcami

Jednym z zamierzeń badawczych było określenie poziomu dystansu społecznego wobec imigrantów. Imigranci stanowią szeroką kategorię cudzoziemców z wielu krajów przybywających do Polski w różnych celach: zarobkowych, edukacyjnych, dla uzyskania ochrony. Różnią się istotnie pod względem cech społecznych, ale przede wszystkim pochodzą z różnych regionów współczesnego świata, reprezentują świat kultury oswojonej, bliskiej lub mało znanej, odmiennej pod względem religijnym, obyczajowym, historycznym. Ci pierwsi wydają się być bardziej przewidywalni w ich różnorakich rolach społecznych, ci drudzy raczej budzą nieufność, niepokój, lęk. Dyskusję o potencjalnym przyjmowaniu imigrantów należy zatem poprzedzić rozpoznaniem postaw wobec tych osób, postrzeganych nie przez pryzmat ich statusu uchodźcy, ale pochodzenia narodowościowego i kulturowego. Pozwala to bowiem uchwycić potencjalną skłonność do bliższej lub dalszej akceptacji w rolach społecznych przybyszów z różnych krajów, nieobciążoną „odruchem serca", jaki nierzadko budzi widok osób uciekających przed wojną, prześladowaniem, następstwami klęsk żywiołowych. Przyjętą w niniejszej analizie miarą jest dystans społeczny.

W badaniach ogólnopolskich ranking najbardziej lubianych narodów otwierają Czesi, Słowacy oraz Włosi, których darzy sympatią więcej niż co drugi badany (od 57% do 59%). Niewiele mniej lubiani są Amerykanie, Węgrzy, Anglicy oraz Holendrzy, do których pozytywny stosunek deklaruje co najmniej połowa badanych (od 50% do 54% w zależności od nacji). Z kolei niechęć respondenci wyrazili wobec pięciu nacji: Rosjan, Rumunów, Turków, Romów i Arabów. Przy czym w odniesieniu do Rosjan i Rumunów przewaga niechęci nad sympatią jest relatywnie niewielka (odsetki odpowiednio 38% wobec 31% oraz 35% wobec 28%). Zdecydowanie większa niechęć jest deklarowana w stosunku do Turków i Romów (odpowiednio 42% oraz 50%). Jednak największą dezaprobatę badani wyrazili w stosunku do Arabów. Ponad połowa ankietowanych miała do nich negatywny stosunek (59%) [CBOS 2017, s. 2]. Zasadne jest stwierdzenie, że również w tym przypadku wystąpiła silna korelacja pomiędzy badaniami ogólnopolskimi a przeprowadzonymi przez autora. Jednocześnie, porównując wyniki badań ogólnopolskich z tymi uzyskanymi w ramach badań własnych, należy stwierdzić, że Polacy są skłonni dopuścić imigrantów przede wszystkim do sfery kontaktów niezobowiązujących. Natomiast najwięcej nieufności deklarują wobec hipotetycznej sytuacji wchodzenia przez imigrantów w sferę bliskich relacji rodzinnych. W tym miejscu pragnę dodać, że rozpoznanie poziomu dystansu społecznego wobec imigrantów rozpatrywane było w kontekście 25 narodowości i w odniesieniu do sześciu ról społecznych.

Tabela 2 ilustruje wpływ dystansu społecznego wobec imigrantów na poczucie zagrożeń dla bezpieczeństwa związanych z obecnością uchodźców w Polsce. Zawiera ona odpowiedź na zasadnicze pytanie badawcze – czy istnieje zależność pomiędzy poziomem dystansu społecznego a większym poczuciem zagrożeń w sferze bezpieczeństwa jednostki?

Bazując na powyższych danych, można stwierdzić, że występuje silna zależność pomiędzy poziomem dystansu społecznego a poczuciem zagrożeń dla bezpieczeństwa. Aż 92% respondentów, których cechował bardzo duży dystans społeczny, odpowiedziało, że przyjazd imigrantów przymusowych będzie miał zdecydowany wpływ na zwiększenie zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pozostałe 8% ankietowanych o tym bardzo wysokim wskaźniku dystansu wybrało odpowiedź „raczej tak".

Tabela 2. Wpływ dystansu społecznego na ogólne poczucie zagrożeń dla bezpieczeństwa (dane w procentach)

Poziom dystansu społecznego[4]	Czy Pana(i) zdaniem obecność uchodźców w Polsce może powodować większe zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego?				
	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Trudno powiedzieć
Niski poziom dystansu społecznego	**44%**	**33%**	**6%**	**0%**	**17%**
Średni poziom dystansu społecznego	**47%**	**38%**	**9%**	**0%**	**6%**
Wysoki poziom dystansu społecznego	**85%**	**11%**	**4%**	**0%**	**0%**
Bardzo wysoki poziom dystans społeczny	**92%**	**8%**	**0%**	**0%**	**0%**

Źródło: opracowanie własne.

Żadna osoba z bardzo dużym dystansem społecznym nie udzieliła odpowiedzi: „raczej nie", „zdecydowanie nie" czy „trudno powiedzieć". Również zdecydowana większość badanych o dużym dystansie (96%) była przekonana o istotnym oddziaływaniu uchodźców na zagrożenia dla bezpieczeństwa. Tylko 4% studentów prezentujących postawę dużego dystansu wobec imigrantów uznało, że „raczej nie" będą oni przyczyniali się do zmniejszenia poczucia bezpieczeństwa wśród Polaków. Stosunkowo największą populację badanych (9%), którzy zadeklarowali, że ich zdaniem pobyt uchodźców „raczej nie" będzie wiązał się ze wzrostem zagrożeń, stanowiły osoby o średnim dystansie społecznym. Najmniej zdecydowani w swoich ocenach byli respondenci o niewielkim dystansie społecznym (17%), którzy najczęściej wybierali odpowiedź „trudno powiedzieć".

[4] Uzyskane wyniki dotyczące dystansu społecznego zostały sprowadzone do czterech wskaźników: niski poziom dystansu społecznego, średni poziom dystansu społecznego, wysoki poziom dystansu społecznego i bardzo wysoki poziom dystansu społecznego.

Tabela 3. Wpływ dystansu społecznego na poczucie konkretnych zagrożeń dla bezpieczeństwa (dane w procentach)

Rodzaj zagrożenia	Poziom dystansu społecznego			
	Niski	Średni	Wysoki	Bardzo wysoki
Wzrost przestępczości kryminalnej, w tym pospolitej	**83%**	**74%**	**72%**	**77%**
Rozwój niektórych patologii społecznych (np. alkoholizmu, narkomanii itp.)	**17%**	**35%**	**32%**	**38%**
Zagrożenia aktami terrorystycznymi	**83%**	**85%**	**91%**	**92%**
Mniej środków na świadczenia pomocy społecznej dla Polaków	**33%**	**50%**	**40%**	**23%**
Większa konkurencja na rynku pracy	**44%**	**29%**	**19%**	**38%**
Większa konkurencja na rynku mieszkaniowym	**6%**	**15%**	**2%**	**8%**
Inne	**17%**	**3%**	**6%**	**0%**

Źródło: opracowanie własne.

Najwięcej ankietowanych (92%), którzy wskazali zamachy terrorystyczne jako najpoważniejsze zagrożenie, legitymowało się bardzo wysokim dystansem społecznym. Zaledwie o jeden punkt mniej wskazań w tym zakresie dokonali badani, których cechował wysoki poziom dystansu społecznego. Jednak również respondenci o średnim i niskim dystansie społecznym często zwracali uwagę właśnie na ten rodzaj zagrożenia (odpowiednio 85% i 83%). Drugą kategorią zagrożeń sygnalizowaną przez ankietowanych był wzrost przestępczości kryminalnej, w tym pospolitej. Podkreślenia wymaga fakt, że to zagrożenie najczęściej dostrzegali studenci o niskim poziomie dystansu społecznego (83%). W obszarze bezpieczeństwa społecznego studenci najbardziej obawiali się zmniejszenia środków na świadczenia pomocy społecznej dla Polaków. Z kolei tego zagrożenia obawiała się połowa osób, które cechował wysoki poziom dystansu społecznego. Najrzadziej wskazywali je respondenci o niskim poziomie dystansu społecznego (23%). Zatem dystans społeczny oddziałuje nie tylko na ogólny poziom zagrożenia, ale również ma znaczący wpływ na obawy dotyczące konkretnych zagrożeń zwłaszcza w szeroko rozumianej sferze bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zakończenie

Postawę Polaków wobec uchodźców dobrze obrazują przeprowadzone badania ogólnopolskie, jak również wyniki badania wśród studentów studiów licencjackich i magisterskich na kierunku bezpieczeństwo narodowe w Społecznej Akademii Nauk w Łodzi z siedzibą w Warszawie. W tym kontekście należy stwierdzić, że członkowie naszego społeczeństwa w coraz większym stopniu obawiają się różnorodnych zagrożeń związanych z ewentualną obecnością uchodźców. Przy czym ich nastawienie do przymusowych migrantów nie jest pochodną stanu faktycznego związanego z generowanymi przez uchodźców zagrożeniami na terytorium RP, ale wynika przede wszystkim z pewnych wyobrażeń i stereotypów. Ważnym determinantem deklarowanych postaw okazał się wiek respondentów. Obawy związane z zagrożeniami ewidentnie wzrastały w miarę obniżania się wieku ankietowanych.

Ponadto, nawiązując do głównego założenia badawczego, można sformułować tezę, że uzyskane wyniki w ramach przeprowadzonego procesu badawczego potwierdziły silną zależność pomiędzy poziomem dystansu społecznego wobec imigrantów a poczuciem zagrożeń dla bezpieczeństwa związanych z ewentualną obecnością uchodźców w Polsce. Poziom dystansu społecznego wobec imigrantów był analizowany w kontekście 25 narodowości i w odniesieniu do sześciu ról społecznych. Ponad 90% respondentów, których cechował bardzo wysoki poziom dystansu społecznego, odpowiedziało, że przyjazd uchodźców będzie miał zdecydowany wpływ na zwiększenie się zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oprócz tego zdecydowana większość badanych o wysokim dystansie (96%) była przekonana o istotnym oddziaływaniu uchodźców na zagrożenia dla bezpieczeństwa.

Odnosząc się do analizowanych sfer kontaktów z cudzoziemcami różnych narodowości, można stwierdzić, że studenci są skłonni dopuścić cudzoziemców – w mniejszym bądź większym stopniu – przede wszystkim do sfer kontaktów niezobowiązujących, w których zachowany jest pewien dystans. Ich akceptacja wobec „innych" zmniejsza się w odniesieniu do sfery, w której dochodzi do bardzo bliskich wzajemnych relacji. Niewątpliwie też poziom dystansu zależy od pochodzenia imigrantów z określonego kręgu cywilizacyjnego, wyznaczonego przez poziom rozwoju gospodarczego i kulturowego.

Badania dowiodły również, że respondenci niezależnie od płci najbardziej obawiali się aktów terrorystycznych. Zdecydowana większość respondentów postrzegała to zagrożenie jako następstwo narastającego napływu uchodź-

ców z rejonu Bliskiego Wschodu i Afryki. Na drugim miejscu uplasował się wzrost przestępczości kryminalnej, w tym pospolitej, którego obawiało się trzy czwarte badanych. Kolejnym ważnym zagrożeniem, które sygnalizowali ankietowani, było zmniejszenie się ilości środków na świadczenia pomocy społecznej dla Polaków.

Podsumowując, uzasadniona wydaje się teza, że uchodźcy w bliskiej perspektywie czasowej będą stanowili jeden z najpoważniejszych problemów do rozwiązania. Wyzwanie to ma kilka wymiarów, m.in.: polityczny, ekonomiczny, bezpieczeństwa, społeczny, a także edukacyjny i naukowy. Wszystkie te obszary mają wpływ na kształtowanie się poziomu dystansu społecznego wobec „innych", jak również zrozumienie potrzeby pomagania ludziom, którzy ze względu na prześladowanie czy wojnę zostali zmuszeni do opuszczenia swoich krajów pochodzenia i poszukiwania ochrony poza ich granicami.

Bibliografia

CBOS (2016), *Zagrożenie terroryzmem – wyniki badania zrealizowanego we wrześniu 2016 r.*, nr 127/2016, Warszawa.

CBOS (2017), *Opinie o bezpieczeństwie i zagrożeniu przestępczością*, nr 127/2016, Warszawa.

CBOS (2017), *Stosunek do innych narodów*, nr 21/2017, Warszawa.

Fehler W. (2007), *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T, Wojtuszek (red.), *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała.

http://www.tvn24.pl/wiadomości-z-kraju,3/cbos-70-proc-za,744715html, dostęp: 25.03.2018.

Komenda Główna Policji (2017), *Polskie badanie przestępczości*, Warszawa.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2016), *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2015 roku*, Warszawa.

Stawicki R. (2018), *Uchodźcy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych jako nowy problem społeczny*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

Ściborek Z., Wiśniewski B., Kuc R. B., Dawidczyk A. (2017), *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

TNS OBOP (2015), *Polacy o uchodźcach*, nr k.072/15, Warszawa.

Zawisza J. (2017), *Organizacja i funkcjonowanie polskiego systemu bezpieczeństwa w sytuacji transgranicznych zagrożeń*, Wydawnictwo Fundacji Pro Pomerania, Słupsk.

Zięba R. (2004), *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **35–48**

Michał Będźmirowski[1]
Społeczna Akademia Nauk
Miłosz Gac[2]
Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

Bezpieczeństwo energetyczne Polski w regionie Morza Bałtyckiego

Poland's Energy Security in the Baltic Sea Region

Abstract: Energy security plays an extremely important role in the creation of geopolitical concepts and strategies of contemporary states. The constantly increasing demand for energy determines the foreign policy of many international entities, which aim at ensuring the continuity of supply at both the lowest possible price and the best quality, to enable the productive use of energy while respecting the natural environment. This thesis is confirmed by the Polish strategy of energy security, which focuses on particular activities such as: ensuring a real diversification, development of the transmission and distribution system and conducting an appropriate storing policy. The Baltic Sea region plays a key role in the Polish energy supply system by creating the possibility for diversification of the supply of strategic resources. Additionally, geographical characteristic of this area is also used to create the superpower policy of the Russian Federation, which uses rich deposits of strategic resources as an instrument of political game.
Key words: energy security, diversification, the Baltic Sea, LNG, Nord Stream.

[1] michalbedzmirowski@gmail.com
[2] mgac@wsb.gda.pl

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z nadrzędnych obszarów bezpieczeństwa międzynarodowego w XXI wieku. Rosnące zapotrzebowanie na energię w skali globalnej powoduje, że jest ono traktowane priorytetowo w strategiach bezpieczeństwa współczesnych państw. Szczególnie istotny wpływ na stosunki energetyczne ma obecnie sektor ropy naftowej i gazu ziemnego. Surowce te mogą stanowić instrument nacisku o charakterze politycznym, w celu utrzymania władzy lub maksymalizacji własnych dochodów. Przykładem występujących zależności surowcowych i implikacji polityki energetycznej jest region Morza Bałtyckiego.

Obszar ten usytuowany między Półwyspem Skandynawskim a środkowowschodnią częścią kontynentu europejskiego stanowi mozaikę interesów polityczno-gospodarczych. Zamieszkiwany przez 96,5 mln osób posiada strategiczne znaczenie dla państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Federacji Rosyjskiej. Bezpośredni dostęp do tego akwenu umożliwia bowiem kreowanie procesów polityczno-gospodarczych w celu zwiększania geopolitycznej przewagi, co stawia w uprzywilejowanej pozycji Federację Rosyjską, która posiadając największe na świecie złoża gazu ziemnego, może stosować presję polityczną wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej. Tym samym w interesie polskiej polityki bezpieczeństwa leży uniezależnienie się od dostaw węglowodorów z kierunku wschodniego. Osiągnięcie takiego stanu będzie możliwe w momencie uzyskania szybkiego uzupełnienia bilansu gazowego dostawami z innych kierunków. Jednym ze sposobów minimalizacji ryzyka związanego z przerwą ciągłości dostaw surowców jest rozbudowa infrastruktury energetycznej.

Celem artykułu jest eksplikacja najważniejszych czynników i mechanizmów określających specyfikę polityki energetycznej Polski w regionie Morza Bałtyckiego. Ponadto artykuł koncentruje się na zdiagnozowaniu relacji między Polską a Rosją w kontekście istniejących współzależności w stosunkach energetycznych, podejmując przy tym próbę określenia ich obecnych i przyszłych kierunków. Mając na uwadze powyższe cele, w artykule podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

a) jakie są priorytety polskiej polityki bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do Morza Bałtyckiego?

b) w jakim zakresie rosyjskie projekty energetyczne w basenie Bałtyku oddziałują na bezpieczeństwo energetyczne Polski?

Strategia bezpieczeństwa energetycznego Polski

Podstawę doktrynalną dotyczącą bezpieczeństwa energetycznego w Polsce stanowi *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne*. W dokumencie ustawodawca określił, że celem polityki energetycznej państwa jest zapewnie bezpieczeństwa energetycznego, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej oraz ochrona środowiska [Dz. U. z 1997 r. Nr 54 ze zm., art. 3, p. 16]. Definicja polskiego ustawodawcy odnosi się do stanu gospodarki, który zapewnia możliwość pokrycia zapotrzebowania na paliwo, energię, uwzględniając przy tym założenia środowiskowe. Obejmuje to dywersyfikację dostaw importowanych paliw, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych, zdolności wydobywcze ze złóż krajowych – ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla.

Kolejnymi dokumentami, w których podjęto próbę zdefiniowania bezpieczeństwa energetycznego Polski, była *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* z listopada 2009 roku. Dokument określał kierunki rozwoju polskiej polityki energetycznej, do których należy zaliczyć między innymi: poprawę efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikację struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw, rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii oraz ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko. O konieczności redukcji zależności do dostaw surowców energetycznych oraz konieczności zmiany struktury bilansu energetycznego kraju mówi również *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego* z 2014 roku, głosząca, że: „dostęp do surowców energetycznych, w tym poza granicami kraju, dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw paliw oraz budowa nowych mocy w oparciu o zróżnicowane technologie wytwarzania pozwala na zrównoważenie krajowego popytu na energię" [*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014*, s. 15]. Bardziej szczegółowe dane dotyczące uwarunkowań rozwoju sektora energetycznego zawiera dokument *Polityka energetyczna Polski do 2050 roku* z czerwca 2015 roku. Zdaniem autorów stabilizatorem bezpieczeństwa energetycznego w Polsce są zasoby węgla kamiennego i brunatnego. W projekcie założono, że surowiec ten, stanowiący podstawę polskiej energetyki, powinien być dostarczany po konkurencyjnych cenach ze złóż krajowych w celu utrzymania należytego poziomu bezpieczeństwa energetycznego [*Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*]. O dominującej roli węgla decyduje przede wszystkim fakt posiadania przez Polskę znacznych pokładów tej kopaliny, z której pochodzi ponad 80% energii wy-

tworzonej w naszym kraju. Należy jednak podkreślić, że surowiec ten, zapewniający Polsce niezależność energetyczną, będzie musiał zostać ograniczony ze względu na jego negatywne oddziaływanie na środowisko naturalne. Tym samym największym wyzwaniem dla Polski – ze względu na bardzo trudne do spełnienia kryteria niskiej emisji gazów – są i będą pakiety klimatyczne. Pomimo europejskich trendów stopniowego redukowania roli węgla prognozuje się, że zapotrzebowanie na ten surowiec utrzyma się na poziomie 80–90% do 2030 roku.

Wydobycie węgla kamiennego sięga 71,3 mln ton, z czego około 20 mln ton konsumowane jest przez sektor ciepłowniczy i komunalno-bytowy [Rewizorski, Rosicki, Ostant 2013, s. 259]. Z kolei sektor elektroenergetyczny eksploatuje około 40 mln ton węgla kamiennego, z czego 80% zużywa produkcja elektryczna [Rewizorski, Rosicki, Ostant 2013, s. 259]. Należy zaznaczyć, że przewiduje się spadek udziału energii elektrycznej pochodzącej z węgla kamiennego do 40% i węgla brunatnego do 30% do 2025 roku [Rewizorski, Rosicki, Ostant 2013, s. 259]. Przewidywania te będą jednak w dużej mierze zależały od kondycji polskich kopalń, sytuacji na rynku globalnym i polityki redukcji emisji dwutlenku węgla.

Stopniowa redukcja węgla wiąże się przede wszystkim z wprowadzeniem energetyki jądrowej oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii (OZE). Zgodnie z *Programem polskiej energetyki jądrowej* z 2014 roku, ze względu na spodziewany w długim okresie wzrost cen paliw kopalnych oraz możliwe dalsze obciążenia związane z emisją CO2 i innych zanieczyszczeń atmosferycznych, stwierdzono, że najbardziej stabilnym i efektywnym ekonomicznie źródłem energii będą elektrownie jądrowe [Monitor Polski 2014, poz. 502, s. 77]. Scenariusz proponowany przez Ministerstwo Energii zakłada, że udział energii atomowej w bilansie energetycznym będzie wynosił 19%. Warto jednak nadmienić, że zakładana budowa elektrowni atomowej, wskutek braku długofalowej strategii, pozostaje na chwilę obecną jedynie w sferze planów resortu energii oraz sejmowego zespołu ds. energetyki jądrowej.

Ze względu na opóźnienia dotyczące sektora atomowego Ministerstwo Energii zaczęło przykładać ogromną wagę do włączenia OZE w system energetyczny. Taka polityka wiąże się z nowymi przepisami, jakie Unia Europejska (UE) nakłada na kraje członkowskie. Zgodnie z ostatnimi regulacjami z 18 grudnia 2017 roku do 2030 roku przynajmniej 27% całkowitej konsumpcji energii w UE powinno pochodzić z odnawialnych źródeł [*Nowa polityka OZE…* 2017]. Włączenie OZE w system energetyczny stanowi niewątpliwie wyzwanie dla polskiej polityki energetycznej, które można traktować jako szansę na

przełamanie barier przyzwyczajeń, co wiąże się z koniecznością rozwoju sieci inteligentnych, nie tylko w elektroenergetyce, ale także w ciepłownictwie [*Nowa polityka OZE…* 2017].

Dla polskiej gospodarki ważnym surowcem kopalnym staje się również gaz ziemny, który jako paliwo pochodzenia organicznego, ze względu na możliwość przechowywania w podziemnych magazynach, jest najwygodniejszym nośnikiem energii zarówno z ekonomicznego, jak i ekologicznego punktu widzenia. Na coraz większy popyt na gaz ziemny wpływa przede wszystkim rozwój technologii, co skłania do poszukiwania nowych form transportu tego surowca, w szczególności drogą morską.

W Polsce wydobycie gazu ziemnego wynosi ponad 4 mld m^3, jednak nie zaspokaja całkowitego zapotrzebowania na ten surowiec. Konsumpcja gazu kształtuje się na poziomie ok. 15 mld m^3 rocznie. Tym samym ok. 69% tego surowca musi być importowane z zagranicy. Jego znaczna część pochodzi z Rosji (3/4 całkowitego importu) i jest sprowadzana na podstawie długoterminowego kontraktu z Gazpromem[3]. Niewielkie ilości gazu ziemnego dostarczane są również z Niemiec (ok. 1,5 mld m^3) oraz Czech (ok. 0,5 mld m^3) [Czerniewicz 2015]. Dodatkowe możliwości importu tego nośnika energii dało utworzenie tak zwanego rewersu na Gazociągu Jamalskim w niemieckim Mallnow koło Kostrzyna nad Odrą, dzięki któremu polskie firmy mogą importować z Niemiec 5,5 mld m^3 gazu rocznie [Kublik 2015, s. 17].

Za zapewnienie bezpieczeństwa dostaw w kraju oraz utrzymywanie niezbędnych rezerw gazu ziemnego w Polsce odpowiada Grupa Kapitałowa Polskie Górnictwo Naftowe oraz Gazownictwo SA (PGNiG). Zdominowanie polskiego sektora gazowego przez tych dwóch gigantów – przy słabo rozwiniętej infrastrukturze przesyłowej, dystrybucyjnej – wpływa na niekonkurencyjność rynku gazu w Polsce. W efekcie na rynku istnieje określona „polityka cenowa", w tym konieczność taryfowania [Rewizorski, Rosicki, Ostant 2013, s. 265].

Na zwiększenie polskiego bezpieczeństwa w sektorze gazowym istotny wpływ ma dywersyfikacja źródeł surowców energetycznych. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa technologia LNG (skroplony gaz ziemny, ang. *liquefied natural gas*). Gaz skroplony to paliwo wytwarzane z gazu konwencjonalnego metodą usuwania zanieczyszczeń i następnie zmiany stanu skupienia pod wpływem ciśnienia oraz bardzo niskiej temperatury. Po skropleniu uzy-

[3] Gazprom – kontrolowana przez Federację Rosyjską spółka, która jest jej strategicznym przedsiębiorstwem; dostarcza około 17–20% globalnej produkcji gazu na świecie. Zob. http://www.gazprom.com/about/history/company/, dostęp: 28.12.2017.

skuje się czyste, bezwonne paliwo bez właściwości korozyjnych i toksycznych [Kochanek 2017, s. 41]. Surowiec ten ma wiele zalet w zakresie wykorzystania, do których należy zaliczyć:

- elastyczność dostaw – ze względu na dywersyfikację dostaw gazu dla
- wielu krajów;
- wydajność – LNG ma prawie 600 razy mniejszą objętość;
- ekologię – skroplony gaz ziemny jest dodatkowo oczyszczany, co powoduje, że nie ma właściwości toksycznych i korozyjnych;
- bezpieczeństwo – skroplony gaz w kontakcie z powietrzem odparowuje i rozrzedza się w powietrzu. Tym samym jest paliwem mniej szkodliwym i bezpieczniejszym niż ropa naftowa czy propan-butan [Kochanek 2017, s. 42].

Wobec kurczących się w Europie i w innych częściach świata zasobów paliw kopalnych w lutym 2016 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat, w którym podkreśliła strategiczne znaczenie LNG w zakresie dywersyfikacji źródeł energii [*European Energy Security Strategy* 2014]. Podkreślono w nim, że państwa członkowskie powinny posiadać bezpośredni lub pośredni dostęp do rynku gazu. W związku z takim zamierzeniem nieodzowna stała się rozbudowa infrastruktury energetycznej. W Polsce inwestycją wpisującą się w te założenia była budowa terminalu LNG w Świnoujściu. Świnoujski gazoport stał się największym dywersyfikacyjnym przedsięwzięciem po 1989 roku, w zwiazku z czym ma też ogromne znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego nie tylko Polski, ale i całego regionu Morza Bałtyckiego. Dostawy gazu LNG odbywają się drogą morską, z wykorzystaniem specjalnie wyposażonych tankowców, zwanych metanowcami. Po dostarczeniu do portu skroplonego gazu następuje proces rozładunku, magazynowania, regazyfikacji surowca. Następnie jest on dostarczany do systemu przesyłu gazu ziemnego. Pierwsze dostawy LNG rozpoczęły się pod koniec 2015 roku na mocy umowy podpisanej przez PGNiG i firmę LNG Qatargas. Umowa z Katarem dotyczy dostaw około 1,5 mld m^3 gazu rocznie przez 20 lat, po cenie około 500 dolarów za 1000 m^3 surowca [Sawicki 2017a]. Świnoujski gazoport oprócz dostaw z Kataru korzysta z dodatkowych dostaw opartych o kontrakty krótkoterminowe, tzw. spoty. Pierwszy ładunek (140 tys. m3 LNG), zamówiony na tych zasadach od firmy Statoil, został dostarczony 25 czerwca 2016 roku z norweskiego portu Melkøya statkiem „Arctic Princess" [*Gazoport odbiera pierwszą komercyjną*… 2016].

Dostęp do międzynarodowego rynku LNG zaowocował pierwszym średnioterminowym kontraktem na import amerykańskiego skroplonego gazu ziemnego. Umowa podpisana 21 listopada 2017 roku, przez PGNiG S.A. i Cen-

trica LNG Company Limited, jest precedensem na skalę europejską i pierwszym kontraktem na dostawy amerykańskiego LNG do Europy Środkowej i Północnej [*Regularne dostawy gazu LNG*… 2017]. W ramach kontraktu przewidziano dostawy do dziewięciu ładunków LNG, co stanowi kolejny krok do budowy polskiego bezpieczeństwa energetycznego i uniezależniania się od dostaw z Rosji.

Budowa terminalu LNG w Świnoujściu, który jest pierwszym tak dużym stacjonarnym gazoportem w regionie Morza Bałtyckiego, ma duże znaczenie strategiczne ze względu na koncepcję budowy Korytarza Północ-Południe. Idea ta zakłada stworzenie sieci, na którą mają się składać: terminal LNG w Świnoujściu, chorwacki terminal LNG Adria na wyspie Krk na Adriatyku (koniec południowy) oraz interkonektory łączące infrastrukturę na obszarze Republiki Czeskiej, Słowacji i Węgier. Cała sieć ma być przygotowana do odbioru gazu z kierunku norweskiego dzięki budowie Gazociągu Baltic Pipe na dnie Morza Bałtyckiego. Inwestycja ta miałaby stanowić strategiczny projekt infrastrukturalny, mający na celu umożliwienie przesyłania gazu bezpośrednio ze złóż zlokalizowanych w Norwegii na rynki w Danii i w Polsce. Podmorski Gazociąg Baltic Pipe w myśl zapowiedzi Komisji Europejskiej miałby powstać do 2022 roku, co, z punktu widzenia polskiej polityki energetycznej, stwarzałoby zupełnie nowy kontekst geopolityczny, w szczególności w zakresie negocjacji z Gazpromem. Potwierdzeniem zaangażowania Polski w budowę wspólnego rynku energii było podpisanie deklaracji o współpracy energetycznej z Danią [Kubik 2017, s. 9]. Należy jednak podkreślić, że o powodzeniu realizacji inwestycji w dużej mierze będą decydowały stosunki bilateralne pomiędzy Niemcami a Danią oraz wybory polityczne, które odbędą się w państwach nordyckich w 2019 roku.

Poza gazem ziemnym istotną rolę w polskim systemie bezpieczeństwa energetycznego odgrywa również ropa naftowa. Udokumentowane złoża tego surowca są w Polsce bardzo małe i oscylują w granicach 19,5 mln ton, co jest niewystarczające w stosunku do rocznego zapotrzebowania. Świadczą o tym dane Polskiej Izby Paliw Płynnych z 2012 roku, kiedy zużycie tego nośnika energii wyniosło ponad 25 mln ton [*Bezpieczeństwo dostaw gazu*… 2016].

Ograniczone zasoby „czarnego złota" powodują, że kluczową rolę w sektorze naftowym ogrywa infrastruktura przesyłowa: rurociąg „Przyjaźń", rurociąg „Pomorski" oraz terminal naftowy w Gdańsku. Operatorem wspomnianej infrastruktury jest spółka Naftoport należąca do PERN Przyjaźń, która świadczy usługi transportu ropy naftowej na trasach: Adamowo–Płock–Gdańsk; Adamowo–Płock–Heinersdorf (Niemcy); Gdańsk–Płock; Gdańsk–Płock –

Heinersdorf (Niemcy) [pern.pl]. Importowana do Polski ropa trafia do dwóch polskich rafinerii w Gdańsku (Grupa Lotos) i w Płocku (Polski Koncern Naftowy Orlen). Rafineria w Gdańsku posiada zdolności przerobowe rzędu 10,5 mln ton rocznie i może być zaopatrywana bezpośrednio od strony Morza Bałtyckiego. Ponadto należy podkreślić, że w Gdańsku od 2016 roku funkcjonuje terminal naftowy, który stanowi pierwszy nad polskim wybrzeżem kompletny hub morski. Terminal ma niezwykle istotne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, przede wszystkim ze względu na zapewnienie separacji wielu gatunków ropy z różnych regionów świata – na które systematycznie rośnie zapotrzebowanie [*Ruszył strategiczny Terminal Naftowy*… 2016].

Rafineria w Płocku ze zdolnościami przerobowymi na poziomie 16 mln ton także posiada możliwości sprowadzania ropy drogą morską, za pomocą rurociągu Pomorskiego, który funkcjonuje w dwóch kierunkach (tzw. rewers) [Czerniewicz 2015].

Na mechanizm zabezpieczający ciągłość dostaw ropy naftowej do Polski składa się również system magazynowania tego surowca, stanowiący gwarancje dla rządu na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. Polskie zdolności przechowywania ropy przekraczają 10 mln m^3, co pozwala na utrzymywanie zapasów interwencyjnych oraz zaspokojenie popytu krajowego na paliwa. Ponadto Polska, będąc członkiem Międzynarodowej Agencji Energetycznej, posiada komfort dostaw interwencyjnych ze strony członków organizacji na wypadek nagłego przerwania łańcucha dostaw [*Bezpieczeństwo dostaw gazu*… 2016].

Na charakterystykę polskiego sektora gazowego w regionie Morza Bałtyckiego mają wpływ zmiany na rynkach naftowych. Do kluczowych przeobrażeń należy zaliczyć rewolucję łupkową w Stanach Zjednoczonych, która przyczyniła się do spadków cen tego surowca na świecie. Tym samym tradycyjne potęgi naftowe zrzeszone w Organizacji Krajów Eksportujących Ropę Naftową (OPEC) rozpoczęły wojnę cenową w celu zwiększenia swojego udziału w rynkach. Konsekwencją takich działań było pojawienie się „nowych graczy" w regionie Morza Bałtyckiego. Jednym z nich jest Arabia Saudyjska, największy na świecie producent ropy naftowej, która postanowiła zareagować na zachodzące zmiany, uruchamiając dostawy do klientów nad Bałtykiem. Beneficjentem takiej polityki stały się polskie koncerny naftowe, które jesienią 2015 roku zaczęły sięgać po surowiec z Bliskiego Wschodu. Przykładem zacieśniania współpracy z królestwem Saudów było podpisanie długoterminowego kontraktu przez PKN Orlen ze spółką Saudi Aramco [Sawicki 2016]. Należy podkreślić, że dostawy ropy z Półwyspu Arabskiego przynoszą korzyści negocjacyjne

polskim podmiotom, czego przykładem było zawarcie przez PKN Orlen elastycznego aneksu dotyczącego dostaw ropy naftowej z rosyjskiego Rosnieftu. Porozumienie zawarto na trzy lata, dzięki czemu Polska Spółka Naftowa otrzyma dostawę do 25,2 mln ton ropy naftowej za 26 mld złotych, poprzez ropociąg „Przyjaźń", co w porównaniu z poprzednią umową, opiewającą na 46 mld złotych w zamian za 18 mln ton ropy, daje nieporównywalną wartość.

Polski sektor naftowy, prowadząc działania zmierzające do dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw ropy, nie skupia się tylko na Bliskim Wschodzie. Kolejnym „dużym graczem", który pojawił się w regionie Morza Bałtyckiego, są Stany Zjednoczone. Amerykańska ropa zaczęła torować sobie drogę do krajów nadbałtyckich dzięki zniesieniu obowiązującego od 40 lat zakazu eksportu amerykańskiej ropy do Europy. Tym samym coraz więcej ładunków z tym surowcem zaczęło docierać do Polski. Przykładem takich dostaw było przetransportowanie do Gdańska w październiku 2017 roku blisko 100 tys. ton ropy naftowej, produkowanej na południowym zachodzie USA [Sawicki 2017b]. Ponadto w grudniu 2017 roku do polskiego Naftoportu wpłynął amerykański tankowiec „Victory Venture", który dostarczył ok. 80 tys. ton surowca zza oceanu [Sawicki 2017b]. Przypieczętowaniem dostaw z Ameryki Północnej było podpisanie przez Rafinerię Grupy Lotos S.A umowy terminowej na przywóz ropy ze Stanów Zjednoczonych. Kontrakt będzie obowiązywał w 2018 roku i przewiduje transport droga morską minimum 5 ładunków ropy naftowej [*Lotos podpisał pierwszy*… 2017].

Kształtowanie energetycznych współzależności z Federacją Rosyjską w regionie Morza Bałtyckiego

Region Morza Bałtyckiego ze względu na swe specyficzne położenie pełni strategiczną rolę w polityce energetycznej Federacji Rosyjskiej. Posiadając dostęp do Bałtyku, a przy tym ogromny potencjał surowcowy, Rosja często stosuje instrument presji politycznej wobec państw byłej radzieckiej strefy wpływów. Działania te mają na celu zapewnienie sobie optymalnych warunków współpracy gospodarczej oraz utrzymanie pozycji na europejskim rynku energetycznym. Aktywizacja rosyjskiej polityki energetycznej w regionie Morza Bałtyckiego ma swój rodowód w doktrynie Walentina Fallina i Julija Kwicińskiego. Koncepcja ta miała na celu wypracowanie nowych form współpracy z byłymi satelitami, tak aby Moskwa zachowała w nich wpływy. Zachętę do dalszego utrzymywania więzi z Rosją miała stanowić współpraca gospodarcza, a w szczególności ich uzależnienie od dostaw ropy i gazu.

Realizacja rosyjskich interesów energetycznych w regionie Morza Bałtyckiego odbywa się za pomocą, należących częściowo bądź w pełni do państwa, koncernów. Najważniejszym z nich jest Gazprom, który jest jednym z największych producentów gazu na świecie. Działalność Gazpromu ma zasadnicze znaczenie dla gospodarki narodowej Rosji, o czym świadczą przychody spółki, stanowiące 9,5% rosyjskiego PKB [Młynarski 2011, s. 169]. Ponadto działalność koncernu generuje 12% produkcji przemysłowej w Rosji oraz 16% wartości rosyjskiego eksportu [Młynarski 2011, s. 169]. Gazprom stanowi również narzędzie osiągania celów politycznych, gdyż pomaga w utrzymaniu kontroli nad strategiczną infrastrukturą przesyłową w regionie Morza Bałtyckiego oraz utrzymaniu monopolu dystrybucji surowców w basenie Bałtyku. Taka strategia rosyjskiej spółki jest niekorzystna dla Polski i wiąże się z prowadzeniem trudnej polityki negacyjnej z gazowym gigantem.

Początki współpracy polskiego sektora gazowego z Gazpromem sięgają lat 90. XX wieku. Najważniejszym wydarzeniem w tej sferze było zainaugurowanie budowy pierwszego polskiego odcinka Gazociągu Jamalskiego. Kontrakt podpisany pomiędzy PGNiG a Gazpromem we wrześniu 1996 roku dotyczył ok. 10 mld m^3 gazu transportowanego przez Gazociąg Jamał-Europa. Formuła cenowa zakładała wówczas, że jedynym dostawcą gazu ziemnego będzie rosyjska spółka. Ponadto na niekorzyść wpływał fakt, iż kontrakt przewidywał zawyżone dostawy (250 mld m^3 w ciągu 25 lat) – według zasady „bierz i płać". Niekorzystna okazała się również przyjęta formuła cenowa – za 1 tys. m^3 rosyjskiego gazu Polska płaciła 379 dolarów, podczas gdy Niemcy – 323 dolary [Pawlicki 1996, s. 19]. Ten trend utrzymuje się do dzisiaj – do państw zachodnich Gazprom dostarcza surowiec po stawce związanej z cenami spotowymi, z kolei dla Polski obowiązuje formuła związana z ceną ropy [Czerniewicz 2015]. Tym samym Polska płaci za rosyjski gaz najwięcej w Unii Europejskiej, dodatkowo, zgodnie z umową rządów Polski i Rosji z 2010 roku, w przyszłości stawki opłat za tranzyt rosyjskiego gazu przez Polskę będzie ustalać polska państwowa firma Gaz-System, co oznacza, że w przyszłości nie będzie mowy o prostym przedłużeniu dotychczasowej umowy tranzytowej, gdyż w obecnym kontrakcie taryfy ustalane są przez EuRoPol Gaz.

Gazprom jest również głównym udziałowcem spółki Nord Stream. Nord Stream to liczący 1224 km długości gazociąg przeznaczony do transportu gazu ziemnego, który rozpoczyna się na rosyjskim wybrzeżu w pobliżu Wyborga, a kończy na wybrzeżu w pobliżu Greiswaldu w Niemczech. Przebiegający po dnie Morza Bałtyckiego rosyjsko-niemiecki projekt posiada przepustowość 27,5 mld m^3 gazu rocznie. Dla podkreślenia znaczenia tego przedsię-

wzięcia należy uwzględnić także aspekt polityczny, a więc kwestię umocnienia rosyjskiej pozycji w regionie Morza Bałtyckiego, możliwość stworzenia tak zwanej „pętli gazowej", która ułatwiałaby ominięcie w dostawach gazu państw Europy Środkowo-Wschodniej. Tym samym jedną z głównych pobudek budowy Gazociągu Nord Stream była chęć marginalizacji Białorusi, Ukrainy, a także Polski jako państw tranzytowych. Możliwość wyłączenia zarówno naszego kraju, państw bałtyckich, jak i Białorusi i Ukrainy z tranzytu i dostaw gazu rosyjskiego jest elementem strategicznej gry Moskwy, która polega na uniezależnieniu się od tranzytu ropy naftowej lub gazu przez państwa Europy Środkowej oraz uniemożliwieniu tym państwom stworzenia infrastruktury pozwalającej na przełamanie rosyjskiej dominacji w zakresie dostaw surowców energetycznych.

Kontynuacją rosyjskiej polityki energetycznej w regionie Morza Bałtyckiego jest projekt rozbudowy Nord Stream o dwie kolejne nitki o łącznej przepustowości 55 mld m^3 gazu ziemnego rocznie [Ruszel 2016, s. 182]. Przedsięwzięcie, w którym głównym udziałowcem jest spółka Gazprom, ma przede wszystkim wymiar polityczny i dotyczy wstrzymania przesyłu surowca rurociągami, które biegną przez terytorium Ukrainy. Wyeliminowanie strony ukraińskiej z tranzytu gazu spowoduje jeszcze większe jej uzależnienie od Rosji, z którą od 2014 toczy zbrojny konflikt.

Projekt noszący nazwę Nord Stream II oparty na współpracy niemiecko-rosyjskiej uderza nie tylko w interesy innych państw Europy Wschodniej, ale również w stronę polską, dla której Niemcy to największy partner biznesowy, a zarazem bardzo wpływowy członek Unii Europejskiej. Należy zatem zwrócić uwagę, że budowa kolejnej nitki Gazociągu Północnego stworzy pewne instrumenty rozgrywania polityki energetycznej względem Polski w kontekście ewentualnego zmniejszania się ciśnienia w Gazociągu Europa-Jamał. Jeśli przyjmiemy hipotezę, że Gazociąg Jamalski okaże się niepotrzebny, Rosja może dążyć do sprzedaży gazu bez pośredników. Oznaczałoby to konieczność przeorientowania polskiej infrastruktury przesyłowej na pobieranie surowca z Niemiec, w efekcie czego Polska straciłaby status państwa tranzytowego, a to wiązałoby się z brakiem przychodów z tytułu pośredniczenia w przesyle. Reasumując, polska polityka energetyczna znalazła się w trudnej sytuacji, gdyż przypieczętowanie rosyjsko-niemieckiego partnerstwa gospodarczego może na dziesięciolecia usankcjonować monopol Gazpromu w Europie Środkowej. Realizacja projektu Nord Stream II spowoduje, że państwa w regionie Morza Bałtyckiego zwiększą swoje uzależnienie od rosyjskiego gazu ziemnego, co w kontekście polskiego bezpieczeństwa energetycznego może ozna-

czać pogrzebanie planów budowy gazociągu norweskiego, zwiększenie importu skroplonego gazu oraz tworzenie konkurencyjnego rynku gazu w Europie Środkowej [Kublik 2017b]. Mając na uwadze powyższe założenia, polska polityka bezpieczeństwa powinna skupić się na niedopuszczeniu do sytuacji, w której Gazprom byłby zarówno producentem i sprzedawcą gazu tłoczonego planowanym Nord Streamem II, jak i właścicielem samej rury.

Zakończenie

Bezpieczeństwo energetyczne odgrywa niezwykle ważną rolę w formułowaniu koncepcji i strategii geopolitycznej Polski. Do jego elementów składowych należy zaliczyć bezpieczeństwo: naftowe, gazowe oraz energii elektrycznej. Dokonana analiza pokazała, że 30% zużywanej przez Polskę energii pochodzi z surowców, których pozyskiwanie obarczone jest ryzykiem „politycznego odcięcia" bądź wzrostem ceny z przyczyn niemożliwych do wyeliminowania. Kluczową rolę w polskim sektorze energetycznym odgrywa ropa i gaz. Wysokie zapotrzebowanie na te surowce jest ciągle nieadekwatne do poziomu rozwoju infrastruktury wytwórczej i transportowej oraz możliwości wykorzystania przez podmioty zewnętrzne presji politycznej. Strategiczne znaczenie bezpieczeństwa energetycznego pokazuje, że kluczowe dla Polski jest określenie niezbędnych działań do zabezpieczenia bieżących i przewidzianych w przyszłości potrzeb surowcowych. Szczególną rolę w tworzeniu polskiej polityki energetycznej oraz implementacji jej głównych celów odgrywa region Morza Bałtyckiego. Od stabilizacji tego obszaru w znacznym stopniu zależy możliwość dywersyfikacji źródeł dostaw ropy naftowej oraz gazu ziemnego. Odnosi się to przede wszystkim do Rosji, państwa, które jest zdolne uciekać się do środków polityczno-militarnych w celu wzrostu zależności państw europejskich od dostaw surowców energetycznych z Moskwy. W związku z powyższym priorytetem polskiej polityki bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do Morza Bałtyckiego jest maksymalne zmniejszenie importu gazu rosyjskiego do Europy poprzez wspieranie projektów dywersyfikacyjnych oraz podjęcie działań mających na celu osłabienie Gazpromu na unijnym rynku. Ponadto analiza porównawcza rosyjskich projektów energetycznych w basenie Bałtyku wykazała, że budowa Nord Stream oraz planowanego Nord Stream II wpisuje się w dotychczasową politykę Kremla, oznaczającą naruszenie gospodarczych interesów Polski, jak również innych krajów basenu Morza Bałtyckiego.

Bibliografia

Czerniewicz K. (2015), *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Szanse, zagrożenia, zadania,* Ośrodek Analiz Strategicznych [online], https://oaspl.org/2015/09/18/bezpieczenstwo-energetyczne-polski-szanse-zagrozenia-zadania/, dostęp: 20.01.2018.

European Energy Security Strategy (2014) [online], https://ec.europa.eu/energy/en/publications/european-energy-security-strategy, dostęp: 21.01.2018.

Gazoport odbiera pierwszą komercyjną dostawę LNG. Pierwszy element Bramy Północnej działa (2016) [online], http://biznesalert.pl/raport-gazoport-odbiera-pierwsza-komercyjna-dostawe-lng-pierwszy-element-bramy-polnocnej-dziala/, dostęp: 20.01.2018.

Kochanek E. (2017), *Terminal LNG – strategiczny element bezpieczeństwa energetycznego*, „Bellona" nr 3.

Kublik A. (2015), *Gazociąg Jamał – Europa bez Gazpromu?*, Gazeta Wyborcza [online], http://wyborcza.pl/1,155287,18189097,Gazociag_Jamal___Europa_bez_Gazpromu_.html, dostęp: 18.01.2017.

Kublik A. (2017), *Polska w pułapce Nord Stream 2. Przed nami wybór jak między dżumą a cholerą*, „Gazeta Wyborcza" [online], http://wyborcza.pl/7,155290,22379438,polska-w-pulapce-nord-stream-2.html, dostęp: 23.01.2018

Lotos podpisał pierwszy terminowy kontrakt na ropę naftową z USA (2017) [online], http://www.me.gov.pl/node/27914, dostęp: 22.01.2018.

Monitor Polski, poz. 502 (2014), Uchwała nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej", http://www.monitorpolski.gov.pl, dostęp: 20.01.2018.

Nowa polityka OZE to szansa dla Polski (2017) [online], http://bip.me.gov.pl, dostęp 20.01.2018.

Młynarski T. (2011), *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku (2015) [online], http://bip.me.gov.pl, dostęp: 20.01.2018.

Regularne dostawy gazu LNG z USA. Przełomowy kontrakt PGNiG (2017) [online], https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1931230,Regularne-dostawy-gazu-LNG-z-USA-Przelomowy-kontrakt-PGNiG, dostęp: 21.01.2018.

Rewizorski M., Rosicki R., Ostant W. (2013), *Wybrane aspekty bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa.

Ruszel M. (2016), *Bezpieczeństwo energetyczne w regionie Morza Bałtyckiego* [w:] B. Pączek (red.), *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo BP, Gdynia.

Ruszył strategiczny Terminal Naftowy PERN w Gdańsku (2016) [online], https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/ruszyl-strategiczny-terminal-naftowy-pern-w,47,0,2056751, dostęp: 22.01.2018.

Sawicki B. (2016), *Cegiełka Orlenu w ramach integracji naftowej między Bałtykiem a Adriatykiem* [online], http://biznesalert.pl/sawicki-cegielka-orlenu-w-planie-integracji-naftowej-miedzy-baltykiem-a-adriatykiem/, dostęp: 22.01.2018.

Sawicki B. (2017a), *Kolejny gazowiec z LNG płynie do Świnoujścia* [online], http://biznesalert.pl/swinujscie-lng-dostawy-gazu-qatargas/, dostęp: 22.01.2018.

Sawicki B. (2017b), *Orlen odebrał ropę z USA. W kolejce stoi Lotos* [online], http://biznesalert.pl/pkn-orlen-ropa-usa-lotos-energetyka-naftoport/, dostęp: 22.01.2018.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczpospolitej Polskiej (2014), BBN, Warszawa.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 1997 r. Nr 54 ze zm., art. 3, p. 16.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **49–59**

Agnieszka Stępień[1]
Społeczna Akademia Nauk

Bezpieczeństwo danych osobowych w cyberprzestrzeni – Big Data

Security of Personal Data in Cyberspace – Big Data

Abstract: Cyberspace has become another area of human activity. On the basis of international law, it has not been possible to work out a coherent approach how to provide safety. In addition, the development of cyberspace has led to increased activity of ordinary people in that area. This article presents the most important elements of personal data, methods of collecting them. Rising Bid Data is without a doubt not only a valuable source but also a source of many risks.
Key words: cyberspace, Big Data.

Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że cyberprzestrzeń stała się kolejnym obszarem aktywności człowieka. Ze względu na jej transgraniczny charakter zapewnienie bezpieczeństwa w tym obszarze jest niezwykle trudne, a powinność ta spoczywa przede wszystkim na państwach jako podmiotach sprawujących na tym obszarze jurysdykcję. Na gruncie prawa międzynarodowego nie udało się dotychczas wypracować spójnego podejścia pozwalającego na zapewnienie bezpieczeństwa, przez co problematyka ta tym bardziej zyskuje na znaczeniu. Dodatkowo rozwój cyberprzestrzeni doprowadził do zwiększonej aktywności w tym obszarze osób fizycznych, narażając je tym samym na naruszenie danych osobowych. Chociaż przepisy gwarantujące osobom fizycznym bez-

[1] a.stepien@vp.pl

pieczne przetwarzanie danych osobowych funkcjonują w przestrzeni międzynarodowej i europejskiej od ponad dwudziestu lat, rosnąca liczba naruszeń w tym obszarze uwydatniła potrzebę zmiany obowiązujących przepisów. W jaki sposób w związku z tym zapewnić bezpieczeństwo danych osobowych w cyberprzestrzeni? Jakie działania powinna podjąć społeczność międzynarodowa, by zapewnić bezpieczeństwo w tym obszarze? Czy możliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, zważywszy na to, że każdego dnia pojawiają się nowe zagrożenia?

Przetwarzanie danych osobowych w Internecie

O sukcesie Internetu przesądziło kilka czynników, w tym min.: powszechny dostęp niezależnie od miejsca, w którym się znajdujemy, niewielkie koszty użytkowania, poczucie anonimowości, brak ograniczeń czasowych i terytorialnych. Chociaż początki rozwoju Internetu sięgają lat 60., to jednak rozwój usługi przypada na lata 90. XX w [Grzelak, Lieder 2012, s. 126]. Wirtualny świat oferuje użytkownikowi wiele atrakcyjnych usług, pozwalających mu na komunikowanie się ze światem niezależnie od miejsca, w którym się znajduje. Za sprawą Internetu możliwe stało się robienie zakupów bez wychodzenia z domu, rozmawianie na czacie ze znajomymi znajdującymi się na drugiej półkuli, wymiana poglądów za pośrednictwem forów czy blogów. Komunikacja w wirtualnym świecie jest tak atrakcyjna, że nie tylko duża część naszej aktywności zawodowej, ale także prywatnej została do niej przeniesiona.

Wbrew powszechnej opinii Internet nie zapewnia nam prywatności. Każda wizyta w wirtualnym świecie jest rejestrowana. Przez długi czas istniało przekonanie, że skoro „jesteśmy niewidoczni gołym okiem", trudno jest nas zidentyfikować. Nic bardziej mylnego. Każdego dnia, w sposób bezpośredni lub pośredni, pozostawiamy w Sieci wiele informacji stanowiących dane osobowe. Daną osobową jest nie tylko imię i nazwisko, ale także każda inna informacja pozwalająca w sposób bezpośredni lub pośredni nas zidentyfikować. Tak więc, danymi osobowymi w określonych sytuacjach będę także adres IP, e-mail czy też nasz numer telefonu. Pozostawiane przez nas w Sieci pojedyncze, w naszej opinii mało istotne informacje, stanowią cenne źródło dla innych podmiotów. Mając na uwadze fakt, że w praktyce bardzo trudno jest usunąć raz zamieszczone w Sieci informacje, warto zastanowić się dwa razy, zanim ponownie zdecydujemy się na kolejne zamieszczanie danych. Powinno to stanowić przestrogę dla wszystkich tych, którzy z tak dużą łatwością dzielą się

informacjami na temat życia prywatnego. Dodajmy, że powstanie Internetu doprowadziło do redefinicji pojęcia prywatności. Dzielenie się informacjami na temat naszych sukcesów i porażek, pasji, tego gdzie jemy i co czytamy, za pośrednictwem Internetu przychodzi nam z ogromną łatwością [Cytowski 2011]. Powyższe informacje w połączeniu z innymi, które zamieszczamy w Sieci, stanowią nasz profil jako klienta, a także pakiet danych osobowych, które mogą być wykorzystane w różnym celu, nawet tym nielegalnym. Niestety wiele osób nadal nie jest świadomych konsekwencji swoich działań w świecie wirtualnym [Bracisiewicz 2018].

To właśnie na gruncie prawa do prywatności zrodziła się potrzeba ochrony danych osobowych, a rozwój społeczeństwa informacyjnego dodatkowo spotęgował tę potrzebę. Niewątpliwy wpływ na rozwój prawa do ochrony danych osobowych mieli dwaj bostońscy sędziowie, Samuel D. Warren oraz Louise D. Brainders, którzy w 1890 r. opublikowali artykuł pt. *The Right to Privacy*. Bardzo szybko dostrzeżono potrzebę szczegółowego uregulowania tej problematyki na gruncie prawa europejskiego. Pierwszym aktem prawnym poruszającym problematykę ochrony danych osobowych była Konwencja nr 108 [Konwencja nr 108]. Uchwalona później Dyrektywa 95/46 stała się podstawą do przetwarzania danych osobowych na obszarze państw należących do EOG przez ponad 20 lat [Dyrektywa 95/46]. Dyrektywa, jako wtórne źródło prawa, reguluje podstawowe zagadnienia, dając jednocześnie państwom członkowskim możliwość samodzielnego uregulowania poszczególnych zagadnień za pośrednictwem ustawodawstwa krajowego. W czasie powstawania dyrektywy Internet był już powszechnie stosowany, niemniej jego rozwój technologiczny w znaczący sposób wyprzedził rozwiązania prawne zaproponowane w dokumencie. Dyrektywa przewiduje znacznie węższy zakres ochrony w wirtualnym świecie, niż wynika to z rzeczywistych potrzeb. Przykłady stanowić mogą powszechnie dziś wykorzystywany monitoring czy urządzenia biometryczne. Ani dyrektywa, ani polskie ustawodawstwo nie przewidują rozwiązań prawnych wskazujących, w jakich okolicznościach i na jakiej podstawie można dokonywać przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w ten sposób. Podobnie zresztą w przypadku e-usług czy też portali społecznościowych. Od dłuższego czasu zwraca się uwagę, że obowiązujące przepisy nie zapewniają wystarczającej ochrony prawnej. Dodatkowo potrzebę tę potęguje rosnąca różnica standardów ochrony danych osobowych w poszczególnych państwach, zwłaszcza europejskich. Na tym tle zarysowała się propozycja stworzenia nowych ram prawnych mających bezpośrednie zastosowanie we

wszystkich państwach należących do EOG. Prace nad tekstem rozporządzenia [RODO] rozpoczęły się w 2012 r. i zakończyły się wejściem w życie dokumentu 27 kwietnia 2016 r. Od 25 maja 2018 r. we wszystkich państwach należących do EOG zaczną obowiązywać nowe standardy ochrony danych osobowych, przyznające osobom, których dane dotyczą, znacznie szerszy zakres ochrony. Przepisy rozporządzenia przewidują liczne nieznane dotąd rozwiązania prawne gwarantujące osobie, której dane dotyczą, znacznie szerszą ochronę. Przykładem jest chociażby konstrukcja prawa do bycia zapomnianym, gwarantująca osobie, której dane dotyczą, w określonych sytuacjach prawo do usunięcia jej danych. Konstrukcja ta ma na celu bardziej szczegółowe uregulowanie praw osób, których dane dotyczą, zapewnienie możliwości kontrolowania swoich danych oraz szerszej ochrony prawnej, w sytuacji, gdy dojdzie do naruszenia jej praw. Dążąc do zapewnienia osobie, której dane dotyczą, większej kontroli nad danymi, od maja 2018 r. zostały rozszerzone klauzule zgód na przetwarzanie danych osobowych oraz obowiązku informacyjnego, ciążącego na administratorach danych i podmiotach przetwarzających. Dodatkowo, w momencie wystąpienia naruszenia osoba, której dane dotyczą, będzie mogła żądać zaprzestania przetwarzania jej danych, a także wystąpić na drogę postępowania sądowego w celu uzyskania odszkodowania za naruszenie jej praw. Możliwości dochodzenia roszczeń w tak szerokim zakresie nie było w dotychczas obowiązujących przepisach prawa, podobnie jak kar finansowych dla administratorów danych, którzy nie przestrzegają obowiązujących przepisów prawa [Fischer, Sakowska-Baryła 2017]. W konsekwencji, mimo że przepisy zobowiązywały administratorów danych do przestrzegania standardów wynikających z ustawy, to jednak w praktyce były one bardzo trudne do wyegzekwowania. Wprowadzenie od maja 2018 r. odpowiedzialności finansowej w wysokości do 20 mln EUR niewątpliwie stanie się dla wielu podmiotów bodźcem zachęcającym do przestrzegania przepisów.

Nie ulega wątpliwości, że w cyberprzestrzeni przetwarza się dane osobowe na niespotykaną dotąd skalę. Dzieje się tak dlatego, że Internet służy przede wszystkim do wyszukiwania i przetwarzania informacji. Szybko okazało się, że pozornie łatwo dostępne informacje na temat osoby fizycznej dla innych podmiotów są bardzo cenne. Za sprawą Internetu na podstawie zebranych informacji o osobie możliwe staje się profilowanie klientów oraz dostosowywanie do ich potrzeb konkretnych produktów. Dzięki obserwacji odwiedzanych przez nas konkretnych stron możliwe jest zaproponowanie klientowi konkretnego towaru. Dlatego też pozornie mało istotna informacja (np. jakie

płatki śniadaniowe jemy) jest cennym źródłem informacji dla wszystkich koncernów handlowych zajmujących się produkcją tego produktu. Analiza naszego zachowania i aktywności w Sieci pozwala na przewidywanie naszych zachowań. Warto także pamiętać, że dzisiejszy poziom rozwoju technologicznego umożliwia zbieranie informacji na nasz temat już nie tylko za pośrednictwem Internetu, ale także sprzętu AGD, naszych smatrfonów, samochodów czy nawet elektrycznych zabawek naszych dzieci.

W rozporządzeniu ogólnym po raz pierwszy podjęto także próbę uregulowania oraz określenia ram prawnych profilowania. Ustawodawca unijny uznał, że co do zasady profilowanie jest niedopuszczalne. Legalne wykorzystywanie profilowania wymaga od administratora danych dysponowania zgodą osoby, której dane dotyczą. Profilowanie polega na zestawieniu określonego zachowania użytkownika z określonymi cechami (wiek, płeć, rasa). Na tej podstawie powstają określone profile zachowań, które są powszechnie wykorzystywane w handlu – określony produkt jest proponowany selektywnie wybranej grupie osób. Zgodnie z definicją zaproponowaną w rozporządzeniu ogólnym profilowaniem jest „każda forma automatycznego przetwarzania danych mająca służyć ocenie niektórych aspektów osobistych tej osoby fizycznej lub też analizie bądź przewidzenia zwłaszcza wyników w pracy, sytuacji ekonomicznej, miejsca przebywania, zdrowia, preferencji osobistych, wiarygodności lub zachowania tej osoby fizycznej" [art. 4 pkt 3a RODO].

Big Data

Jak już zostało nadmienione, Internet stanowi główne źródło pozyskiwania i przetwarzania informacji. W ten sposób powstają ogromne zbiory danych, które mogą być analizowane w różny sposób, w zależności od potrzeb. Wbrew powszechnej opinii Big Data nie jest anonimową informacją niemającą większego znaczenia. Z punktu widzenia ochrony danych osobowych to cenne informacje mające często status danych osobowych, w tym niejednokrotnie danych wrażliwych. Nie ulega wątpliwości, że w dobie postępującego rozwoju technologicznego wykorzystywanie Big Data może przynosić liczne korzyści oraz dawać szansę na rozwój w wielu obszarach społecznych, gospodarczych i politycznych, niemniej jednak stanowi również poważne zagrożenie dla prywatności osób fizycznych. Uświadamia to chociażby prosta analiza naszego najbliższego otoczenia, na podstawie której można stwierdzić, że w ostatnich latach powstało wiele rozwiązań ułatwiających lub skracających

naszą pracę [Kryśkiewicz 2017]. Powstałe rozwiązania budzą jednak wątpliwości z prawnego punktu widzenia, bowiem bardzo często w znaczący sposób ingerują w prywatność osoby fizycznej. Zdarza się też, że z prawa do prywatności rezygnujemy samodzielnie (umieszczając informacje na nasz temat).

Dużo większym zagrożeniem są jednak sytuacje, kiedy jesteśmy nieświadomi, że z prywatności zostaliśmy „okradzeni". Dostrzegając ten problem, ustawodawca unijny w rozporządzeniu ogólnym kładzie większy nacisk na to, by osoba, której dane dotyczą, miała większą wiedzę i świadomość, co dzieje się z jej danymi osobowymi. Bardzo często okazuje się, że dane zbierane są nadmiarowo bądź też przechowywane znacznie dłużej, niż jest to wymagane. Tymczasem, zgodnie z zasadą celowości, administrator danych powinien przetwarzać tylko te dane osobowe, które są mu potrzebne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane. Informacje o osobie nie powinny stanowić towaru wymiennego. Administrator danych nie może nimi swobodnie dysponować i przetwarzać ich w dowolny sposób. Administratorzy danych muszą mieć świadomość, że są odpowiedzialni za cały proces przetwarzania danych, od momentu ich zgromadzenia aż po usunięcie. Jakakolwiek ingerencja w dane osobowe, na przykład poprzez ich zmianę, powinna być odnotowywana, a osoba, której dane dotyczą, powinna zostać o tym fakcie poinformowana. Także udostępnianie bądź powierzanie danych osobowych powinno odbywać się wyłącznie na podstawie umowy, która stanowi podstawę prawną do przekazania danych. Fakt zawarcia pomiędzy podmiotami takiej umowy powinien zostać odnotowany we właściwym rejestrze. W sytuacjach, gdy wymaga tego przepis prawa, należy spełnić wobec osoby, której dane dotyczą, obowiązek informacyjny. Nałożenie na administratorów danych kar finansowych w przypadku nieprzestrzegania tych podstawowych zasad ma zmobilizować wszystkich administratorów danych, którzy dotychczas ich nie przestrzegali. Chociaż przepisy prawa zobowiązują administratorów danych do realizowania tego obowiązku od dawna, brak kar finansowych za jego nieprzestrzeganie determinuje niską skuteczność realizacji tego obowiązku. Wejście w życie rozporządzenia ogólnego wymusi na administratorach danych stosowanie środków technicznych i organizacyjnych adekwatnych do możliwego wystąpienia zagrożenia. Dziś wielu administratorów stosuje przypadkowe, nieprzemyślane rozwiązania, które dają jedynie złudne poczucie bezpieczeństwa. Rozporządzenie ogólne wymaga, by administrator danych zaplanował i wdrożył cały proces przetwarzania, tak by stanowiły spójną całość.

Możliwości wykorzystywania Big Data są dziś ogromne i dotyczą w coraz szerszym zakresie analiz naszego zachowania. Coraz powszechniejsze jest analizowanie sieci społecznościowych, przetwarzanie strumieni danych, wizualizacja danych.

Nie ulega wątpliwości, że wielu z nas nie zdaje sobie w ogóle sprawy ze skali tego zjawiska. Wciąż bardziej obawiamy się tradycyjnych zagrożeń, a nie tych występujących w wirtualnym świecie, choć skala szkód tych drugich może być znacznie większa i poważniejsza. Na podstawie Big Data możliwe jest stworzenie algorytmów badających nasze zachowanie w Internecie, a następnie na tej podstawie przedstawiane są nam dedykowane produkty bądź usługi. Nie ulega wątpliwości, że poza prawem do prywatności kolejny istotny problem dotyczy legalnego przetwarzania danych znajdujących się w zasobach Big Data. W praktyce okazuje się bowiem, że zgoda wyrażona przez osobę, której dane dotyczą, w określonym celu, jest dowolnie przetwarzana. Na tym tle bardzo szybko zaczęła się wykształcać praktyka „handlowania" danymi osobowymi i traktowanie ich jako łatwo dostępnego towaru.

Jak zostało zauważone, funkcjonowanie i wykorzystywanie Big Data niesie za sobą poważne ryzyko dla prywatności osób, których dane dotyczą. Przede wszystkim z uwagi na niezwykle łatwą i szybką utratę kontroli nad danymi osobowymi. Ze zjawiskiem tym mamy do czynienia wówczas, gdy nie wiemy, czy i komu dane zostają udostępniane bądź powierzane. Jak wynika z ostatnich badań przeprowadzonych na Uniwersytecie w Cambridge, na podstawie informacji zgromadzonych na Facebooku możliwe jest wskazanie orientacji seksualnej większości użytkowników, chociaż ta, uznana za daną wrażliwą, nigdzie nie jest ujawniana. Rozważając temat prawa do prywatności, nie sposób pominąć roli i znaczenia danych wrażliwych, które objęte są szczególnymi standardami ochrony. Zarówno na gruncie prawa krajowego, jak i międzynarodowego istnieje ogólny zakaz przetwarzania tego rodzaju danych poza wyliczonymi warunkami przewidzianymi w art. 9–10 RODO. Wśród nich wymieniana jest chociażby zgoda osoby, której dane dotyczą, która w wielu przypadkach bez wiedzy osoby, której dane dotyczą, stawała się podstawą do przetwarzania jej danych.

Przez wiele lat profilowanie było narzędziem pozwalającym na „bezkarne" pozyskiwanie i przetwarzanie danych osobowych. Stwarzało tym samym szansę szerokiego rozwoju Big Data. Wejście w życie rozporządzenia ogólnego umieści to zagadnienie w ramach prawnych. Przede wszystkim wprowa-

dzono możliwość złożenia sprzeciwu wobec czynności profilowania jej danych [art. 20 ust. 1 RODO].

Poza naruszeniem prawa do prywatności Big Data może także prowadzić w skrajnych przypadkach do dyskryminacji. Warto zwrócić uwagę, że tego typu zbiory tworzą pewne wyobrażenie o nas na podstawie zgromadzonych danych, które jednak nie zawsze będzie odzwierciedleniem rzeczywistości.

Wpływ Internetu na bezpieczeństwo danych osobowych

Rozpowszechnienie Internetu doprowadziło do wzmożonej aktywności człowieka w cyberprzestrzeni. Szczególnie widoczne stało się to w momencie powstania portali społecznościowych czy szeroko rozumianych e-usług. Za ich pośrednictwem stało się możliwe szybkie i tanie komunikowanie się z nieograniczoną liczbą osób bez potrzeby wychodzenia z domu. Cyberprzestrzeń zachęca nie tylko do podejmowania nowych inicjatyw w cyberprzestrzeni, które poza licznymi udogodnieniami stanowią także źródło nowych, nieznanych dotąd zagrożeń. W dobie rozwoju społeczeństwa informacyjnego to właśnie informacja o jednostce stanowi cenne dobro, za które liczne podmioty są gotowe zapłacić wysoką cenę. Chętne dzielenie się informacjami na nasz temat w Internecie doprowadziło do powstania nowych, nieznanych dotąd zagrożeń w obszarze bezpieczeństwa danych osobowych. W dobie rozwoju społeczeństwa informacyjnego utarł się pogląd, że nie ma informacji nieważnych, każda z nich jest ważna w zależności od tego, w jakim celu jej użyjemy. Pozornie mało istotna informacja zamieszczona na portalu społecznościowym, chociażby o tym, że wybieramy się na urlop, może być cenną informacją dla złodziei.

Jak zostało już wielokrotnie podkreślone, zamieszczane przez nas informacje stanowią cenne źródło informacji, które są zbierane i w zależności od potrzeb wykorzystywane przez różne podmioty. Dotyczy to już nie tylko informacji, które sami zamieszczamy, ale także tych, które zbierane są na podstawie naszej aktywności w cyberprzestrzeni, w tym naszych preferencji, odwiedzanych sklepów, oglądanych lub wybieranych towarów lub usług. Obserwowany przez nas rozwój technologiczny pozwala na zbieranie coraz bardziej szczegółowych informacji o naszej aktywności w cyberprzestrzeni. Te zaś, wykorzystywane w odpowiedni sposób, stanowią kartę przetargową dla firm oferujących nam swoje towary bądź usługi. Nie ulega wątpliwości, że stopień naszej aktywności w cyberprzestrzeni ma także wpływ na nasze bezpieczeństwo. Im jesteśmy bardziej aktywni, tym bardziej jesteśmy narażeni na naruszenie przysługujących nam praw. Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni jest

stosunkowo nowym obszarem aktywności państw. Wymaga od nich niewątpliwie większej elastyczności niż w przypadku pozostałych obszarów, na których sprawują jurysdykcję, a także zaangażowania nowych, skutecznych metod walki z zagrożeniami. Nie ulega wątpliwości, że cyberprzestrzeń jest miejscem specyficznym, wymagającym ciągłego monitorowania. Z dotychczasowych obserwacji wynika, że w cyberprzestrzeni każdego dnia powstają nowe, nieznane dotąd zagrożenia. To przestrzeń specyficzna, także z tego względu, że niejednokrotnie zdefiniowanie źródła zagrożenia oraz sprawcy bywa bardzo trudne. Bardzo często nie jesteśmy też w stanie przewidzieć źródła naruszenia. Zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni jest niezwykle złożonym zagadnieniem, czego najlepszym przykładem jest chociażby trudność w precyzyjnym określeniu, czym jest cyberprzestrzeń2. Na gruncie prawa międzynarodowego funkcjonuje wiele definicji cyberprzestrzeni. Niezależenie od przyjętej definicji zauważyć należy, że charakteryzuje ją :

- ponadnarodowy charakter,
- brak ograniczeń czasowych,
- większa anonimowość sprawcy,
- niski koszt użytkowania, pozwalający na nieograniczony dostęp do sieci.

Powyższe cechy decydują o atrakcyjności tego obszaru. Cyberterroryzm, phishing, pharming, kradzież tożsamości to tylko niektóre z możliwych zagrożeń. Nie ulega wątpliwości, że przestrzeń ta stała się atrakcyjna dla wielu przestępców, którzy coraz częściej dysponują narzędziami pozwalającymi wyrządzić poważne szkody nie tylko pojedynczym osobom, ale także państwom. Dodatkowym atutem zachęcającym przestępców do aktywności w cyberprzestrzeni jest brak przepisów prawnych kompleksowo regulujących funkcjonowanie w cyberprzestrzeni oraz ściganie przestępstw w tym obszarze. Przykładem jest chociażby cyberatak przeprowadzony na Estonię w 2007 r., który spowodował paraliż państwa na kilka dni. Jest to najlepszy przykład, obrazujący, jak poważne mogą być konsekwencje funkcjonowania w cyberprzestrzeni i jak ważne jest stworzenie mechanizmów, nie tylko ostrzegających o planowanym ataku, ale także procedur reagowania w przypadku jego wystąpienia.

Społeczność międzynarodowa zdaje sobie sprawę z trudności związanych z funkcjonowaniem w cyberprzestrzeni. Niemniej jednak sprzeczne interesy

[2] Definicje takie zostały opracowane m.in. przez Departament Obrony USA, francuską Agencję Bezpieczeństwa Sieci oraz Informacji (ANSSI) czy w Polityce Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 r.

poszczególnych państw oraz występujące dysproporcje w rozwoju technologicznym przesądzają o tym, że trudno jest wypracować wspólne stanowisko dotyczące bezpieczeństwa w tym obszarze. Należy mieć przy tym świadomość, że dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni jest możliwe wyłącznie poprzez wspólny wysiłek całej społeczności międzynarodowej. Samodzielne inicjatywy podejmowane przez poszczególne państwa z całą pewnością są niewystarczające i bardzo często mają charakter krótkofalowy. Aktywność państw powinna w większym zakresie skupić się na prostych, niedrogich rozwiązaniach, jak na przykład na podnoszeniu świadomości obywateli. Uświadamianie, czym jest cyberprzestrzeń, jakie zagrożenia związane są z funkcjonowaniem w tym obszarze, stanowi istotny krok w budowaniu bezpieczeństwa. Coraz częściej pojawiają się głosy wzywające państwa do podjęcia szerszej współpracy na rzecz cyberbezpieczeństwa. Chociaż widoczna jest większa aktywność podmiotów prawa międzynarodowego w tym obszarze (głównie UE, RE), to jednak działania te wydają się daleko niezadowalające. Przede wszystkim dlatego, że wypracowywane przez nie dokumenty charakteryzują się dużą ogólnością i nie wskazują konkretnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych[3].

Cyberprzestępczość dotyka w większym lub mniejszym stopniu wszystkie państwa, w tym również Polskę. Obecnie obowiązujące rozwiązania prawne gwarantujące bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni to jednak kropla w morzu potrzeb. Pierwsze przepisy odnoszące się do cyberbezpieczeństwa w Polsce zostały zawarte w Kodeksie karnym i dotyczyły penalizacji przestępstw komputerowych [Kodeks karny, art. 130]4. Liczne inicjatywy podejmowane w tym obszarze doprowadziły również do powstania Rządowego programu obrony cyberprzestrzeni na lata 2009–2011 oraz 2011–2016 czy Polityki Ochrony
Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej. W dokumentach skupiono się przede wszystkim na określeniu, czym jest cyberprzestrzeń, wskazaniu głównych źródeł zagrożeń w tym obszarze oraz zapewnieniu dążenia do zwiększenia bezpieczeństwa.

[3] W szczególności mowa o Konwencji o Cyberprzestępczości Rady Europy z 2001 r., Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r.

Bibliografia

Braciszewicz M. (2018), *Big Data w 2018 r. – kierunki rozwoju 2018 r.*, Business Intelligence [online], www.astrafox.pl, dostęp: 24.3.2018 .

Cytowski J (2011), *Sieci Peer-to-Peer- problem bezpieczeństwa* [w:] G. Szpor, *Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*.

Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz. U. L 28.

Fischer B., Sakowska-Baryła M. (2017), *Realizacja praw osób, których dane dotyczą*, na podstawie Rodo.

Grzelczak M., Lieder K. (2012), *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe", nr 22.

Konwencja nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzona w Strasburgu 28 stycznia 1981 r. [online], www.ispa.sejm.gov.pl.

Kosinski M., Stillwell D., Graepel T. (2013), *Private traits and attributes are predictable from digital records of human behawior*, PNAS Earl Edition [online], www.pnas.org/content/early/2013/03/06/1218772110, dostęp: 21.3.2018.

Kryśkiewicz Ł. (2017), *Big Data w biznesie – nowe możliwości analizy danych o kliencie* [online], www.di.com.pl., dostęp: 5.2.2018.

Ochrona Danych Osobowych w dobie Big Data, raport z konferencji 28.1.2016 r. [online], www.cyberlaw.pl., dostęp: 5.01.2018 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej jako: ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119, s. 1) – RODO.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. kodeks karny, Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **61–74**

Mirosław Banasik[1]
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej (cz. I)

Security of Central and Eastern Europe (Part I)

Abstract: Russia's imperial policy aims to revise the international order established after the end of the Cold War and rebuild the zone of influence. The aim of the article is to assess the security of the countries of Central and Eastern Europe in the aspect of threats coming from Russia. The article evaluates Moscow's strategic intentions and explains it as a way Russia can achieve its own goals.
Key words: Russia, imperial policy, Central and Eastern Europe, threats, strategy, armed forces.

Wstęp

Aneksja Krymu przez Federację Rosyjską (FR) w 2014 roku, destabilizacja wschodniej Ukrainy i militaryzacja Obwodu Kaliningradzkiego stanowią dla Europy, a szczególnie dla środkowo-wschodniej jej części, bezprecedensowe wyzwania w sferze bezpieczeństwa. Niekorzystne zjawiska zachodzą również wewnątrz terytorium państw europejskich i na ich granicach. W ostatnich kilku latach obserwuje się radykalizowanie Europy, ekstremizmy, brutalne ataki na ludzi prowadzone pod hasłami tzw. Państwa Islamskiego, a także narastające problemy związane z nienotowaną do tej pory skalą zjawisk migracyjnych. Oczekuje się, że poziom bezpieczeństwa będzie się stale obniżał ze względu na długotrwały i trudny do przewidzenia charakter zagrożeń oraz ich transnarodowy charakter [Xavier 2016, s. 7].

[1] miroslaw.banasik@interia.pl

Oceny ekspertów wskazują, że najgroźniejsze dla środkowo-wschodniej części Europy są zagrożenia płynące z imperialnej polityki Rosji, która zmierza do rewizji ładu międzynarodowego ustanowionego po zakończeniu zimnej wojny i odbudowy strefy wpływów. Dążąc do eskalacji dominacji w wymiarze strategicznym za pomocą wojny hybrydowej, której nieodłączną częścią jest wojna w cyberprzestrzeni, wywołuje się polityczne i militarne dysproporcje wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz pojedynczych jej członków. Polityka Władimira Putina zmierza nie tylko do podważania europejskich zasad prawa i utrzymania dominacji w byłych republikach Związku Radzieckiego, ale przede wszystkim do destabilizacji demokracji w Stanach Zjednoczonych i państwach europejskich, poprzez oddziaływanie w sferze informacyjnej. Moskwa prowadzi od 2008 roku zakrojoną na dużą skalę modernizację swoich sił zbrojnych, w tym nuklearnych, pozyskuje zdolności do prowadzenia agresywnych działań, angażuje siły zbrojne poza własnym terytorium i dąży do ustanowienia baz wojskowych zarówno w Europie, jak i poza nią [Lindley-French 2017, s. 11].

NATO w Europie szuka skutecznych środków potrzebnych do przeciwstawienia się ograniczonej wojnie prowadzonej przez FR. Z drugiej strony zdolności militarne Stanów Zjednoczonych w Europie stale się kurczą. Strategiczna spójność państw członkowskich staje pod znakiem zapytania, szczególnie po objęciu władzy przez Donalda Trumpa. Bezpieczeństwo państw członkowskich położonych w sąsiedztwie z Rosją znajduje się na najniższym poziomie od czasów zimnej wojny. Ze względu na różnicę w postrzeganiu zagrożeń oraz dwuznaczności wynikające z prowadzenia wojny hybrydowej wyraźnie narasta napięcie wokół mechanizmów obrony kolektywnej.

Wnioski wyciągnięte z konfliktu na Ukrainie wskazują, że w sytuacji gwałtownego wdarcia się w głąb terytorium sojuszniczego wojsk FR i prowadzenia otwartego konfliktu zbrojnego zagrożonego eskalacją nuklearną, reakcja Sojuszu ze względu na długie procesy decyzyjne i brak szybkich mechanizmów wdrażania procedur zarządzania kryzysowego będzie prawdopodobnie spóźniona. Nie może więc dziwić fakt, że niektóre państwa członkowskie, szczególnie te odczuwające największe zagrożenia ze strony FR, są skłonne do rekonstrukcji własnych mechanizmów obronnych, ponoszenia większych obciążeń finansowych na bezpieczeństwo i pozyskiwania nowych, kosztownych systemów uzbrojenia (na przykład obrony przeciwrakietowej) czy deklarowania gotowości do rozmieszczenia na własnym terytorium taktycznej broni jądrowej [Doran 2017, s. 8].

Tak zidentyfikowana sytuacja problemowa prowadzi do sformułowania głównego problemu badawczego, który brzmi: *Jaka jest ocena bezpieczeństwa państw Europy Środkowo-Wschodniej w sytuacji prowadzonej przez Rosję agresywnej polityki przeciwko Zachodowi?* Aby rozwiązać główny problem badawczy, poddano go defragmentacji, w rezultacie czego sformułowano następujące problemy szczegółowe:

1. Jak ocenia się strategiczne zamiary Rosji wobec państw obszaru euroatlantyckiego i Europy Środkowo-Wschodniej?
2. W jaki sposób Rosja może osiągać własne cele strategiczne?
3. Jakie wyzwania strategiczne stoją przed NATO?
4. Jakie są pożądane kierunki adaptacji NATO do zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych?

Celem badań, których rezultaty – w przypadku dwóch pierwszych problemów – przedstawiono w niniejszym artykule, było dokonanie oceny zagrożeń dla państw Europy Środkowo-Wschodniej płynących ze wschodu oraz zidentyfikowanie przedsięwzięć adaptacyjnych, które powinien podjąć Sojusz Północnoatlantycki, aby zapewnić bezpieczeństwo międzynarodowe w warunkach agresywnych wobec Zachodu zamiarów strategicznych Rosji. Rozwiązanie dwóch kolejnych problemów badawczych będzie zaprezentowane w drugiej części artykułu.

Ocena rosyjskich zamiarów strategicznych

Polityka Władimira Putina zmierza do odbudowy imperialnej potęgi Rosji i zmiany międzynarodowego ładu ukształtowanego po zakończeniu zimnej wojny, co bezpośrednio przekłada się na pojawianie się ryzyka dla globalnego środowisku bezpieczeństwa. Ambicje Moskwy są zaspokajane głównie dzięki zdolnym do działań ekspedycyjnych rosyjskim siłom zbrojnym i zręcznym zabiegom dyplomatycznym. Te dwa stosowane przez Kreml narzędzia strategiczne sprawiają, że rosyjskie interesy są zagwarantowane bez praktycznie żadnych konsekwencji międzynarodowych. Konwencjonalne siły zbrojne, traktowane jako instrument polityczny, są zdolne nie tylko do prowadzenia klasycznych działań militarnych, ale również stosownie do sytuacji i celów strategicznych, poprzez działania nieregularne i niekonwencjonalne, zarówno kinetyczne, jak i niekinetyczne, mogą odstraszać, zastraszać, dominować, zapewniać lub odwodzić innych aktorów od własnych zamiarów w rywalizacji o globalną dominację [Renz 2016, s. 27].

Rosyjskie siły zbrojne odegrały główną rolę w wojnie z Gruzją w 2008 roku w trakcie aneksji Krymu w 2014 roku oraz przy wywołaniu sztucznej rewolty separatystycznej na wschodniej Ukrainie. Działania te uniemożliwiły jej integrowanie się ze strukturami Europy Zachodniej, bynajmniej w perspektywie najbliższych kilku lat [Dzarasov 2017, s. 13]. Rosyjska ofensywa na Ukrainie potwierdziła ukształtowany za czasów Związku Radzieckiego trend projekcji siły poza granicami Rosji. Kolejna interwencja rosyjskich sił zbrojnych w Syrii wzmocniła reżim Baszszara al-Asada i miała doprowadzić opinię międzynarodową do przekonania, że rozwiązywanie globalnych problemów bezpieczeństwa nie jest możliwe bez udziału Rosji [Trenin 2016]. Z drugiej strony doprowadziła do przerwania monopolu Stanów Zjednoczonych na interwencje międzynarodowe.

Federacja Rosyjska traktuje Stany Zjednoczone i NATO jako główne podmioty stanowiące bezpośrednie zagrożenia dla własnego bezpieczeństwa i oskarża Zachód o stosowanie podwójnych standardów międzynarodowych, co było bezpośrednią przyczyną kolorowych rewolucji, nazywanych również *Wiosną Arabską*. Ponadto uważa, że Sojusz dyskredytuje Rosję na arenie międzynarodowej i agresywnie przybliża infrastrukturę militarną do granic Federacji Rosyjskiej [Dekret… 2015]. Szczególny niepokój wywołuje w Rosji instalacja systemów przeciwrakietowych w Europie Wschodniej i dążenia USA do rozwijania strategicznych nienuklearnych systemów precyzyjnego rażenia, a także rozmieszczenie broni w przestrzeni kosmicznej [Lukyanov 2016].

Rosja oficjalnie twierdzi, że NATO przejęło postkomunistyczne państwa, które aktualnie zagrażają bezpieczeństwu jej granic. Nie bierze jednak pod uwagę argumentów, że przystąpienie do Sojuszu odbyło się dobrowolnie i żadne z państw sąsiednich nie rości sobie praw ani do rosyjskiego terytorium, ani do rosyjskich zasobów. Chodzi tu bardziej o ambicje W. Putina do kontrolowania obszaru postsowieckiego i blokowania wszelkich inicjatyw zbliżania się sąsiadów do Zachodu niż o realne zagrożenie dla bezpieczeństwa Rosji. Rzeczywistym powodem, dla którego państwa szukały schronienia w organizacjach międzynarodowych, było uniezależnienie się od relacji z Moskwą opartych na szantażu, przekupstwie i zastraszaniu [Bugajski 2018].

W ocenach ekspertów największą obawę Rosji budzi promowanie i rozszerzanie przez NATO strefy europejskiego bezpieczeństwa, która bezpośrednio zagraża dyktaturze W. Putina. Przerażenie Kremla w 2014 roku wywołała perspektywa transformacji poprzez Ukrainę demokratycznych wartości i promowania atrakcyjnego modelu życia obywateli państw będących członkami Unii

Europejskiej i NATO. Ewentualny ekonomiczny i demokratyczny sukces międzynarodowo zintegrowanej Ukrainy oznaczałby utratę kontroli Kremla nad wieloma federalnymi regionami. Ukraina jest przykładem na to, że Rosja będzie karała każde państwo znajdujące się w rosyjskiej strefie wpływów, którego ambicją będzie uniezależnienie się i dążenie do integracji z Zachodem. Uwzględniając przytoczone argumenty można dojść do wniosku, że putinowska Moskwa nie postrzega NATO jako partnera, ale raczej jako głównego rywala o dominację nad terytorium Europy Wschodniej i podmiot kreujący egzystencjonalne zagrożenia polityczne dla Rosji [Bugajski 2018].

Rosja, poprzez wykreowanie Euroazjatyckiego bloku państw, dąży do wzmocnienia własnej pozycji na arenie międzynarodowej i liczy na zmianę globalnego układu sił. Wizja świata według W. Putina opiera się na pojałtańskim porządku, gwarantującym stabilność i bezpieczeństwo. Stoi ona w sprzeczności z zasadami porządku postzimnowojennego i poddaje w wątpliwość suwerenność małych i średnich państw. Rosja w swojej polityce międzynarodowej i dążeniach do regionalnej dominacji traktuje te państwa nie podmiotowo, a przedmiotowo [Vladimir… 2015].

Celem strategicznym Rosji jest osłabienie Zachodu i zmiana europejskiego porządku bezpieczeństwa (euroazjatyckiego). Moskwa będzie prawdopodobnie dążyła do ograniczenia obecności Stanów Zjednoczonych w Europie, podważenia wiarygodności NATO i dezintegracji Unii Europejskiej. Rosja postrzega Stany Zjednoczone, NATO i Unię Europejską jako relatywnie słabe podmioty i będzie dążyła do wykorzystania występujących w nich podziałów. Moskwa wszelkimi sposobami będzie dążyła do tego, aby USA koncentrowały się na własnych sprawach wewnętrznych i nie były skłonne do politycznego angażowania się w sprawy europejskie oraz redukowały potencjał wojsk stacjonujących w Europie. Polityczny, ekonomiczny i społeczny kryzys europejski i narastające podziały wewnątrz Unii Europejskiej oraz zmniejszający się budżet z powodu Brexitu nie będzie sprzyjał angażowaniu się państw członkowskich w jakikolwiek konflikt międzynarodowy. Rosja w relacjach z Zachodem będzie prawdopodobnie w pierwszej kolejności dążyła do osiągania własnych celów za pomocą instrumentów niemilitarnego oddziaływania i posługiwała się sprawdzonymi metodami, takimi jak korupcja, szpiegostwo, działania wywrotowe czy propaganda i dezinformacja zmierzająca do pogłębienia występujących podziałów politycznych w NATO i UE oraz próbowała wbić klin w relacje euroatlantyckie [Gotkowska 2017, s. 3].

Środki militarne są dla Moskwy tak samo ważne jak polityczne. Nie można wykluczać wykorzystania sił zbrojnych i prowadzenia wojny z Zachodem. Demonstracja rosyjskich zamiarów i zdolności do efektywnego użycia niewielkich liczebnie konwencjonalnych sił zbrojnych, zdolnych do destabilizacji sąsiednich państw i dyskredytacji instytucji bezpieczeństwa zbiorowego jest dowodem na to, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej rzeczywiście mogą realnie odczuwać zagrożenia płynące ze wschodu. Konflikty z udziałem Rosji, które miały miejsce na przestrzeni ostatniej dekady, a właściwie kilku ostatnich lat, są również sygnałem o możliwości użycia broni nuklearnej wobec NATO. Stale modernizowany jej potencjał zajmuje ważne miejsce w osiąganiu celów strategicznych Moskwy. Rosja posiada liczną infrastrukturę i zdolności do produkcji znacznej liczby głowic nuklearnych rocznie[2].

Wnioski z przeprowadzonych badań wskazują, że w konfliktach z sąsiednimi krajami FR może stosować wojnę konwencjonalną w połączeniu z możliwością agresywnego użycia broni nuklearnej. Ocenia się, że wojna konwencjonalna będzie miała ograniczony charakter, polegający na gwałtownych działaniach militarnych skutkujących zajęcie ograniczonego terytorium. Rosja będzie raczej dążyła do fragmentacji Europy mimo to, że posiada zdolności na przykład do błyskawicznego zajęcia całego terytorium wszystkich państw bałtyckich [Shlapak 2016]. Częściowo zajęte terytorium sojusznicze pozwoli Rosji na zrealizowanego ambitnego w swoim zakresie planu kontroli sąsiednich państw, a jednocześnie obniży ryzyko konfrontacji na wielką skalę z NATO, co mogłoby przynieść niepożądane przez Moskwę długotrwałe i destrukcyjne efekty [Doran 2017, s. 41]. Aby uniknąć bezpośredniej odpowiedzialności i jednocześnie doprowadzić do zaniechania przez NATO jednoznacznej odpowiedzi, rosyjskie działania będą miały zawsze ograniczony charakter, a agresja będzie oscylować pomiędzy wyraźnymi granicami wojny i pokoju, co jest charakterystyczne dla wojen prowadzonych w szarej strefie [Banasik 2018, ss. 37–50]. Należy oczekiwać, że stan końcowy działań FR będzie raczej nieograniczony i będzie zmierzał do destrukcji porządku europejskiego poprzez zastosowanie ograniczonych środków. Rosyjska wojna ograniczona prowadzona przeciwko Zachodowi, nazywana w literaturze również

[2] Szacuje się, że obecnie Rosja jest w posiadaniu około 2 000 różnego typu głowic. Mogą być one przenoszone za pomocą rakiet powietrze-ziemie, pocisków balistycznych krótkiego zasięgu, bombowców strategicznych i taktycznych oraz lotnictwo morskie uzbrojone w bomby grawitacyjne, a także różnego typu okręty uzbrojone w pociski balistyczne, rakietowe, przeciwlotnicze i przeciwokrętowe. Wiele głowic może być też przenoszonych za pomocą pocisków zwalczających rakiety balistyczne [Russia… 2017, s. 31].

hybrydową [Banasik 2018], może dotyczyć zarówno jednego, jak i kilku państw NATO jednocześnie. Takie działania mogą postawić sojuszników w trudnej pozycji. Zamiast prowadzić obronę terytorium traktatowego poszkodowane państwa będą zmuszone do działań ofensywnych, mających na celu wyparcie rosyjskich sił zbrojnych, bez względu na to, czy będą to czy wyraźnie oznakowani żołnierze, czy też nie. Z drugiej strony mniejsze znaczenie będzie miał obszar podbitego terytorium, w przeciwieństwie do czasu jego zajęcia. Im szybciej to zrobią rosyjskie siły zbrojne, tym większe jest prawdopodobieństwo, że siły sojusznicze będą miały większe problemy z zebraniem wystarczających wojsk zdolnych do odparcia agresji [Doran 2017, s. 42].

Rosja łączyć będzie działania klasyczne z demonstrowaniem gotowości do agresywnego użycia broni nuklearnej, stosując zasadę od eskalacji do deeskalacji. Oznacza to, że może w pierwszej kolejności użyć lub zagrozić użyciem broni nuklearnej, aby zmusić Sojusz do zaniechania udziału w konflikcie lub zmniejszyć intensywność podejmowanych wysiłków militarnych. Rosyjska doktryna militarna dopuszcza stosowanie broni nuklearnej na wszystkich poziomach prowadzenia walki. Nie jest traktowana jako narzędzie rezerwowe w przypadku poniesionej klęski wojsk konwencjonalnych bądź przeciwko innemu oponentowi również stosującemu tę samą broń [Doktryna… 2015]. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że może być ona użyta przez Rosję na każdym poziomie eskalacji konfliktu [Doran 2017, s. 42]. Nie można więc zadawać pytania, czy Rosja może stosować broń nuklearną w działaniach operacyjnych lub w celach odstraszania Sojuszu. W rosyjskiej percepcji i zasadach rozstrzygania konfliktów, może być ona stosowana w każdych warunkach operacyjnych. Również w niekorzystnej dla Rosji sytuacji prowadzenia wojny ograniczonej. Potwierdzeniem tej tezy jest utrzymywanie przez Moskwę ogromnego i różnorodnego arsenału nuklearnej broni niestrategicznej [Doran 2017, s. 42]. W relacjach strategicznych pomiędzy Rosją a krajami Europy Wschodniej występuje zjawisko asymetrii. Polega ono na tym, że państwa te są skupione wokół NATO, natomiast FR praktycznie nie ma sojuszników. Innymi słowy Moskwa może zagrażać Stanom Zjednoczonym w sposób pośredni, wykorzystując słabości występujące wśród sojuszników europejskich. Z powyższych dysproporcji wynika wniosek, że Stany Zjednoczone powinny być zainteresowane utrzymaniem wiarygodnych zdolności do odstraszania Rosji w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Z drugiej strony stawia to Rosję w uprzywilejowanej pozycji. Jakiekolwiek zagrożenia kierowane w stronę państw regionu będących członkami NATO lub prowadzenie wobec nich ograniczonej wojny

pośrednio uderza w Stany Zjednoczone i innych członków NATO. Z kolei jakakolwiek odpowiedź sojusznicza generuje wysokie koszty zaangażowania się w konflikt o dużej skali. Tak więc asymetria sojusznicza jest równocześnie asymetrią wiarygodności. Im węższe będą rosyjskie zagrożenia, ukierunkowane na wyselekcjonowane obiekty, tym trudniejsza będzie odstraszanie i przygotowanie przez NATO stosownej odpowiedzi [Doran 2017, s. 45].

Możliwe sposoby rozstrzygania przez Rosję konfliktów

Wnioski z oceny konfliktów, w których brały udział siły zbrojne oraz ocena dokumentów doktrynalnych wskazują, że w rosyjskiej percepcji dotyczącej sposobów rozstrzygania współczesnych konfliktów i prowadzenia wojny zaszły głębokie przeobrażenia. Rosja preferuje prowadzenie wojny bez jej wcześniejszej deklaracji. Coraz większą rolę odgrywają w niej podmioty niemilitarne, które są zazwyczaj efektywniejsze niż regularne siły zbrojne. Duże znaczenie przywiązuje się do działań asymetrycznych i niekinetycznych [Banasik 2018]. Walerij Gierasimow, powołując się na doświadczenia wiosny arabskiej, utrzymuje, że przy pomocy działań zastępczych tzw. *proxy war*, w których zaangażowane są służby atakującego można skutecznie doprowadzić do upadku państwa, a wojna hybrydowa stała się obecnie podstawowym narzędziem strategicznym. Cele polityczne walki są ograniczone, mimo to rywalizacja o dominację odbywa się praktycznie we wszystkich sferach funkcjonowania państwa, a szczególnie w sferze informacyjnej [Bartles 2016]. Rosyjscy liderzy militarni dostrzegają trend polegający na dużej dynamice przekształcania lokalnych konfliktów i sytuacji kryzysowych w wojny lokalne, a nawet globalne. Według poglądów rosyjskich strategów współczesne konflikty będą się charakteryzowały destrukcyjnymi, bezkontaktowymi, precyzyjnymi uderzeniami na infrastrukturę wojskową i cywilną położoną na całym obszarze atakowanego państwa. Kinetyczne uderzenia rozstrzygające będą poprzedzone działaniami niekinetycznymi, głównie operacjami informacyjnymi i walką elektroniczną. Operacje w cyberprzestrzeni będą dominującą sferą rywalizacji, w której narastające efekty niebezpośrednie będą gwałtownie paraliżowały atakowaną stronę [Chekinov 2015].

Rosyjskie podejście do rozstrzygania współczesnych konfliktów jest wieloaspektowe i jest koncepcyjnie asymetryczne w porównaniu do myślenia zachodnich strategów. Rosyjska wojna hybrydowa narzuca integrowanie, a nie tylko koordynowanie cywilnego i militarnego wymiaru konfliktu. Wszystkie

instrumenty oddziaływania, będące w dyspozycji atakującego państwa i podporządkowanych podmiotów, realizują pojedyncze i zespołowe procesy zastraszania, perswazji i wymuszania. Zachodnia szkoła myślenia strategicznego postrzega konflikt i wojnę jako zjawisko z konieczności ograniczone, gdyż wojnę prowadzi się po to, aby osiągać stan pokoju. Dlatego też zakłada się proporcjonalne użycie siły ukierunkowane na zakończenie działań wojennych [Lebrum 2017]. Rosyjska, podobnie jak chińska strategia [Liang 1999] prowadzenia walki (nieograniczonej do starcia zbrojnego dwóch przeciwstawnych stron) zakładają istnienie continuum niekończącej się konfrontacji strategicznej pomiędzy granicami wojny a pokoju, co oddaje sens rosyjskiej asertywności iluzorycznego mocarstwa.

Zmiany w charakterze prowadzonych wojen spowodowały pojawienie się w publikacji Andrey Kartapalova sformułowania *wojna nowego typu*. Rosyjski generał wyjaśnił, że obecnie konflikty są rozłożone w czasie i prowadzenie niebezpośrednich działań skutkuje obniżeniem morale i wywołuje określone szkody po stronie przeciwnika bez potrzeby użycia sił zbrojnych. W początkowej fazie wojny nowego typu stosuje się presję polityczną, ekonomiczną, informacyjną i psychologiczną, które między innymi prowadzą do dezorientacji liderów militarnych [Kurz 2017, s. 94]. Autor publikacji wojnę hybrydową traktuje jako działania niebezpośrednie i utrzymuje, że w odpowiedzi na zdolności sił zbrojnych USA do wykonywania globalnych, strategicznych, precyzyjnych uderzeń nienuklearnych w Rosji opracowano koncepcję asymetrycznych sposobów stawiania czoła nowym zagrożeniom. Obejmują one między innymi użycie wojsk i służb specjalnych, agentów, kreowanie różnego rodzaju efektów informacyjnych oraz innych efektów niemilitarnych. W zamyśle rosyjskich strategów znajduje się wykreowanie operacji niesymetrycznych, stosownie do rodzaju konfliktu, w który będzie zaangażowana FR. Następnie stosownym instrumentom i podmiotom oddziaływania będą przydzielane określone zadania, ściśle zsynchronizowane co do obiektu, miejsca i czasu aktywności [Картаполов 2015, s. 36]. A.V. Kartapalov odnotowuje, że operacje asymetryczne są nieodłącznie przypisane do sytuacji, w których ekonomiczne, dyplomatyczne, informacyjne i niebezpośrednie oddziaływanie sił zbrojnych osłabi na tyle przeciwnika, posiadającego militarną i techniczną przewagę, aby można było podjąć bezpośrednią walkę, stosownie do posiadanych zasobów [Картаполов 2015, s. 35].

Działania asymetryczne będą prowadzone w celu eliminowania bądź neutralizowania przewagi przeciwnika i wyrządzenia mu jak największych szkód

przy jak najmniejszych kosztach własnych. Osiągać się to będzie poprzez utrzymanie w tajemnicy przygotowywań operacyjnych, identyfikowanie występujących słabości i wykorzystanie przeciwko nim zabronionych środków. Ponadto dążyć się będzie do koncentracji wysiłków w wybranym miejscu i czasie i wykonywać uderzenia w najbardziej wrażliwe na oddziaływanie miejsca przeciwnika. Identyfikować i oddziaływać w najsłabsze jego punkty. Narzucać przeciwnikowi własną wolę i własny sposób rozstrzygania konfliktu oraz ekonomiczne dysponować własnymi resursami. Działania asymetryczne powinny w konsekwencji doprowadzić do osiągnięcia dominacji lub co najmniej do wyrównania szans w prowadzonej rywalizacji [Картаполов 2015, s. 36].

W doktrynie militarnej FR, po raz pierwszy od upadku Związku Radzieckiego, dostrzec można zapisy związane z prowadzeniem odstraszania nienuklearnego. W opinii wojskowych panuje przekonanie, że wysokiej gotowości konwencjonalne siły zbrojne mogą w dowolnym miejscu dokonać poważnych, nieakceptowalnych zniszczeń, w tym w systemie ekonomicznym przeciwnika. Strategia prowadzenia walki przewiduje użycie sił zbrojnych zarówno w sposób bezpośredni, jak i niebezpośredni. Szczególną uwagę przywiązuje się do prowadzenia operacji psychologicznych i skierowanych przeciwko technice bojowej przeciwnika, a także wpływania na opinię publiczną i obniżania woli społeczeństwa do stawiania oporu.

Wnioski z przeprowadzonych badań wskazują, że Rosja prawdopodobnie będzie również w przyszłości traktowała siły zbrojne jako instrument polityki. Pozyskane zdolności w ramach prowadzonej od 2010 roku transformacji i osiąganie zdolności do działań ekspedycyjnych, stwarzają ku temu nowe możliwości, co potwierdzają działania Rosji przeprowadzone w Syrii. Im większy wachlarz zdolności militarnych, tym większy zakres możliwych opcji ich użycia i osiągania bardziej różnorodnych celów politycznych. Stwarza to niekomfortową sytuację dla NATO i ich sojuszników. Bowiem tak długo, jak będzie obowiązywało prawo do użycia sił zbrojnych w polityce międzynarodowej, tak długo nikt nie powstrzyma Rosji od uciekania się do ich stosowania [Renz 2016, s. 33]. Doświadczenia ukraińskie pokazują, że opinia międzynarodowa zaakceptowała nie tylko siłowe rozstrzygnięcia, ale również pogwałcenie obowiązujących norm prawnych. Wskazują również na występowanie dychotomii dotyczących wykorzystania sił zbrojnych przez Rosję i NATO. Sojusz stosuje siły zbrojne w ostateczności, to znaczy tylko wtedy, gdy zawiodą inne środki zastosowane przy rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Rosja robi to w pierwszej kolejności. W prowadzonej operacji nie ma większego znacze-

nia, czy siły zbrojne są oznakowane czy działają pod przykryciem i w sposób zamaskowany prowadzoną swoją działalność.

Dokonane oceny wskazują, że raczej wątpliwym jest, aby jedynie za pomocą ofensywnych zdolności sił zbrojnych i dzięki efektywności wykorzystania tego instrumentu oddziaływania międzynarodowego, Rosja stała się światowym mocarstwem. Z drugiej strony siły zbrojne przecież nie są panaceum na osiąganie wszystkich, możliwych celów politycznych. Tego typu błędne z założenia myślenie szybko mogłoby doprowadzić do bezpośredniej konfrontacji z NATO, co z założenia miałoby dewastujące konsekwencje i raczej dobrze nie służyłoby rosyjskim interesom. Przykład Krymu pokazuje kluczową rolę sił zbrojnych w podbijaniu terytorium. Biorąc jednak pod uwagę historyczne doświadczenia Związku Radzieckiego, nigdy nie odnotowano użycia sił zbrojnych w celu ekspansji własnego terytorium. Wydaje się, że aneksję Krymu należy traktować jako wyjątek, a nie regułę w prowadzeniu polityki zagranicznej Rosji [Renz 2016, s. 33]. Nigdy jednak nie można całkowicie wykluczyć tej opcji.

Wnioski

Ocena wniosków z przeprowadzonych badań skłania do postawienia tezy, że Rosja swój wektor polityczny będzie koncentrowała na Europie, a szczególnie na najbliższych sąsiadach. Nie należy oczekiwać, że zrezygnuje, co najmniej w pespektywie najbliższych kilku lat, z aspiracji do ustanowienia własnej strefy wpływów poprzez wykreowanie szarej strefy w relacjach z Zachodem. Ze względów historycznych i strategicznych, z całą pewnością będzie się koncentrowała na Europie Środkowo-Wschodniej, w tym na państwach bałtyckich. Największe zagrożenie dla Rosji stanowi ekspansja demokracji, prawa i transparentnego porządku Zachodu wspartego amerykańską siłą militarną. Należy więc sądzić, że w najbliższej perspektywie Rosja będzie się koncentrowała na tworzeniu wszelkich możliwych podziałów w systemie politycznym [Wróbel 2018] i ekonomicznym Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich. Rosja w osiąganiu własnych celów strategicznych będzie dążyła do wywierania presji militarnej na nową administrację amerykańską. Prowokacyjne zachowania rosyjskich sił powietrznych, marynarki wojennej w regionie Morza Bałtyckiego będą narastały, co może doprowadzić do ryzyka niezamierzonej konfrontacji pomiędzy siłami zbrojnym Rosji a NATO, rozmieszczonymi we wschodnim rejonie odpowiedzialności traktatowej [Gotkowska 2017, s. 7]. Najgorszy

scenariusz zakłada ograniczoną agresję skierowaną przeciwko integralności terytorialnej państw Europy Środkowo-Wschodniej. Takie działania mogą opierać się na założeniu, że Stany Zjednoczone i państwa Europy Zachodniej będą niechętne do reagowania i będą sceptycznie podchodziły do angażowania się w konflikt, próbując zawrzeć z Rosją nowy, geopolityczny układ [Gotkowska 2017, s. 7].

Rosja w dalszym ciągu będzie wykorzystywała siły zbrojne do osiągania celów strategicznych nakreślonych przez polityków. Nowe zdolności pozyskane dzięki ciągłej modernizacji armii ułatwią hipotetyczne oddziaływanie na państwa Europy Środkowo-Wschodniej i prowadzenie operacji o charakterze ekspedycyjnym. Rosyjskie siły zbrojne stale doskonalą swoją strukturę oraz strategię i taktykę operowania. Na szeroką skalę stosują działania asymetryczne i niebezpośrednie oraz wykorzystują cyberprzestrzeń. Równolegle Rosja jest skłonna nie tylko do zastraszania, ale i rzeczywistego wykorzystania broni nuklearnej do wsparcia operacyjnych działań konwencjonalnych.

Bibliografia

Banasik M. (2018), *Wojna hybrydowa i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, Warszawa.

Bartles Ch.K. (2016), *Getting Gerasimov Right*, „Military Review", January-February, ss. 30–38 [online], https://community.apan.org/cfs-file/__key/docpreview-s/00-00-00-11-18/20151229-Bartles-_2D00_-Getting-Gerasimov-Right.pdf, dostęp: 18.02.2018.

Bugajski J. (2018), *Why Moscow fears NATO*, Center for European Policy Analysis, Washington [online] http://cepa.org/EuropesEdge/Why-Moscow-fears-NATO, dostęp: 18.02.2018.

Chekinov S.G., Bogdanov S.A. (2015), *The Nature and Content of a New-Generation War*, Military thought, ss. 12–23 [online], http://www.eastviewpress.com/Files/MT_FROM%20THE%20CURRENT%20ISSUE_No.4_2013.pdf, dostęp: 18.02.2018.

Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej o Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej (2015), Moskwa [online], https://poland.mid.ru/web/polska_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej/-/asset_publisher/x9WG6FhjehkG/content/strategia-bezpieczenstwa-narodowego-federacji-rosyjskiej?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fpoland.mid.ru%3A443%2Fweb%2Fpolska_pl%2Fkoncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_x9WG6FhjehkG%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1, dostęp: 18.02.2018.

Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej (2015), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/35_KBN_DOKTRYNA_ROSJI.pdf, dostęp: 18.02.2018.

Doran P.B., Bugajski J., Brown M.S. (2017), *Strengthening Strategic Security in Central and Eastern Europe*, Center for European Policy Analysis, Washington and Warsaw [online], https://cepa.ecms.pl/files/?id_plik=4896, dostęp: 16.02.2018.

Dzarasov R.S. (2017), *Russian neo-revisionist strategy and the Eurasian Project*, Cambridge „Journal of Eurasian Studies", Cambridge, ss. 1–15 [online], https://www.veruscript.com/api/files/17f5f28f-03bc-11e7-b3ad-0242ac110002/download, dostęp: 18.02.2018.

Gotkowska J., Szymański P. (2017), *Russia and the security in the Baltic Sea region. Some recommendations for policy-makers*, „Baltic Sea Region Policy Briefing", series 1, Warszawa, ss. 1–10 [online], http://www.centrumbalticum.org/files/2157/BSR_Policy_Briefing_1_2017.pdf, dostęp: 18.02.2018.

Kurz R.W. (2017), *Ukraine's Hidden Battlefield*, Fort Leavenworth, ss. 93–99 [online] https://community.apan.org/cfs-file/__key/docpreview-s/00-00-00-10-49/20170426-Kurz-_2D00_-Ukraines-Hidden-Battlefield.pdf, dostęp: 18.02.2018.

Lebrum M. (2017), *Sitting on the Fence: The „Hybrid" Moment*, Blog, Hybrid Threats, Security & Resilience, Russia, NATO, European Union, Comprehensive Security, 11.10. [online], https://www.icds.ee/blog/article/sitting-on-the-fence-the-hybrid-moment/, dostęp: 18.02.2018.

Liang Q, Xiangsui W. (1999), *Unrestricted Warfare*, Beijing [online], https://ia800201.us.archive.org/0/items/Unrestricted_Warfare_Qiao_Liang_and_Wang_Xiangsui/Unrestricted_Warfare_Qiao_Liang_and_Wang_Xiangsui.pdf, dostęp: 18.02.2018.

Lindley-French J. (2017), *One Alliance. The Future Tasks of the Adapted Alliance*, Final Report GLOBSEC NATO Adaptation Initiative [online] https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2017/11/GNAI-Final-Report-Nov-2017.pdf, dostęp: 16.02.2018.

Lukyanov F. (2016), *The Quest to Restore Russia's Rightful Place*, Foreign Affairs May/June [online], https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-04-18/putins-foreign-policy, dostęp: 18.02.2018.

Renz B. (2016), *Why Russia is reviving its conventional military power*, „Parameters", 46 (2), Nottingham, ss. 23–36 [online] http://eprints.nottingham.ac.uk/35963/1/Renz%20-%20Why%20Russia%20is%20reviving%20its%20conventional%20military%20power%202016.pdf, dostęp: 18.02.2018.

Russia Military Power. Building a Military to Support Great Power Aspirations (2017), Defense Intelligence Agency, Washington 2017 [online], http://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/Russia%20Military%20Power%20Report%202017.pdf, dostęp: 18.02.2018.

Shlapak D.A., Johnson M.W. (2016), *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank*, Santa Monic [online], https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf, dostęp: 18.02.2018.

Trenin D. (2016), *The Revival of the Russian Military. How Moscow Reloaded*, Foreign Affairs May/June [online], https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-04-18/revival-russian-military, dostęp: 18.02.2018.

Vladimir Putin took part in the plenary meeting of the 70th session of the UN General Assembly in New York (2015), Portal President of Russia, 28.09. [online], http://en.kremlin.ru/events/president/news/50385, dostęp: 18.02.2018.

Wróbel A. (2018), *Rosja ostrzega: Zawsze reagujemy działaniami symetrycznymi,* Portal Interia [online], http://fakty.interia.pl/swiat/news-rosja-ostrzega-zawsze-reagujemy-dzialaniami-symetrycznymi,nld,2548070, dostęp: 18.02.2018.

Xavier A.I. (2016), *The (Post) Warsaw NATO Strategy and The Eastern Flank: A Perspective From The South*, „UA: Ukraine Analytica", Issue 3 (5), ss. 7–14 [online], https://research.unl.pt/files/2945111/AIX_UkraineAnalytica_3_5_2016.pdf, dostęp: 16.02.2018.

Картаполов А.В. (2015), *Уроки военных конфликтов, перспективы развития средств и способов их ведения. Прямые и непрямые действия в современных международных конфликтах*, Вестник АВН №2 [online], http://www.avnrf.ru/index.php/zhurnal-qvoennyj-vestnikq/arkhiv-nomerov/737-vestnik-avn-2-2015, dostęp: 18.02.2018.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **75–89**

Jerzy Będźmirowski[1]
Akademia Marynarki Wojennej
Michał Będźmirowski[2]
Społeczna Akademia Nauk

Polska Marynarka Wojenna w budowaniu bezpieczeństwa morskiego wybranych państw Bliskiego i Dalekiego Wschodu w okresie zimnej wojny (cz. I)

Polish Navy in Developing Maritime Safety of Selected Countries in the Middle and Far East During the Cold War (Part I)

Abstract: During the so-called Cold War, the Polish Navy cooperated to a large extent with the war fleets of third countries (Middle East, Far East, and African countries (the northern part of the African continent)). That cooperation would not have been possible without the Soviet Union's consent. Through such activities, the Soviet side tried to expand its influence in the countries of those regions. The Naval College and the Naval Shipyard contributed to the achievements in that cooperation. The cooperation ended at the beginning of the 1980s, due to events in Poland.
Key words: foreign students at the Naval College, cooperation with third-country war fleets, shipbuilding for third-country war fleets.

Wprowadzenie

„Dzieje wszystkich narodów od czasów najdawniejszych, aż do chwili obecnej, wykazują niezmiernie charakterystyczny objaw wszelkich organizmów pań-

[1] jerzybedzmirowski24@wp.pl
[2] michalbedzmirowski@wp.pl

stwowych, oddalonych od morza, do opanowania sobie wybrzeża morskiego i utrwalenia się na niem" [Krzywiec 1931, s. 5].

Zadaniem sił morskich w czasie pokoju jest zabezpieczenie interesów kraju na morzach i ocenach oraz obrona i ochrona granicy morskiej [Makowski 2000]. O znaczeniu floty wojennej trafnie wypowiedział się Benedykt Krzywiec, cyt.: „Flota wojenna to potężny czynnik polityczny w czasie pokoju, jak również broń niezbędna w czasie wojny" [Krzywiec 1929, s. 49].

Dzieje marynarek wojennych państw morskich i nadbrzeżnych, w tym średniej wielkości [Makowski 2000, s. 23], potwierdzają tezę, że rządy państw starały się, aby ich floty wojenne dysponowały odpowiednią siłą uderzeniową. Były, są i będą one gwarantem bezpieczeństwa granic morskich oraz efektywnej polityki zagranicznej. W jakim czasie i zakresie oraz w jaki sposób będzie ona wykorzystywana, to już decyzja po stronie polityków rządzących danym krajem. To przecież rząd kreuje politykę zagraniczną państwa. Niemniej utrzymanie tych sił w odpowiedniej gotowości bojowej, a to dotyczy m.in. posiadania odpowiedniej liczby okrętów różnych klas, a także wysoko kwalifikowanych kadr, jest przedsięwzięciem kosztownym. Dlatego też nie każde państwo nadmorskie jest zainteresowane ich ponoszeniem [Makowski 2000, ss. 348–349]. A więc rodzi się pytanie: jakimi siłami morskimi powinno dysponować takie państwo? Odpowiedź na tak postawione pytanie sprowadza się do stwierdzenia, „iż zasadniczo powinny być to siły zapewniające efektywną obronę żywotnych interesów państwa na akwenach morskich. Powinny one być proporcjonalne do potrzeb wynikających z zagrożeń, aspiracji oraz możliwości finansowych państwa" [Szubrycht 2008, ss. 129–130].

W takiej sytuacji, zadania sił morskich można podzielić na trzy zasadnicze obszary:

1) Obrona terytorium państwa od strony morza;
2) Obrona interesów państwa na akwenach morskich;
3) Utrzymywanie lub wzmacnianie pozycji międzynarodowej państwa [Będźmirowski 2012, s. 9].

Polska MW w okresie tzw. zimnej wojny, o czym nie wszyscy wiedzą, uczestniczyła aktywnie w polityce zagranicznej państwa, oczywiście za zgodą głównego sojusznika, którym był Związek Radziecki. Celem autora było przybliżenie tego zagadnienia.

Sytuacja międzynarodowa w prezentowanym okresie a polityka ZSRR

Od 1955 roku, Siły Zbrojne PRL były komponentem połączonych Sił Zbrojnych Państw Stron Układu Warszawskiego. Włączenie RFN do NATO, spowodowało bardzo wielkie zamieszanie na arenie międzynarodowej, a szczególnie wśród państw będących pod wpływem ZSRR. Wykorzystał to w sposób perfekcyjny Nikita Chruszczow, zobowiązując wszystkie te państwa do podpisania wspólnego dokumentu o przyjaźni i współpracy wzajemnej. Państwa te już wcześniej podpisały bilateralne układy ze Związkiem Radzieckim [Polska w stosunkach międzynarodowych…2005, ss. 23–26]. Należy zgodzić się z tezą głoszoną przez Davida R. Marplesa, że „Układ Warszawski można by uznać za spóźnioną odpowiedź ZSRR na utworzenie NATO albo na wyłonienie się zmilitaryzowanych Niemiec Zachodnich, ale również można go postrzegać, i co chyba jest bliższe rzeczywistości, jako gwaranta zarówno radzieckiej hegemonii w Europie Wschodniej, jak i utrzymania sojuszu wschodnioeuropejskiego. Układ w większym stopniu zapobiegał wyzwoleniu się państw Europy Wschodniej spod radzickiej kontroli, niż przeciwstawiał się agresji NATO" [Marples 2006, s. 235].

Mechanizm funkcjonowania UW, w tym MW w Zjednoczonej Flocie Bałtyckiej (funkcjonowała praktycznie od 1969 r.) został omówiony już wielokrotnie, dlatego też autor go pominie. Niemniej należy pamiętać, że decydujący głos we wszelkich działaniach polityczny i wojskowych, a szczególnie tych, które dotyczyły areny międzynarodowej, oczywiście poza państwami UW, miał Związek Radziecki [*Historia zimnej wojny*…2017; Brzeziński 2013; Kissinger 2016]. To w Moskwie zapadały decyzje o tym, czy można nawiązać i kontynuować rozmowy wojskowe z państwem spoza UW [Będźmirowski 2016a, ss. 137–153; 2016b, ss. 163–174]. Relacje wewnętrzne polityczno-militarne państw UW, były regulowane w czasie spotkań Doradczego Komitetu Politycznego UW oraz podczas spotkań I sekretarzy partii poszczególnych państw [Skrzypek 1987; Jarząbek 2008; Zając, Zięba 2005; Będźmirowski 2014a].

Powróćmy do polskiej polityki zagranicznej w okresie poprzedzającym wstąpienie do UW. Już wówczas ten obszar był w gestii Związku Radzieckiego [Pietrow 2015; Heller, Niekricz 2016], a polegało to na tym, że dopiero po jego akceptacji strona polska mogła podejmować działania dyplomatyczne, również w ramach polityki ONZ [Będźmirowski 2014b ss. 228–251]. Konsekwencje

„dobrowolności" w polityce zagranicznej odczuły w późniejszym czasie m.in. Węgry, NRD, Albania, ChRL oraz Rumunia.

Polska stając się niestałym członkiem ONZ (12.1.1946 r.) aktywnie włączyła się w działania dyplomatyczne, na rzecz dekolonizacji państw na Bliskim Wschodzie. Pewne procesy przebiegały niezależnie od tego, czy strona polska podnosiła ten problem na forum ONZ, czy też nie, gdyż głównym inicjatorem dekolonizacji był poprzedni prezydent USA Franklin D. Roosevelt [Grudziński 1980; Bógdał-Brzezińska 2001; Rees 2008; Plokhy 2011; Fenby 2007; Simms 2015; *Historia zimnej wojny* 2017]. O ile Wielka Brytania starała się realizować zobowiązania, które premierowi Winstonowi Churchillowi narzucił wspomniany prezydent USA, to Francja pod wodzą prezydenta, gen. Charlesa de Gaulle, nie chciała zrezygnować ze swoich kolonii (Indochiny, Algieria).

Praktycznie od dekolonizacji, tj. od 1947 r., którą na Bliskim i Dalekim Wschodzie realizowała Wielka Brytania, strona radziecka starała się budować tam swoje wpływy. Dotyczyło to Afganistanu, Indii, Chin, Korei Północnej, a potem obszaru Bliskiego Wschodu, szczególnie Egiptu i Iraku. Te działania przebiegały w różny sposób, od politycznych, poprzez gospodarcze, do militarnych (wspieranie uzbrojeniem), przykładem Egipt 1956 r., wcześniej Chiny czy Korea Północna. Również Wietnam Północy w konflikcie z Francją, a później z USA [*Historia zimnej wojny* 2017; *Zimna wojna* 2009; Heller, Nierkicz 2016; McCauley 2010]. Nie można zapomnieć o działaniach dyplomatycznych, gospodarczych i wspierania militarnego, niektórych państw z Ameryki Środkowej i Południowej [Kuczyński 1995; *Konflikty kolonialne i postkolonialne w Afryce i Azji* 2006].

Oprócz problematyki europejskiej, w obszarze szczególnych zainteresowań państw stron UW, znalazły się wydarzenia na Bliskim Wschodzie, rozpoczęte rankiem 5 czerwca 1967 roku [Kubiak 1992; Obeidat 2001]. Należy zgodzić się z tezą Bożeną Szaynok, że „wojna radykalnie wpłynęła na sytuację w tej części świata: znaczne obszary zmieniły swoja przynależność państwową, wzmacniając Izrael terytorialnie i strategicznie. Rezultatem wojny sześciodniowej był także nowy układ sił militarnych oraz zmiany polityczne […], zerwanie stosunków dyplomatycznych z Izraelem przez państwa komunistyczne (z wyjątkiem Rumunii). W konflikcie na Bliskim Wschodzie pośrednio starły się również wielkie mocarstwa: Związek Radziecki zaangażował się po stronie arabskiej, natomiast Stany Zjednoczone, mimo różnych ograniczeń w relacjach amerykańsko-izraelskich, uważane były za sojusznika państwa żydowskiego" [Szaynok 2007, ss. 394–395].

Powróćmy do stanowiska państw – stron UW. Tego typu sytuacja niewątpliwie wprowadziła w pewną konsternację rządy państw członkowskie Układu Warszawskiego. Reakcja tych państw była prawie natychmiastowa, tj. 9 czerwca odbyło się spotkanie przywódców krajów UW w Moskwie. Skąd taka dynamika działań? Otóż ten region był w tzw. strefie wpływów Moskwy, gdyż zarówno Egipt, jak i Syria, byli odbiorcami broni radzieckiej, a wielu oficerów armii tych państw uczestniczyło w specjalistycznych szkoleniach w radzieckich ośrodkach wojskowych. Przywódca Polski, którym był Wł. Gomułka (nie przewodniczący Rady Państwa, czy premier, a był nim I Sekretarz KC PZPR, tak było we wszystkich państwach tzw. demokracji ludowej – przyp. J.B.), w swoim wystąpieniu uznał, że należy wspierać Egipt, ale był przeciwny angażowaniu się w konflikt zbrojny, gdyż strona polska już ponosiła znaczne koszty wojny wietnamskiej. Takim rozwiązaniem problemu nie był zainteresowany również Kreml, chociaż udzielał pomocy wojskowej [Szaynok 2007, s. 398, przypis 11[3]], a on był decydentem w kwestii angażowania sił UW w jakimkolwiek konflikcie.

Dynamika działań politycznych, podejmowana przez państwa NATO i EWG, których celem było niesienie pomocy nie tylko Izraelowi, ale państwom arabskim, spowodowała, że w tym temacie, stosowny list do państw – stron UW, za wyjątkiem Rumunii (jako jedyna zachowała odrębne zdanie w kwestii zerwania stosunków z Izraelem – przyp. J.B.), skierował I Sekretarz KC NSPJ Walter Ulbricht. W piśmie tym czytamy m.in.: „Biuro Polityczne KC SED wychodzi z założenia, iż konieczne jest skoordynowana i skoncentrowana walka polityczna celem zmuszenia agresora do przestrzegania norm prawa międzynarodowego i udzielenia państwom arabskim możliwie skutecznej, skoordynowanej i szybkiej pomocy politycznej i materialnej dla przezwyciężenia skutków agresji i umocnienia ich pozycji" [Archiwum Akt Nowych, dalej AAN, sygn. XIA/104; *List I Sekretarza KC SED W. Ulbrichta, skierowany do szefów państw-stron UW, za wyjątkiem Rumunii. Przekazany ambasadorowi nadzwyczajnemu i pełnomocnemu PRL w Berlinie Feliksowi Baranowskiemu przez sekretarza KC SED Hermanna Axena w dniu 15.6.1967 r*. ss. 36–41]. Na powyższe pismo odpowiedział L. Breżniew: „Biuro Polityczne KC KPZR z wielką uwagą zapoznało się

[3] "W przemówieniu w Budapeszcie Breżniew podał dane dotyczące radzieckiej pomocy wojskowej dla ZRA, Iraku, Syrii i Algieru po rozpoczęciu konfliktu: 336 samolotów, 629 dział i moździerzy, 625 czołgów i dział pancernych, 78 tys. Karabinów i ręcznej broni, 182 działa przeciwlotnicze, 300 przeciwlotniczych karabinów maszynowych. Wysłano także 344 doradców wojskowych, 514 specjalistów wojskowych od montażu samolotów, 302 tłumaczy oraz ponad 1300 oficerów specjalistów".

z Waszym listem 14 czerwca br.[…] Ze swej strony KC KPZR podejmuje dalej energiczne środki w duchu wypracowanej przez nas wspólnej linii. […] Korzystając z okazji chcielibyśmy podkreślić, że stanowcze i konsekwentne wystąpienia NRD przeciwko agresji izraelskiej przyczyniły się do wzrostu autorytetu NRD w krajach arabskich" [AAN, sygn. XIA/104, *List I Sekretarza KC SED W. Ulbrichta, skierowany do szefów państw-stron UW, za wyjątkiem Rumunii. Przekazany ambasadorowi nadzwyczajnemu i pełnomocnemu PRL w Berlinie Feliksowi Baranowskiemu przez sekretarza KC SED Hermanna Axena w dniu 15.6.1967 r.*, s. 43].

Strona radziecka zdawała sobie sprawę, że w tych działaniach musi przejąć pełną kontrolę, aby państwa arabskie nie straciły do niej zaufania i zaraz po zakończeniu działań wojennych, przystąpić do ofensywy dyplomatycznej. Dla Moskwy nie było żadnej alternatywy, chcąc za wszelka cenę, utrzymać dotychczasowe wpływy w tym regionie. Potwierdza to B. Szaynok: „Dla ZSRR priorytetem stało się utrzymanie – mimo klęski – reżimów w Syrii i ZRA. Do Kairu i Damaszku wysłano pomoc wojskową, lekarską i żywnościową: *Nawet moje dzieci, siedząc na podwórku* – mówi Naser 14 czerwca – *obserwują, jak samoloty radzieckie, jeden za drugim, co 10 minut przylatują na lotnisko kairskie*" [Szaynok 2007, s. 397]. Potwierdzone to zostało w trakcie rozmowy polskiego ministra ON, marszałka Polski Mariana Spychalskiego ze swoim odpowiednikiem po stronie radzieckiej ministrem ON marszałkiem Andriejem Grieczką (w latach 1960–1967 Naczelny Dowódca Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw Stron Układu Warszawskiego – przyp. J.B.). Spotkanie to miało miejsce 26 czerwca 1967 roku w Moskwie. W informacji z pobytu i rozmowie z Andriejem Grieczką m.in. na temat Bliskiego Wschodu, M. Spychalski zapisał: „Marszałek A. Grieczko poinformował, że przed resortem obrony Związku Radzieckiego oprócz istniejących spraw europejskich i dalekowschodnich, wyrósł o wielkiej skali problem Bliskiego Wschodu, który w poważnej mierze spowodował zmianę planowanych sposobów rozwiązywania zagadnień wojskowych. Podyktowane to jest tym, że prócz Zjednoczonej Republiki Arabskiej i Syrii, które otrzymują w szerokim zakresie pomoc w postaci sprzętu i organizacyjną w odbudowie armii oraz Algierii, której poważna delegacja aktualnie ustala z Ministerstwem Obrony ZSRR zakres zwiększonej pomocy wojskowej – o pomoc w budowie swych sił zbrojnych zwróciły się i inne państwa arabskie, np. Sudan. W tej sytuacji uwaga towarzyszy radzieckich skierowana jest głównie na Bliski Wschód, gdzie aktualnie przebywają nawet kierownicze osoby z Ministerstwa Obrony ZSRR (wiceministrowie – marszałek Matwiej Zacharow

[szef Sztabu Generalnego ZSRR] oraz gen. armii Siergiej Sokołow [od 1967 r. pierwszy zastępca ministra ON ZSRR]…). Wyraża się tu przede wszystkim pogląd, że głównych przyczyn niepowodzeń wojskowych krajów arabskich należy dopatrywać się w korpusie oficerskim niezwiązanym klasowo z masami żołnierskimi oraz w wyraźnym lekceważeniu przejawów narastającej agresji. Tak na przykład w przededniu napaści izraelskiej [4.6.] w Kairze odbyło się spotkanie znacznej części aparatu dowódczego i personelu latającego sił powietrznych armii egipskiej. Toteż nic dziwnego, że w wyniku pierwszego uderzenia lotnictwa izraelskiego zginęło tylko 3 pilotów, ale zostało zniszczonych prawie 200 samolotów. Wbrew temu, co głosi prasa, towarzysze radzieccy zapewniali, że wojenna flota egipska nie poniosła żadnych strat i że wykonała ona skuteczne ostrzeliwanie terytorium Izraela. Wojska lądowe ZRA natomiast utraciły około 300 czołgów o pełnej sprawności techniczno-bojowej; czołgi te Izrael rzekomo oferuje Niemieckiej Republice Federalnej. Oświadczono również, że aktualnie w armii egipskiej odtworzono już 5 dywizji, przy tym podkreślono, że obecność na Bliskim Wschodzie marszałka Zacharowa, doświadczonego i dobrego organizatora wojskowego, rokuje szybką odbudowę armii egipskiej [AAN, sygn. XIA/104, Materiały dotyczące Układu Warszawskiego, *Informacja o spotkaniu ministra Obrony Narodowej PRL ministrem Obrony Związku Radzieckiego,* s. 46 i 52].

Po tych wydarzeniach, w krajach tzw. demoludów rozpoczęły się działania, celem których było umożliwianie Żydom opuszczanie terytoriów tych państw. Dotyczyły one również Polski. W Polsce, wśród elit politycznych i wojskowych, było wielu pochodzenia żydowskiego, którzy cieszyli się z tego stanu rzeczy oraz wskazywali na przewagę uzbrojenia zachodniego nad wschodnim. Chyba najbardziej niebezpieczne dla nich było krytykowanie polityki Kremla w stosunku do państw arabskich [Skrzypek 2010, ss. 144–145].

Takiej postawy wśród najbliższego sojusznika (Polski) w Moskwie się nie spodziewano. Konsekwencją tego była ostra reprymenda od L. Breżniewa dla Wł. Gomułki. Nie pozostało mu nic innego, jak rozpocząć działania na rzecz „oczyszczania" szeregów partii i wojska z osób pochodzenia żydowskiego [Szaynok 2007; Stankowski 2001]. Newralgicznym środowiskiem była armia, dlatego też tam skierowano główne „uderzenie". W latach 1967–1968 z szeregów WP zwolniono ogółem 104 oficerów pochodzenia żydowskiego. Wielu z pośród nich piastowało wysokie i odpowiedzialne stanowiska w MON, Sztabie Generalnym WP, dowództwach RSZ. Część z nich została zwolniona dyscyplinarnie m.in. płk. Jacek Albrecht, szef Oddziału VIII Uzupełnień Dowódz-

twa POW, płk. Adam Heistein, oficer do Prac Ogólnowojskowych Biura Studiów MON, płk. Michał Sadykiewicz, oficer Studiów Operacyjnych Biura Studiów MON. Zwolniono również ze względu na: 1) niewyrażenie zgody na przesunięcie na niższe stanowisko wojskowe, 2) z powodu osiągnięcia granicy wieku w posiadanym stopniu wojskowym, 3) z powodu osiągnięcia 60 roku życia, 4) na własną prośbę, 5) czy też ze względu na opinię Wojskowej Komisji Lekarskiej o niezdolność do pełnienia zawodowej służby wojskowej, tak jak m.in. gen. dyw. Mariana Graniewskiego – Głównego Inspektora Techniki i Planowania – zastępcy szefa Sztabu Generalnego WP [*Polska Zbrojna* 2001, s. 38; Będźmirowski 2016b, ss. 163–17].

Udział marynarki wojennej w polskiej polityce zagranicznej – wybrane obszary

W nawiązaniu do myśli przewodniej, która została zawarta w tytule tego artykułu, zwrócono szczególną uwagę na rolę marynarki wojennej państwa nadbrzeżnego (a dotyczy to Polski) w polityce zagranicznej. Marynarka wojenna stanowi jedyny rodzaj sił zbrojnych państwa, który poprzez suwerenność pokładów okrętów i ich immunitet, posiada znacznie większy „potencjał" dyplomatyczny niż wojska lądowe czy siły powietrzne. To okręty w trakcie wizyt i rewizyt w obcych portach (zazwyczaj są ważnymi aglomeracjami miejskimi krajów nadbrzeżnych i morskich), kształtują opinię o własnym kraju, co niestety nie jest możliwe w przypadku jednostek wojsk lądowych lub lotniczych [Będźmirowski 2012]. I o tym politycy rządzący krajem nadmorskim, jakim jest Polska, powinni pamiętać.

Świat mknie do przodu z niewyobrażalną prędkością. Siłą sprawczą tego procesu jest rozwój technologii. To ona ma największy wpływ na rozwój cywilizacyjny wielu państw [Toffler, Toffler 2007].

W tych procesach, oczywiście w państwach morskich i nadmorskich, uczestniczyły i uczestniczą siły morskie, które ze względu na wymienione zadania musiały być w tzw. nurcie nowinek pochodzących z parku technologicznego. Ale należy pamiętać, że ten park technologiczny tworzą ludzie – wykształceni. „Napoleon uważał wojnę za *sztukę prostą i czysto wykonawczą*" [Bloch 2005, s. 215].

Niestety wspomniany park technologiczny „przewrócił" teorię wodza Francuzów. Dziś aktualne są słowa Jana Gotliba Blocha: „Przede wszystkim zauważyć należy, że wśród pierwszorzędnych właściwości armii zajęło wybitne miej-

sce wykształcenie, które wobec dawnych, pierwotnych warunków prowadzenia wojny nie grało żadnej roli. […] Nauka przerobiła dziś warunki wojny, zmieniła jej charakter oraz względne znaczenie różnych właściwości narodowych" [Bloch 2005, s. 215 i 261]. A więc wykształcenie. W tym miejscu warto przytoczyć wypowiedź jednego z oficerów USA: Broń jest na tyle inteligentna, na ile inteligentni są ludzie, którzy nią się posługują [Toffler, Toffler 2007, s. 86].

Strona polska tzn. Polska Marynarka Wojenna w prawie 100-letniej tradycji starała się uwzględniać to, co gwarantuje rozwój, a więc kształcenie kadr. Dlatego też korzystała z możliwości kierowania swoich oficerów do morskich wojskowych uczelni państw, z którymi realizowała współpracę. Były to ośrodki w Wielkiej Brytanii, Francji, Związku Radzieckim, NRD [Będźmirowski 2007; Będźmirowski 1999; Będźmirowski 2008], a po 1990 r. w państwach NATO (USA, RFN, Francja, Wielka Brytania) w ramach P&P (Partnerstwa dla Pokoju). Także nasze ośrodki, kształcące oficerów MW, w latach 70. i 80. XX wieku, świadczyły taką „usługę" dla MW państw niebędących uczestnikami Układu Warszawskiego. Były to Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Wietnamska Republika Demokratyczna oraz Wielka Arabska Dżamahirijja Ludowo-Socjalistyczna. Dodatkowo eksperci z PMW szkoli załogi okrętów takich państw, jak: Arabska Republika Egiptu oraz Republiki Indii. Takie były czasy i takie były ówczesne realia polityczne. Dziś kształcimy oficerów dla potrzeb sił morskich z Kuwejtu, Arabii Saudyjskiej czy Kataru. Natomiast na pokładzie ORP *Wodnik* [Damski 1991] (tak jak to miało miejsce w lecie roku 2016) przebywali odbywający praktyki cudzoziemcy – studenci ukraińscy. W 2005 r. w AMW przygotowywano kadrę do objęcia służby na zbudowanym w gdańskiej stoczni Marine Project (dla Akademii Marynarki Wojennej Socjalistycznej Republiki Wietnamu w Nha Trang) wietnamskiego żaglowego okrętu szkolnego *Le Quy Don* [Zieliński 2017].

Dzięki procesowi kształcenia kadr dla marynarek wojennych różnych państw, pozyskuje się potencjalnego sojusznika. Nikt nie jest w stanie przewidzieć, który z absolwentów uczelni w przyszłości obejmie znaczące stanowisko w rządzie danego kraju czy też w jego siłach zbrojnych. Mogą oni mieć wpływ na tzw. koszyk zamówień w stoczni państwa, które ich kształciło. To jest element, stosowany przez wszystkie kraje, świadczące usługę kształcenia kadr wojskowych z innych państw. „Ćwiczyli" to na oficerach PMW, Francuzi, jak i Brytyjczycy w okresie międzywojennym [Będźmirowski 1999]. A więc

relacje personalne mogą być znaczące dla tego typu działań: o tym należy również pamiętać.

Lata 60–80. XX wieku, to czas obejmujący tzw. IV i V etap w powojennych dziejach polskiego morskiego rodzaju sił zbrojnych. Okres lat 1945–1991 został podzielony na 5 zasadniczych etapów. Wspomniane etapy objęły lata 1961–1975 (IV etap) oraz lata 1976–1991 (V etap). Etap IV to, zdaniem analityków zajmujących się powyższą problematyką, kontynuacja rozwoju i modernizacji sił morskich, polegający na wprowadzaniu nowych rodzajów uzbrojenia i sprzętu technicznego, zwłaszcza systemów rakietowych i elektronicznych, w tym urządzeń łączności i obserwacji [Będźmirowski 2003]. Nastąpił znaczący wzrost liczby okrętów i pomocniczych jednostek pływających budowanych w stoczniach krajowych oraz w ZSRR [Badeński, Sołkiewicz 2014]. W tym czasie nasza stocznia w Gdyni również budowała okręty dla potrzeb Zjednoczonej Floty Bałtyckiej [AAN sygn. 157/21, *Notatka z konferencji w sprawie wstępnego omówienia możliwego podziału produkcji i wzajemnych dostaw uzbrojenia i techniki wojennej między Krajami Demokracji Ludowej,* ściśle tajne spec. Znaczenia egz. Nr 1, Warszawa, dnia 21 grudnia 1955 r.]. W tym dokumencie m.in. czytamy: „W czasie dwustronnych rozmów delegacja bułgarska zgłosiła zapotrzebowanie na dostawy z Polski: trałowców bazowych *254-K* w drugiej 5-latce – 4 sztuki, trałowców rzecznych *151* w pierwszej 5-latce 2 sztuki, w drugiej 5-latce – 10 sztuk" [*Polityka obronna*…2006, s. 359]. Jest to czas funkcjonowania Układu Warszawskiego. Wówczas też dokonano zasadniczych zmian strukturalno-organizacyjnych w MW, polegających na zbliżeniu struktury pokojowej do przewidzianej na czas wojny. Natomiast etap V pomimo wielu działań na rzecz rozbudowy sił morskich, niestety spowodował wycofanie z eksploatacji szeregu okrętów, nie dając prawie nic w zamian [Badeński, Sołkiewicz 2014].

Nowe spojrzenie na relacje państw demokracji ludowej z krajami położonymi na Bliskim Wschodzie, a szczególnie z Egiptem, nastąpiło w 1955 r. Według Hayssama Obeidata, *symptomem zmian stała się zgoda ZSRR na dostawy czeskiej broni do Egiptu* [Obeidat 2001, s. 64 oraz przyp. 40]. Rząd polski starał się za wszelką cenę rozwijać pozytywne stosunki z Egiptem, nie naruszając dobrych relacji z Izraelem. Niestety, taki stan nie mógł trwać długo, ze względu na późniejsze wydarzenia związane z tzw. Konfliktem Sueskim, kiedy to rząd polski w sposób zdecydowany (tak jak wszystkie państwa demokracji ludowej) potępił działania Wielkiej Brytanii, Francji i Izraela. Jednocześnie, państwa demokracji ludowej umożliwiły Egiptowi oraz Syrii korzystanie z woj-

skowych ośrodków szkoleniowych, a także skierowały grupę doradców wojskowych do tych państw. Oczywiście, było to połączone z zakupem sprzętu wojskowego, w tym okrętów, ale na razie tylko w Związku Radzieckim. W przygotowanie załóg dla tych okrętów: niszczycieli proj. 30 bis, trałowców bazowych, kutrach torpedowych i okrętów podwodnych (dla floty wojennej Egiptu), zostało zaangażowanych kilku oficerów MW, absolwentów Kursów Doskonalenia Oficerów i Wyższych Akademickich Kursów w ZSRR.

Egipt był pierwszym klientem, spośród państw basenu Morza Śródziemnego, który zakupił radzieckie niszczyciele proj. 30 bis. Już w 1955 roku do Tallina przybyła grupa wyższych oficerów egipskiej MW. Celem zademonstrowania im zdolności bojowych i manewrowych niszczyciela „Smiełyj" [Rochowicz 1996, s. 41] (w kodzie NATO *Skoryi*), egipscy oficerowie MW zostali zaokrętowani na jego pokładzie i wyszli na wody Morza Bałtyckiego. Demonstracja trwała 3 dni, łącznie z użyciem uzbrojenia na akwenie (poligonie morskim) niedaleko Bałtyjska.

Zgodnie z tajnym rozkazem ministra obrony ZSRR Gieorgija Żukowa (powrócił do łask po śmieci Józefa Stalina i przejęciu władzy przez Nikitę Chruszczowa), przekazanie Egiptowi nowej techniki wojskowej odbyło się pod kryptonimem „Obiekt 909". Przekazany Egiptowi zespół okrętów oznaczono jako „EKON-40" – Ekspedycja Okrętów Szczególnego Znaczenia – 40. Nazwa przedsięwzięcia brzmiała bardzo tajemniczo. W skład tej ekspedycji wchodziły: 2 niszczyciele proj. 30 bis „Smiełyj", 4 trałowce bazowe proj. 254 [Rochowicz 1998], 10 kutrów torpedowych projektu 183 [Rochowicz 1999], 2 okręty podwodne proj. 613 i 1 okręt podwodny serii XV. Przygotowanie egipskich oficerów MW do wykonywania określonych czynności na okrętach (dowódca, z.d.o., dowódcy działów itp.) wymagało czasu i odpowiedniego ośrodka.

W związku z tym, że oficerowie ci posługiwali się językiem angielskim, pojawił się problem. Wówczas to strona radziecka, tzn. Dowództwo Floty Bałtyckiej ZSRR, uznało, że najlepszym rozwiązaniem będzie prowadzenie tego szkolenia w oparciu o polskich oficerów MW (kilkoro znało język angielski) oraz z wykorzystaniem obiektów polskiej MW. Zgodnie z ustaleniami z Dowództwem MW, do portu w Gdyni weszły dwa niszczyciele zakupione przez Egipt, które miały polską banderę, a radzieccy marynarze byli przebrani w mundury polskich marynarzy. Celem ograniczenia możliwości kontaktów z osobami postronnymi, zapadła decyzja, że szkolenie obywać się będzie w budynkach byłej niemieckiej stacji obsługi i badań torped (Rosjanie nazywali to miejsce

„Formozą"). Proces szkolenia załóg dla egipskich okrętów, zakupionych w ZSRR trwał od grudnia 1955 roku do marca 1956 [Batyrev 1999, s. 32].

Zgodnie z podpisanymi między stroną radziecką a egipską ustaleniami, już w styczniu 1956 roku miało nastąpić przekazanie wspomnianych trałowców proj. 254. Niestety, plany pokrzyżowała natura. Zamarzła Zatoka Pucka i okręty nie mogły wyjść na pełne morze. Wynikającymi z tej sytuacji kosztami obciążona została strona polska, której do rachunku dopisano sprowadzenie z Murmańska lodołamacza „Jermak", który uwolnił okręty z lodu [Batyrev 1999, s. 33].

Tak, jak wcześniej wspomniano, po zakończeniu szkolenia, co miało miejsce w marcu 1956 roku, część marynarzy egipskiej MW (część załogi okrętów na przejście morzem do portu w Aleksandrii stanowili radzieccy i polscy marynarze) udało się drogą lotniczą do swojego kraju. Okręty niszczyciele obrały kurs na port w Bałtyjsku, gdzie przygotowano je do przekazania Egiptowi. Wykonano określone przeglądy sprzętu, uzbrojenia i mechanizmów, przekazano instrukcje dotyczące wszystkich urządzeń i uzbrojenia znajdującego się na okrętach. Uzupełniono zapasy wody pitnej, wyżywienia na przejście morzem. Po dwóch miesiącach, 20 maja 1956 roku niszczyciele wyszły z Bałtyjska, poza wodami terytorialnymi Związku Radzieckiego, opuściły banderę radziecką i podniosły polską, a załogi okrętów przebrały się w umundurowanie polskiej MW i tego samego dnia weszły do portu w Gdyni. Dziesięć dni później, 31 maja, okręty wyszły w morze i wyruszyły do Aleksandrii [Rochowicz 2000, ss. 37–38].

Bibliografia

Archiwum Akt Nowych [dalej AAN], sygn. XIA/104, *List I Sekretarza KC SED W. Ulbrichta, skierowany do szefów państw-stron UW, za wyjątkiem Rumunii. Przekazany ambasadorowi nadzwyczajnemu i pełnomocnemu PRL w Berlinie Feliksowi Baranowskiemu przez sekretarza KC SED Hermanna Axena w dniu 15.6.1967 r.*, ss. 36-41.

AAN, sygn. XIA/104, Materiały dotyczące Układu Warszawskiego, *Informacja o spotkaniu ministra Obrony Narodowej PRL ministrem Obrony Związku Radzieckiego,* s. 46 i 52.

AAN sygn. 157/21, *Notatka z konferencji w sprawie wstępnego omówienia możliwego podziału produkcji i wzajemnych dostaw uzbrojenia i techniki wojennej między Krajami Demokracji Ludowej,* ściśle tajne spec. Znaczenia egz. Nr 1, Warszawa, dnia 21 grudnia 1955 r.

Badeński Z., Sołkiewicz H. (2014), *Analiza struktur sił okrętowych MW w okresie powojennym i propozycje działań naprawczych w celu zahamowania ich degradacji,* maszynopis w posiadaniu autora, rys. 1, *Sumaryczny stan liczbowy sił okrętowych MW RP w latach 1945–2009,* Gdynia.

Batyrev A.N. (1999), *Pod cuszim flagom*, „Tajfun", nr 2, s. 32.

Będźmirowski J. (1999), *Szkolenie oficerów Polskiej Marynarki Wojennej w zagranicznych ośrodkach szkoleniowych 1919–1989. Próba usystematyzowania,* „Przegląd Morski", nr 12.

Będźmirowski J. (2003), *Łączność i obserwacja w Polskiej Marynarce Wojennej 1918–1989,* Gdynia.

Będźmirowski J. (2007), *Współpraca Marynarki Wojennej PRL z flota wojennymi Związku Radzieckiego i Niemieckiej Republiki Demokratycznej w zakresie kształcenia kadr,* Toruń.

Będźmirowski J. (2008), *Morskie szkolnictwo wojskowe w Polsce, jako komponent systemu bezpieczeństwa państwa. Od niepodległości do transformacji ustrojowej,* Gdynia.

Będźmirowski J. (2012), *Marynarka wojenna w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1947,* Sopot.

Będźmirowski J. (2016a), *Problemy państw NATO i Układu Warszawskiego a bezpieczeństwo europejskie,* Cz. I „Kwartalnik Bellona", nr 3, ss. 137–153.

Będźmirowski J. (2016b), *Problemy państw NATO i Układu Warszawskiego a bezpieczeństwo europejskie;* Cz. II „Kwartalnik Bellona", nr 4, ss. 163–174.

Będźmirowski J. (2014a), *Sytuacja międzynarodowa w przededniu powstania Układu Warszawskiego, a bezpieczeństwo morskie Polski,* „Kwartalnik Bellona", nr 4.

Będźmirowski J. (2014b), *Wizje budowy bezpieczeństwa na kontynencie europejskim w latach 50. XX w. zawarte w propozycjach rozbrojeniowych oraz w tzw. planach A. Rapackiego, S. Lloyda i C. Lodge'a,* „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego", Vol. 8, nr 2, ss. 228–251.

Bloch J.G. (2005), *Przyszła wojna pod względem technicznym, ekonomicznym i politycznym,* Warszawa.

Bógdał-Brzezińska A. (2001), *Globalizacja polityki Stanów Zjednoczonych 1945–1949,* Warszawa.

Brzeziński Z. (2013), *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi,* Kraków.

Damski Z. (1991), *ORP Wodnik*, *Typy broni i uzbrojenia*, Zeszyt nr 144, Wydawnictwo Bellona, Warszawa.

Eisler J. (2006), *Polski rok 1968,* Warszawa,

Emigracja Żydów z Polski 1960–1967 (2005) [w:] *Z przeszłości Żydów polskich. Polityka, gospodarka, kultura, społeczeństwo,* red. J. Wijaczek, G. Miernik, Kraków.

Fenby J. (2007), *Alianci. Stalin, Roosevelt, Churchill. Tajne rozgrywki zwycięzców II wojny światowej,* Kraków.

Grudziński P. (1980), *Przyszłość Europy w koncepcjach Franklina D. Roosevelta (1933–1945),* Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk,

Heller M., Niekricz A. (2016), *Utopia u władzy. Historia Związku Sowieckiego. Od potęgi do upadku 1939–1991,* Poznań.

Historia zimnej wojny. T 1. Geneza (2017), pod. red. M. P. Lefflera i O. A. Westada, Oświęcim.

Jarząbek W. (2008), *PRL w politycznych strukturach Układu Warszawskiego w latach 1955–1980,* Warszawa.

Kissinger H. (2016), *Porządek światowy,* Wołowiec.

Konflikty kolonialne i postkolonialne w Afryce i Azji 1869–2006 (2006), pod red. P. Ostaszewskiego, Warszawa.

Kubiak K. (1992), *Wojna sześciodniowa,* Warszawa.

Kuczyński M. (1995), *Konflikty zbrojne w Azji, Ameryce, Australii i Oceanii,* Warszawa.

Krzywiec B. (1929), *Jak należy traktować w Polsce sprawę marynarki wojennej. Studium porównawcze na tle rozbudowy marynarek wojennych innych państw oraz potrzeb obronnych kraju,* Wilno.

Krzywiec B. (1931), *Sprawa obrony morskiej w Polsce w przeszłości i obecnie,* Warszawa.

Makowski A. (2000), *Siły morskie współczesnego państwa,* Gdynia.

Marples D.R. (2006), *Historia ZSRR. Od rewolucji do rozpadu,* Wrocław.

McCauley M. (2010), *Narodziny i upadek Związku Radzieckiego,* Warszawa.

Obeidat H. (2001), *Stosunki Polski z Egiptem i Irakiem w latach 1955–1989,* Toruń.

Pietrow N. (2015), *Nowy ład Stalina. Sowietyzacja Europy 1945–1953,* Warszawa.

Plokhy S.M. (2011), *Jałta. Cena pokoju,* Poznań.

Polityka obronna i Siły Zbrojne Polski w latach „Zimnej wojny" 1945–1989, Dokumenty (2006), t. IV, red. Z. Kozak, W. Wróblewski, Szczecin.

Polska w stosunkach międzynarodowych 1945–1989. Wybór dokumentów (2005), wybór i opracowanie J. Zając, Warszawa.

Rees L. (2008), *Za zamkniętymi drzwiami. Kulisy II wojny światowej,* Warszawa.

Rochowicz R. (1996), *Niszczyciele projektu 30 bis,* „Nowa Technika Wojskowa", nr 3, s. 41.

Rochowicz R. (1998), *Trałowce projektu 254*, „Morza Statki i Okręty", nr 2.

Rochowicz R. (1999), *Kutry projektu 183*, „Morza Statki i Okręty", nr 2.

Simms B. (2015), *Taniec mocarstw. Walka o dominację w Europie od XV do XXI wieku,* Poznań.

Skrzypek A. (1987), *Procesy integracyjne państw wspólnoty socjalistycznej,* Łódź.

Skrzypek A. (2010), *Dyplomatyczne dzieje PRL w latach 1956–1989,* Pułtusk-Warszawa.

Stankowski A. (2001), *Zerwanie stosunków dyplomatycznych z Izraelem przez Polskę w czerwcu 1967 r.* [w:] *Rozdział wspólnej historii. Studia z dziejów Żydów w Polsce ofiarowane profesorowi Jerzemu Tomaszewskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin,* red. J. Żyndul, Warszawa.

Szaynok B. (2007), *Z historią i Moskwą w tle. Polska a Izrael 1944–1968,* Warszawa.

Szubrycht T. (2008), *Rola sił morskich w polityce państwa,* „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej", nr 10, ss. 129–143.

Toffler A, Toffler H. (2007), *Wojna i antywojna,* Poznań.

Zając J., Zięba R. (2005), *Polska w stosunkach międzynarodowych 1945–1989,* Toruń.

Zieliński M. (2017), *Kształcenie podchorążych libijskich w Wyższej Szkole Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni w latach 1979–1986,* maszynopis w posiadaniu autora.

Zimna wojna (2009), pod red. R. Cowleya, Warszawa.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **91–103**

Zbigniew Groszek[1]
Społeczna Akademia Nauk

Podstawowe dokumenty normujące gotowość państwa do obrony

The Basic Documents Regulating the Readiness of the State for Defence

Abstract: The preparation and implementation of tasks aimed at maintaining the state's readiness for defence are regulated in Poland by number of normative acts. The most important legal act is the Constitution of the Republic of Poland. Apart from the Constitution, Polish law quite extensively discusses the most important issues of national security, including state defence. This is several dozens of laws and several hundreds of executive acts to these laws in the form of various types of ordinances and decrees.
This article contains the characteristics of basic normative documents concerning the defence readiness of the state. It contains the answers to the question: How and to what extent normative documents in Poland define rules, requirements and tasks in the area of state's readiness for defence? It also indicates the remaining shortcomings in this area and suggestions for solutions.
Key words: crisis management, national security, the readiness of the state to defend, national defence, normative documents.

Wstęp

Przygotowania i realizacja zadań, mających na celu utrzymanie gotowości państwa do obrony, regulowane są w Polsce szeregiem aktów normatywnych. Najważniejszym aktem prawnym jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

[1] zgroszek@wp.pl

Poza Konstytucją polskie prawo dość szeroko ujmuje najważniejsze zagadnienia bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony państwa. Jest to kilkadziesiąt ustaw i kilkaset aktów wykonawczych do tych ustaw w postaci różnego rodzaju rozporządzeń i zarządzeń. Ze względu na ich charakter można je podzielić na: odnoszące się do określonej dziedziny bezpieczeństwa narodowego, np.: obrony narodowej (ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP), określające zadania i kompetencje podmiotów wykonawczych, np.: administracji publicznej, Sił Zbrojnych RP, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej itp., dotyczące reagowania na różnego rodzaju zagrożenia, np.: kryzysy militarne (ustawa o stanie wojennym). Bezpieczeństwo i obrona narodowa są też przedmiotem prawa administracyjnego i prawa karnego.
Poza wyżej wymienionymi dokumentami prawnymi, dotyczącymi bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony państwa, bardzo ważnymi dokumentami w tej dziedzinie o charakterze strategicznym są: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r., Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2013 r. oraz nieobowiązująca już Strategia Obronności RP z 2009 r. Nasuwa się zatem pytanie: *jak i w jakim zakresie ww. dokumenty normatywne określają zasady, wymagania i zadania w zakresie gotowości państwa do obrony?*

Prawne podstawy realizacji zadań obronnych

Konstytucja, jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej, zawiera szereg postanowień dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia tego bezpieczeństwa, ma art. 5, w którym stwierdza się, że: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju".

W wielu artykułach Konstytucji znajdują się szczegółowe odniesienia do problemów bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Konstytucja stanowi, że państwo zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia, nietykalność i wolność osobistą, chroni własność i prawo dziedziczenia oraz pracę, zwalcza choroby epidemiczne i zapobiega skutkom degradacji środowiska. Państwo jest również gwarantem praw i wolności obywateli. Każdy obywatel ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, wolności

sumienia i religii, wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich oraz zrzeszania się [Konstytucja RP, art. 21–68].

Konstytucja określa również obowiązki obywateli związane z bezpieczeństwem i obroną narodową, stanowiąc, że obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej i troska o dobro wspólne, przestrzeganie prawa, obrona ojczyzny, dbałość o stan środowiska i odpowiedzialność za spowodowanie jego pogorszenia [Konstytucja RP, art. 82–86].

Istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego są postanowienia Konstytucji odnoszące się do roli Sił Zbrojnych RP oraz obowiązków i kompetencji władz państwowych w zakresie obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 26 Konstytucji stanowi, że Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli.

W art. 116 określa się, że Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju. Może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej.

O roli Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa i obronności RP stanowią art. 126, 134, 135 i 136 Konstytucji RP, w których stwierdza się, że „Prezydent RP czuwa nad jej przestrzeganiem, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Na czas wojny Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Organem doradczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej".

Zadania Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa narodowego zostały określone w art. 146. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagra-

niczną Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny oraz bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

Bardzo ważne dla bezpieczeństwa narodowego są postanowienia rozdziału XI Konstytucji, dotyczące stanów nadzwyczajnych. W art. 228 stwierdza się, że: „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny – stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej".

Do najważniejszych ustaw traktujących o bezpieczeństwie narodowym, w tym głównie obronności, należą:

- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców;
- Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP;
- Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej jest najważniejszym dokumentem w dziedzinie obronności państwa. Stanowi, że obrona Ojczyzny jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, a umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach [Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm., art. 1 i 2]. W treści tej ustawy zostały określone główne zadania dla Sił Zbrojnych RP, zasady stosowania przez nie środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia, a także ich skład [Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm., art. 3]. Ustawa określa również zadania i kompetencje Prezydenta RP, Rady Ministrów, dowódców rodzajów sił zbrojnych, szefów terenowych organów administracji wojskowej, Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz wojewody w zakresie obronności państwa [Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm., art. 4–22].

Ponadto ustawa ta zawiera regulacje dotyczące: administrowania rezerwami osobowymi, służby wojskowej, obrony cywilnej, służby w jednostkach zmilitaryzowanych, udzielania zgody obywatelom polskim na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej, świadczeń na rzecz obrony, przepisów karnych przejściowych i końcowych. Z punktu widzenia gotowości państwa do obrony najważniejsze regulacje zawarte w tej ustawie to zadania i kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów: zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego, wydaje, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdza plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem; postanawia o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; w razie konieczności obrony państwa postanawia o dniu, w którym rozpoczyna się i kończy czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia. W procesie kierowania obroną państwa Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP, określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa; wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych; zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi [Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm., art. 4a i 5].

Do zadań Rady Ministrów, wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, należy w szczególności: opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych; przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania; utrzymywanie

stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia; określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony; przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie; prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie [Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm., art. 6]. Rada Ministrów, w drodze 11 rozporządzeń, określiła tryb realizacji wyżej wymienionych zadań. Wśród tych rozporządzeń bardzo ważne, z punktu widzenia gotowości państwa do obrony, jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa [Dz. U. Nr 219, poz. 2218]. Określa ono: stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i warunki wprowadzania tych stanów; zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa w określonych stanach i tryb ich realizacji; organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa oraz właściwość organów w tych sprawach.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców określa: zasady organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym; organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań; zasady ich finansowania [Dz. U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z poźn. zm., art. 1].

Zgodnie z tą ustawą do zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców należą przedsięwzięcia w zakresie: mobilizacji gospodarki, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; militaryzacji, obejmujące uzupełnienie potrzeb

kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli na mocy odrębnych przepisów przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją; planowania operacyjnego, obejmującego przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; szkolenia obronnego, obejmującego działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych; wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza, obejmujące przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojuszniczym, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów. Ustawa określa również przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym [Dz. U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z poźn. zm, art. 2–5].

Ponadto w art. 4a omawianej ustawy przedstawiono strukturę i treść planu mobilizacji gospodarki w zakresie realizacji zadań wybranych działów gospodarki dotyczących zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Program ten ustala Rada Ministrów, zaś Minister Obrony Narodowej, w uzgodnieniu z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, koordynuje jego przygotowanie.

Równie ważna, z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności państwa, jest Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, która określa zasady tworzenia, przechowywania, udostępnienia, likwidacji oraz finansowania rezerw strategicznych, a także zadania i organizację Agencji Rezerw Materiałowych. W art. 3 tej ustawy stwierdza się, że rezerwy strategiczne tworzy się na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Rezerwami strategicznymi mogą być następujące rodzaje środków: surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje składanych wiaduktów, mo-

stów drogowych i kolejowych, elementy infrastruktury krytycznej, produkty naftowe, produkty rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze, produkty lecznicze weterynaryjne, czynne substancje farmaceutyczne oraz produkty biobójcze. Rezerwy te stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa. Dopuszcza się utrzymywanie rezerw w postaci asortymentu powierzonego organom administracji publicznej albo stanowiącego własność przedsiębiorców lub podmiotów niebędących przedsiębiorcami, w magazynach będących w ich dyspozycji [Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z poźn. zm., art. 4–6].

Asortymenty rezerw strategicznych i ich ilości określa Rządowy Program Rezerw Strategicznych, który jest programem wieloletnim, finansowanym z budżetu państwa. Opracowuje się go na okres 5 lat, lecz może być corocznie aktualizowany w związku ze zmianą okoliczności, które stanowią przesłanki jego opracowania [Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z poźn. zm., art. 8–12]. Rezerwy strategiczne, w drodze decyzji, tworzy, udostępnia i likwiduje minister właściwy do spraw gospodarki, przy pomocy Agencji Rezerw Materiałowych.

Zasadniczym dokumentem regulującym funkcjonowanie państwa w czasie kryzysu militarnego i wojny jest Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP, która szczegółowo określa przesłanki i tryb wprowadzenia stanu wojennego i jego zniesienia, zasady działania organów władzy publicznej, w tym szczególnie Prezydenta RP, Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej i wojewodów, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w ustawie określono zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego [Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm., art. 1].

Zgodnie z tą ustawą stan wojenny jest wprowadzany, gdy zaistnieje jedna z czterech przesłanek: zewnętrzne zagrożenie państwa spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym; zewnętrzne zagrożenie państwa spowodowane działaniami w cyberprzestrzeni; zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji wynikające z umowy międzynarodowej. Stan ten wprowadza Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów w drodze rozporządzenia, które w ciągu 48 godzin zatwierdza Sejm RP. Rada Ministrów we wniosku o wprowadzenie stanu wojennego zobowiązana jest określić przyczyny i obszar, na którym ma być wprowadzony ten stan, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagroże-

nia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Dokumenty normatywne o charakterze strategicznym

Podstawowym dokumentem w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, jest Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku. Jest ona najważniejszym, oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa, dokumentem o znaczeniu strategicznym, zawierającym system założeń i zasad działania państwa dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Strategia ta charakteryzuje Polskę jako podmiot bezpieczeństwa, wskazując miejsce Polski w Europie i świecie. Precyzuje interesy narodowe, cele strategiczne i strategiczny potencjał bezpieczeństwa narodowego, a także prognozuje jego trendy rozwojowe. W koncepcji działań i przygotowań strategicznych (strategii operacyjnej i preparacyjnej) przedstawia działania państwa niezbędne dla osiągnięcia zdefiniowanych interesów i celów oraz wskazuje kierunki i sposoby przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Strategia w sposób całościowy ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Kluczową sprawą jest ich właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego. Zapisy tego dokumentu są zbieżne ze strategiami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE) oraz dokumentami strategicznymi tworzącymi nowy system zarządzania rozwojem kraju, w szczególności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju.

Kolejnym, ważnym, strategicznym dokumentem w zakresie bezpieczeństwa narodowego jest Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (SRSBN RP), która została wpisana w rządowy system zarządzania rozwojem kraju. Zostały w niej określone warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, podnoszące jego efektywność i spójność w perspektywie średniookresowej. Strategia jest skorelowana z najważniejszymi dokumentami strategicznymi Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa – Koncepcją Strategiczną NATO i Europejską Strategią Bezpieczeństwa. W horyzoncie obowiązywania dokumentu akcent strategiczny położony jest

na tworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, opartego na sojuszniczych i bilateralnych zabezpieczeniach oraz stopniowo rozbudowywanym własnym potencjale cywilno-militarnym. W oparciu o diagnozę systemu bezpieczeństwa narodowego przedstawiono w niej wyzwania i wizję rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

Za cel główny tej strategii uznano wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, który powinien być zdolny do identyfikacji i eliminacji źródeł, przejawów oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Osiągnięciu celu głównego służą cele operacyjne, które stanowią jego rozwinięcie w dziedzinach posiadających kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa.

Pierwszy cel to kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym przez pogłębianie współpracy międzynarodowej, służącej umacnianiu istotnych z polskiej perspektywy instytucji międzynarodowych, rozwojowi przyjaznych stosunków z sąsiadami oraz budowie prestiżu i pozycji międzynarodowej kraju.

Drugi cel dotyczy umacniania zdolności państwa do obrony i wpisuje się w powinności konstytucyjne oraz zobowiązania sojusznicze. Realizacja priorytetów i kierunków interwencji celu drugiego zapewni Polsce ochronę żywotnych interesów narodowych oraz silną pozycję na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza w NATO i UE. Priorytetowe znaczenie w tym obszarze ma kontynuacja budowy profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP. Skuteczne siły zbrojne potrzebują wsparcia sektora cywilnego, który współuczestniczy w przygotowaniach obronnych państwa. Priorytetowe znaczenie będzie miała rozbudowana współpraca z polskim przemysłem obronnym i związanym z nim potencjałem naukowo-badawczym oraz aktywniejszy ich udział w międzynarodowych programach i inicjatywach. W kontekście zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa istotne będzie doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych. Niezmiennie ważne pozostaną działania cywilnych i wojskowych służb specjalnych, zwłaszcza w obszarze rozpoznania i ochrony przed współczesnymi zagrożeniami.

Trzeci cel jest zorientowany na rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym na sytuacje nadzwyczajne i nieprzewidziane zdarzenia. Dotyczy tej sfery aktywności państwa, która nie mieści się w tradycyjnej klasyfikacji podsystemów wykonawczych czy działów administracji rządowej i ma charakter międzysektorowy. Będzie on realizowany głównie

poprzez wzmocnioną ochronę infrastruktury krytycznej oraz budowę systemu rezerw strategicznych.

Zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa jest obszarem zainteresowania celu czwartego. Zgrupowane wokół tego celu priorytety i kierunki interwencji z jednej strony przedstawiają działania sektora bezpieczeństwa na rzecz wzmacniania realizacji celów polityki rozwoju, z drugiej – pokazują możliwości wykorzystania potencjału społeczeństwa obywatelskiego na rzecz bezpieczeństwa.

Cel piąty zorientowany jest na tworzenie warunków rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Priorytetem tego celu jest doskonalenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Rozwój zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego będzie wymagał też efektywniejszego wykorzystania potencjałów tkwiących w systemie obronnym państwa i systemie zarządzania kryzysowego. Konieczna będzie zatem większa integracja procesów planistycznych oraz intensyfikacja monitorowania i oceny rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Służyć temu będą cykliczne przeglądy bezpieczeństwa narodowego.

Koordynatorem wdrażania strategii jest Minister Obrony Narodowej, działający w imieniu Prezesa Rady Ministrów [SRSBN RP 2013, ss. 7–9]. Z chwilą wejścia w życie Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 straciła ważność Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 roku – Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Zawierała ona założenia dotyczące obronności państwa, wynikające z zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. Określała zadania i strukturę systemu obronnego państwa oraz wyznaczała główne kierunki rozwoju poszczególnych jego podsystemów. Była wykładnią ogólnych założeń obronności, a jej zakres przedmiotowy, obok kwestii wojskowych, obejmował aspekty pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Ponadto w strategii zostały zdefiniowane podstawowe pojęcia z zakresu przygotowań obronnych państwa oraz określone zasadnicze obszary tych przygotowań, realizowanych przez podmioty systemu obronnego państwa. Powyższych treści nie znajdziemy w Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022, dlatego należy podkreślić, że decyzja o utracie ważności Strategii Obronności RP z 2009 roku była działaniem niezrozumiałym i chyba nie do końca przemyślnym. Należy mieć tylko nadzieję, że na podstawie nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 roku zostanie opracowana i przyjęta nowa strategia obronności RP lub znowelizowana strategia rozwoju systemu bezpie-

czeństwa narodowego RP, tak aby obejmowała w szerszym zakresie problematykę obronności, w tym szczególnie koncepcję obronności oraz zakres przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej [Groszek 2016, s. 87].

Należy zauważyć, że po przeprowadzonym przez MON w 2016 r. strategicznym przeglądzie obronnym, w 2017 r. została opracowana przez to ministerstwo Koncepcja Obronna RP, w której przedstawiono: środowisko bezpieczeństwa RP obecnie i w perspektywie 15 lat, obejmujące kontekst globalny oraz główne zagrożenia i wyzwania; polską obronność w perspektywie 2032 roku obejmującą katalog zadań Sił Zbrojnych RP; model Sił Zbrojnych RP 2032; proponowaną strukturę systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP; obronę narodową traktowaną jako wysiłek całego państwa oraz wymóg prowadzenia polityki obronnej opartej na rzetelnej analizie danych. W ocenie autora tej publikacji omawianej koncepcji nie można zaliczyć do dokumentów normatywnych w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym gotowości państwa do obrony, ponieważ ma ona jedynie charakter publikacji propagandowej, informującej społeczeństwo o zamiarach i kierunkach działania państwa w dziedzinie obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Konkluzje

Na podstawie analizy omówionych w tej publikacji dokumentów normatywnych w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym szczególnie gotowości państwa do obrony, można stwierdzić, że dokumenty te dość szeroko ujmują problematykę funkcjonowania państwa w tym zakresie oraz stanowią podstawę tych działań. Jednakże dostrzega się utratę przejrzystości wielokrotnie nowelizowanych aktów prawnych, częściową dezaktualizację niektórych ustaleń oraz rozproszenie zagadnień dotyczących problematyki bezpieczeństwa narodowego, w tym gotowości państwa do obrony, w wielu aktach prawnych. Przykładem nie do końca przemyślanych działań legislacyjnych w zakresie obronności państwa jest, zdaniem autora tej publikacji, decyzja o utracie ważności Strategii Obronności RP z 2009 roku i zastąpieniu jej Strategią Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022, która w swych treściach problematyce obronności państwa poświęca niewiele miejsca. Istnieje zatem potrzeba opracowania i przyjęcia na podstawie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r. nowej strategii obronności RP.

Ponadto w sytuacji, kiedy w naszym kraju podejmowane są działania zmierzające do utworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, należałoby opracować i wdrożyć jedną ustawę – ustawę o bezpieczeń-

stwie narodowym oraz stosowne do niej rozporządzenia i zarządzenia, które w sposób kompleksowy regulowałyby funkcjonowanie państwa w zakresie jego bezpieczeństwa, w tym w obszarze gotowości państwa do obrony, w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Bibliografia

Groszek Z. (2016), *Gotowość państwa do obrony i ochrony*, Difin, Warszawa.

Kuliczkowski M. (2013), *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, AON, Warszawa.

Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej (2017), MON, Warszawa.

Dokumenty normatywne:

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014), RM, Warszawa.

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z dnia 9 kwietnia 2013 r.

Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2009), MON, Warszawa.

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z poźn. zm.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców, Dz. U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z poźn. zm.

Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP, Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz. U nr 219, poz. 2217 i 2218.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **105–118**

Jerzy Zawisza[1]
Społeczna Akademia Nauk
Janusz Sztanc[2]
Społeczna Akademia Nauk

Bezpieczeństwo informacji niejawnych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych

Security of Classified Information Processed in Teleinformation Systems

Abstract: The rapid development of computer technology as well as its application in information systems has revolutionized many areas of life. The analysis of the transformation process of societies and economies of the new twenty-first century by specialists in many scientific disciplines determines the further direction of development as based on knowledge and information in the global community. The times in which we live are undoubtedly times of the IT revolution. As a result, an information society was created, which can be defined as "a synthetic term defining new social, economic and cultural phenomena emerging in the second half of the twentieth century as a result of the interaction of information technologies". ICT systems, which comprise various types of communication and information technology, are currently used in virtually every area of human life and activity. They also provide information exchange for the security of the state and citizen. In all organizations, ICT systems used to generate, transmit and store information should provide security and be reliable.
Key words: ICT systems, classified information, security.

Problem badawczy

Jak przedstawia się bezpieczeństwo informacji niejawnych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych?

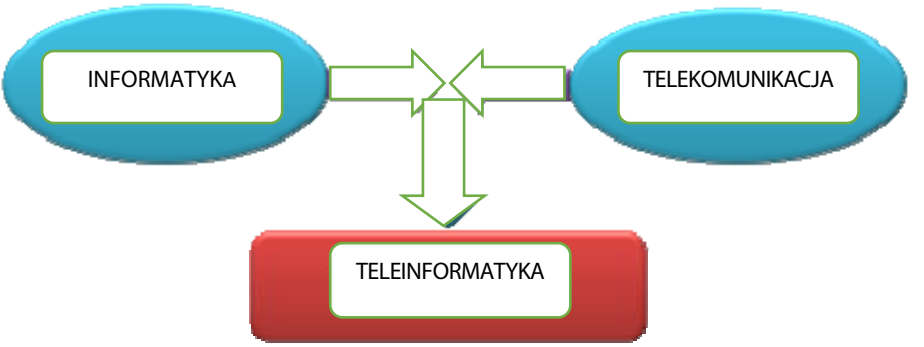
[1] jerzyzawisza19@wp.pl
[2] jsztanc@san.edu.pl

Hipoteza robocza:
Przetwarzanie informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych odgrywa istotną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa, a jego doskonalenie przyczyni się w istotny sposób do poprawy funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa, jak i zabezpieczenia przetwarzanych informacji przed dostępem osób nieupoważnionych.

Wprowadzenie

Dla właściwego zrozumienia, czym jest system teleinformatyczny, należy rozpocząć rozważania od wyjaśnienia, czym jest teleinformatyka. **Teleinformatyka** jest prężnie rozwijającą się dziedziną nauki i techniki, która łączy ze sobą dwa jak do tej pory odrębne działy: **telekomunikację** i **informatykę** (rysunek 1).

Rysunek 1. Połączenie informatyki i telekomunikacji



Źródło: opracowanie własne.

Telekomunikacja jest „przekazem na odległość" informacji z jednego miejsca do drugiego, któremu towarzyszy wiele procesów, do których można zaliczyć:
- generację modelu myślowego lub obrazu w umyśle nadawcy;
- opis tego obrazu z pewną określoną precyzją za pomocą zbioru symboli (słuchowych i indywidualnych, jak i zbiorowych);
- kodowanie tych symboli w odpowiedniej formie dla transmisji poprzez dane środowisko fizyczne;
- transmisję zakodowanych symboli do pożądanego miejsca przeznaczenia;
- dekodowanie i reprodukcję pierwotnych symboli [Michniak 2001, s. 8];

– odtwarzanie pierwotnego modelu myślowego lub obrazu przy określonym pogorszeniu jakości u odbiorcy, które wynika z niedoskonałości systemu [Haykin 2000, s. 11].

System telekomunikacyjny jest to zespół współpracujących ze sobą urządzeń telekomunikacyjnych spełniających określone wspólne zadanie, składający się z nadajnika, medium (połączenia) czasem podzielonego na kanały, oraz odbiornika [Michniak 2010, s. 9]. Zatem telekomunikacja to dziedzina techniki i nauki zajmująca się transmisją wszelkiego rodzaju informacji na odległość, obejmuje również sposoby przetwarzania tych informacji, kodowanie, sprzęt telekomunikacyjny, teorie propagacji, sieci telekomunikacyjne [Michniak 2010, s. 14]. Dla pełnego zrozumienia istoty telekomunikacji, przedstawiony zostanie podział ze względu na rodzaj wiadomości:

1) Telefonię (przekazywanie dźwięków, głównie mowy);
2) Radiofonię (przekazywanie dźwięków mowy i muzyki);
3) Telegrafię (przekazywanie znaków pisma);
4) Symilografię (przekazywanie obrazów nieruchomych);
5) Telewizję (przekazywanie obrazów ruchomych wraz z towarzyszącym im dźwiękiem);
6) Telemetrię (przekazywanie danych pomiarowych);
7) Telemechanikę (przekazywanie impulsów sterujących);
8) Teledację (przekazywanie danych cyfrowych);
9) Tematykę obejmującą: teletekst, telefaks i wideotekst [Michniak 2010, ss. 14–15].

Istota systemu teleinformatycznego i informacji w rozumieniu bezpieczeństwa

System teleinformatyczny w rozumieniu Ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną jest to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci urządzenia końcowego w rozumieniu Ustawy z dnia 21 lipca 2000 r., Prawo telekomunikacyjne [Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800].

Do przytoczonej definicji odsyła również Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych art.2 ust. 6. [Dz. U. z 2010 r. Nr 144, poz. 1204]. Z powyższego wynika, że systemy teleinformatyczne wykorzystywane

są w celu tworzenia, przechowywania wysyłania i odbierania różnego rodzaju informacji oraz danych. Do realizacji tych celów służą:

- komputery,
- odpowiednie oprogramowanie,
- sieci telekomunikacyjne,
- wspólna sieć teleinformatyczna [Pawlak 2011, s. 8].

Systemy teleinformatyczne gromadzące różnego rodzaju dane powinny się charakteryzować wysokim stopniem bezpieczeństwa przechowywanych informacji. W tym miejscu można postawić pytanie, co tak naprawdę chronimy, informację czy komputer. Według Krzysztofa Lidermana celem wszelkich działań z zakresu bezpieczeństwa teleinformatycznego jest **ochrona informacji**, a nie komputerów. Komputery są nośnikami informacji i dlatego powinny być w sposób szczególny chronione przed nieuprawnionym dostępem [Liderman 2003, s. 15]. Zatem istotą systemu teleinformatycznego jest wytwarzanie, przetwarzanie, przechowywanie informacji (danych) za pomocą komputerów i przesyłanie ich (dostarczanie) za pomocą sieci telekomunikacyjnych do innego (innych) użytkowników danego systemu teleinformatycznego, nie zapominając o tym, aby każda informacja była właściwie chroniona na każdym etapie.

Bezpieczeństwo teleinformatyczne

Bezpieczeństwo teleinformatyczne to stopień uzasadnionego zaufania, polegający na tym, że z powodu niepożądanego ujawnienia (świadomego lub przypadkowego), zniszczenia bądź modyfikacji, jak również uniemożliwienia przetworzenia informacji, która jest przechowywana i przesyłana za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, nie zostaną poniesione żadne straty [Liderman 2006, s. 5]. Bezpieczeństwo informacyjne nie ma jednoznacznej wykładni i wraz z towarzyszącym mu terminem *bezpieczeństwo informacji* jest używane w różnych znaczeniach. I tak, *bezpieczeństwo informacyjne* K. Liderman określa jako „uzasadnione zaufanie podmiotu do jakości i dostępności pozyskiwanej informacji, pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego dotyczy podmiotu (człowiek, organizacja), który może być zagrożony utratą zasobów informacyjnych albo otrzymaniem informacji o nieodpowiedniej jakości" [Liderman 2012, ss. 11–12]. W opinii tegoż autora, ze względu na coraz to większy udział w transmisji, przechowywaniu i przetwarzaniu informacji, bezpieczeństwo informacyjne jest wrażliwe na różne formy cyberzagrożeń, w tym również nie jest wolne od działań terrorystycznych [Więcaszek-Kuczyńska 2014, s. 212].

S. Kowalkowski definiuje *bezpieczeństwo informacyjne* jako wzrost znaczenia stabilności informacji pomiędzy współczesnymi międzynarodowymi systemami, jak również ich zabezpieczenia przed atakami sieciowymi, skutkami tych ataków, umiejscawiając je jako kategorię bezpieczeństwa wewnętrznego, obok bezpieczeństwa społecznego, politycznego, militarnego, ekonomicznego, kulturowego i ekologicznego [Kowalkowski 2011, ss. 13–15]. Definicję *bezpieczeństwa informacyjnego* zawierają także polskie normy **PN-ISO/IEC 27001:2007** oraz **PN-ISO/IEC 17799:2007** jako *zachowanie poufności, integralności i dostępności informacji; dodatkowo mogą być brane pod uwagę inne własności, takie jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność* [PKN 2007, s. 9].

Rysunek 2. Cechy bezpieczeństwa teleinformatycznego (informacji)

Źródło: opracowanie własne.

Zatem można przyjąć, iż bezpieczeństwo teleinformatyczne dotyczy informacji z zachowaniem, poufności, integralności i dostępności, autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność informacji [Nowak, Scheffs 2010, s. 24]. Do zachowania wymienionych atrybutów informacji dąży się poprzez zastosowanie różnorodnych zabezpieczeń mających na celu

ochronę informacji (w tym informacji niejawnych), zabezpieczeniem będą tu zarówno zabezpieczenia urządzeń, jak również wyposażenie widoczne podczas świadczenia codziennej pracy. Warto jednak zwrócić uwagę nie tylko na te aspekty zapewnienia bezpieczeństwa, ale na wszystkie czynności prowadzące do zabezpieczenia informacji, które powinny zostać poprzedzone zdefiniowaniem potencjalnych zagrożeń oraz określeniem podatności konkretnych zasobów na dane zagrożenie, w tym głównie:

- analiza ryzyka, które przygotowuje użytkowników na wystąpienie potencjalnych zagrożeń, ale może również zaoszczędzić wiele wydatków, gdyż niektóre ryzyka mogą zostać uznane za akceptowalne [Iwaszko 2012, s. 137];
- ograniczenie do niezbędnego minimum uprawnień użytkowników systemu;
- minimalizacja funkcjonalności systemu teleinformatycznego;
- zasada ograniczonego zaufania, która powinna być skierowana zarówno do personelu przetwarzającego informacje (informacje niejawne) w systemach teleinformatycznych, jak i do wszystkich systemów współpracujących;
- procedury zapobiegające incydentom bezpieczeństwa teleinformatycznego, umożliwiające jak najszybsze wykrywanie incydentów bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz zapewniające niezwłoczne informowanie odpowiednich osób o wykrytym incydencie [Iwaszko 2012, s. 138];
- procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych (w przypadkach awarii elementów systemu teleinformatycznego lub innych zabronionych zdarzeń), w tym także dostarczania dowodów działań naruszających zasady bezpieczeństwa dla systemu teleinformatycznego przetwarzającego informacje niejawne.

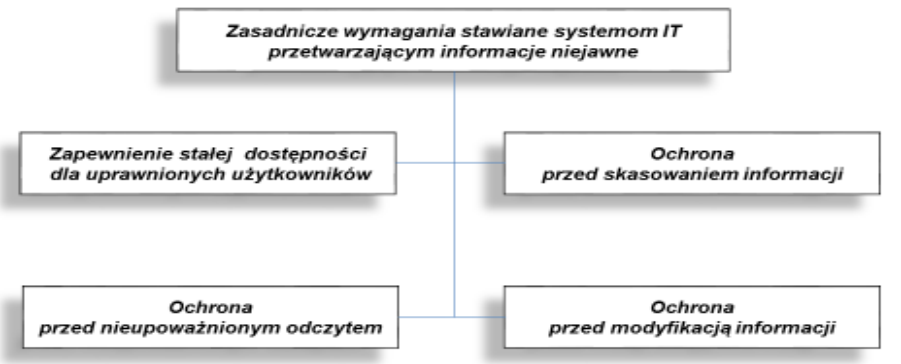
Ochrona elektromagnetyczna systemu teleinformatycznego

Ochrona ta polega na niedopuszczeniu do utraty poufności i dostępności informacji niejawnych przetwarzanych w tych systemach. Utrata poufności następuje zwłaszcza na skutek wykorzystania elektromagnetycznej emisji ujawniającej, pochodzącej z urządzeń teleinformatycznych. Aby system zabezpieczeń był skuteczny, środki ochrony elektromagnetycznej powinny być implementowane w jednostkach centralnych danego systemu, jak również w urządzeniach sieciowych oraz w każdym urządzeniu pośredniczącym. Pożądany poziom bezpieczeństwa jest osiągalny poprzez wprowadzenie wielopoziomowej ochrony systemu teleinformatycznego, polegającej na zastosowaniu wszelkich możliwych zabezpieczeń w wielu różnych poziomach organizacji z uwzględnieniem jego atrybutów wykazanych wcześniej w tejże publikacji [Witkowski 2014, s. 5].

Konstruowanie niejawnych systemów teleinformatycznych

Konstruowanie niejawnych systemów teleinformatycznych jest procesem długotrwałym, wymagającym bardzo dużych nakładów finansowych, wymagającym szerokiej wiedzy zarówno z dziedziny informatycznej, jak i bardzo dobrej znajomości obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie. Odpowiedzialność za konstruowanie niejawnych systemów teleinformatycznych spoczywa na kierowniku jednostki organizacyjnej [Rozporządzenie PRM z dnia 20 lipca 2011 r.]. Przed budową niejawnego systemu teleinformatycznego kierownik jednostki organizacyjnej musi wiedzieć, jaką klauzulę niejawności ma obsługiwać dany system, gdyż jak już wcześniej zauważono, **ochronie podlega informacja, a nie komputer.** Klauzulę tajności nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument opisywanego materiału.

Rysunek 3. Konstruowanie niejawnych systemów teleinformatycznych



Źródło: opracowanie własne.

Bezpieczeństwo informacji niejawnych, które będą przetwarzane w systemie teleinformatycznym, musi być uwzględniane w całym cyklu funkcjonowania tego systemu. W Polsce zgodnie z Ustawą o ochronie informacji niejawnych występują cztery klasyfikacje informacji niejawnych:

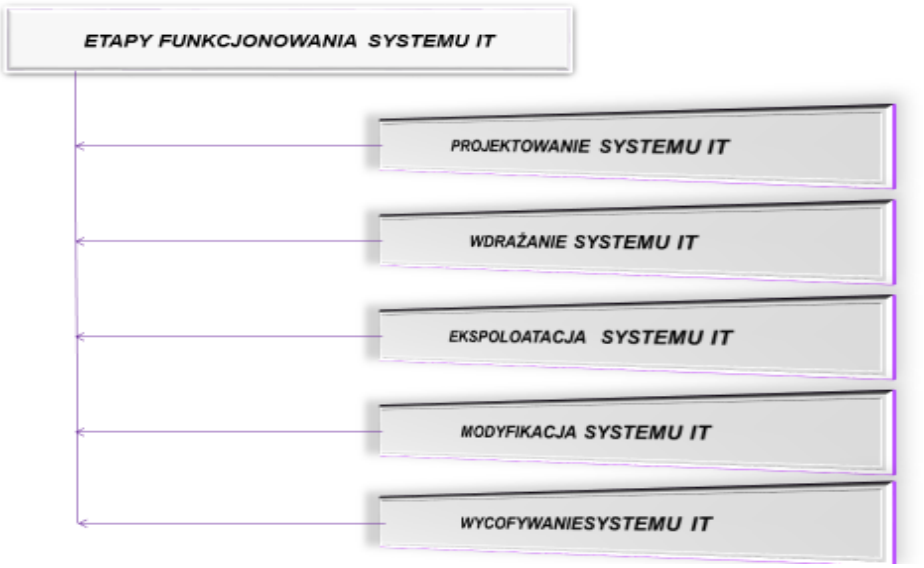
- **„ściśle tajne"**, oznaczone **00,** jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla RP;

- **„tajne”**, oznaczone **0,** jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla RP;
- **„poufne”**, oznaczone **Pf,** jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla RP;
- **„zastrzeżone”**, oznaczone **Z** to informacje, którym nie nadano wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań [Ustawa OOIN Dz. U. z 2018 r., poz. 412].

Etapy budowania systemów IT

Etap **planowania i projektowania systemu** IT obejmuje założenia dotyczące klauzuli tajności, przeznaczenie, docelową liczbę użytkowników, rodzaje zabezpieczeń (fizyczne i techniczne), jak i proces akredytacji wraz z uzyskaniem jego świadectwa, a także czasokres akredytacji.

Rysunek 4. Etapy projektowania i funkcjonowania systemu IT

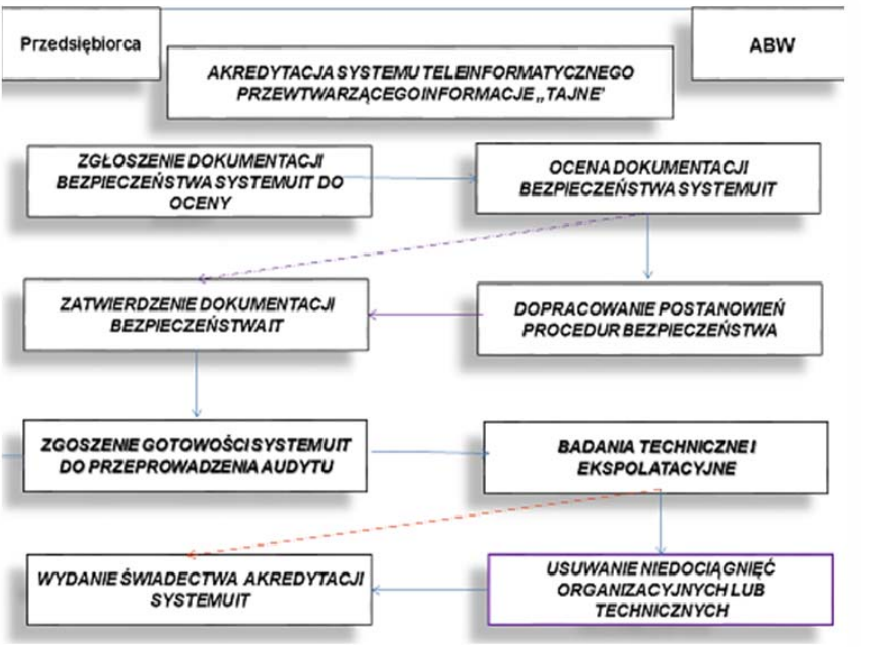


Źródło: opracowanie własne.

Etap **wdrażania** obejmuje następujące czynności: pozyskanie urządzeń, ich instalację, konfigurację narzędzi, które będą realizowały zabezpieczenia w systemie teleinformatycznym, opracowanie procedur bezpiecznej eksploatacji (PBE).

Etap **akredytacji** bezpieczeństwa teleinformatycznego (BT), po przesłaniu stosownego wniosku do (ABW bądź SKW) w celu przeprowadzenia **audytu**. Jeżeli audyt wypadnie pomyślnie, służba, do której składano wniosek, do jednostki organizacyjnej, która się ubiegała o świadectwo, przesyła świadectwo akredytacji bezpieczeństwa systemu IT.

Rysunek 5. Akredytacja systemu teleinformatycznego



Źródło: opracowanie własne.

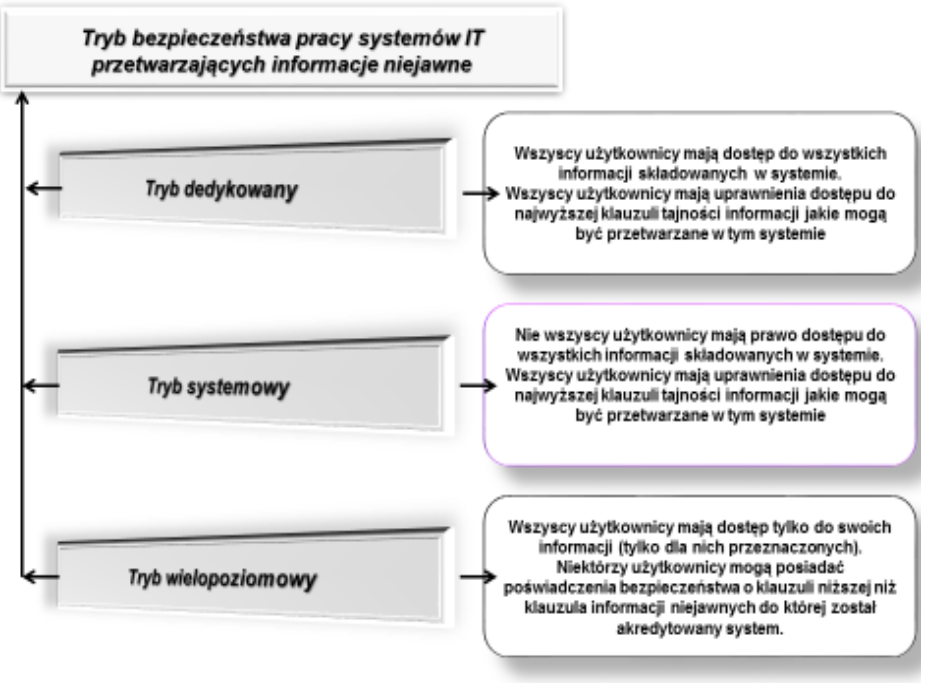
Etap **eksploatacji** systemu IT obejmuje realizację procedur zawartych w dokumentacji bezpieczeństwa przez użytkowników systemu. Etap ten obejmuje nadzór nad pracą jego użytkowników, weryfikację poprawności działania poszczególnych zabezpieczeń oraz prowadzenie testów nieprawidłowości.

Etap **modyfikacji** wymaga szczególnego nadzoru w momencie wprowadzania zmian lub modyfikacji do systemu; wówczas istnieje wymagana konieczność powiadomienia odpowiednich służb o wprowadzanych zmianach (modyfikacjach) w terminie 30 dni od momentu w prowadzenia zmian.

Etap **wycofania –** zaprzestaje się eksploatacji systemu IT poprzez poinformowanie w formie pisemnej ABW albo SKW (w zależności od właściwości) o fakcie wycofania systemu z eksploatacji. Jeżeli system był przeznaczony do przetwarzania informacji o klauzuli „poufne" bądź wyższej, zwraca się również wydane przez odpowiednią służbę świadectwo akredytacji bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego. Natomiast informacje niejawne, które znajdują się na nośnikach danych, mogą być zarchiwizowane bądź zniszczone.

Reasumując, należy stwierdzić, że budowa systemów teleinformatycznych przetwarzających informacje niejawne, winna cechować się dobrze opisaną metodyką ich konstruowania zapewniającą właściwy sposób wykonania i zabezpieczenie funkcjonowania.

Rysunek 6. Tryb bezpieczeństwa systemów IT



Źródło: opracowanie własne.

Zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonowania systemów IT

Źródłem zagrożeń bezpieczeństwa funkcjonowania systemu IT może być działalność człowieka lub też organizacji, którą można wyrażać się jako: nieuprawnione ujawnienie informacji (tzw. wyciek lub przeciek informacji), naruszenie przez władze praw obywatelskich, asymetria w międzynarodowej wymianie informacji, działalność grup świadomie manipulujących przekazem informacji. Ponadto: niekontrolowany rozwój nowoczesnych technologii bioinformatycznych, przestępstwa komputerowe, cyberterroryzm, walka informacyjna, zagrożenia asymetryczne czy też szpiegostwo [Barczak, Sydoruk 2003, s. 77]. Inny podział zagrożeń, jaki można zaprezentować, to:

- zagrożenia losowe – klęski żywiołowe, katastrofy, wypadki, które wpływają na stan bezpieczeństwa informacyjnego organizacji;
- zagrożenia informacyjne tradycyjne – działalność dywersyjna lub sabotażowa, ofensywa dezinformacyjna prowadzona przez obce państwa lub osoby, podmioty, jak i organizacje;
- zagrożenia technologiczne – zagrożenia związane z gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem informacji w sieciach teleinformatycznych;
- zagrożenia, które odnoszą się do praw obywatelskich osób lub grup społecznych, m.in. sprzedaż informacji, przekazywanie informacji podmiotom nieuprawnionym, naruszanie przez władze prywatności, bezprawne ingerencje służb specjalnych, ograniczenie jawności życia publicznego [Bączek 2006, ss. 72–73].

Najbardziej wrażliwe na zagrożenia nieuprawnionym ujawnieniem informacji (wyciek lub przeciek) uznaje się obszary działalności takie jak: planowanie polityczne, zarządzanie w skali makroekonomicznej, polityka obronna, wywiad i kontrwywiad wojskowy. Utrata danych może nastąpić nie tylko z przyczyn losowych (uszkodzenie sprzętu elektronicznego, spadki napięcia, błędy użytkowników), lecz również wskutek działania zamierzonego przez osoby niemające uprawnionego dostępu do zasobów, celem nielegalnego pozyskania informacji. Można stwierdzić, iż człowiek jest najsłabszym ogniwem bezpieczeństwa. Urządzenia techniczne, takie jak sprzęt komputerowy, oprogramowanie, są tylko narzędziami, którymi człowiek się posługuje i je obsługuje, a od nas samych – użytkowników – zależy, czy informacje będą należycie chronione przed dostępem osób do nich nieuprawnionych [Liderman 2012, s. 19].

Zakończenie

Podstawą zabezpieczenia poprawności funkcjonowania systemów IT jest bez wątpienia należyta świadomość zarówno społeczeństwa, jak i decydentów, których systemy IT, jak i zasoby informacyjne mogą być narażone nie tylko na utratę, ale także nieodpowiednie wykorzystywanie przez osoby nieuprawione. Ogólna cyfryzacja dokumentów, Internet, elektroniczny przepływ informacji powodują konieczność wprowadzania zmian w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji, wraz z zastosowaniem wyspecjalizowanych metod i technik zabezpieczenia informacji niejawnych. Pojawiające się nowe zagrożenia muszą być identyfikowane przez organy administracji publicznej. Należy także w taki sposób informować społeczeństwo, by mogło w odpowiedni sposób się zabezpieczyć bądź też zminimalizować skutki ich oddziaływań. Szczególne znaczenie ma tutaj ochrona systemów teleinformatycznych stanowiących tajemnicę państwową i służbową oraz odpowiednie współdziałanie i wymiana informacji związana z ochroną cyberprzestrzeni państw Unii Europejskiej. Rozwijanie Krajowego Systemu Reagowania, budowa odpowiedniego systemu obrony cybernetycznej, stworzenie narodowego ośrodka współpracującego ze wszystkimi służbami odpowiedzialnymi za cybernetyczne bezpieczeństwo państwa połączonego z systemami państw sojuszniczych Polski oraz odpowiednia relacja z prywatnymi partnerami w dziedzinie bezpieczeństwa to priorytety w kwestii bezpieczeństwa informacyjnego kraju [Wódka 2016, s. 164]. Priorytetami w działaniach na rzecz bezpieczeństwa powinno być zapewnienie ciągłości bezpieczeństwa systemów, zapobieganie wszelkiego rodzaju wyciekom danych oraz przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom. Powinny one uwzględniać zasoby strategiczne państw i organizacji międzynarodowych, wpływy, jakie osiągną państwa z sektora informatycznego [Wódka 2016, s. 166].

Wnioski

1. Postawiona hipoteza w rozważaniach potwierdziła się: przetwarzanie informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych odgrywa istotną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa.
2. Systemy teleinformatyczne, które przetwarzają informacje niejawne, winny być otoczone szczególną ochroną tak fizyczną, jak i techniczną ze względu na ważność realizowanych funkcji.

3. Dokumenty prawa regulujące zasady funkcjonowania i kontroli systemów IT przetwarzające informacje niejawne winny być systematycznie nowelizowane ze względu na dynamikę zmian w otoczeniu bliższym i dalszym opisywanego obszaru.

Bibliografia

Barczak A., Sydoruk T. (2003), *Bezpieczeństwo systemów informatycznych zarządzania,* Warszawa.

Bączek P. (2006), *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego,* Toruń.

Goliński M. (2011), *Społeczeństwo informacyjne – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, Warszawa.

Haykin S. (2000), *Systemy telekomunikacyjne*, Warszawa.

Iwaszko B. (2012), *Ochrona informacji niejawnych w praktyce*, Wrocław.

Kowalkowski S. (2011) (red.), *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego,* Warszawa.

Michniak J.W. (2010), *Teleinformatyka i technika biurowa*, Warszawa.

Nowak A., Scheffs W. (2010), *Zarządzanie bezpieczeństwem informacyjnym*, Warszawa.

Pawlak A. (2011), *Procedury bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych*, Wrocław.

Więcaszek-Kuczyńska L. (2014), *Zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego.,* „Obronność- Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia" AON, 2(100), Warszawa.

Witkowski M. (2014), *Systemy teleinformatyczne w zarządzaniu kryzysowym*, Wrocław.

Wódka M. (2016), *Wyzwania dla bezpieczeństwa informacyjnego w Polsce i Unii Europejskiej* [w:] M. Kubiak, S. Topolewski, (red.), *Bezpieczeństwa informacyjne w XXI wieku*, Siedlce.

Wrzosek M. (2010), *Procesy informacyjne w zarządzaniu organizacją zhierarchizowaną,* Warszawa.

Akty prawa:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2014.

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r., Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 159, poz. 948).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu oznaczania materiałów i umieszczania na nich klauzul tajności (Dz. U. z 2011 r. Nr 288, poz. 1692).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie wzoru świadectwa akredytacji bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 156, poz. 926).

Decyzja Nr 275/MON z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania systemu reagowania na incydenty komputerowe w resorcie obrony narodowej.

PN-ISO/IEC 27001:2007, *Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji, Wymagania*, PKN, Warszawa 2007.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **119–126**

Agnieszka Stępień[1]
Społeczna Akademia Nauk

Transferring Personal Data Outside the European Economic Area

Abstract: Processing of personal data has grown in importance in the recent years. The main reason was the development of the Internet, which contributed to development of information society. Because of it the information became a good as precious as gold. It helped disseminate information in a very short time to unlimited number of people. That is why information about people became so important. Information about our preferences allows to offer goods that meet our needs. Each day we receive information customized to our needs. But profiling is not the only source of information about us. The second one, probably more important and dangerous, is social media, which give us the possibility to give information about ourselves and share it with the rest of the world. Every day millions of people share information about their plans, visits, and meetings with friends. We know about them more than we can imagine. When asking people as to why they put this kind of information they often answer that these pieces of information are not confidential and there is nothing wrong about it. However, this is not always the case. All Internet users should be aware that information that seems insignificant to us can be very valuable to another person. For example in one company a friend put on the Intranet an information that she will be on a leave for two weeks from coming Monday. This information was very helpful to another worker who told this to his friends who were robbers. After her return the employee who boasted about holidays found her house robbed. So we never know which information is important or useful and for whom.
Key words: personal data, protection, third countries.

[1] Agnieszka.stepien@instytutodo.pl

Personal data is now routinely collected in many situations and by many subjects. Thus the risk of theft or modification grows up. There are a lot of subjects who can collect the data, so it is important to provide a clear and understandable notice when the right to privacy can be limited. What is interesting, a 2015 survey of European citizens' attitudes to data protection concluded that only 15% felt they had complete control over the information they provided online; one in three people (31%) thought they had no control over it at all [Hoel, Chen 2018, p. 12].

Development of the Internet started a wider discussion about a right to privacy. Interestingly, till now this concept was not defined. Privacy gives people the ability to decide what face they want other to see. But this right is not absolute. Both national and international regulations show that this right is not an absolute good.

Legal Basis

This right has been developed after the Second World War in numerous international acts. But none of them regulated the law to privacy in the Internet. This fact is a reason of many violations. Development of the Internet was also a reason to create regulations in the European Union. The main reason of creating the Directive 95/46 was aspiration to remove the obstacles to flows of personal data and create the same level of rights and freedoms for individuals. From the point of view of data protection, it is important to properly define what personal data are. In Article 2 they are defined as information relating to an identified or identifiable natural person. An identifiable person is the one who can be identified, directly or indirectly in particular by reference to an identification number or to one or more factors specific to his physical, physiological, mental, economic, cultural, or social identity.

On the basis of the Directive, the national laws enacted in compliance with the Directive must guarantee that "processing of personal data" is accurate, up-to-date, relevant, and not excessive [Cate 1995, p. 434].

The Directive came into force in all EU member states. Legal nature of the directive as a secondary source of law gives a possibility to allow member states to regulate or clarify some regulations independently. Because of this in many important areas there were significant differences among them. That was one of the reasons why applicable rules had to be changed. The second, also important reason was the fact that the directive was created when the

Internet was not very developed. There were no social media, electronic banking, biometry or monitoring. Soon a need to regulate these areas not only by national legislators but also on the European level occurred. This was the main reason to start working on a new European regulation. The first difference between the General Data Protection Regulation (GDPR) and Directive is that directive sets out general rules to be transferred into national law by each country as they deem appropriate. GDPR requires no enabling legislation to take effect.

General Data Protection Regulation (GDPR) changes the way of thinking about data protection, mainly because it gives more importance to protection of the data subject's rights, for example by the right to be forgotten or anonymisation and pseudonymisation. Secondary, because it will change the standards of data protection. By May 2018 a new EU data protection regulation will come in force in the European Union countries.
The aim of the new regulation was to give data subject more influence and control over their personal data and create methods for their better enforcement.

Transferring data to third countries

The Internet is not the only source of information about personal data. The ongoing globalization of the global economy has the effect of increasing the cross-border exchange of personal data [GIODO 2007, p. 5]. Transferring is possible 24 hours a day 7 days a week all over the world. Because the EU regulations use the term third country, it is necessary to correctly understand this meaning. Directive 95/46 explains that the third country is a country not belonging to EOG. Today they include all the EU members and additionally Norway, Iceland and Lichtenstein. Transferring data to third countries can be possible only when the third country ensures an adequate level of protection. In accordance with the Article 25 Section 2 of the directive the adequacy of the level of protection provided by a third country shall be assessed in the light of all the circumstances surrounding a data transfer operation or set of data transfer operations; particular consideration shall be given to the nature of the data, the purpose and duration of the proposed processing operation or operations, the country of origin and country of final destination, the rules of law, both general and sectoral, in force in the third country in question and

the professional rules and security measures which are complied with in that country.

In a situation when a third country does not ensure an adequate level of protection, the member states should take the measures necessary to prevent any transfer of data of the same type to the third country in question (Article 25 section 4). What is important, there is no clear answer to what an adequate level of protection means. Working Group Art. 29 in document WP 12 of 24 July 1998 – transfer of personal data to third countries: application of Articles 25 and 26 of the EU Data Protection Directive emphasised that in the analysis of the concept of "adequate protection" two elements must be taken into account: the applicable rules for the processing of personal data and the means to ensure the effective application of these principles [Opinia Grupy Roboczej art. 29, 2005, p. 12].

European Commission

It is necessary to mention that the European Commission pursuant to Article 25 Section 6 of Directive 95/46/EC is empowered to declare by decision that the third country concerned ensures an adequate level of data protection. The recognition by the European Commission of a given country as providing the proper protection of personal data means that the country gives to other countries – members of the European Union the same protection guarantees as in the territory of the European Union member. The European Commission has already decided that the third countries that ensure an adequate level of data protection are among others: Argentina, Canada, USA, Man Island.

A breakthrough was a TSUE ruling in Maximilin Schrems V Data Protection Commisioner C-362-14 case, which deemed null the ECs decision about transferring data to the USA. It was the first situation where the decision of the EC was undermined. For a long time it was known that transferring data to the USA is not safe [Niklas, Szymielewicz 2015]. This experience was the main reason to better regulate this issue. In September 2015, after long discussions, the works on the contract between the USA and the EU regulating transferring data between them called the EU-US Privacy Shield were completed [Communication from the Commission on the European Parliament and the Council 2013]. These events have stressed the necessity to regulate this area in Regulation (EU) 2016/679. Since May 2018 the new regulation will provide more restriction standards to the EC before it is ready to make its decision. In

Article 45 Section 2 it is written that "When assessing the adequacy of the level of protection, the Commission shall, in particular, take the following elements into account: the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms, relevant legislation, both general and sectoral, including concerning public security, defence, national security and criminal law and the access of public authorities to personal data, as well as the implementation of such legislation, data protection rules, professional rules and security measures, including rules for the onward transfer of personal data to another third country or international organisation which are complied within that country or international organisation, case-law, as well as effective and enforceable data subject rights and effective administrative and judicial redress for the data subjects whose personal data are being transferred. These actions are intended to avoid mistakes that have been committed so far. Because of this it has been decided that every 4 years audits evaluating level of security EC decisions will be organized.

Data controller

In situation where a third country does not ensure an adequate level of data protection, the data controller is obligated to ensure adequate security. It is possible to ensure it by using standard contract clauses prepared by the European Commission [Commission Decision 2010]. As it is identified in Article 15 of the above mentioned document, the data importer should process the transferred personal data only on behalf of the data exporter and in accordance with his instructions and the obligations contained in the clauses. This document is a guide for subjects on what should be included in the agreement. The contract should be governed by the law of the member where the data exporter is established. In most cases the parties to the contract enter regulations proposed in the Commission decision [2010]. It should be remembered that in a situation where we transfer personal data from Poland to a country which does not ensure an adequate level of data protection, the data controller should meet one of the conditions from Article 47 [UODO 2007]:

- The data subject has given his consent in writing;
- The transfer is necessary for the performance of the contract between the data controller and the data subject, or is made upon his/her request;
- The transfer is necessary for the performance of the contract concluded in the interest of the data subject, between the controller and another entity;

- The transfer is necessary for public good or to demonstrate the legitimacy of legal claims;
- Transmission is necessary to protect the vital interests of the data subject;
- Data is generally available.

Irrespective of the above conditions, the data controller should ensure that the third country ensures an adequate level of data protection. The third country should ensure technical and organisational security measures similar to measures used by the member state. Data subject who has suffered damage as a result of the obligation should receive compensation from the data exporter for the damage suffered (clause 6).

On the termination of the provision of data processing services the data importer should return all the personal data transferred and their copies or destroy them.

Hitherto existing regulations are not perfect. The best example is the way of transferring personal data to the USA, where the European regulations were not respected, thus a large amounts of data were not protected. In this context it is good to remember who the data controller is in case of placing our data on social media or intelligence services cannot use them to their own purposes.

Regulation (EU) 2016/679 mentions that controller or processor may transfer personal data to a third country or an international organisation only if the controller or processor has provided appropriate safeguards, and on condition that enforceable data subject rights and effective legal remedies for data subjects are available. In this situation the controller or processor should ensure adequate level of protection. This situation will be always used in cases where the EC does not state that a third country ensures protection.

The appropriate safeguards can be achieved in accordance with Article 46 Section 2 by:

a) legally binding and enforceable instrument between public authorities or bodies;
b) binding corporate rules in accordance with Article 47;
c) standard data protection clauses adopted by the Commission in accordance with the examination procedure referred to in Article 93(2);
d) standard data protection clauses adopted by a supervisory authority and approved by the Commission pursuant to the examination procedure referred to in Article 93(2);

e) an approved code of conduct pursuant to Article 40 together with binding and enforceable commitments of the controller or processor in the third country to apply the appropriate safeguards, including as regards data subjects' rights; or
f) an approved certification mechanism pursuant to Article 42 together with binding and enforceable commitments of the controller or processor in the third country to apply the appropriate safeguards, including as regards data subjects' rights.

Other circumstances

As it was mentioned, the European regulations, the same as it was mentioned in the directive, specify the special circumstances set in Article 49. The exceptions are a closed catalogue and cannot be applied extensively. Among them are:

(a) the data subject has explicitly consented to the proposed transfer, after having been informed of the possible risks of such transfers for the data subject due to the absence of an adequate decision and appropriate safeguards;
(b) the transfer is necessary for the performance of a contract between the data subject and the controller or the implementation of pre-contractual measures taken at the data subject's request;
(c) the transfer is necessary for the conclusion or performance of a contract concluded in the interest of the data subject between the controller and another natural or legal person;
(d) the transfer is necessary for important reasons of public interest;
(e) the transfer is necessary for the establishment, exercise or defence of legal claims;
(f) the transfer is necessary in order to protect the vital interests of the data subject or of other persons, where the data subject is physically or legally incapable of giving consent;
(g) the transfer is made from a register which according to the Union or Member State law is intended to provide information to the public and which is open to consultation either by the public in general or by any person who can demonstrate a legitimate interest, but only to the extent that the conditions laid down by Union or Member State law for consultation are fulfilled in the particular case.

There is no doubt that Regulation (EU) 2016/679 entering into force will seal the procedure of transferring data to third countries. Hopefully, it will help the EC to decide more thoughtfully which countries provide adequate level of protection. The new thing, hopefully more motivating to all subjects involved in transferring data to third countries is financial responsibility up to €20 million for transferring data against the law.

References

ABC bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych przy użyciu systemów informatycznych, Wydawnictwo sejmowe, Warszawa 2007.

Hoel T., Chen W. (2016), *Implications of the European Data Protection Regulations for Learning Analytics Design*, Oslo and Akerushu University College of Applied Sciences. Oslo.

Cate F.F. (1995), *The EU Data Protection Directive, Information, Privacy, and the Public Interest*, "Articles by Maurer Faculty", No. 646.

UODO (2007), *ABC zasad przekazywania danych osobowych do państw trzecich*, Wydawnictwo sejmowe, Warszawa.

Opinia Grupy Roboczej art. 29 z dnia 24 października 1995r. w sprawie wspólnej wykładni art. 26 ust. 1 dyrektywy 95/46, przyjęty 25 listopada 2005 r.

Niklas J., Szymielewicz K. (2013), *Safe Harbour – czyli jak (nie)bezpieczne są dane Europejczyków w Stanach Zjednoczonych*, Fundacja Panoptykon [online], https://panoptykon.org/sites/default/files/publikacje/panoptykon_safe_harbour_20.09.2013_0_1.pdf, access: 14.11.2015.

Communication from the Commission on the European Parliament and the Council, Rebuilding Trust in EU-US Data Flows, COM(2013) 846 final.

Commission Decision of 5 February 2010 on standard contractual clauses for the transfer of personal data to processors established in third countries under Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council (2010/87/EU).

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **127–138**

Jerzy Telak[1]
Społeczna Akademia Nauk
Wydział Nauk o Zarządzaniu i Bezpieczeństwie
Grzegorz Cisek[2]
Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie
Jan Berny[3]
Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie
Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego
Oksana Telak[4]
Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie
Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego

Przygotowanie logistyczne do działania na obszarach wodnych w Szkole Głównej Służby Pożarniczej

Logistic Preparation for Operation in Water Areas at the Main School of Fire Service

Abstract: The State Fire Service was established to fight with natural disasters and other security threats, including those on water areas, and the Main School of Fire Service (MSFS) educates the personnel of the State Fire Service. Fire fighters should have many skills to take part in rescue operations in all conditions, including water areas. Special equipment is needed to train or improve basic and specialized rescue skills, including swimming and water rescue. The article presents the role of logistics in emergency services, preparation of MSFS cadets to operate on

[1] jtelak@spoleczna.pl
[2] gcisek@sgsp.edu.pl
[3] beerjan@wp.pl
[4] oksana.telak@gmail.com

waters and logistics part in it. The research with the use of an interview technique in order to obtain an opinion was conducted among the cadets and teaching staff of MSFS.
Key words: logistics, swimming, water rescue, training, The Main School of Fire Service.

Wprowadzenie

Celem badań było uzyskanie opinii o przydatności sprzętu ratownictwa wodnego do kształcenia oficerów PSP. Zakres podmiotowy: podchorążowie 4. roku studiów SGSP rok akademicki 2015/2016 i 2016/2017, instruktorzy w zakresie ratownictwa wodnego, pracownik Działu Logistyki. Zakres przedmiotowy: sprzęt pływający, drogowy i podręczny ratownictwa wodnego pozostający w dyspozycji SGSP. Badania przeprowadzono z zastosowaniem metody sondażu diagnostycznego, na niewielkiej próbie, przy technice ankiety, jawnego wywiadu skategoryzowanego i obserwacji w celu uzyskania opinii, z zastosowaniem narzędzi badawczych, tj.: kwestionariusz wywiadu, jawny wywiad nieskategoryzowany.

Administracja publiczna zobowiązana jest do zajmowania się sprawami ratownictwa i ochrony ludności [Uchwała Nr 59/2014 Rady Ministrów, RM-111-43-14]. Państwowa Straż Pożarna (PSP), odpowiednio wyposażona w sprzęt formacja przeznaczona do walki z klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, działa w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) i prowadzi działania ratownicze w obszarze bezpieczeństwa powszechnego, w tym na obszarach wodnych [Dz. U. z 2017 r., poz. 1204, art. 1 ust. 1].

PSP na obszarach wodnych działania ratownicze [Telak, Zielinska 2014, ss. 98–111] realizuje w zakresie:

- podstawowym, z czynnościami ratowniczymi na powierzchni obszarów wodnych, w tym zalodzonych (wszystkie jednostki ratowniczo-gaśnicze);
- specjalistycznym, z podstawowymi i specjalistycznymi czynnościami ratowniczymi na powierzchni, w toni lub na dnie obszaru wodnego (specjalistyczne grupy ratownictwa wodno-nurkowego);
- po wyszkoleniu strażaków z zakresu ratownictwa wodnego.

Ratownictwo wodne – specjalistyczne i nurkowe – realizuje się przy użyciu sprzętu specjalistycznego. W trakcie akcji ratowniczej pomimo stosowania procedur należy zakładać zaistnienie zdarzenia niestandardowe. Wówczas poziom umiejętności stosowania technik pływackich ratownika może odegrać istotną rolę. Każdy strażak, biorący udział w akcjach ratowniczych, powinien być przygotowany do działania na wodach.

Ratownictwo wodne określa się jako: „prowadzenie działań ratowniczych, polegających w szczególności na organizowaniu i udzielaniu pomocy osobom, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarze wodnym" [Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r., Dz. U. z 2017 r., poz. 1566, art. 3], a mogą je wykonywać ratownicy wodni posiadający wiedzę i umiejętności: „z zakresu ratownictwa i technik pływackich oraz inne kwalifikacje przydatne w ratownictwie wodnym i spełniający wymagania określone w ustawie *o państwowym ratownictwie medycznym*" [Ustawa z dnia 8 września 2006 r., Dz. U. z 2017 r., poz. 2195, art. 13 ust. 1].

W obszarze bezpieczeństwa powszechnego i ochrony ludności Szkoła Główna Służby Pożarniczej (SGSP), jako uczelnia publiczna, realizuje zadania w zakresie kształcenia i wychowania funkcjonariuszy PSP, innych służb i straży, a także osoby cywilne [Dz. U. z 2018 r., poz. 138; Dz. U. z 1982 r. Nr 3, poz. 21; Dz. Urz. MSW 2015 poz. 36; Dz. Urz. MSW 2016 poz. 48]. SGSP stanowi jednostkę organizacyjną PSP, do której należy: „uczestniczenie w akcjach ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń, a także wykonywanie innych zadań (…) PSP" [Dz. U. z 2017 r., poz. 1204], zasobami Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej oraz Kompanii Szkolnej „Warszawa" Centralnego Odwodu Operacyjnego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego [https://www.sgsp.edu.pl/].

Od najdawniejszych czasów logistyka funkcjonowała jako teoria i praktyka gospodarki wojskowej, warunkującej prowadzenie operacji militarnych [Dworecki, Berny 2005]. Logistykę określa się jako dziedzinę wiedzy zajmującej się badaniami i interpretowaniem wszelkich zjawisk, praw i reguł (zasad) występujących w procesie tworzenia potencjału, zapewniającego optymalne warunki życia i działania człowieka, z wyróżnioną logistyką ogólną, urzędowo-prawną i stosowaną [Dworecki 1992].

W celu zapewnienia zaopatrzenia materiałowo-technicznego w PSP:

- **na szczeblu centralnym** Biuro Logistyki Komendy Głównej PSP prowadzi obsługę administracyjno-gospodarczą aparatu administracyjnego Komendanta Głównego, wykonuje zadania z zakresu standaryzacji sprzętu i wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP, prowadzi analizę stanu wyposażenia, koordynuje zadania inwestycyjne w ramach modernizacji, prowadzi nadzór nad gospodarką transportową i postępowania administracyjne z zakresu uprawnień mieszkaniowych strażaków;
- **na szczeblu wojewódzkim** do wydziału logistyki należy: planowanie i koordynowanie logistycznego zabezpieczenia akcji ratowniczych, których

rozmiar lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych powiatu, a także obsługa proceduralna zamówień publicznych związanych z zakupami usług, materiałów i sprzętu oraz koordynowanie spraw związanych z przygotowaniem materiałów i projektów do postępowania w zakresie zamówień publicznych, prowadzenie spraw dotyczących odzieży specjalnej, środków ochrony indywidualnej i ekwipunku osobistego strażaków;
- **na szczeblu powiatowym** (miejskim) istnieje w strukturach kwatermistrzostwo, które zajmuje się zadaniami powielonymi ze szczebla wojewódzkiego [http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/Logistyka].

PSP posiada zasoby sprzętowe do działania na obszarach wodnych [Gartowski, Telak 2014, ss. 14181–14190].

Przygotowanie podchorążych SGSP do działania na wodach

W PSP funkcjonują zasady organizacji ratownictwa wodnego [Komenda Główna PSP, 2015] oraz program szkolenia ratownictwa wodnego w zakresie podstawowym [Komenda Główna PSP, Biuro Szkolenia, Warszawa 2015]. Jednostki PSP wykonujące ratownictwo wodne w zakresie podstawowym, mają osiągać standard gotowości operacyjnej do wykonywania określonych zadań, a to wiąże się wymaganiami kwalifikacyjnymi strażaków i ratowników, odpowiednim ich wyposażeniem, z określonymi podstawowymi zasadami organizacyjnymi, a także wypracowanymi wymogami do prowadzenia ćwiczeń współdziałania ze specjalistycznymi grupami ratownictwa wodno-nurkowego. Jednostkom realizującym zadania w zakresie specjalistycznym mają standardy gotowości operacyjnej, kwalifikacji i liczby ratowników oraz wyposażenia, a także określono podstawowe zasady organizacji, funkcjonowania i działań ratowniczych. PSP jest organizatorem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w tym w ratownictwie wodnym, która posiada zasady bezpieczeństwa dla prac podwodnych [Telak, Galarowicz, Zielinska 2014, ss. 92–109].

Misja SGSP zawiera: „kreowanie wiedzy, jej rozpowszechnianie i wykorzystanie poprzez kształcenie kadry oficerskiej dla potrzeb dynamicznego rozwoju ochrony przeciwpożarowej oraz kadr o najwyższych kwalifikacjach w zakresie: oceny stanu zagrożeń cywilizacyjnych i naturalnych, ochrony życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed tymi zagrożeniami, także wychowanie studentów w poczuciu patriotyzmu, ofiarności w służbie i w pracy, w poszanowaniu dyscypliny służby i pracy oraz prowadzenie badań istotnie wzbogacających wiedzę z zakresu bezpieczeństwa obywateli" [https://www.sgsp.edu.pl/]. W zakresie działania SGSP mie-

ści się podstawowe przygotowanie podchorążych do działania na obszarach wodnych.

Efekt wprowadzenia egzaminu z pływania, który pozytywnie wpłynął na poziom pracy z podchorążymi SGSP na pływalni i na otwartych obszarach wodnych, stanowiło zaniechanie realizacji zajęć dydaktycznych z podstawową nauką pływania [Telak, Wawrzynkiewicz, Cisek 2017, ss. 204–214].

Zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych do prowadzenia działalności w obszarze ratownictwa wodnego, dopuszczane są różne podmioty. Szkolenie prowadzi się na podstawie rozporządzenia w zakresie: organizacji ratownictwa wodnego – podstawy prawne, organizacji pracy ratowników, sprzętu wykorzystywanego w ratownictwie wodnym, pływania i technik ratownictwa wodnego. Egzamin praktyczny obejmuje przepłynięcie m.in.: dystansu 25 m pod lustrem wody z wydobyciem dwóch przedmiotów leżących na dnie, ratowniczą łodzią wiosłową lub kajakiem za pomocą dwóch wioseł dystansu 75 m. W egzaminie tym mieści się także przeprowadzenie symulowanej akcji ratowniczej oraz holowanie tonącego z zastosowaniem trzech sposobów holowania, a na koniec wyciągnięcie na brzeg lub na pokład łodzi osoby poszkodowanej i na ułożeniu jej w pozycji umożliwiającej udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy [Dz. U. z 2012 r., poz. 747]. Do tego potrzebny jest sprzęt ratownictwa wodnego.

Działania ratownictwa wodnego w zakresie podstawowym powinni prowadzić strażacy posiadający umiejętności w zakresie ratownictwa wodnego i powodziowego nabyte w ramach szkolenia kwalifikacyjnego (kursu podstawowego) i utrwalane w ramach doskonalenia zawodowego. Program szkolenia podstawowego w SGSP został podzielony na dwa etapy: w pierwszym semestrze (zimowym) i drugim semestrze (letnim) pierwszego roku studiów. Przed zajęciami sprawdzane są techniczne umiejętności pływackie podchorążych, a następnie dzieli się ich na grupy o podobnych umiejętnościach [Komenda Główna PSP, 2016; Komenda Główna PSP, 31.08.2017].

Szkolenie w 1. semestrze studiów przewiduje naukę lub doskonalenie umiejętności pływackich, w tym pływanie pod wodą z wydobyciem z dna basenu krążka hokejowego. W 2. semestrze realizuje się ratownictwo wodne, z wydobyciem manekina z dna basenu, a po tym z holowaniem go przez 25 m.

W 2016 r. w SGSP zorganizowano szkolenie i egzaminy na ratownika wodnego, a od 1998 do 2016 r. w SGSP prowadzono kursy dla płetwonurków, które wspierał Dział Logistyki, odpowiedzialny za gospodarkę sprzętem technicznym, wyżywieniem, zakupem i dystrybucją umundurowania, utrzymywa-

niem zapasów, nadzorem nad eksploatacją i remontami budynków uczelni w celu zabezpieczenia szkolenia ratownictwa wodno-nurkowego podchorążych. Dział Logistyki dokonuje zakupów dostępnego na rynku sprzętu oraz ma legalizować i organizować naprawy. Prawidłowa ich gospodarka wydatnie wpływa na bezpieczeństwo szkolenia i działań operacyjnych na obszarach wodnych.

Logistyka SGSP a działania na obszarach wodnych

Planowanie przedsięwzięć dydaktycznych w SGSP wiąże się z planowaniem środków na wynajem pływalni w kwocie 27 000 PLN za rok akademicki. Natomiast koszt wynajmu jednego toru to 100 PLN za 60 minut. Instruktorzy pływania, jednocześnie instruktorzy w zakresie ratownictwa wodnego – wykładowcy SGSP – mają do wykonania po 60 godz. w ramach pensum nauczyciela akademickiego.

Podręczny sprzęt stanowi wyposażenie kąpieliska, na które składają się: boja wykonana z tworzywa sztucznego do pomocy przy holowaniu w wodzie osoby przytomnej przez ratownika wodnego, której konserwacja sprowadza się do umycia i wysuszenia; pas ratowniczy („węgorz") do holowania osoby nieprzytomnej, łatwy w użyciu i przechowywaniu; koło ratunkowe, posiadające dużą wyporność, przydatne do transportowania osoby w wodzie; koło ratunkowe ślizgowe; lina asekuracyjna (wymaga co najmniej dwóch ratowników, jeden z nich zabiera koniec szelki i płynie do tonącego, drugi asekuruje i ściąga ratownika do brzegu); żerdź ratownicza, lekka tyczka z drewna, plastiku lub aluminium o długość około 3-4 metrów, rzutka ratownicza rękawowa, służąca do podania tonącemu [Telak 2014, ss. 143–154].

Szkolenie ratowników wodnych ma na celu nauczenie posługiwania się sprzętem ratownictwa wodnego [Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 2012 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 747]. Podstawowy sprzęt do szkolenia w SGSP stanowiły płetwy (25 par), pasy ratownicze „węgorz" (15 szt.) oraz manekiny (3 szt.) i krążki hokejowe (15 szt.).

Badania z zastosowaniem metody sondażu diagnostycznego, na niewielkiej próbie 14 podchorążych IV roku studiów SGSP (14 mężczyzn), przy technice ankiety, jawnego wywiadu skategoryzowanego i obserwacji w celu uzyskania opinii o sprzęcie przydatnym do działania na wodach, z zastosowaniem narzędzi badawczych, tj.: kwestionariusz wywiadu, zostały przeprowadzone w maju 2016 r., a następnie uzupełnione wobec 4 instruktorów w zakresie

ratownictwa wodnego i pracownika Działu Logistyki z zastosowaniem jawnego wywiadu nieskategoryzowanego w styczniu 2018 r.

Płetwy służą do doskonalenia technik pływania głównie w stylu dowolnym i grzbietowym. Używanie płetw podczas zajęć zapewnia większy wysiłek, przez co wzmacnia mięśnie kończyn dolnych oraz wpływa na zwiększenie ruchomości i elastyczności stopy i stawu skokowego. SGSP zakupiła płetwy marki *Nabaiji* za 70,- PLN za parę. Wg opinii zebranych w trakcie przeprowadzonych badań wykorzystanie płetw jest optymalnym uzupełnieniem podczas zajęć z pływania i ratownictwa wodnego. Dzięki ich użyciu studenci szybciej opanowują właściwą technikę pływania stylem dowolnym i grzbietowym oraz wzmacniają mięśnie odpowiadające za efektywną pracę nóg podczas pływania (tylne grupy mięśniowe uda, mięśnie pośladkowe). Ze względu na nietrwałą konstrukcję kalosza użytkowanego modelu płetw, 5 par uległo uszkodzeniu przy zakładaniu na nogi. Płetwy SGSP nie pozwalają na zachowanie naturalnej pracy nóg podczas pływania, powodują obtarcia [https://www.klubben.pl/finis-pletwy-edge.html/].

Pasy ratownicze służą do nauki i doskonalenia technik holowania i pływania wykorzystywanych w ratownictwie wodnym. SGSP zakupiła pasy (290,00 PLN/szt.) polskiego producenta sprzętu ratownictwa wodnego *RATEX* [http://www.ratex.com.pl/produkty/sprzet-ratunkowy/pas-ratowniczy-wegorz-ii]. Pasy te, wzorowane na produktach australijskich i niemieckich nie odbiegają od nich jakością, ale są tańsze o blisko 40%. Wg opinii respondentów badań stanowią one optymalne wyposażenie. Pasy wykorzystywane są do nauki ratowania osób przytomnych i nieprzytomnych przy użyciu różnych technik ratowniczych, sprawdzają się podczas ćwiczeń na pływalniach i wodach otwartych, posiadają dużą wyporność przy małych gabarytach, rzadko ulegają uszkodzeniom mechanicznym, a ich duża elastyczność ułatwia przechowywanie oraz są łatwe w utrzymaniu i konserwacji.

Manekiny firmy *Nopro*, zakupione ze środków SGSP za kwotę 1250,00 PLN za sztukę wykonane z tworzywa sztucznego, charakteryzują się dużą wytrzymałością mechaniczną, ale pojawiły się nieszczelności przy korkach wlewowych, przy tym posiadają dużą masę własną (9 kg). Wg opinii respondentów manekiny należy wymienić. Instruktorzy w zakresie ratownictwa wodnego wskazali do zakupienia manekiny zgodne ze specyfikacją Międzynarodowej Federacji Ratowania Życia (*International Lifesaving Federation*, ILS) o niższej wadze (6,1 kg) [https://wszystkodobasenow.pl/manekin-ratowniczy-official-fantom.html/], wyposażone w trzy korki wlewowe (ciemieniowy, mostkowy, kroczny).

Co najmniej 3 manekiny i 10 par płetw o właściwych parametrach można zakupić za około 5 700,00 PLN.

Sprzęt do szkolenia z zakresu ratownictwa wodnego i doskonalenia umiejętności pływackich przechowuje się w magazynie Ośrodka Sportu i Rekreacji – Warszawa Żoliborz, przy ul. Potockiej, w kontenerze mobilnym z półkami, który pozwala na swobodne obciekanie wody ze sprzętu i następnie wyschnięcie. Wg opinii respondentów stanowi to optymalne rozwiązanie logistyczne.

Kontener mobilny produkcji WANZL z 3. półkami kosztuje 1587,93 PLN [https://www.wanzl.com/pl_PL/produkty/kontenery-mobilne-serii-rcs/kontener-mobilny-rcs1/]. Podstawa kontenera wykonana została z tworzywa sztucznego ze wzmocnieniami, a konstrukcję jego wykonano z ocynkowanych i chromowanych rur z siatką drucianą, zintegrowanymi z podstawą za pomocą klamer. Drzwi z zawiasami z tworzywa sztucznego otwierają się do kąta otwarcia 270º, co ułatwia załadunek i wyładunek składowanego sprzętu do kontenera o wymiarach: głębokość 810, szerokość 720, wysokość 1 950 mm przy nośności całkowitej 500 kg. Kontener posiada 2 kółka stałe i 2 kółka skrętne wykonane z poliamidu, co przydaje się podczas konieczności transportu większej ilości sprzętu do zajęć z magazynu w dowolny punkt na niecce basenu. Metalowy rygiel blokujący drzwi kontenera można dodatkowo zablokować kłódką, chroniąc składowany w nim sprzęt przed dostępem osób niepożądanych. Na rynku nie ma tego typu produktu o lepszych parametrach użytkowych. Wg opinii respondentów kontener mobilny eksploatowany w SGSP od 2013 r. jest optymalny, nie był naprawiany, wymieniany ani nie podlegał konserwacji.

Przygotowanie funkcjonariuszy PSP z zakresu specjalistycznego ratownictwa wodno-nurkowego wymaga odpowiednich środków. Zasoby sprzętowe SGSP do szkolenia na obszarach wodnych były gromadzone w SGSP przez wiele lat, począwszy od sprzętu dla nurków do środków transportu kołowego i wodnego.

Samochód IVECO z wyposażeniem do specjalistycznego ratownictwa wodno-nurkowego do prowadzenia bezpośrednich interwencji ratownictwa wodno-nurkowego oraz działań kryzysowych np. podczas akcji przeciwpowodziowych zakupiono za 919 080,00 PLN [Karta 959588, 2018; Umowa użyczenia nr 7/BT/2015]. Specyfikacja wyposażenia samochodu IVECO do ratownictwa wodno-nurkowego [SGSP, Protokół, 2015] została przedstawiona w tabeli 1.

Tabela 1. Wykaz wyposażenia samochodu do specjalistycznego ratownictwa wodno-nurkowego

Przedmiot	Ilość	Przedmiot	Ilość
Agregat prądotwórczy	1 szt.	Półmaska	4 szt.
Wyciągarka elektryczna przód i pilot	1 kpl.	Fajka	4 szt.
Wyciągarka elektryczna tył i pilot	1 kpl.	Komputer nurkowy	4 kpl.
Reflektor dalekosiężny	4 szt.	Busola nurkowa	4 szt.
Łańcuch Śnieżny	4 szt.	Ubranie ochronne po nurkowaniu	4 kpl.
Interkom	1 kpl.	Uprząż asekuracyjna	4 kpl.
Kamera wnętrza + ekran	2 kpl.	Szelki ratownicze	2 szt.
Winda hydrauliczna	1 szt.	Rzutka Ratownicza	4 szt.
Szekla	2 szt.	Kamizelka asekuracyjna	6 szt.
Zestaw ratownictwa medycznego	1 kpl.	Boje (dekompresyjna/ sygnalizacyjna)	6 szt.
Lornetka z dalmierzem i kompasem	1 kpl.	Lina pływająca na kołowrocie	2 kpl.
Latarki akumulatorowe	4 kpl.	Lina statyczna	2 szt.
Sprężarka powietrzna	1 kpl.	Balony wypornościowe	10 szt.
Myjka ciśnieniowa	1 szt.	Taśmy stanowiskowe	24 szt.
Zbiornik na wodę 100 l	1 szt.	Echosonda	1 szt.
Stacja komunikacji nurka	1 kpl.	Odbiornik GPS	1 szt.
Maska pełnotwarzowa nurka	4 kpl.	Defibrylator automatyczny (AED)	1 szt.
Kablolina czteroprzewodowa	3 szt.	Pilarka do drewna	1 szt.
Oświetlenie podwodne	4 szt.	Ratownicze sanie lodowe z rzutką	1 kpl.
Automat oddechowy	8 kpl.	Aluminiowy bosak teleskopowy	1 szt.
Skafander + rękawice	4 kpl.	Drewniane wiosła składane	2 szt.
Ocieplacze do skafandra	8 kpl.	Bęben z liną asekuracyjną	1 kpl.
Skafander nurkowy odporny	2 kpl.	Czekan	2 szt.
Zestaw butlowy	4 kpl.	Nosze pływające z osprzętem	1 kpl.
Butle stalowe 10 l.	2 kpl.	Lina stalowa	1 szt.
Kamizelka ratownicza	2 szt.	Zestaw tlenowy	1 kpl.
Płetwy	8 par	Podręczny sprzęt burzący	1 kpl.

Źródło: specyfikacja wyposażenia zestawu samochodowego IVECO.

Umiejętność posługiwania się poszczególnymi środkami zestawu samochodowego powinna być opanowana przez każdego podchorążego SGSP. Wg

respondentów sprzęt ten pozwala na niesienie pomocy tonącym oraz osobom poszkodowanym podczas nagłych zdarzeń na wodzie i w przeręblі lodowej. Pozwala on na stosowanie technik ratownictwa technicznego i chemicznego prowadzonych pod wodą, wydobywanie obiektów z dna oraz wykonywanie działań poszukiwawczych z wykorzystaniem podwodnych technik przyrządowych, niezależnie od pory dnia i pory roku oraz rodzaju zbiornika wodnego.

Łódź Whaly 435R z silnikiem o mocy 40 KM i przyczepą do transportu zakupiona przez SGSP w 2016 r. za kwotę 54 950,00 PLN, wykonana z polietylenu o dobrych właściwościach ślizgowych przy wysokiej odporności na ścieranie i na korozję, wykorzystywana jest do transportu sprzętu i do 10 osób, prowadzenia działań ratowniczych i poszukiwawczych na wodach stojących i płynących, wg respondentów stanowi dobry sprzęt dydaktyczny.

Skuter wodny Yamaha, zakupiony przez SGSP za kwotę 340 000,00 PLN w 2016 r. wykorzystuje się do transportu sprzętu i do 3 osób oraz prowadzenia działań ratowniczych i poszukiwawczych na obszarach wodnych stojących, o niewielkich rozmiarach i z dużą zwrotnością. Wg respondentów to standardowy sprzęt ratowników wodnych.

Roczne koszty konserwacji i serwisowania sprzętu do specjalistycznego ratownictwa wodno-nurkowego SGSP wynoszą ok. 40 000,00 PLN, środków tej wysokości na ten cel nie przeznaczano.

Podsumowanie

Czynnik ludzki w działaniach ratowniczych odgrywa rolę najistotniejszą, ale należy podkreślić rosnące znaczenie sprzętu ratowniczego, a za tym coraz większą przestrzeń dla nowoczesnej logistyki. PSP należy budować na bazie zasobów wysokiej sprawności i współczesnej technice. SGSP posiada nieoptymalne zasoby sprzętowe do nauczania i doskonalenia umiejętności w zakresie ratownictwa wodnego oraz potrzebę wzmocnienia zasobów osobowych o osoby kompetentne w zakresie ratownictwa wodno-nurkowego. Specjalistyczne szkolenia w zakresie ratownictwa wodno-nurkowego zostały zawieszone, a SGSP powinna jako „właściwy produkt" przeznaczyć do służby odpowiednią liczbę przygotowanych oficerów PSP, których należy kierować do właściwej jednostki operacyjnej, w gotowości do niesienia pomocy, w tym na obszarach wodnych. Współcześnie bez odpowiedniej logistyki żadne przedsięwzięcie z zakresu ratownictwa nie osiągnie pożądanego poziomu. Realizacja przedsięwzięć dydaktycznych na obszarach wodnych wymaga zasobów sprzętowych i logistyki na właściwym poziomie. SGSP posiada dobre

warunki do kształcenia ratowników różnych dziedzin przydatnych krajowemu systemowi ratowniczo-gaśniczemu, z pewnymi niedostatkami w zakresie szkolenia ratowników wodno-nurkowych.

Wnioski

1. Należy zapewnić zasoby osobowe oraz bazę szkoleniową do kształcenia i doskonalenia umiejętności podchorążych w SGSP z zakresu ratownictwa wodno-nurkowego.
2. W programie studiów SGSP należy umieścić cały zakres szkolenia dla ratowników wodnych oraz zakupić do ich prowadzenia wymagany sprzęt, a zużyty lub o niskich parametrach technicznych wymienić.
3. Należy zabezpieczyć środki na konserwację, uzupełnianie i wymianę zasobów sprzętowych SGSP służących do szkolenia w zakresie ratownictwa wodno-nurkowego.

Bibliografia

Dworecki S., Berny J. (2005), *Zarzadzanie procesami logistycznymi (wybrane zagadnienia),* Reprograf, Radom.

Dworecki S. (1992), *O logistyce*, „Myśl Wojskowa", nr 3, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa.

Gartowski T., Telak J. (2014), *Rozwój logistyki w Państwowej Straży Pożarnej w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w latach 1991–2014, uwarunkowania prawne i organizacyjne*, „Logistyka", 6, Poznań, CD 6/26, ss. 14181–14190.

Telak J., Galarowicz O., Zielinska M. (2014), *Organizacja ratownictwa wodnego w Państwowej Straży Pożarnej, wybrane aspekty prawne* [w:] W. Moska, S. Przybylski, D. Skalski (red.), *Ratownictwo wodne, sport pływacki i kultura fizyczna w teorii i praktyce*, Akademia Wychowania Fizycznego w Gdańsku, Gdańsk.

Telak J., Wawrzynkiewicz P., Cisek G. (2017), *Przygotowanie pływackie podchorążych Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, współczesne wyzwania* [w:] J. Telak (red.), *Ratownictwo wodne oraz inne aspekty bezpieczeństwa na obszarach wodnych, dylematy i wyzwania*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Legionowo.

Telak J. (2014), *Wybrane aspekty przygotowania ratowników wodnych do akcji przeciwpowodziowych* [w:] *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu*, J. Zboina (red.), Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej, Józefów.

Telak J., Zielinska M. (2014), *Przygotowanie funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej do działań ratowniczych na obszarach wodnych – postulaty metodyczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej", nr 49 (1) , Warszawa, ss. 98–111.

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1566).

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2195).

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 138).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1204).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie szkoleń w ratownictwie wodnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 747).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1982 r. w sprawie utworzenia Szkoły Głównej Służby Pożarniczej (Dz. U. z 1982 r. Nr 3, poz. 21).

Uchwała Nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020 (RM-111-43-14).

Decyzja nr 108 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w statucie Szkoły Głównej Służby Pożarniczej (Dz. Urz. MSW 2016 poz. 48).

Decyzja nr 145 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Szkoły Głównej Służby Pożarniczej (Dz. Urz. MSW 2015 poz. 36).

http://www.ratex.com.pl/produkty/sprzet-ratunkowy/pas-ratowniczy-wegorz-ii dostęp: 11.03.2018.

http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/Logistyka, dostęp: 11.03.2018.

https://wszystkodobasenow.pl/manekin-ratowniczy-official-fantom.html/, dostęp: 11.03.2018.

https://www.klubben.pl/finis-pletwy-edge.html/, dostęp: 11.03.2018.

https://www.sgsp.edu.pl/, dostęp: 11.03.2018.

https://www.wanzl.com/pl_PL/produkty/kontenery-mobilne-serii-rcs/kontener-mobilny-rcs1/, dostęp: 11.03.2018.

Komenda Główna PSP Umowa użyczenia nr 7/BT/2015 (nr rej. umów 0290/2015) z dnia 1.10.2015 r.

Komenda Główna PSP (2016), *Program Szkolenia Podstawowego zawodzie strażak,* Warszawa [online], http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/w_zawodzie_strazak, dostęp: 11.03. 018.

Komenda Główna PSP, Biuro Szkolenia (2015), *Program szkolenia z ratownictwa na obszarach wodnych realizowanego przez KSRG w zakresie podstawowym*, Warszawa [online], http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/ratownictwo_wodno-nurkowe, dostęp: 11.03.2018.

Komenda Główna PSP (2017), pismo BS-II-0754/66-1/17, 31.08.2017, Warszawa [online], http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/w_zawodzie_strazak, dostęp: 11.03.2018.

Komenda Główna PSP (2015), *Zasady organizacji ratownictwa wodnego w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym*, KG PSP, Warszawa [online], http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/wykaz_wazniejszych_zasad_obowiazujacych_w_ksrg, dostęp: 11.03.2018.

SGSP, Karta 959588 z 12.03.2018 r. system SIMPLE.ER wersja 6.10.

SGSP, Protokół przyjęcia – przekazania pojazdu z 17.08.2015 r.

Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Pożarowego SGSP 920160 Karta modułu/przedmiotu wychowanie fizyczne w roku akademickim 2016/2017.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **139–151**

Roman Stawicki[1]
University of Social Sciences

Social Prevention in Police Activities

Abstract: The first part of the article describes relationship between theoretical foundations and the concepts of police prevention. The next issues concerns the prevention activity of the Police garrisons and the assessment criteria related to social prevention. The last part of the article concerns the structure of the prevention program model. In summary a few considerations and conclusions on the subject were presented.
Key words: security, Police, social prevention, crimes, cooperation, sense of security.

Introduction

Polish Police was established on the basis of the Police Act of April 6, 1990. The Act was one of the first law adopted in the new political system of Poland. In the first article of the Act the relationship between the Police (a security institution) and the society (a subject of security) was defined. From the analysis of this law it is clear that the mission of the Police is to serve the public and to protect human security and to maintain safety and public policy. A new model of Police operation was based on the philosophy of community policing i.e. close cooperation between the Police and the society. The beginnings of the community policing of the Police go back to the 1960s and 1970s in the USA when the American Police underwent serious public criticism. Police activities were then focused on regaining public trust by connecting the Police with local communities. Community policing is both a policy and strategy aimed at achieving effective crime control, reducing the sense of crime

[1] rstawicki@spoleczna.pl

threat, improving quality of live, rationalization of work and raising the authority of the Police through proactive use of social resources to change (minimize) conditions conducive to criminal activities [Urban 2011, p. 123].

Sharing the view of J. Stawnicka it should be noted that this strategy encompasses all types and forms of preventive interventions [Stawnicka 2013, pp. 39–41]. This helps to define security as a common good and a unique object of concern which not only brings the Police closer to the public but also, through the creation and strengthening of special bonds, integrates it with the public. The great importance of prevention, so called "predelictual prevention" in police activities, was also expressed in the catalogue of the basic tasks of this formation contained in the cited Act [Journal of Laws of 2017, Item 2067, Article 1, Paragraph 2]. It should be underlined that the first three tasks of the Act deal directly with the prevention, and only the fourth one is related to the detection of crimes and prosecution of their perpetrators. Certainly, this understanding of the role of the Police is significantly different from the traditional approach aimed at „fighting" against crimes and criminals. However, taking all above into account, it is absolutely justified to undertake by the Police all the actions towards improving its functioning in the realm of prevention.

The main objective of the research was to diagnose conceptual preparation and activity of the Police in the area of social prevention, which has a significant impact on shaping security and the sense of security of human, the local community and, as result, the whole society. The implementation of this goal was based on the following research problems:

1. Is there any correlation between scientific foundations and the new concept of prevention activities of the Police?
2. What was the activity of the Police garrisons in the area of social prevention in 2016?
3. What elements should be included in the model program of actions in the field of social prevention?

The basic scientific method used in this article was the quantitive and qualitive analysis of documentation and scientific literature. Research covered social preventions actions of the Police in three basic aspects: the scientific foundations of these actions; activities of the Police garrisons in the area of social prevention in 2016; framework of the model program of social prevention activities.

Theoretical foundations and the new concept of Police prevention

The term „prophylaxis" comes from the greek „prophylassein" which means „to guard onself, to prevent". In traditional concepts prophylaxis or prevention had mainly negative connotations because it focused primarily on reducing human dysfunctions and common types of disorders [Gaś 2006, p. 29]. According to B. Hołyst, social prevention is a system of methods and means that are undertaken to elimination of the reasons of negative social phenomena and to creation of the conditions for the proper functioning and development of individuals and social groups [Hołyst 1994, p. 545]. The presented approach is based on the assumption that not only the identification of the reasons of negative phenomena can lead to their elimination from the social environment. The result of this methodology would be ensuring the individuals and social groups with survival and development. It is worth emphasizing that the above considerations represent the classic approach to social prevention.

Nowadays, the description of prevention actions of the Police should be based on the social threats, especially crime and other negative social phenomena, which actually have the greatest impact on the social order [Kordaczuk-Wąs 2017, p. 10]. They are very frequently called as unconventional threats that constitute real or potential danger to an individual and social groups[2]. Based on the literature, notably dangerous social threats include various types of pathologies including aggression, domestic violence, drug addiction, alcoholism, legal highs, crime and educational and behavioral negligence. When seeking the answer to the question what should be the essence of prevention actions undertaken by the Police, it is important to pay attention to the original etymological meaning of the term „security" which is most often referred to as a state without threats. Therefore, searching for a link between security and prevention, it can be assumed that social prevention would mean actions at elimination or prevention against creating threats, especially social ones which refer, directly or indirectly, to the quality of life. The above reasoning confirms the correctness of calling the preventive activities of the Police as the social prevention.

The best evidence of the importance and significance of prevention in the activities of the Police is demonstrated by the fact that prevention was recog-

[2] Conventional security threats include: political, military and natural.

nized by the Police Commander in Chief as a one of the priorities for the years 2016–2018 [The Police Headquarters 2016]. On April 30, 2015 the Police Commander in Chief approved the new „Concept of activities of the Police in the field of social prevention for the years 2015–2018". However the document does not contain a definition of social prevention which would effectively explain the meaning and scope of this term for the needs of the Police actions. As part of the work on the directions of activities, 22 dysfunctional areas, important for the professionalization of social prevention of the Police, have been diagnosed (see Table 1).

Table 1. Areas for police social prevention

No	Name of dysfunctional area
1.	Drugs, legal high, narcotics
2.	Road safety
3.	Cyber threats
4.	Safety of children and youth – education for safety
5.	Domestic violence
6.	Seniors' safety
7.	Thefts, burglaries, robberies, hooligan actions
8.	Safety in public places and places of residence
9.	Alcohol – addiction of children and youth
10.	Safety on the water
11.	Homelessness, mendicancy
12.	Security of mass events
13.	Safety of means of communication
14.	Human trafficking
15.	Safety in tourism
16.	Safe holidays
17.	Pathologies
18.	Subcultures
19.	Sexual abuse
20.	Border crime
21.	Hate crimes
22.	New threats

Source: own elaboration based on "Concept of information operations of the Police for the social prevention 2016–2018" [The Police Headquarters 2015].

Analyzing dysfunctional areas constituting priorities for police social prevention it should be noted that they are a compilation of social threats and several types and forms of public safety. From scientific perspective some of them require defining or clarifying their semantic scope. An example confirming the validity of this thesis can be observed in area called „Pathologies". The difficulties of interpretation of this area arise from the fact that most of the items presented in the above catalogue are just different kinds of pathologies, eg. drugs, legal highs, domestic violence, thefts, burglaries, robberies or alcohol. That is why it is really hard to understand this term. In the consequence of lack of clear interpretation there exists many of approaches towards activities in this area, and subsequently low effectiveness of taken prevention actions. Noteworthy is lack of indication on aggression among children and youth as a dysfunctional area, despite that many of research show it as the major threat related to safety in the school.

Activities of the Police garrisons in the area of social prevention

Activities of the Police garrisons in the area of social prevention will be presented based on three criteria ie. quantity of executed prevention programs, quality of police preventive initiatives with division into three priority areas and amount of financial support of prevention actions by external entities. The first indicator is general and will be presented in order to depict the scale of implemented preventive actions and to show the results of the diagnosis carried out based on their number and quality. It should be stressed that mentioned above two other criteria do not exhaust the full scope of assessment of the Police organizational units in the context of social prevention. Each garrison at the end of the calendar year is obliged to prepare a quality assessment sheet which allows to determine the level of performance of measures related to a given priority of the Police Commander in Chief. As part of priority related to increasing of the effectiveness of the activities of the Police for cooperation with the public, 4 following tasks regarding social prevention have been identified:

1) Adjustment of activities of the Police in the area of social threats prevention including priority dysfunctional areas;
2) Strengthening cooperation with representatives of local communities through organization of social debates including the conclusions from analyzing local threats (eg. Map of threats);

3) Extending cooperation with external entities including local government authorities in the area of supporting and financing police preventive activities;
4) Adaptation of the organizational structures of the Police in the area of prevention activities executed by the Police at county, city and district level to identification of the needs [Police Headquarters 2016, p. 3].

Qualitive assessment of the activities of the Police organizational units in the field of social prevention is carried out by the Office of Prevention of the Police Headquarters. For the purposes of this assessment 5 levels of performance of each measure have been defined (very high, high, average, low, very low).

The collected data on the number of police prevention programs show how much has been done to organize this area in 2016. In that time all preventive projects have been reviewed in the context of appropriateness and potential incorrectness in the naming of one-off operations as programs. It was also stressed the lack of a unified standard for the development of prevention programs in the Police.

Table 2. Quantity of police prevention programs

Year	General quantity of prevention programs	Including those addressed to children and youth
2015	511	269
2016	258	142

Source: own elaboration based on data of the Police Headquarters.

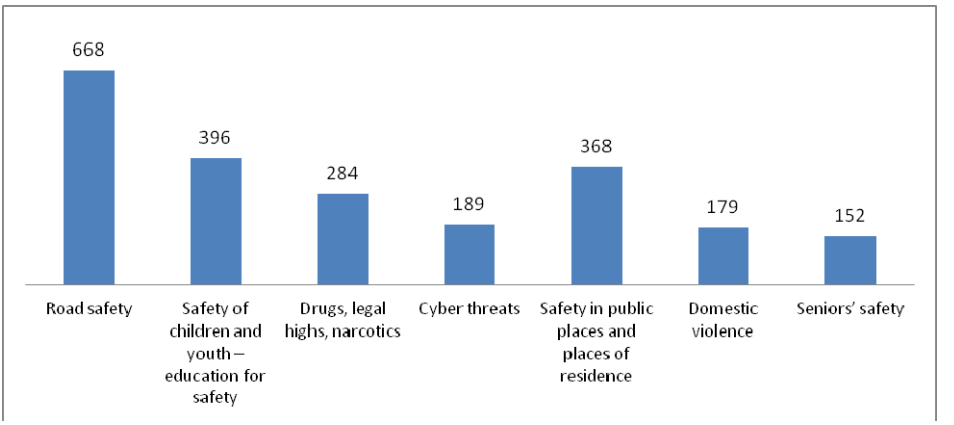
The above Table shows that the number of police prevention programs decreased after the review by 253 ie. by over 50%. And those addressed to children and youth by 127 which gives nearly 53%.

The quantity of police prevention initiatives divided into priority areas is extremely crucial evaluation factor because it properly illustrates the course of implementation of the new „Concept of activities of the Police in the field of social prevention for the years 2015–2018" (hereinafter the Concept) in the first year of its implementation.

In 2016 following dysfunctional areas identified in the Concept were considered as extremely important: 1) road safety; 2) drugs, legal highs, narcotics; 3) cyber threats; 4) safety in public places and places of residence; 5) safety of children and youth – education for safety; 6) domestic violence; 7) seniors' safety.

Activities of the Police garrisons in these areas was carefully monitored by the Office of Prevention of the Police Headquarters.

Graph 1. Number of police prevention initiatives with division on priority areas



Source: own elaboration based on Kordaczuk-Wąs, Wroński 2017, p. 17.

The collected data shows that the organizational units of the Police, in the analyzed period, carried out 2 236 projects of preventive nature which related to the 7 priority areas. Most of the implemented actions and programs concerned road safety. They constituted 30% of all types and forms of activities. Another area in which the Police units demonstrated high engagement in prevention interventions was the Safety of children and youth – education for safety (396). Less actions were targeted at prevention related to safety in public places and places of residence (368). When performing a qualitative research of taken activities, it is justified to divide them into information, educational, alternative and intervention activities. The first two categories do not require detailed discussion, however the other two ones may raise some doubts of an interpretative nature. In the police jargon, alternative activities are following: preventive picnics, art contests, sports tournaments, self-defense workshops, theater workshops and film workshops. However preventive activities include mainly preventive patrols as well as platforms of cooperation with various entities. It should be noted that at the end of 2016 all garrisons reached in this area "high" level of measure.

Below will be described the criterion of extension of cooperation with external entities, including local authorities, in the area related to supporting and financing police prevention activities. The main directions of this cooperation are following:

1) cooperation with non-police entities for the implementation of prevention actions;
2) organizing inter-institutional conferences, debates and meetings;
3) development of materials promoting preventive content;
4) cooperation with movies and television serials producers for the purpose of including preventive issues in film screenplays;
5) acquiring honorary and technical sponsors for support purposes of activities in the field of social prevention [Police Headquarters 2015, p. 8].

Table 3. The amount of financial support acquired from external entities

Garrison	Amount of financing
Voivodeship Police Headquarters Białystok	64 020 PLN
Voivodeship Police Headquarters Bydgoszcz	137 950 PLN
Voivodeship Police Headquarters Gdańsk	182 250 PLN
Voivodeship Police Headquarters Gorzów Wielkopolski	129 800 PLN
Voivodeship Police Headquarters Katowice	537 879 PLN
Voivodeship Police Headquarters Kielce	221 520 PLN
Voivodeship Police Headquarters Kraków	419 600 PLN
Voivodeship Police Headquarters Lublin	280 400 PLN
Voivodeship Police Headquarters Łodź	143 720 PLN
Voivodeship Police Headquarters Olsztyn	205 280 PLN
Voivodeship Police Headquarters Opole	357 090 PLN
Voivodeship Police Headquarters Poznań	424 840 PLN
Voivodeship Police Headquarters Radom	330 100 PLN
Voivodeship Police Headquarters Rzeszów	65 760 PLN
Voivodeship Police Headquarters Szczecin	539 270 PLN
Voivodeship Police Headquarters Wrocław	195 153 PLN
Metropolitan Police Headquarters Warszawa	93 400 PLN
Total:	**4 328 032 PLN**

Source: own elaboration based on Kordaczuk-Wąs, Wroński 2017, p. 22.

In the analyzed year the Police obtained external funding for value of 4 328 032 PLN. Voivodeship Police Headquarters Szczecin received the most funds (539 270 PLN). Voivodeship Police Headquarters Katowice obtained a little less funding (537 870 PLN). The smallest amount of financing received Voivodeship Police Headquarters Białystok (64 020 PLN) and Metropolitan

Police Headquarters Warszawa (93 400 PLN). It is worth mentioning that the organizational units of the Police received additionally material support ie. reflective vests, rucksacks and educational books. The units of the Police executing this tasks achieved a "high" and "very high" level of measure. The "high" indicator meant receiving funds for up to 150 000 PLN and "very high" was the result of obtaining higher financial support.

Structure of the model program of social prevention activities

Working out of the structure of the model program of social prevention activities was resulted from the pursuit towards standardization of construction of prevention programs what subsequently is to help to achieve the improvement of the quality of prevention actions carried out by the Police. Below the standards of construction of prevention programs created in the first half of 2016 will be described.

Previously, dominated two primary approaches in above area. The first one was described in the "Beccaria's standards for ensuring of the quality of criminal prevention projects" [2005] (hereinafter Beccaria's standards). Its name comes from Cesare Beccaria (Italian reformer of criminal law) who became famous for the sentence "better to prevent crime than to punish" (1764). It should be stressed the terminological difference appearing in the mentioned document, where the term "criminal prevention" is used instead of "social prevention". The term means cooperation of various individuals and institutions aimed at crime prevention and increasing of citizens' sense of security. It should be added that before development of the „Concept of activities of the Police in the field of social prevention for the years 2015–2018", all the preventive actions undertaken by the Police had being called the criminal prevention. These standards have been developed as part of the "Beccaria's Project: Management of quality in crime prevention" implemented by the Prevention Council of the State of Lower Saxony. The Beccaria's standards include recommendations and requirements for 3 stages of prevention action: planning, implementation and evaluation. With regard to them, 7 steps of work during each project have been defined:

1) problem description;
2) analysis of the emerging problem's conditions;
3) setting the preventive goals, project goals and target groups;
4) determination of the means to achieve the objectives;

5) planning and implementation of the project;
6) control of project implementation and achieved goals (evaluation);
7) final conclusions and documentation.

In the opinion of the authors of this approach, Beccaria's standards describe exhaustively the requirements for ensuring the quality of executed preventive programs, with indication that ultimate achieving of high quality of implemented actions needs of application of all requirements together.
Second model solution recognized as a good practice relates to countering drug addiction. M. Kordaczuk-Wąs claims that her analysis of literature of the subject shows lack of standards on national level, which would set trends and unified structure of all programs executed in various areas of social prevention [Kordaczuk-Wąs 2017, p. 93]. The only exception is the area of drug addiction, where the system of recommendation of programs based on the standards of preventive programs and mental health promotion resulting from the EDDRA (Exchange on Drug Demand Reduction Action) was implemented[3]. This concept assumes the preparation of prevention programs based on so called "logical model" and theories with proven effectiveness. Its important element is the assessment of the quality of implemented preventive actions and the obtained results.

EDDRA program caused that National Office for Countering Drug Addiction in cooperation with other entities developed Polish "Standards and criteria for the assessment of the quality of prevention programs and mental health promotion within the recommendation system". According to them, the preventive program should consist of the following components:
1) general data on program (program name, authors, entity responsible for program execution, kind of program);
2) period from implementation (programs executed longer than 1 year are recommended);
3) description of phenomenon or problem (in the case of local programs it is necessary to present a diagnosis of the situation);
4) program goals (general/detailed);
5) program assumptions (mechanism of program's goal achievement);
6) recipient of the program (target group);
7) indicators (serve as measure means of program's execution progress);
8) actions (type, length and intensity);

[3] European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction in Lisbon has developed these standards based on European Action Plan on Drugs for the years 2005–2008.

9) expenditures on the program (material and personal);
10) method of implementation (supervision over quality, conducting of monitoring, changes to the program);
11) evaluation (process – minimal standard, formative – used to develop of the final version of the program, effect – regards to compliance with the adopted methodological assumptions);
12) sources of information on the program (way of dissemination of the information of the program) [National Office for Countering Drug Addiction 2010, pp. 10–16].

Presented above "Standards and criteria for the assessment of the quality of prevention programs and mental health promotion within the recommendation system" set the directions of the preparation of preventive activities of the Police. The structure of the preventive model program existing in the Police is a derivative of these standards. The above mentioned elements of the preventive project are recognized by the Police management as the obligatory components of the model structure of the police program in the field of social prevention activities. Only projects developed in accordance with above standards are recognized as preventive programs. The other undertakings should be called prophylaxis actions or other forms of preventive actions.

Summary

Social prevention is undoubtedly a crucial area of activity of the organizational units of the Police both on the local and national level. It is one of the important tools of responding to a broad spectrum of social phenomena, which when perceived as threat force the Police to undertake actions aiming to its termination or limitation. There are several methods serving to countering the threats. However the main essence of the prevention is undertaking preemptive actions directed at threats which seem to constantly appear, increase and evolve.

The article constitutes the attempt of diagnosis of the conceptual preparation and activity of the Police in the field of social prevention, which has a significant impact on shaping the security and the sense of security. In addition, the model structure of the preventive program, in the context of quality of the implemented preventive activities, was described. On the base of conducted research it can be stated that „Concept of activities of the Police in the field of social prevention for the years 2015–2018" introduced important sys-

temic change in functioning of the Police. The goal of this change was indication on the extension of interest areas of the Police in the field of social threats, which concern the quality of life. Nowadays, according to philosophy of socialization of police activities, the Police react for various threats which in the society perception constitute more significance than crimes and misdemeanors. By this type of activity the Police creates its positive image and increase social trust.

A certain shortcoming of the new Concept is the lack of definition of social prevention adopted for the needs of the Police. Unification of the understanding of this key term would enable to avoid the emerging interpretative doubts. It should be added that in other internal regulations and documents of the Police so far such a definition has not been included. Another problem revealed during the research was the catalogue of dysfunctional areas. From the scientific perspective and current practice some of them require clarification. Therefore it is justified to re-examine of this areas with regard to statistical data of the Police and the results of scientific research. In addition, in the author's opinion, the catalogue should contain specific social threats which, depending on the scale, would have been prioritized. They should be periodically monitored eg. every 2 or 3 years. Those provisions, which are not a specific threat but rather a kind of security, should be removed from the catalogue. It is justified by the fact that for example safety in public places is issue for which it is really hard to prepare dedicated prevention program. With this area many threats can be related. In this context the important issue appears that better solution would be development of the catalogue of threats on the local level because this kind of problem is much easier to be resolved in the local conditions.

It is worth stressing that after identification of threats it is possible to analyze their causes without diagnosis. The other problem is the lack of description of model structure of prevention program in the Concept. The results of the review of existing programs enabled the management of the Police to set the standards in this area. Referring to the "Standards and criteria for the assessment of the quality of prevention programs and mental health promotion within the recommendation system" which set directions for the preparation of the police prevention activities, the detailed instruction concerning the understanding of model prevention program should be developed. In such a large formation like the Police, standards of this type require clarification which would help to avoid potential differences and doubts.

Summarizing, it is reasonable to state that the current changes have undoubtedly improved prevention activities of the Police in the field of crimes, offenses and threats. It should be assumed that in the longer time perspective they will increase the sense of security in various dimensions. In addition, it should be emphasized the significant involvement in the police prevention activities of various entities, including local authorities. Undoubtedly, without their financial support, the police social prevention would not be so effective.

References

Beccaria's standards for ensuring the quality of criminal prevention projects (2005), Lawer Saxony.

Gaś Z.B. (2006), *Prevention in the school*, WSiP, Warszawa.

Hołyst B. (1994), *Cryminology*, PWN, Warszawa.

Kordaczuk-Wąs M. (2017), *Social conditions of the police prevention activities*, Wydawnictwa Drugie, Warszawa.

Kordaczuk-Wąs M., Wroński A. (2017), *Activity in the field of social threats prevention. In the frames of the priority tasks of the Police*, "Police Quarterly", No 3(42), Year XI, Legionowo.

National Office for Countering Drug Addiction (2010*), The system of recommendation of preventive programs and mental health promotion*, Warszawa.

Police Act of April 6, 1990, Journal of Laws of 2017, Item 2067.

Stawnicka J. (2013), *Dialogical system of security. About Polish Police*, Silesian Digital Library, Katowice.

The Police Headquarters (2015), Concept of information operations of the Police for the 2016–2018, *Let's talk about prevention… – for the more secure life!* (unpublished).

The Police Headquarters (2016), *Priorities and main tasks of the Police Commander in Chief for the years 2016–2018*, Warszawa (unpublished).

Urban A. (2011), *Safety of local societies*, Łośgraf Oficyna Wydawnicza, Warszawa.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **153–166**

Anatolii Mykolaiovych Tryguba[1]
Lviv National Agrarian University
Roman Tadeyovych Ratushny[2]
Lviv State University of Life Safety
Olexandr Mykolayovych Shcherbachenko[3]
Lviv State University of Life Safety

Scientific and Methodological Grounds for Investigating the Connections in Fire Extinguishing Systems of the United Territorial Communities

Abstract: The scientific and methodological principles of system research of project management processes of fire fighting systems functioning and development of united territorial communities are revealed. It is established that those principles are based on the use of methods of system approach, analysis and synthesis, analogies, induction and deduction, statistical generalization. Projects of the operation of fire extinguishing systems of the combined territorial communities are considered as organizational and technological systems, and projects of their development as organizational and technical systems, which are interrelated between separate management processes. Each of these systems has three subsystems. These subsystems distinguish elements that have their own specific characteristics. It is established that the scientific and methodological principles of research of the indicated connections in two interconnected systems have their own specificity both in relation to the project environment, and in relation to the configuration of projects and the resulting product.
Key words: project, management, development, fire extinguishing system.

[1] trianamik@gmail.com
[2] ldubzh.lviv@mns.gov.ua
[3] ldubzh.lviv@mns.gov.ua

Introduction

In Ukraine, a reform of the administrative-territorial system is being implemented. The basic level of the new administrative-territorial structure of Ukraine remains the united territorial communities. Each of the newly formed united territorial communities has a number of tasks, the solution of which requires the implementation of relevant projects. One of the most urgent ones that provide security is the projects of the development of fire extinguishing systems of the united territorial communities.

Appropriate scientific and methodological principles should be developed for the management of projects for the development of fire extinguishing systems of the united territorial communities. The defining and very topical issue at present is the development of scientific and methodological principles of systematic study of the processes of project management of the operation and development of fire extinguishing systems of the combined territorial communities.

The analysis of recent researches and publications

Known methods and models of project management, programs and their portfolios related to the functioning and development of both organizations and certain sectors of the national economy are directed at solving a number of specific administrative tasks [Tryguba 2014, pp. 23–27; Tryguba 2017; Ratushnyi 2005; Shcherbachenko 2017, pp. 49–53; Tatomyr 2009; Zaver 2012; Sydorchuk, Ratushnyi, Bondarenko, Bashyns'kyj, Zaver 2015; Sydorchuk, Tryguba, Sydorchuk 2017; Tryguba, Sholudko, Sydorchuk, Boyarchuk 2016, pp. 103–107; Krasowski, Sydorchuk, Sydorchuk 2015, pp. 79–84; Sydorchuk, Ratushnyi, Shcherbachenko, Ratushnyi, Sivakovs`ka 2015, pp. 50–58; Tryguba, Sydorchuk, Shelega, Sivakovska 2015, pp. 161–167; Sydorchuk, Ratushnyi, Shcherbachenko, Sivakovs'ka 2016, pp. 58–65; Tryguba, Sharybura 2011; pp. 37–42; Sydorchuk, Tryguba, Chaban, Kovalyshyn, Panyura, Malanchuk 2012, pp. 70–74; Sydorchuk, Tryguba, Makarczuk 2013; pp. 147–52; Sydorchuk, Ratushnyi, Sivakovs'ka, Shelega 2014, pp. 216–220].

They are considered as relatively separate management processes, and in the system for the management of individual types of projects (operation or development). The existing tools for managing projects, programs and their portfolios are based on different methods and approaches. However, for the

successful implementation of projects, programs and their development portfolios, organizations, industries and territories should have a database and knowledge that is formed only as a result of the implementation of projects, programs and their portfolios of their functioning. Therefore, for the effective implementation of projects, programs and their development portfolios, organizations, industries and territories should consider projects for their functioning and develop scientific and methodological principles based on a systematic approach to the investigation of relevant management processes [Tryguba 2017; Tryguba, Sholudko, Sydorchuk, Boyarchuk 2016; Sydorchuk, Ratushnyi, Shecherbachenko, Sivakovs'ka 2016, pp. 161–167].

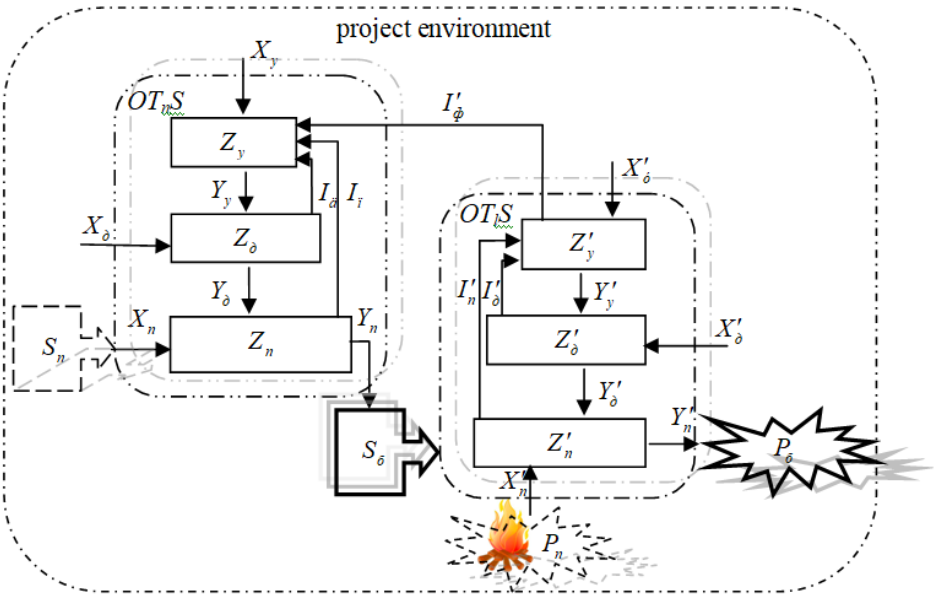
Based on the analysis of current international standards [ISO 21500; PMBOK Guide 2008; PRIENCE2], as well as methods and models for managing projects, programs and their portfolios for the development of fire extinguishing systems [Ratushnyi 2005; Shcherbachenko 2017, pp. 49–53; Zaver 2012; Sydorchuk, Ratushnyi, Bondarenko, Bashyns'kyj, Zaver 2015], it can be argued that they systematically do not foresee the study of the processes of project management of the functioning and development of systems fire extinguishing of united territorial communities.

Objective. To reveal scientific and methodical principles of systematic study of processes of project management of functioning and development of fire extinguishing systems of united territorial communities.

The methods used. To uncover the scientific and methodological principles of the study of the processes of project management of the operation ($П_ф$) and development ($П_р$) of the fire extinguishing systems of the united territorial communities, we use methods of systematic approach, analysis and synthesis, analogies, induction and deduction, statistical aggregation.

The main results of the research. In order to ensure the development of fire extinguishing systems of the united territorial communities, it is necessary to implement development projects $Ï_д$ that are considered as organizational and technical systems (OT_nS). These projects are aimed at transferring the existing fire fighting systems of the combined territorial communities (S_n) to their desired state ($S_б$) (Fig. 1).

Figure 1. System interconnections between the projects of operation and development of fire fighting systems of the united territorial communities



OT_nS, OT_lS – accordingly organizational-technical (development) and organizational-technological (functioning) of the fire-extinguishing system;

X_n, $X_д$, X_y – respectively, the inputs of the control subsystems, the design and product of the OT_nS;

X'_n, $X'_д$, X'_y – respectively, the inputs of the control subsystems, the design and the OT_lS;

Z_n, $Z_д$, Z_y – respectively, the parameters of the control subsystems, the project and the product of the system OT_nS;

Z'_n, $Z'_д$, Z'_y – respectively, the parameters of the control subsystems, the project and product OT_lS;

Y_n, $Y_д$, Y_y – respectively, the results of management subsystems (managerial decisions), project (actions) and product (transformation) of the OT_nS;

Y'_n, $Y'_д$, Y'_y – respectively, the results of the subsystem management (management decisions), the project (actions) and product (transformation) OT_lS;

S_n, $S_б$ – respectively, the existing and desired state of the OT_nS;

P_n, $P_б$ – respectively, the existing and desired state of OT_lS

Source: own study.

First of all, let's consider the system of OT_lS, which describes the implementation of projects $П_ф$ for the operation of fire fighting systems in the united territorial communities. This system is intended for the transfer of a separate object from the state P_n (fire) to the state (eliminated fire). At the same time, the characteristics of the fire on a separate object (X'_n) are different and unique. There are at least two fires of the same characteristics in nature. Therefore, each fire is unique, and it notes the uniqueness of the project $П_ф$.

Characteristics (X'_n) of a fire are: the type of object on which the fire occurred (γ); total area that can burn (*S*); potential combustion rate (*W*); the value of material assets that may be lost (*B*). These characteristics will be called the technological characteristics of combustion. The following characteristics of the combustion object are important characteristics of the firefighting objects: access to the fire along the perimeter of the object (P_g); distance from the combustion object to the location of the fire units (*L*), etc. [Sydorchuk, Ratushnyi, Bondarenko, Bashyns'kyj, Zaver 2015].

Considering it, there can be presented a managerial (Y'_y) operation that deals with the identification (O_{y1}) of the combustion object:

$$O_{y1}: Ф = (γ, W, S, B, P, L), \quad (1)$$

Where

Ф – physical characteristics of the object of combustion.

The preparatory stage for the projects $П_ф$ is special. It characterizes the readiness of fire and rescue units of voluntary fire protection for exits to extinguish fires. This readiness depends on the organization of the work of fire teams (the presence of a round-the-clock duty of the fire department at the depot, or the collection of members from the community, etc.). That is, the preparatory stage of the relevant projects is characterized by the willingness of the teams to leave for a fire. However, this readiness does not mean that any project $П_ф$ of the operation of fire fighting systems of the united territorial communities will start on time. The untimely receipt of information (I'_n) about the occurrence of a fire on one or another object, as well as the time spent on moving the fire and rescue teams from their place of deployment (fire depots) to the object of combustion, are the main reasons for delaying the launch of the relevant projects. This predetermines the state of a fire (the state of combustion of an object) prior to the implementation of design and technological works. It is precisely this state that determines the scope and

timing of design and technological works (works on the extinguishing of fires).

Thus, the projects $П_ф$ of the operation of fire extinguishing systems of the combined territorial communities are special. Their origin is largely due to the time when objects are ignited, as well as the time spent on moving fire and rescue teams to combustion objects.

The identification of these components and their incorporation into the fire fighting projects $П_ф$ of the integrated territorial communities largely determines the success of the fire fighting. Therefore, the following operation (O_{y2}) in the management of projects $П_ф$ for the operation of fire extinguishing systems of united territorial communities is the identification of the state of fires ($Θ$) is an integral part of the process:

$$O_{y2} : \Theta \to \gamma , \tag{2}$$

$$\left(\mathrm{Pr},\ \mathrm{S_r},\ \mathrm{Q_r}\right) \wedge \mathrm{G_n} \in \gamma . \tag{3}$$

where P_r, S_r, Q_r – respectively perimeter, area and volume of combustion cell of a single object; $γ$ – object of combustion; G_n – potential victims of a fire.

Consequently, at the time of project $П_ф$ launch, the organizational and technological system (OT_lS) should have information (I'_n) on the state of the combustion object that needs to be transformed through the implementation of appropriate actions in the operation projects:

$$I'_n :\Leftrightarrow \left(I_Ф + I_Θ\right). \tag{4}$$

where $I_Ф, I_Θ$ – respectively, information on the state of the object of combustion and fire that occurred in it.

Timely receiving of information I'_n is an important prerequisite for the success of projects $П_ф$ – minimizing losses from fires and correspondingly increasing the value of these projects. Without going into the analysis of the methods and system of obtaining this information, it can be noted that the perspective direction is to obtain it mostly in automatic mode.

Based on the information I'_n received in the management subsystem with a given configuration ($К_ф$), which includes project $П_ф$ managers (head of fire and rescue units, duty depots, etc.) and means for making managerial decisions (information and analytical systems, algorithms, methods, etc.), management decisions are made (Y'_y) regarding the implementation of actions in the projects of the operation of the fire extinguishing systems of the united territorial communities. Based on managerial decisions, the design and tech-

nological parameters (Z'_o) of the projects $П_ф$ of the operation of fire extinguishing systems of the combined territorial communities are substantiated. These parameters are based on the availability of resources (X'_o) in the fire extinguishing system of the combined territorial communities. They include the material and technical base of fire depots and human resources (dispatchers, drivers, guardians, etc.). They largely affect the parameters of (Z'_o) the subsystem, which represents the configuration ($K_ф$) of the firefighting operation projects $П_ф$ of the combined territorial communities.

One of the main tasks of managing these projects $П_ф$ is to ensure successful implementation of the projects of the operation of the fire fighting systems of the united territorial communities. There is agreement on the content and time of the project (implementation of actions on the elimination of the fire) with available resources. Establishing this correspondence is carried out between the parameters (configuration $K_ф$) Z'_o and the characteristics X'_o (resources $R_ф$) of the subsystem *OTIS*.

It is believed that the configuration $K_ф$ depends on the characteristics X'_n of the fire on a separate object ($Θ$ та $Ф$), which are variables in time t, and from the resources $R_ф$ available in the fire and rescue subdivision, which are constant at the time of the fire:

$$K_ф = f\left(Θ, Ф, R_ф\right), \qquad (5)$$

Where

$K_ф$ – configuration of the project $П_ф$ of functioning of the fire extinguishing system of the united territorial communities;

$Θ$, $Ф$ – the characteristics of the fire and the combustion object respectively;

$R_ф$ – resources for the elimination of the fire.

In order to coordinate in time the configuration $K_ф$ of projects $П_ф$ with the characteristics $Θ$ and $Ф$ the object of combustion, it is necessary to distinguish between those characteristics that change in time. These include the characteristics of the state of combustion cells – $Θ$ which are represented in the formula (2). The characterization of the state of combustion objects $Ф$ – represented in formula (1) – is largely unchanged in time. In this case, it should be noted that in certain combustion objects, their characteristics $Ф$ can also be changed in order to ensure the success of the implementation of the projects $П_ф$ of the operation of fire fighting systems of the combined territorial communities.

On the basis of the foregoing, concerning the organizational and technological systems of *OTiS*, which concern the implementation of the projects $П_ф$ of the operation of the fire fighting systems of the united territorial communities, one can distinguish the following set of actions Y_o' that concern: 1) the salvation of people, animals and material values; 2) extinguishing the fire cell, changing its condition; 3) changes in the state of the combustion object in order to improve the rescue and extinguishing processes; 4) protection against the ignition of adjacent (neighboring) objects [Sydorchuk, Ratushnyi, Bondarenko, Bashyns'kyj, Zaver 2015].

The above functions are carried out through the implementation of appropriate actions (design and technical work), which are component projects $П_р$. In order to carry out these actions, it is necessary to involve existing resources $R_ф$ (performers, technical means, material and technological, etc.).

In this case, there are managerial tasks concerning the justification: 1) the sequence of execution of design and technological works of different types; 2) provision of their human resources (executors); 3) provision of their technical means; 4) provision of their material and technological resources. As a result of solving the above tasks, appropriate management decisions are made and instructions are issued regarding their implementation.

Consider the system of *OTnS*, which describes the implementation of projects $П_р$ for the development of fire extinguishing of the combined territorial communities. It is temporary and intended for the transfer of firefighting systems of the combined territorial communities from the existing state $S_п$ to the desired state $S_б$. At the same time, the characteristics of the existing state of fire extinguishing systems of the united territorial communities ($X_п$) are constant. These include the characteristics of ($X_{пч}$) fire and rescue units (FRUs), serving the separate united territorial communities; characteristics ($X_з$) of the territorial zone of the combined territorial communities and objects of fire protection; damage (*З*) from fires:

$$X_п = f\left(X_{пч}, X_з, З\right). \tag{6}$$

Characteristics $X_{пч}$ of the FRUs serving individual united territorial communities include the number ($n_{пч}$) of the PRH and their available resources ($R_{пч}$) for the elimination of fires:

$$X_{пч} :\Leftrightarrow \left(n_{пч}, R_{пч}\right). \tag{7}$$

The resources $R_{пч}$ available for FRUs for the elimination of fires include human ($R_л$), technical ($R_т$) and material ($R_м$):

$$R_{пч} :\Leftrightarrow \left(R_л, R_т, R_м\right). \quad (8)$$

Characteristics ($X_з$) of the territorial zone of the united territorial communities and objects of fire protection include the number ($n_{нс}$) of population in separate settlements of the united territorial communities, the presence ($n_о$) and characteristics (Φ) of the objects in separate settlements of the united territorial communities, territorial location (Ψ) of individual settlements of the combined territorial communities relative to the FRUs:

$$X_з :\Leftrightarrow \left(n_{нс}, n_о, \Phi, \Psi\right) \quad (9)$$

The territorial location (Ψ) of settlements of the united territorial communities relative to the FRUs is characterized by distance (*L*) and state (*ε*) of the roads between them:

$$\Psi :\Leftrightarrow \left(L, \varepsilon\right) \quad (10)$$

At the same time, losses (*З*) from fires have two components of losses – material values ($З_м$) and loss of people ($З_л$):

$$З :\Leftrightarrow \left(З_м, З_л\right). \quad (11)$$

Each of these components belongs to the configurations ($O_к$) of the development projects $П_р$ of fire extinguishing of the combined territorial communities. With this in mind, we can write a managerial ($Y_у$) operation that identifies the configuration objects ($O_к$) of the design environment $П_р$ for the development of fire fighting systems in the united territorial communities:

$$O'_{у1} : O_к = \left(n_{пч}, R_{пч}, n_{нс}, n_о, \Phi, \Psi, З_м, З_л\right). \quad (12)$$

The characteristics (12) specified in the expression determine the configuration ($K_п^р$) of projects $П_р$ for the development of fire extinguishing systems of the combined territorial communities. Typically, the configuration $K_п^р$ is represented by a set of parameters ($Z_д$) (configuration bases) that change throughout the life cycle of the specified projects. The justification of effective configuration databases is carried out in several stages, taking into account the changing configuration of the project environment.

The substantiation of effective project $П_р$ configuration databases relates to the assessment of the existing state of the fire-fighting systems of the united territorial communities. This assessment is performed on the criterion

of value, which is determined on the basis of relevant organizational and technological indicators – losses (*3*) from fires. At this stage, there are problems concerning the substantiation of the objectives (ξ) of the development projects of fire extinguishing of the combined territorial communities.

At the same time, the objective of the substantiation of the goals includes: 1) the analysis of the factors of the value of the fire-fighting systems of the combined territorial communities for their current state and the identification of the contradictions between them ($I_{су}$); 2) the formation of a plurality of scenarios $\{C_ц\}$ for the transfer of firefighting systems of united territorial communities from the existing $S_п$ to the desired state $S_б$; 3) defining among effective scenarios ($C_ц^e$) that provide maximum value; 4) development of a conceptual plan ($K_П$) of projects for the development of fire extinguishing systems of united territorial communities.

$$O'_{у2}: \xi = \left(I_{су} \to \{C_ц\} \to C_ц^e \to K_П\right). \qquad (14)$$

Regarding the subsystem «product» of the *OT$_n$S*, it justifies the effective configuration of the projects $П_р$ that characterize the phased transformation of the fire extinguishing systems of the combined territorial communities from the existing $S_п$ to the desired state $S_б$. These transformations are performed by the set of actions (works) $Y_д$ that belong to the output of the subsystem «project». These actions relate to individual works that are part of the projects $П_р$ of development of fire extinguishing systems of the combined territorial communities that belong to the parameters $(Z_д)$ of the subsystem «project». To carry out these works, you must have resources (financial, material and human) that belong to the input $(X_д)$ of the subsystem «project». Therefore, in the «project» subsystem, tasks related to the management of the content and time ($Y_{зч}$) of implementing projects $П_р$ for the development of fire extinguishing of the combined territorial communities, taking into account the limited resources (*R*) and the changing configuration of the project environment ($K_{пс}$), should be addressed. These include: 1) the identification of works ($I_р$) and resources (I_R) for the implementation of projects for the development of fire extinguishing systems of the united territorial communities; 2) coordination of the time of execution of work with available resources ($Y_{чR}$) in the predicted configuration of the project environment ($K_{пс}$); 3) definition of stages and life cycle of separate projects of development of fire extinguishing systems of the combined territorial communities ($t_{жц}$).

$$O'_{у3}: Y_{зч} = \left(K_{пс} \to I_р, I_R \to Y_{чR} \to t_{жц}\right). \qquad (15)$$

The implementation of the structure of work in the projects $П_р$ of the development of fire extinguishing systems of the united territorial communities in relation to the formation of their desirable state $S_б$ is justified on the basis of management decisions ($Y_у$), which is the result of the functioning of the subsystem «management» OT_nS. The configuration ($K_у$) of the management subsystem ($Z_у$) includes objects to which the project team and project management tools belong (methods, algorithms, computer programs, etc.) [Tryguba 2017].

For making the right managerial decisions in the control subsystem ($Z_у$), information arrives at: 1) the configuration of the project environment (a set of characteristics ($X_у$) of the project environment) ($I_{пс}$); 2) the implementation of the projects $П_ф$ of the operation of fire extinguishing systems of the united territorial communities ($I_п$); 3) transformation of ($I_п$) fire-fighting systems of united territorial communities; 4) implementation of actions ($I_д$) on the transformation of fire extinguishing systems of united territorial communities.

One of the tasks that is solved in the subsystem "management" is the justification of the configuration of the product ($K_{пд}$) (fire extinguishing systems of the combined territorial communities in the desired state $S_б$) of the projects $П_р$ of development of fire extinguishing systems of the united territorial communities. The desired configuration of the fire extinguishing system of the combined territorial communities (product) $K_{пд}$ is characterized by indicators $Y_п$, which include the type of fire extinguishing of the combined territorial communities (V_S), the number of fire departments ($n_{пд}$), the territorial location of the fire departments ($\psi_{пд}$), the number of firefighters ($n_{пр}$) and material – technical resources for the elimination of fires ($R_{мт}$):

$$O'_{у4}: K_{пд} = \left(V_S, n_{пд}, \psi_{пд}, n_{пр}, R_{мт}\right). \qquad (16)$$

The quantitative significance of the indicators $X_п$ of the existing state $S_п$ of the fire-fighting system of the united territorial communities and the justified indicators $Y_п$ of its desirable state $S_б$ is the basis for determining the type and sequence of transformations of the specified system from state $S_п$ to state $S_б$.

The transformation of combustion systems of the combined territorial communities from state $S_п$ to state $S_б$ is carried out on the basis of a plurality of works (projects) $\{Y_д\}$. The above works are at the output of the subsystem "project". They are grounded in the management of the content and time of

projects $П_р$ for the development of fire extinguishing systems of the united territorial communities and fixed in their conceptual plan.

Under the well-known structure of work in the projects $П_р$ of development of fire extinguishing systems of the joint territorial communities $(Z_д)$, the task is solved with a view to substantiating the need for resources $R_р$ for their implementation, which are entering $X_д$ to the subsystem "project":

$$O'_{у5} : R_р = (R_т, R_м, R_л, R_к) \qquad (17)$$

Where

$R_т, R_м, R_л, R_к$ – technical, material, human and funds are intended to implement projects for the development of fire extinguishing systems of the united territorial communities.

In this case, the need for resources $R_р$ depends on the content $(З)$ of the work performed in the project, time $(Т)$ and the configuration of the project environment $К_{сп}$ and product $К_{пд}$:

$$R_р = f(З, Т, К_{сп}), \text{ за умови } К_{пд} = const. \qquad (18)$$

Consequently, for the transfer of firefighting systems of united territorial communities from the existing state $S_п$ to the desired state $S_б$, a set of specific administrative tasks related to the five groups of the processes of project management of the specified systems should be addressed: 1) the justification of goals and scenarios; 2) configuration management; 3) content management; 4) time management; 5) resource management.

The implementation of these groups of project $П_р$ management projects for the development of fire extinguishing systems of united territorial communities is carried out on the basis of a number of management tasks. To solve these problems, it is necessary to develop methods, models and algorithms that will take into account both the peculiarities of the implementation of projects $П_р$ for the development of fire extinguishing systems of the combined territorial communities, as well as the peculiarities of their design environment. In addition, the projects of operation and development of fire fighting systems of the combined territorial communities are interrelated knowledge of value. To implement the projects of development of fire extinguishing systems of the joint territorial communities, it is necessary to model the projects of their functioning, which makes it possible to determine the indicators of their value and the desired configuration of the product.

Conclusions

1. The scientific and methodological foundations of the systematic study of the processes of project management of the operation and development of fire extinguishing systems of the united territorial communities are based on the use of methods of system approach, analysis and synthesis, analogies, induction and deduction, statistical aggregation.
2. On the basis of the conducted research the expediency of systematic consideration of the projects of operation and development of fire fighting systems of the united territorial communities as the appropriate organizational, technological and organizational-technical systems was substantiated.
3. It has been established that each of these systems has three subsystems (control, project and product) that contain their elements (input effects, parameters and results) that have their own specific characteristics.
4. Further researches require the development of scientific and methodological grounds for the study of the links between the elements of subsystems of two types of interrelated systems (organizational, technological, organizational and technical).
5. The indicated administrative tasks for the implementation of fire extinguishing projects made it possible to find out that their solution is possible by means of statistical simulation of relevant projects, which is based on knowledge in the subject field.

References

ISO 21500 (2012), *Guidance on project management* [online], http://www.projectprofy.ru, access: 30.01.2018.

Krasowski E., Sydorchuk O., Sydorchuk L. (2015), *Modeling and Management of the Technical and Technological Potential in Agricultural Production*, "Teka", Lublin-Rzeszow, No. 15 (4), pp. 79–84.

PMBOK Guide (2008), *A Guide to the Project Management Body of Knowledge* [online], http://www.pmi.org, access: 5.02.2018.

PRIENCE2 (2009), *Managing successful project with PRIENCE2*, TSO Blackwell and other accredited agents.

Ratushnyi R. (2005), *System-design bases of management of development of technological structures of production of dairy products*: the author's abstract of the dissertation of the candidate of technical sciences 05.13.22, Lviv.

Shcherbachenko O. (2017), *Organizational and technological backgrounds of project configuration management for firefighting*, "Teka", Lublin-Rzeszow, No. 17 (3), pp. 49–53.

Sydorchuk O., Tryguba A., Chaban A., Kovalyshyn S., Panyura Ja., Malanchuk O. (2012), *Organizational options for project configuration*, "Motrol", Lublin-Rzeszów, No. 14 (4), pp. 70–74.

Sydorchuk O., Tryguba A., Makarchuk O. (2013). *Estimation of values of service programs of agricultural production*, "Motrol", Lublin-Rzeszów, No. 15 (4), pp. 147–152.

Sydorchuk O., Ratushnyi R., Sivakovs'ka O., Shelega O. (2014), *Identification and features of hybrid project management*, "Project Management, System Analysis and Logistics", Kyiv, No. 14 (1), pp. 216–220.

Sydorchuk O., Ratushnyi R., Shcherbachenko O., Ratushnyi A., Sivakovs`ka O. (2015), *Processes of configuration management of system products and projects*, "Announcer of Lviv State University of Life Safety", L'viv, No. 12, pp. 50–58.

Sydorchuk O., Ratushnyi R., Bondarenko V., Bashyns'kyj O., Zaver V. (2015), *Project planning of fire extinguishing systems reengineering projects on the basis of modeling*, Monograph, Lviv.

Sydorchuk O., Ratushnyi R., Shcherbachenko O., Sivakovs'ka O. (2016), *Harmonization of system-product configurations and their projects*, "Managing the development of complex systems", Kyiv, No. 25, pp. 58–65.

Sydorchuk O., Tryguba A., Sydorchuk L. (2017), *Engineering of cooperative production of dairy products: system-design basis*, Monograph, Nizhyn.

Tatomyr A. (2009), *Matching service design configurations. and serviced systems (concerning electric power supply of agricultural enterprises for use of wind energy)*: the dissertation author's abstract of the candidate of technical sciences 05.13.22. Lviv. 1.

Tryguba A., Sharybura A. (2011), *Processes of management of integrated projects of agrarian production*, "Motrol", Lublin-Rzeszów, No. 13D, pp. 37–42.

Tryguba A. (2014), *Argumentation of the parameters of the system of purveyance of milk collected from the private farm-steads within a single administratinve district*, "Econtechhod", Lublin-Rzeszów, No. 4 (3), pp. 23–27.

Tryguba A., Sydorchuk L., Shelega O., Sivakovska E. (2015), *Management of the value of projects of techno-technological service cooperatives*, "Motrol", Lublin-Rzeszów, no. 17 (3), pp. 161–167.

Tryguba A., Sholudko P., Sydorchuk L., Boyarchuk O. (2016), *System-valued principles of management of integrated milking development programs on the basis of modeling*, "KPI", Kharkiv, no. 2 (1174), pp. 103–107.

Tryguba A. (2017), *System-design basis of development of technological structures of production of dairy products*: the author's abstract of the dissertation of the doctor of technical sciences 05.13.22, Odessa.

Zaver V. (2012), *Methods and models of identification of configuration of projects of reengineering of fire extinguishing systems of mountain forest forests*: the author's abstract of the dissertation of the candidate of technical sciences 05.13.22. Lviv.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **167–178**

Grzegorz Gudzbeler[1]
Społeczna Akademia Nauk
Wydział Nauk o Zarządzaniu i Bezpieczeństwie
Władysław Przyjemski[2]
Społeczna Akademia Nauk
Wydział Nauk o Zarządzaniu i Bezpieczeństwie
Mariusz Nepelski[3]
Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie
Wydział Zarządzania Cywilnego

Zastosowanie konstruktywnych systemów symulacyjnych w szkoleniu i doskonaleniu zawodowym kadr logistyki

The Use of Constructive Simulation Systems in Training and Professional Development of Logistics Personnel

Abstract: The article presents the aspects of the use of training simulation systems for the needs of education, training and professional development of logistics personnel. The aim is to present solutions operating in various industries, primarily in those areas where, due to the high costs of training with the use of real solutions, simulation tools and training methods are developed at a high level. The article contains many practical tips for choosing specific solutions and requirements for them. Especially in the area of driving simulators. The article also presents the current state and the concept of development of training simulation systems for the needs of logistics.
Key words: logistics, simulation, training, management, professional improvement.

[1] ggudzbeler@spoleczna.pl
[2] wprzyjemski@spoleczna.pl
[3] mnepelski@gmail.com

Wstęp

Branża logistyczna jest jedną z najszybciej rozwijających się na świecie. Jednocześnie podlega ciągłym przemianom, wynikającym m.in. z rozwoju handlu elektronicznego i spadku tradycyjnej sprzedaży detalicznej. Dostęp nowoczesnych technologii wspierających handel elektroniczny, coraz bardziej bezpieczne i łatwe w użyciu płatności elektroniczne, czy zastosowanie rzeczywistości rozszerzonej, umożliwiającej przymierzenie planowanego do zakupu mebla w mieszkaniu bez potrzeby jego transportowania, zmieniły nasze nawyki zakupowe. Zmiany te powodują transformację łańcuchów dostaw, które mają bezpośredni wpływ na wiele rodzajów transportu – od samochodowego przez kolejowy do morskiego i lotniczego. Państwa, które odniosły największe sukcesy w agregowaniu elementów „nowej gospodarki logistycznej", musiały wykazać się zdolnością do propagowania kluczowych aktywów infrastrukturalnych, inwestowania tam, gdzie było to optymalne dla rozwoju branży i wprowadzania programów, którym celem było wyszkolenie pracowników do obsługi tego sektora [Slone 2016]. Wydaje się, że dzięki działaniom tego typu można wspierać procesy poprawy atrakcyjności Polski dla podmiotów branży logistycznej.

Symulacja a gra

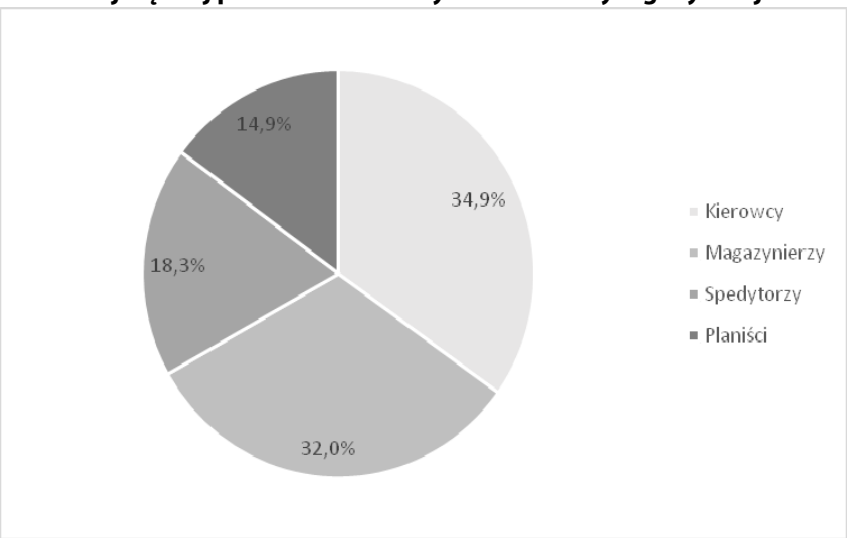
Niezwykle istotny element stanowią odpowiednio przygotowane kadry. Dla szybko rozwijających się branż problem stanowią programy szkolenia i doskonalenia, które powinny być w trybie ciągłym aktualizowane. Kolejnym wyzwaniem jest ujęcie specyfiki poszczególnych pracodawców. Adaptacja pracownika – absolwenta uczelni technicznej do pracy w niektórych obszarach IT zajmuje nawet 2 lata. W branży logistycznej, zależnie od rodzaju firmy i stanowiska, okres ten może być równie długi. Jest to okres, w którym „produktywność" pracownika jest wyraźnie zmniejszona. Bardzo istotne wydaje się takie kształcenie i szkolenie, aby ten okres adaptacji był jak najkrótszy. Aspekt praktyczny tego typu szkoleń jest niezwykle istotny, ponieważ pracodawcy branży logistycznej w Polsce jako największe wyzwanie rekrutacyjne wskazują brak kompetencji, umiejętności lub doświadczenia [Raport Hays 2017]. Niestety szkolenia z wykorzystaniem realnych elementów obarczone są niejednokrotnie wieloma wadami. Wielu scenariuszy nie można zastosować w szkoleniu przy zachowaniu odpowiedniego stopnia realizmu, z powodu wymaganego czasu, miejsca, kosztów, liczby użytych zasobów, bezpieczeń-

stwa instytucji, szkolonych i osób trzecich. Nowoczesne technologie pozwalają na zastosowanie nowych metod wsparcia dla procesu dydaktycznego w postaci trenażerów wykorzystujących symulację komputerową. Symulacja to wprawianie w ruch modelu (komputerowego) naśladującego zachowanie badanego systemu. Budowa i uruchomienie modelu symulacyjnego pozwala na obserwowanie systemu w warunkach kontrolowanych. Model jest uproszczoną reprezentacją systemu w czasie i przestrzeni, stworzoną w zamiarze zrozumienia zachowania systemu rzeczywistego [Cieślak 2010]. Szkolenie symulacyjne, dedykowane zwłaszcza dla kadr logistyki, może stanowić bardzo istotny element procesu dydaktycznego. Systemy symulacyjne posiadają różny stopień kompleksowości. Poczynając od rozwiązań umożliwiających ćwiczenie obsługi wybranego elementu wyposażenia, poprzez systemy pozwalające na ćwiczenie podstawowych umiejętności, po kompleksowe systemy symulacyjne wykorzystujące architekturę symulacji rozproszonej, umożliwiające jednoczesne ćwiczenie wielu użytkownikom na różnych poziomach działania. Zadaniem oprogramowania symulacyjnego jest odwzorowanie realiów świata rzeczywistego w środowisku wirtualnym tak, aby ćwiczący poddany był bodźcom o wysokim stopniu realizmu. Co powoduje, że niektóre „gry" angażują bardziej niż inne? Według modelu Lazzaro decydują o tym cztery kluczowe elementy. Każdy z nich definiuje inny aspekt zabawy: gry trudne, gry łatwe, gry z „ludźmi", gry poważne (*serious games*). Gry oferujące „trudną rozgrywkę" to np. puzzle i strategie. Dla wielu osób zwycięstwo związane z pokonaniem znacznych przeszkód wywołuje pozytywne emocje. „Łatwa rozgrywka" związana jest z grami umożliwiającymi twórcze poszukiwania i odgrywanie ról (cRPG). Łatwa rozgrywka bardzo często jest przyczyną znacznego zaangażowania graczy, ponieważ odwołuje się do ciekawości, zaskoczenia i podziwu. Bardzo wiele gier jest atrakcyjnych, ponieważ stymulują zachowania społeczne, kontakty interpersonalne lub przynajmniej tworzą iluzję takiej interakcji. *Serious games* to zabawa z celem. Niestety notoryczny udział w szkoleniu z wykorzystaniem jednego systemu symulacyjnego może prowadzić do zaniku wszystkich wskazanych elementów, które powodują zainteresowanie i zaangażowanie ćwiczącego. Funkcjonowanie w tego typu systemach permanentnie zdefiniowanych scenariuszy powoduje, że ćwiczący uczy się scenariusza na pamięć i każde kolejne ćwiczenie ma coraz mniejszą wartość edukacyjną. Ćwiczący przestaje reagować we właściwy sposób na docierające z systemu bodźce, wymuszające na nim odpowiednią reakcję. Oceny jakości przygotowania ćwiczącego do właściwej odpowiedzi na sytuacje rze-

czywiste mogą być tym samym przekłamane. Scenariusz zwykle rozumiany jest jako całość zdarzeń wraz z ich rezultatami zdefiniowanymi w odpowiednich miejscach środowiska wirtualnego w odpowiedniej pozycji na osi czasu. Takie podejście do symulacji powoduje, że znamy jej przebieg w obszarze elementów sterowanych przez SI od jej rozpoczęcia po zakończenie. Przebieg ten przestaje być tajemnicą dla ćwiczącego już po pierwszej symulacji. W związku z tym wielokrotne powtarzanie ćwiczeń na symulatorach posiadających niewielką liczbę scenariuszy uniemożliwia osiągnięcie założonych celów szkoleniowych (staje się bezcelowe). Rozwiązaniem problemu jest traktowanie scenariusza jako ćwiczenia o przebiegu zależnym od zachowania ćwiczącego oraz jednostkowych zdarzeń dodawanych przed rozpoczęciem oraz już w trakcie realizacji ćwiczenia przez instruktora. Zdarzenia dodawane przez instruktora, określane jako podgrywki, powinny charakteryzować się niezależnością i kompletnością, tak aby mogły zostać dodane w dowolnym czasie i wielokrotnie w realizowanym ćwiczeniu.

Niezależnie od ogólnych wymagań dla symulacyjnych systemów szkoleniowych powinny być one dostosowane do potrzeb szkolenia w zakresie realizacji konkretnych procesów w logistyce. Możliwości systemów i zakres wiedzy i umiejętności, których naukę wspierają muszą wynikać z potrzeb. Kogo więc poszukują pracodawcy z branży logistycznej? (rys.1).

Rysunek 1. Najczęściej poszukiwani kandydaci w branży logistycznej



Źródło: oprac. własne na bazie raportu Hays 2017 – http://www.hays.pl.

Na rysunku przedstawiono wyniki badania firm i specjalistów z roku 2017. Jak widać, najczęściej poszukiwani są kierowcy. Szkolenie takich pracowników odbywa się standardowo przez ośrodki szkolenia kierowców. Szkolenie takie może być uzupełnione szkoleniem z wykorzystaniem symulatorów.

Symulacyjne szkolenie kadr logistyki

Najbardziej poszukiwanym pracownikiem w branży logistycznej w roku 2017 był kierowca. Wydaje się, że ten stan nie ulegnie zmianie również w roku 2018. Szkolenie i doskonalenie kierowców zawodowych może i niejednokrotnie powinno odbywać się z wykorzystaniem symulatorów. Wymagania odnoszące się do symulatorów jazdy samochodem na terenie Polski reguluje Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 kwietnia 2011 roku, które zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw Nr 81 poz. 444. Wymagania techniczno-organizacyjne oraz zakres funkcjonalności realizowanej przez symulator zostały zamieszczone w załączniku do niniejszego Rozporządzenia. Rozporządzenie to zostało notyfikowane Komisji Europejskiej w dniu 24 grudnia 2010 r., pod numerem 2010/0811/PL, zgodnie z §4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, które wdraża Dyrektywę 98/34/WE z dnia 22 czerwca 1998 r., ustanawiającą procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych.

Z treści rozporządzenia wynika, że wymagania zawarte w rozporządzeniu odnoszą się do symulatorów służących do nauki jazdy samochodami ciężarowymi z przyczepami i bez przyczep oraz autobusami. Nie muszą ich spełniać w sposób obligatoryjny symulatory przeznaczone do innych celów. Jednak wymienione w rozporządzeniu wymagania należy traktować jako zalecenia, którymi się należy kierować przy jego projektowaniu.

Symulatorów pojazdów jest na rynku dużo i rzeczywiście wspierają procesy doskonalenia umiejętności prowadzenia pojazdów przez kierowców. Należy jednak pamiętać, że charakteryzują się one różną jakością. Pewność co do jakości procesu szkolenia oraz do braku negatywnego wpływu na zachowanie kierowcy można mieć wyłącznie w przypadku symulatorów wykorzystujących zwalidowane eksperymentalnie modele pojazdów oraz odpowiednie właściwości eksploatacyjne.

Podstawowymi elementami symulatora, decydującymi o jego własnościach eksploatacyjnych, są ruchoma platforma oraz układy wizualizacji oto-

czenia i generacji dźwięków. Ich konstrukcja i parametry powinny być tak dobrane, aby osoba z niego korzystająca, niezależnie od jego przeznaczenia (dla celów szkoleniowych lub badawczych), w każdych warunkach jazdy miała odczucia i reakcje zbliżone maksymalnie do tych, jakie miałaby w warunkach rzeczywistych przy wykonywaniu identycznych manewrów. Oczywiście powinno się porównywać reakcje tej samej osoby, ponieważ różne osoby w tych samych okolicznościach mogą mieć odmienne zachowania. W tym celu należy przeprowadzić tzw. badania walidacyjne, które polegałyby na pomiarze określonych wielkości związanych z ruchomą platformą, parametrami ruchu samochodu, a także szeroko pojętymi reakcjami kierowcy (oddziaływanie na organy sterowania ruchem samochodu, takie jak układ kierowniczy, pedały sprzęgła, hamulca i gazu, jego stan psychofizyczny, śledzenie wzroku itp.). Oczywiście ideałem byłoby, aby uzyskane odpowiadające sobie wartości dla obydwu systemów były jednakowe (walidacja absolutna). W praktyce jednak jest to niemożliwe do osiągnięcia. Dlatego też obecnie przeważa pogląd, że jakość symulatora będzie wystarczająca (walidacja względna), jeżeli kierunek zmian wielkości jest ten sam, a jej wartość podobna lub identyczna w obydwu systemach wirtualnym i rzeczywistym. Autorzy niektórych prac [np. Blaauw 1982, ss. 473–486] zwracają uwagę na fakt, że pomimo podobnych zachowań kierowców w symulatorze i na drodze, pewne cechy niedoskonałości obrazu w nim wyświetlanego mogą powodować, że nie wszystkie sygnały z otoczenia będą przez niego odbierane, a ponadto przy jego gorszej rozdzielczości nie będzie widać wielu szczegółów i panujące warunki oświetlenia będą inne niż w realnym świecie. Badania walidacyjne symulatorów powinny obejmować nie tylko porównanie takich wielkości, jak prędkość czy trajektoria pojazdu, ale również aspekty ryzyka, w tym zdolność dostosowania się kierowcy do konkretnej, zwłaszcza niebezpiecznej, sytuacji na drodze [Yan, Abdel-Aty, Radwan, Wang, Chilakapati 2008]. Kolejnym istotnym aspektem symulatorów pojazdów są systemy projekcji. Bardzo istotnym aspektem w systemach treningowych staje się możliwość zastosowania innowacyjnych rozwiązań z uwzględnieniem negatywnych czynników, które mogą determinować liczbę możliwych do przeszkolenia osób. Wpływ na przydatność szkolenia symulacyjnego ma choroba symulatorowa, a właściwie jej syndromy uniemożliwiające udział w ćwiczeniach znaczącej liczby szkolonych.

Choroba symulatorowa jest stanem charakteryzującym się szeregiem objawów w warunkach ekstremalnych: nudnościami, wymiotami, bladością i wzmożonym poceniem. Występują one u człowieka w warunkach ekspozycji

na wzrokowe wirtualne lub rzeczywiste bodźce ruchowe, skojarzone lub nie z bodźcami kinetycznymi, które nie są dla niego bodźcami fizjologicznymi i do których nie jest zaadaptowany. Definicja ta jest szerokim pojęciem obejmującym: choroby z grupy kinetoz – symulatorową, lokomocyjną, poruszeniową, powietrzną, morską, samochodową, kosmiczną itp.

Ujemny wpływ środowiska wirtualnego symulatora na człowieka jest zjawiskiem niepożądanym. Po raz pierwszy zjawisko to było badane przez Millera i Goodsona [1958, 1960], którzy objawy występujące w następstwie treningu w symulatorze nazwali chorobą lokomocyjną, ze względu na podobieństwo większości objawów tej choroby do kinetoz. Ponieważ pod względem czynników oddziałujących na organizm możemy symulatory podzielić na symulatory, w których stosowane są wyłącznie bodźce kinetyczne (próba Coriolisa), w innych kinetyczne i wzrokowe (symulatory z zastosowaniem bodźców wzrokowych na ruchomych platformach), a jeszcze w innych wyłącznie wzrokowe (symulatory stacjonarne z wykorzystaniem stymulacji wzrokowej).

Nazwanie choroby symulatorowej tą nazwą jest bardziej związane z urządzeniem, na którym dochodzi do rozwinięcia się objawów chorobowych niż do samego zjawiska. Dlatego w przypadku ujemnego wpływu środowiska wirtualnego symulatora, bez względu na charakter bodźców, w stosunku do zespołu objawów występujących w wyniku treningu na symulatorze wykorzystuje się najczęściej nazwę choroba symulatorowa.

Choroba symulatorowa charakteryzuje się bogatą i zróżnicowaną symptomatologią, w zależności od stopnia jej zaawansowania. Rozpoczyna się zwykle dyskretnymi zawrotami głowy o typie oszołomienia z towarzyszącym ślinotokiem, zblednięciem, uciskiem w górnej części jamy brzusznej i nasilającą się potliwością. Pojawiają się narastające nudności, którym często towarzyszą objawy nadwrażliwości na przykre odczucia smakowe i węchowe, brak apetytu, ból głowy, niepokój, wzmagająca się ataksja i dezorientacja przestrzenna.

Ze względu na intensywne śledzenie wirtualnego obrazu podczas całego badania, często występuje odczucie zmęczenia narządu wzroku oraz zaburzenie widzenia o charakterze nieostrości obrazu. W ekstremalnych przypadkach rozwoju choroby może dojść do gwałtownych wymiotów z towarzyszącym znużeniem, apatią i sennością oraz ograniczeniem zdolności do koncentracji psychicznej i aktywności mięśniowej. Różna konfiguracja objawów u poszczególnych chorych zależy od osobniczej wrażliwości na działający bodziec, charakter bodźca, jego poziom i czas działania.

Obecnie brak jest jednoznacznego rozstrzygnięcia przyczyn powstawania i sposobów zapobiegania chorobie symulatorowej, jednak niektóre badania wskazują, że kluczowym elementem jest odległość od ekranu. Występuje tu analogia do objawów pojawiających się przy oglądaniu filmów w technologii 3D. Oglądanie filmów trójwymiarowych w kinie rzadko powoduje występowanie choroby symulatorowej, ponieważ ekran znajduje się daleko od widzów. Wprowadzenie technologii 3D do telewizji spowodowało, że objawy choroby zaczęły być odczuwane o wiele częściej. Szacuje się, że może ona występować u 10–20% osób oglądających telewizję 3D. Im bowiem bliżej ekranu siedzimy, tym większe jest prawdopodobieństwo jej odczuwania [Gudzbeler, Urban 2012].

Prowadzone badania narządu wzroku wykazały, że trening na symulatorach z obrazowaniem na ekranach „on screen" oraz cylindrycznym nie powodował zmian w stanie narządu wzroku u badanych w postaci pogorszenia się ostrości wzroku, stanu filmu łzowego, stanu widzenia obuocznego, stereoskopii i ustawienia oczu. Subiektywnie odczuwane objawy choroby symulatorowej występowały nieco rzadziej po treningu na symulatorze z ekranem cylindrycznym niż „on screen". Wydaje się, że lepsza tolerancja treningu na symulatorze z ekranem cylindrycznym jest spowodowana większą odległością ekranu. Pozwala to na szybsze uzyskanie wymaganych charakterystyk HMI.

Kolejna wskazana grupa operacji, do których realizacji pracodawcy poszukują pracowników, to magazynowanie. Większość procesów w przedsiębiorstwie wspieranych jest systemami klasy ERP (Enterprise Resource Planning). Systemy tej klasy wspomagają zarządzanie przedsiębiorstwem w zakresie planowania, produkcji, dystrybucji, zarządzania kadrami i finansami przedsiębiorstwa. Większość tych elementów to procesy logistyczne [Wieczerzycki 2012]. O ile stosunkowo łatwo nauczyć samej obsługi wybranych modułów systemu ERP to przygotowanie pracownika tak, aby bez najmniejszego problemu podjął pracę z wykorzystaniem narzędzi informatycznych z uwzględnieniem specyfiki podmiotu, jest już znacznie trudniejsze. Celem jest więc minimalizacja czasu trwania okresu „adaptacji". Gdy sprowadzi się szkolenie w zakresie zarządzania procesami magazynowania do obsługi oprogramowania klasy ERP, wydaje się, że wystarczające jest użycie wersji demonstracyjnej lub szkolnej oprogramowania. Większość dostawców oprogramowania dla logistyki udostępnia wersje demonstracyjne, które często mogą również pełnić funkcje szkoleniowe. Niestety takie uproszczenie jest zbyt daleko idące. Szkolenie tego typu powinno zostać połączone, przy założeniu, że pracownik

zna i rozumie procesy zachodzące w magazynie, z pracą na przygotowanych zestawach danych oddających specyfikę konkretnego przedsiębiorstwa. Zastosowanie i zmiana strategii magazynowania zależnie od zmian zachodzących w asortymencie, jego ilości, popycie oraz zasobów ludzkich to idealne miejsce gdzie można zastosować *serious games*. W systemie należałoby uwzględnić również elementy projektowania przestrzeni magazynowej, w tym właściwego doboru i zastosowania urządzeń magazynowych. Optymalne byłoby realizowanie opracowanych specjalnie dla danego szkolenia scenariuszy wyjściowych, które, zależnie od działań instruktora przy wykorzystaniu modeli symulacyjnych, zmieniałyby się w czasie trwania ćwiczenia. Taką formę szkolenia można nazwać symulacją wirtualną, wykorzystującą realny sprzęt, systemy IT i urządzenia do rejestracji i sygnalizacji zdarzeń oraz modele symulacyjne reprezentujące kluczowe zjawiska zachodzące w magazynie.

Kolejnym wskazanym przez badanych działem logistyki, w którym poszukiwane są wykwalifikowane kadry, jest spedycja. Organizacja i nadzorowanie transportu wymaga obszernej wiedzy z wielu dziedzin, w tym tak nieoczywistych jak geografia. Zadania takie jak przyjmowanie zleceń spedycyjnych, wybór środka transportu, zawieranie umów o przewóz, ubezpieczanie przesyłki, sporządzanie dokumentacji transportowej (dokument CMR), odbiór przesyłki od nadawcy, przygotowanie przesyłki do przewozu (odpowiednie oznakowanie, opakowanie i zabezpieczenie), przekazanie przesyłki odbiorcy często wspierane są również narzędziami informatycznymi. Teoretycznie spedytor wykonuje swoją pracę, używając wyłącznie narzędzi komunikacyjnych i oprogramowania, nie widząc żadnego z pozostałych uczestników realizowanych procesów. Wydaje się to optymalną sytuacją, w której możliwe jest zastosowanie narzędzi symulacyjnych. Istnieją narzędzia wspierające proces edukacji w tym obszarze. Nie są one jednak pozbawione wad. Najczęściej rozwiązania tego typu służą do nauki podstawowych umiejętności niezbędnych na stanowisku spedytora. Automatycznie generują dane na potrzeby ćwiczenia, dokonują również oceny sprawności operacyjnej podejmowanych działań. Niestety najczęściej nie uwzględniają wpływu działań podejmowanych przez spedytora na otoczenie oraz tego, co dzieje się w otoczeniu polityczno-ekonomicznym. Na odpowiednio wysokim poziomie działania podejmowanie decyzji musi być wsparte skuteczną oceną sytuacji. Jak widać, również tutaj istnieje potrzeba rozszerzenia funkcjonalności systemów szkoleniowych.

Ostatni obszar operacji, do realizacji których pracodawcy poszukują wykwalifikowanych pracowników, stanowi planowanie i zarządzanie procesami logistycznymi na wysokim poziomie. Procesy planowania realizowane są w każdym obszarze logistyki, transporcie, gospodarce magazynowej, spedycji itd. Właściwe zarządzanie sieciowymi łańcuchami dostaw wymaga znacznie większej wiedzy dotyczącej funkcjonowania każdego z elementów składowych niż w przypadku zarządzania poszczególnymi procesami niezależnie. Rzeczywista przewaga konkurencyjna może być osiągnięta tylko pod warunkiem, że cały łańcuch zaopatrzenia stanie się bardziej wydajny i skuteczny niż inne łańcuchy [Christopher 1998, s. 242]. Alternatywne podejście wobec tradycyjnych sposobów pojmowania relacji miedzy dostawcami i odbiorcami w kategoriach ciągłych antagonizmów i dążenia do wykorzystania własnej siły przetargowej wymaga złożonych kompetencji uzupełnionych doświadczeniem zawodowym i niejednokrotnie życiowym. Osoba odpowiedzialna za takie działania w przypadku nowoczesnych łańcuchów dostaw, wykorzystujących filozofię *lean*, musi sprawnie realizować procesy ciągłego zarządzania dostawami, centralnej komplementacji dostaw, integracji środków logistycznych, synchronizacji produkcji, a także wykorzystywać najczęściej wspólny system informatyczny. Narzędzia IT wspierające pracę powinny być traktowane jako narzędzia, a nie cele same w sobie. Wymagana jest więc ich doskonała znajomość. Osoba odpowiedzialna za ten obszar musi również umieć wykorzystywać narzędzia symulacyjne, znać zasady modelowania i wiedzieć, jak wykorzystać modele symulacyjne do działania w dynamicznych i niepewnych systemach logistycznych [Chang, Makatsoris 2001, ss. 24–30]. Wydaje się, że realizacja takich celów możliwa jest wyłącznie za pomocą zaawansowanych systemów symulacyjnych integrujących wszystkie omówione zagadnienia w ramach jednego narzędzia szkoleniowego. Byłoby to optymalne rozwiązanie, jednak niespotykane w praktyce. Wiele uczelni na potrzeby kształcenia lub szkolenia używa narzędzi typu Witness (Laner Group Ltd.). Są to narzędzia do modelowania procesów biznesowych, które są adoptowane do potrzeb systemów logistycznych. Często takie rozwiązania wspierane są narzędziami e-learningowymi typu Captivate (Adobe Systems Software) [Tvrdon, Juraskova 2015, ss. 4083–4089]. Efektem kształcenia powinno być zrozumienie struktury łańcucha dostaw, każdego z jego komponentów i ich relacji, takich jak dostawcy, klienci, produkcja, transport, magazynowanie i tak dalej. Co ważniejsze, szkoleni powinni zrozumieć dynamikę i niepewność w łańcuchu dostaw oraz to, jak mogą wpłynąć na jego wydajność. Powinni doskonale znać narzędzia informa-

tyczne, wspierające zarządzanie łańcuchami dostaw. Powinni być również w stanie zastosować modele symulacyjne dla rzeczywistych przypadków biznesowych w dynamicznym i niepewnym środowisku, stosować opracowane modele symulacyjne do testowania planów biznesowych i strategii, a wreszcie analizować wyniki symulacji w celu podjęcia właściwej decyzji.

Podsumowanie

Jak widać, na potrzeby kształcenia i szkolenia kadr logistyki należy adoptować komputerowe treningowe systemy symulacyjne. Rozwój technik wspierających proces dydaktyczny, a także potrzeby branży, rzeczywiście wymuszają dokonywanie zmian w tym zakresie. Sposób zastosowania tego typu systemów oraz zadania stawiane procesom dydaktycznym i szkoleniowym wymagają również ukształtowania spójnego modelowego profilu decydenta w obszarze kierowania logistyką. Zastosowanie szkoleniowych systemów symulacyjnych o wysokim poziomie realizmu oraz dodatkowych narzędzi w postaci systemów pomiaru parametrów psychofizjologicznych np. w przypadku doskonalenia kierowców, w połączeniu z uznanymi i stosowanymi testami psychologicznymi, może pozwolić na właściwe podejmowanie kluczowych decyzji personalnych. Umożliwi np. badanie poziomu czynnika stresującego w różnych fazach procesu podejmowania decyzji, z zachowaniem warunków podejmowania decyzji (pewność, ryzyko, niepewność), w zbliżonych do realnych zadaniach zespołowych. Jakie możliwości w zakresie symulowania zjawisk fizycznych, obiektów i bytów oraz wizualizacji wirtualnego środowiska trójwymiarowego posiadają nowoczesne komputerowe systemy symulacji? Czy dostępna obecnie technika pozwala na tworzenie rozwiązań odpowiednio zaawansowanych, których zastosowanie pozwoli na podniesienie poziomu szkolenia? Czy technologie są w stanie sprostać wymaganiom stawianym przez szkolonych i pozwalają na dokonanie istotnej zmiany w całym procesie, stwarzając możliwość rezygnacji z mało efektywnych metod na rzecz technik symulacyjnych? Wydaje się, że należy na te pytania odpowiedzieć twierdząco. Nie ulega wątpliwości, że możliwości dzisiejszej techniki i nauki w zakresie tworzenia symulatorów pozwalają na odwzorowywanie z dużą dokładnością zjawisk zachodzących w procesach logistycznych. Bardzo często w systemach symulacyjnych, które z definicji obarczone są pewnymi niedokładnościami, jakość modeli symulacyjnych oraz algorytmów definiujących zachowania konkretnych obiektów, dokładność i jakość odwzorowania procesów musi

być bardzo wysoka. Uwzględnić należy również dodatkowe elementy związane ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu ekonomicznym. Taka złożoność środowiska, w połączeniu z możliwymi do wystąpienia zagrożeniami, niezbędnymi dla pełnej symulacji procesów logistycznych w komputerowym systemie symulacyjnym, do niedawna stanowiłaby wyzwanie wymagające zastosowania superkomputerów. Zwłaszcza gdy mówimy o symulacji realizowanej w „czasie rzeczywistym". Są to zagadnienia determinujące koszt tworzenia wirtualnych symulacyjnych systemów treningowych, a tym samym powszechność i dostępność technologii. Obecnie jednak moce obliczeniowe komputerów osobistych zwiększają się w tempie pozwalającym traktować ten problem jako drugorzędny. Umożliwi to tworzenie rozwiązań wydajnych i jednocześnie relatywnie tanich, a tym samym wpłynie na powszechność stosowania rozwiązań tego typu. Przyszłości kształcenia kadr logistycznych należy upatrywać więc w symulacji komputerowej.

Bibliografia

Blaauw G.J. (1982), *Driving experience and task demands in simulator and instrumented car: a validation study*, „Human Factors", 24(4), ss. 473–486.

Chang Y., Makatsoris H. (2001), *Supply chain modeling using simulation*, „International Journal of simulation", 2(1), ss. 24–30.

Christopher M. (1998), *Logistyka i zarządzanie łańcuchem podaży*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.

Cieślak M. (2010), *Prognoza gospodarcza – metody i zastosowanie*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.

Gudzbeler G., Urban A. (2012), *Validation of projection systems for vehicle simulator*, „Lecture notes in Engineering and Computer Science", ISSN: 2078-0958, vol. 2.

Raport Hays 2017 – http://www.hays.pl, dostęp: 13.03.2018.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 kwietnia 2011 roku, Dz. U. Nr 81, poz. 444.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, Dz. U. z 2002 r. Nr 239, poz. 2039.

Slone S. (2016), *Top 5 Issues for 2018: Transportation & Infrastructure: The Growing Logistics Economy and Its Implications for Infrastructure & Policy*, The Council of State Governments, USA.

Tvrdon L., Juraskova K. (2015), *Teaching simulation in logistics by using Witness and Captivate software*, „Procedia Social and Behavioral Sciences" [online], vol. 174, ss. 4083–4089.

Wieczerzycki W. (2012), „E-logistyka", Warszawa.

Yan X., Abdel-Aty M., Radwan E., Wang X., Chilakapati P. (2008), *Validating a driving simulator using surrogate safety measures*, „Accident Analysis and Prevention", vol. 40, ss. 274–288.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **179–190**

Mirosław Banasik[1]
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Bogdan Panek[2]
Społeczna Akademia Nauk

Zagrożenia dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego płynące ze strony Federacji Rosyjskiej (cz. I)

Threats for Euroatlantic Security Coming from The Russian Federation (Part I)

Abstract: The experience of the last decade indicates constantly the increasing role of the armed forces in achieving Moscow's political goals. The aim of the article is to assess Russia's geopolitical ambitions in the rivalry with the West and to explain how the armed forces influence the fulfillment of these ambitions. The article identifies the directions of Moscow's strategic aspirations. In the article the perception of threats was explained and a vision of Russia's future war was presented.
Key words: Russia, ambition, strategy, armed forces, rivalry

Wstęp

Wnioski i doświadczenia z wojny z Gruzją w 2008 roku stały się podstawą do przeprowadzenia najbardziej radykalnych i kompleksowych reform militarnych w Rosji. Transformacja sił zbrojnych polegała na odejściu od modelu masowej mobilizacji na rzecz wysokiej gotowości bojowej sił zbrojnych przygotowanych do wypełniania funkcji nuklearnego i nienuklearnego odstrasza-

[1] miroslaw.banasik@interia.pl
[2] bpanek@san.edu.pl

nia, prowadzenia na dużą skalę działań wojennych oraz nielinearnych aktywności o charakterze zbrojnym i niezbrojnym w lokalnych konfliktach. Nowe spojrzenie ministra obrony narodowej Siergieja Szojgu na problematykę strategicznego użycia sił zbrojnych miało kluczowe znaczenie dla programu modernizacyjnego, a jednocześnie stało się istotą prowadzonych reform. Jego wyrazem była seria przypadków spektakularnego wykorzystania instrumentu militarnego w wymiarze międzynarodowym. Na początku 2014 roku rosyjska piechota morska, wojska powietrzno-desantowe i specjalne zajęły Krym. Po raz pierwszy Rosja pokazała światu nowe oblicze sił zbrojnych – diametralnie niepasującą do modelu z lat 90. zdyscyplinowaną i dobrze przygotowaną armię gotową do niekonwencjonalnego działania i błyskawicznego osiągania celów politycznych. Wiosną 2014 roku rosyjskie siły specjalne i zakamuflowane pododdziały ogólnowojskowe zaplanowały działania rebeliantów i kierowały nimi we wschodniej Ukrainie i do tej pory dostarczają tam broń i zaopatrzenie. Ukraińskie regularne siły zbrojne w trakcie prowadzenia operacji antyterrorystycznej były narażone na oddziaływanie rosyjskiego ognia rakietowego, zaś separatyści mogli liczyć na wsparcie – osłaniano ich zestawami przeciwlotniczymi i dostarczano im precyzyjne dane rozpoznawcze. We wrześniu 2015 roku Rosja po raz pierwszy od chwili upadku Związku Radzieckiego zorganizowała i przeprowadziła operacją ekspedycyjną w Syrii. Wojska rosyjskie do tej pory wspierają reżim Baszszara al-Asada lotnictwem, pododdziałami specjalnymi, artylerią, wydzielonymi siłami marynarki wojennej i logistyki [Sutyagin 2015]. Rosjanie permanentnie zwiększają zakres i częstotliwość prowadzonych ćwiczeń wojskowych i coraz częściej dochodzi do bardzo niebezpiecznych incydentów (nie tylko na obszarze Morza Bałtyckiego), co może wskazywać, że ryzyko wybuchu konfliktu zbrojnego z Rosją stale rośnie.

Wyżej zaprezentowane przykłady wykorzystania rosyjskich sił zbrojnych świadczą o tym, że obecnie nie ogranicza się ich roli do zadań związanych z obroną własnego terytorium. Stanowią doskonałe narzędzie odstraszania politycznego i projekcji siły [Ministry 2018], służą także do realizacji innych celów strategicznych związanych przede wszystkim z prowadzeniem rywalizacji międzynarodowej. Demonstracja siły i zagrożenie jej użyciem obecnie jest coraz częściej środkiem zastraszania potencjalnych oponentów oraz realizacji własnych interesów strategicznych. Doświadczenia ostatniej dekady dostarczają dowodów na to, że rosyjskie zamiary nie są do końca transparentne. Pozyskiwanie nowych zdolności militarnych i dostosowywanie strategii ich wykorzystania do zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych może

świadczyć o tym, że prawdziwym zamiarem Rosji jest odbudowa hegemonii w sferze poradzieckiej i zmiana europejskiej architektury bezpieczeństwa, co jednocześnie generuje zagrożenia dla całego obszaru euroatlantyckiego.

Tak zidentyfikowana sytuacja problemowa prowadzi do sformułowania głównego problemu badawczego wyrażającego się pytaniem: *Jakie zagrożenia dla obszaru euroatlantyckiego kreują siły zbrojne Federacji Rosyjskiej*? Aby rozwiązać główny problem badawczy, poddano go defragmentacji, w rezultacie czego sformułowano następujące problemy szczegółowe:

1) Jaka jest rosyjska wizja prowadzenia konfrontacji z Zachodem i rozstrzygania konfliktów?
2) W czym wyraża się istota modernizacji rosyjskich sił zbrojnych?
3) Jaka jest dyslokacja i gotowość bojowa sił zbrojnych stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla NATO?

Jednym z celów badań, których rezultaty przedstawiono w niniejszym artykule, było więc zidentyfikowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego wynikających z transformacji rosyjskich sił zbrojnych. Rozwiązania dwóch kolejnych problemów badawczych zostaną zaprezentowane w drugiej i trzeciej części artykułu.

Ambicje strategiczne Rosji i rola sił zbrojnych

Dokumenty strategiczne Federacji Rosyjskiej przedstawiają ją jako mocarstwo sprawujące rolę wiodącego lidera w rozstrzyganiu problemów globalnego bezpieczeństwa[3]. Tak kreowana własna pozycja w zglobalizowanym świecie może świadczyć o nostalgii do czasów zimnowojennych, kiedy Związek Radziecki był rzeczywistym supermocarstwem. Na podstawie oceny strategii bezpieczeństwa narodowego można sądzić, że Rosja, podobnie jak Stany Zjednoczone, posiadając znaczny arsenał broni nuklearnej, będzie zmierzała do odtworzenia statusu światowego hegemona i pełnienia większej roli w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa międzynarodowego, między innymi poprzez wpływanie na rozwiązywanie konfliktów militarnych [Strategia… 2015].

Ocena dokumentów strategicznych i dotychczasowej praktyki wskazuje, że rosyjskie plany modernizacji sił zbrojnych będą zależały od geopolitycznych ambicji politycznych i militarnych liderów Rosji, sposobu postrzegania przez

[3] Celem rosyjskiej polityki zagranicznej jest zdobycie statusu jednego z najważniejszych centrów polityki międzynarodowej [Dyner 2017].

nich zagrożeń i ich wizji prowadzenia przyszłej wojny. Ocenia się, że potencjalnym celem Rosji na arenie międzynarodowej jest odgrywanie znaczącej roli w multipolarnym świecie poprzez wpływanie na globalny porządek świata z jednoczesnym zrealizowaniem własnych interesów narodowych, szczególnie w regionach najważniejszych ze strategicznego punktu widzenia [Foreign… 2016]. W ocenie Margarete Klein siły zbrojne, obok dyplomacji i zasobów energetycznych, są postrzegane jako jeden z trzech zasadniczych filarów rosyjskiej siły. W tym kontekście największe znaczenie ma broń nuklearna i zdolność do projekcji siły w miejscach najważniejszych z punktu widzenia rosyjskich interesów [Klein 2015, s. 4]. Mimo że zgodnie z zapisami koncepcji rosyjskiej polityki zagranicznej kluczowym obszarem rosyjskiej aktywności mają stać się Azja i Bliski Wschód, to jednak ocenia się, że Władimir Putin będzie dążył do kontrolowania obszaru postsowieckiego i blokowania wszelkich inicjatyw zbliżania się Zachodu do granic Rosji [Bugajski 2018] oraz utrzymania dominacji w regionie Arktyki. Wizja świata według W. Putina opiera się pojałtańskim porządku, gwarantującym stabilność i bezpieczeństwo. Stoi ona w sprzeczności z zasadami porządku postzimnowojennego i podaje w wątpliwość suwerenność małych i średnich państw. Rosja w swojej polityce międzynarodowej i dążeniach do regionalnej dominacji traktuje te państwa nie podmiotowo, a przedmiotowo [*Vladimir Putin took part*… 2015]. Wydaje się, że utrzymanie wpływów w strefie postsowieckiej pozostaje głównym priorytetem polityki zagranicznej Moskwy. W wymiarze strategicznym Rosja będzie dążyła do tworzenia strefy buforowej zabezpieczającej przed wpływami zewnętrznych niestabilności. Ocenia się, że będzie wykorzystywała w tym celu zarówno instrumenty polityczne, jak i militarne [Facon 2017, s. 7].

Celem strategicznym Rosji jest osłabienie Zachodu i zmiana europejskiego (euroazjatyckiego) porządku bezpieczeństwa. Moskwa będzie prawdopodobnie dążyła do ograniczenia obecności Stanów Zjednoczonych w Europie, podważenia wiarygodności NATO i dezintegracji Unii Europejskiej [Gotkowska 2017, s. 3]. Rosja nie posiada przewagi w stosunku do wszystkich sił zbrojnych NATO, dlatego też będzie koncentrowała się na asymetrycznej jej kompensacji w wymiarze strategicznym poprzez pozyskiwanie zdolności pozwalających na osiąganie zaskoczenia i uniemożliwienie dostępu NATO do określonych, ważnych z rosyjskiego punktu widzenia obszarów terytorialnych. Ponadto będzie w dalszym ciągu prowadziła wojnę hybrydową przeciwko Zachodowi i modernizowała strategiczne siły nuklearne [Klein 2015, s. 4].

Czynnikiem kształtującym poziom ambicji transformacji sił zbrojnych będą geopolityczne interesy Rosji, ale determinantą rzeczywistych potrzeb posiadania zdolności jest postrzeganie zagrożeń. Zarówno prezydent W. Putin, jak i szef sztabu generalnego Walerij Gierasimow preferują prowadzenie wojny hybrydowej niż działania konwencjonalne i zajmowanie określonego terytorium, tak jak miało to miejsce w poprzednich dekadach. Zakładane cele polityczne mogą być w ten sposób osiągane stosunkowo szybko. Niższe są też koszty w porównaniu do klasycznego użycia sił zbrojnych, a ryzyko eskalacji konfliktu jest raczej ograniczone. Stosowanie wojny hybrydowej jest szczególnie korzystne wobec byłych republik Związku Radzieckiego. Doświadczenia bezpośredniego oddziaływania sił zbrojnych oraz zagrożenie ich użyciem w konflikcie na Ukrainie wyraźnie pokazują, że sposób ich wykorzystania jest uzależniony od centralnego kierownictwa. Z drugiej strony zdolności rosyjskich sił zbrojnych do koncentracji w dowolnym miejscu i natychmiastowego bojowego ich użycia przedstawiają skalę zagrożeń dla państw bałtyckich i NATO, które, jak pokazują oceny ekspertów, nie jest właściwie przygotowane do odpowiedzi na tego typu wyzwania [Harris 2018, s. 9].

Zapisy strategii bezpieczeństwa są jednoznacznym sygnałem płynącym z Moskwy, że relacje z Zachodem będą się dalej pogarszały. Pogorszenie się tych relacji jest naturalną konsekwencją aneksji Krymu i wspieranej przez Rosję wojny w Donbasie oraz rosyjskiej interwencji w Syrii. W tej sytuacji należy oczekiwać, że to Stany Zjednoczone i NATO są traktowane jako główne źródło zagrożeń dla Rosji. Poza tym Rosja obawia się globalnej niestabilności, rozpowszechniania broni konwencjonalnej i broni masowego rażenia, walki informacyjnej, korupcji, dywersji i licznych zagrożeń transgranicznych. Rosja czuje respekt przed elementami amerykańskiej tarczy antyrakietowej i obawia się globalnego, amerykańskiego uderzenia wszystkimi dostępnymi środkami, w tym strategicznej nienuklearnej broni precyzyjnego rażenia, jak też militaryzacji kosmosu [Strategia… 2015]. Szczególny niepokój NATO mogą budzić zapisy w strategii dotyczące uzurpowania przez Moskwę prawa do nuklearnej odpowiedzi na atak konwencjonalny. Rosja jest gotowa do agresywnego użycia broni nuklearnej, stosując zasadę od eskalacji do deeskalacji. Oznacza to, że może w pierwszej kolejności użyć lub zagrozić użyciem broni nuklearnej, aby zmusić Sojusz do zaniechania udziału w konflikcie lub zmniejszyć intensywność podejmowanych wysiłków militarnych. Rosyjska doktryna militarna dopuszcza stosowanie broni nuklearnej na wszystkich poziomach prowadzenia walki. Nie jest traktowana jako narzędzie rezerwowe w przypadku ponie-

sionej klęski wojsk konwencjonalnych bądź stosowane przeciwko innemu oponentowi również używającemu tej samej broni [Doktryna… 2015]. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że może być ona użyta przez Rosję na każdym poziomie eskalacji konfliktu [Bugajski 2018, s. 42]. Nieadekwatne wydaje się więc pytanie, czy Rosja może stosować broń nuklearną w działaniach operacyjnych lub w celach odstraszania Sojuszu. Według rosyjskiej percepcji i zasad rozstrzygania konfliktów broń ta może być stosowana w każdych warunkach operacyjnych, a nawet w niekorzystnej dla Rosji sytuacji prowadzenia wojny ograniczonej. Potwierdzeniem tej tezy jest utrzymywanie przez Moskwę różnorodnego arsenału nuklearnej broni niestrategicznej [Bugajski 2018, s. 42].

Rosyjscy przywódcy militarni zakładają, że charakteryzujące się wysoką gotowością bojową konwencjonalne siły zbrojne są w stanie zadać nieakceptowalne straty wojskom i ekonomii adwersarza, dlatego też można sądzić, że są elementem odstraszania. Przez długi czas rola broni nienuklearnej w odstraszaniu konwencjonalnym była stosunkowo ograniczona i traktowana bardziej jako narzędzie utrudniające dostęp do bronionego obszaru. Rosyjskie odstraszanie poprzez powstrzymywanie jest więc ściśle związane z koncepcją aktywnego oporu. Rozwój nowoczesnych technologii i transformacja sił zbrojnych może jednak spowodować, że odstraszania konwencjonalne będzie odgrywało większą polityczną rolę w ogólnym odstraszaniu strategicznym [Minasyan 2016, s. 32]. W Rosji nieco inaczej niż na Zachodzie wykorzystuje się odstraszanie. W NATO odstraszanie kreuje warunki do działania, natomiast w rosyjskiej doktrynie militarnej jest traktowane jako aktywny i elastyczny proces stosowany w sposób ciągły w całym spektrum działań operacyjnych [Russia… 2017, s. 23]. Takie zapisy stoją nieco w sprzeczności z istotą rozumienia odstraszania. Rosja definiuje bowiem odstraszanie strategiczne jako pakiet zintegrowanego i skoordynowanego działania politycznego, dyplomatycznego, ekonomicznego, ideologicznego, moralnego, duchowego, informacyjnego, technologicznego militarnego oraz innych działań podejmowanych przez państwo w celu demonstrowania gotowości liderów politycznych do symultanicznego bądź kolejnego wykorzystania wszystkich instrumentów siły narodowej do deeskalacji konfliktu i stabilizowania strategicznego środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego [Rühle 2018].

Szczególny niepokój Rosji wywołują przybliżające się do jej granic sojusznicze siły zbrojne (i być może w przyszłości infrastruktura wojskowa), w konsekwencji decyzji podjętych na szczycie w Warszawie o wzmocnieniu wschodniego obszaru traktatowego. Po drugie w ocenie rosyjskich ekspertów

występują znaczne dysproporcje w zakresie zdolności do precyzyjnego rażenia bronią nienuklearną. Należy więc sądzić, że dążąc do równowagi sił, Moskwa będzie modernizowała siły nuklearne i konwencjonalne, a szczególnie będzie się starała pozyskać zarówno ofensywną, jak i defensywną broń strategiczną do precyzyjnego rażenia i oddziaływania w kosmosie [Presidential… 2014].

Poza geopolitycznymi ambicjami i postrzeganiem zagrożeń wyznacznikiem transformacji sił zbrojnych jest wizja prowadzenia przyszłej wojny. Ocena teorii i rosyjskiej praktyki na przestrzeni ostatniej dekady skłania do postawienia tezy, że jest ona pochodną zarówno własnych doświadczeń, jak i doświadczeń Zachodu. Obserwacja globalnych trendów prowadzi do wniosku, że współczesne konflikty są nieprzewidywalne. Obecnie wojny nie są wypowiadane, ale tak naprawdę są prowadzone na długo przed faktycznym zidentyfikowaniem agresywnych działań strony przeciwnej. Tradycyjnie wojny międzypaństwowe prowadzone pomiędzy dwoma zmobilizowanymi, linearnie rozmieszczonymi w terenie armiami stają się reliktem przeszłości [Герасимов 2013]. Współcześnie obserwuje się zintegrowane użycie sił zbrojnych z instrumentami politycznego, ekonomicznego i informacyjnego oddziaływania. Coraz częściej są wykorzystywane wojska specjalne i działania agenturalne ukierunkowane na kreowanie w społeczeństwie wrogości do legalnych władz. Doktryna militarna podkreśla również znaczenie działań nieregularnych i prywatnych pododdziałów, a także stosowania działań asymetrycznych i niebezpośrednich [Doktryna…2015]. Nowe formy i metody prowadzenia rywalizacji i różny poziom agresji sprawiają, że wojna staje się nielinearna i zacierają się granice pomiędzy wojną a pokojem, pomiędzy działaniami regularnymi a nieregularnymi, pomiędzy podmiotami militarnymi a niemilitarnymi [Герасимов 2013]. W wojnie nielinearnej zacierają się różnice pomiędzy zamierzonymi i niezamierzonymi efektami, co powoduje powstawanie dwuznaczności. Faktycznym celem wojny nie jest odniesienie zwycięstwa militarnego, a raczej ciągła stymulacja strategiczna w sferze militarnej, politycznej i społecznej. W aspekcie wojny nielinearnej militarna transformacja sił zbrojnych powinna się koncentrować na skróceniu procesu decyzyjnego, efektywnej koordynacji działania pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w prowadzenie wojny hybrydowej i szybkości implementacji sił specjalnych [Klein 2015, s. 9].

Współcześnie dzięki nowoczesnym technologiom można integrować wszystkie rodzaje sił zbrojnych, wojsk i posiadanej broni, osiągać przewagę informacyjną, wyprzedzać przeciwnika, zadając mu precyzyjne uderzenia z dystansu, przejmować inicjatywę i w konsekwencji odnosić zwycięstwo [Chekinov 2013, ss. 15 i 17]. S.G. Czekinow i S.A. Bogdanow uważają, że bezkontaktowe uderzenie z dystansu w najważniejsze obiekty funkcjonowania państwa na całym jego terytorium jest przykładem prowadzenia walki bezkontaktowej i dowodzi, że weszliśmy w wiek wysokich technologii [Chekinov 2013, s. 15]. Autorzy udowadniają, że technologiczna przewaga uzbrojenia niweluje przewagę ilościową i podaje w wątpliwość zasadność posiadania dużych i ciężkich struktur sił zbrojnych, zdominowanych komponentem lądowym. Konsekwencją zastosowania nowych technologii jest zacieranie się granic między walczącymi stronami i brak wyraźnej linii frontu, co świadczy o nieliniowości wojen nowej generacji. Autorzy potwierdzają potrzebę integrowania rozpoznania i ognia z oddziaływaniem radioelektronicznym i informacyjnym. Wykorzystanie satelitów, usieciowionych wojsk i zastosowanie elementów walki elektronicznej będzie mieć decydujący wpływ na rozwój doktrynalnego użycia sił zbrojnych nowej generacji. Osiąganie celów walki ułatwią: robotyzacja, automatyzacja systemów broni, efektywne systemy rozpoznania i komunikacji [Chekinov 2013, s. 14].

Ocenia się, że Rosja będzie dążyła do osiągania własnych celów politycznych głównie poprzez ograniczone i ukryte wykorzystanie sił zbrojnych. Jeśli jednak sytuacja będzie tego wymagać, to jest gotowa do jawnego użycia siły militarnej, która to siła – w opinii D.A. Ruiza Palmera – będzie zdolna do wywoływania dewastujących efektów operacyjnych [Palmer 2015, s. 2]. Nowa koncepcja prowadzenia rywalizacji międzynarodowej przewiduje zintegrowane wykorzystanie broni nuklearnej, konwencjonalnej i niekonwencjonalnej. Taka swoista skrzynka narzędziowa pozwala na elastyczne i selektywne użycie jej elementów stosownie do występujących potrzeb operacyjnych. Liderzy militarni dużą wagę przywiązują do posiadania zdolności uniemożliwiających dostęp stronie przeciwnej do ważnych ze strategicznego punktu widzenia obszarów terytorialnych, którymi są na przykład Krym, Kaliningrad czy region Arktyki. Stanowią je zdolności do obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, zdolności do uderzenia balistycznymi pociskami rakietowymi, manewrującymi pociskami rakietowymi wystrzeliwanymi z lądu, morza i powietrza czy zdolności do zwalczania okrętów podwodnych i nawodnych [Facon 2017, s. 15].

Ocena doświadczeń z aneksji Krymu i wojny prowadzonej w Donbasie wskazuje, że Rosja coraz częściej odwołuje się do niemilitarnych instrumentów oddziaływania. Narzędzia militarne były zawsze wspierane kampaniami politycznymi, presją ekonomiczną i działaniami ofensywnymi w cyberprzestrzeni. Oczekuje się, że w przyszłości elementy militarne będą jeszcze bardziej niż obecnie zakamuflowane, ograniczone ilościowo, trudne do zidentyfikowania i połączone z innymi instrumentami i formami oddziaływania, co spowoduje powstawanie określonych dwuznaczności i trudno będzie rozgraniczyć wojnę od pokoju. Jak pokazuje praktyka ostatniej dekady, instrumenty oddziaływania miękkiego można traktować jako pewnego rodzaju broń, której efekty niekiedy są większe niż wykorzystanie regularnych sił zbrojnych [Герасимов 2013]. W opinii Makhmuta Gareeva perfekcyjne zastosowanie narzędzi miękkich, tj. politycznych, dyplomatycznych i informacyjnych, prowadzi do większej efektywności strategicznego odstraszania, a więc można traktować te narzędzia na równi z bronią nuklearną i konwencjonalną bronią precyzyjnego rażenia [Persson 2016, s. 110].

Podsumowanie

Ocena dokumentów doktrynalnych pozwala stwierdzić, że główny cel stanowi rywalizacja Rosji z Zachodem. Ambicje geopolityczne Rosji są wręcz nieograniczone, co wskazuje, że Kreml będzie dążył do zmiany architektury bezpieczeństwa europejskiego i euroazjatyckiego. Głównym narzędziem służącym do realizacji celów strategicznych będą zmodernizowane siły zbrojne posiadające zdolności oparte na nowoczesnych technologiach oraz wykorzystywane w sposób niekonwencjonalny. Podstawowym celem strategicznym Moskwy będzie prawdopodobnie wykreowanie strefy buforowej na południu i zachodzie Rosji oraz przejęcie kontroli nad daleką Północą, a także poszerzenie swoich granic w związku z topnieniem lodów Arktyki i utworzeniem nowej drogi morskiej pomiędzy Europą a Azją. Rosją będzie próbowała osłabić relacje transatlantyckie i zmusić niektóre państwa europejskie do podporządkowania się jej. Idealną sytuacją z punktu widzenia Kremla byłoby całkowite odsunięcie od Europy Stanów Zjednoczonych i Kanady, a nawet Wielkiej Brytanii i utworzenie nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa pod przywództwem Rosji. Drogę do realizacji celów strategicznych będą stanowiły działania niekonwencjonalne, łącznie z zastosowaniem różnorodnych form prowadzenia walki przez zmodernizowane siły zbrojne. Rywalizacja z Zachodem będzie

przybierała formę działań nielinearnych, a manipulowanie opinią publiczną i strategiczne maskowanie oraz działania w sferze informacyjnej stanowić będą istotę działań asymetrycznych ukierunkowanych na najbardziej wrażliwe elementy zachodniej cywilizacji.

Rosyjska strategia wojenna będzie połączeniem oddziaływania wszystkich rodzajów sił zbrojnych i wojsk ukierunkowanych na działania destabilizacyjne i promowanie chaosu. Czynnikami ułatwiającymi osiąganie tego stanu będą dezinformacja i destrukcja prowadzące w konsekwencji do zaniechania sprawowania przez państwo swoich podstawowych funkcji. Na poziomie militarnym Rosja będzie wykorzystywała angażowanie się USA w innych częściach świata do tego, aby pokazać, że Europa nie posiada własnych zdolności obronnych, a NATO nie jest w stanie bronić sojuszników. Celem modernizacji rosyjskich sił zbrojnych jest więc wzmocnienie zdolności sił nuklearnych i zastraszania Zachodu również poprzez wykorzystanie zdolności konwencjonalnych, w tym wzbraniających dostęp do własnego terytorium precyzyjnymi uderzaniami dalekiego zasięgu, a także poprzez wykorzystanie możliwości szybkiej mobilizacji znacznych sił zbrojnych, zdolnych do prowadzenia działań wojennych według nowych rozwiązań doktrynalnych.

Bibliografia

Bugajski J. (2018), *Why Moscow fears NATO*, Center for European Policy Analysis, Washington [online], http://cepa.org/EuropesEdge/Why-Moscow-fears-NATO, dostęp: 18.02.2018 r.

Chekinov S.G., Bogdanov S.A. (2013), *The Nature and Content of a New-Generation War,* Military Thought, no. 4, Moskwa [online], http://www.eastviewpress.com/Files/MT_FROM%20THE%20CURRENT%20ISSUE_No.4_2013.pdf, dostęp: 03.04.2018.

Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej (2015), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/35_KBN_DOKTRYNA_ROSJI.pdf, dostęp: 18.02.2018 r.

Dyner A.M. (2017), *Nowa Koncepcja rosyjskiej polityki zagranicznej*, „PISM", nr 1(1443) [online], http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-1-1443, dostęp: 14.03.2018 r.

Facon I. (2017), *Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU*, Directorate-General For External Policies, Policy Department EU, Brussels [online], http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/EXPO_IDA%282017%29578016_EN.pdf, dostęp: 18.03.2018 r.

Foreign Policy Concept of the Russian Federation (2016) [approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30] [online], http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248, dostęp: 14.03.2018 r.

Gotkowska J., Szymański P. (2017), *Russia and the security in the Baltic Sea region. Some recommendations for policy-makers*, "Baltic Sea Region Policy Briefing", series 1/2017, Warszawa, ss. 1–10 [online], http://www.centrumbalticum.org/files/2157/BSR_Policy_Briefing_1_2017.pdf, dostęp: 18.02.2018 r.

Harris C., Frederick W. Kagan (2018), *Russia's Military Posture: Ground Forces Order of Battle*, Washington [online], http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Russian%20Ground%20Forces%20OOB_ISW%20CTP_0.pdf, dostęp: 14.03.2018 r.

Klein M. (2015), *Russia's Military: On the Rise?*, *Transatlantic Academy Paper Series 2015–2015*, No. 2 [online], http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Klein_RussiaMilitary_Feb16_web.pdf, dostęp: 14.03.2018 r.

Minasyan S. (2016), *Dynamics Of Russian Conventional Deterrence: Theoretical Foundations For Practical Strategy*, "UA: Ukraine Analytica", Iss. 3(5), pp. 29–36 [online], http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/2016-5.pdf, dostęp: 14.03.2018 r.

Ministry of Defence of the Russian Federation (2018), portal internetowy [online], http://eng.mil.ru/en/mission/tasks.htm, dostęp: 12.03.2018 r.

Palmer D.A. Ruiz (2015), *Back to the future? Russia's hybrid warfare, revolutions in military affairs, and Cold War comparisons*, "NDC Research Paper", No. 120 – October, Rzym, p. 2 [online], https://www.files.ethz.ch/isn/194718/rp_120.pdf, dostęp: 03.03.2018 r.

Persson Gudrun (2016), *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2016*, p. 110 [online], https://www.foi.se/report-search/pdf?fileName=D%3A%5CReportSearch%5CFiles%5C5fa9f89b-8136-4b15-9aaf-1d227aee90a0.pdf, dostęp: 03.03.2018 r.

Presidential Address to the Federal Assembly (2014), Vladimir Putin delivered the annual Presidential Address to the Federal Assembly, 04.12. [online], http://en.kremlin.ru/events/president/news/47173, dostęp: 14.03.2018 r.

Rühle M. (2018), *Deterrence: what it can (and cannot) do*, NATO Review [online], https://www.nato.int/docu/review/2015/Also-in-2015/deterrence-russia-military/EN/index.htm, dostęp: 14.03.2018 r.

Russia Military Power. Building a Military to Support Great Power Aspirations (2017), Defense Intelligence Agency, Washington [online], http://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/Russia%20Military%20Power%20Report%202017.pdf, dostęp: 18.02.2018 r.

Sutyagin I. (2015), *Detailing Russian Forces in Syria*, RUSI Defence Systems, 13.11. [online] https://rusi.org/publication/rusi-defence-systems/detailing-russian-forces-syria, dostęp: 12.03.2018 r.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej (2015), Zatwierdzona na mocy Dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 31 grudnia 2015 r. nr 683 [online], https://poland.mid.ru/web/polska_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej/-/asset_publisher/x9WG6FhjehkG/content/strategia-bezpieczenstwa-narodowego-federacji-rosyjskiej?inheritRedirect=false, dostęp: 14.03.2018 r.

Vladimir Putin took part in the plenary meeting of the 70th session of the UN General Assembly in New York (2015), Portal President of Russia, 28.09.2015 [online], http://en.kremlin.ru/events/president/news/50385, dostęp: 18.02.2018 r.

Герасимов В. (2013), *Ценностъ науки в предвидении*, Военно-Промышленнии курер, No. 8(476), 27.02. [online], https://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK_08_476.pdf, dostęp: 14.03.2018 r.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **191–209**

Elżbieta Izabela Szczepankiewicz[1]
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Zarządzania

Model zarządzania bezpieczeństwem informacji korporacyjnych w przedsiębiorstwie

Model of Corporate Information Security Management in an Enterprise

Abstract: Keeping the business in an IT environment involves a growing number of internal and external threats to the security of corporate information resources. On the basis of an analysis of literature and reports on information security in business entities, the author presents factors that currently affect the way of keeping business in an IT environment. A classification of the key regulations related to the issue of ensuring corporate information security is outlined. Subsequently, on the basis of the identified factors, a model corporate information security management is proposed. The research methods employed for the purpose of the paper include a review of literature and regulations, as well as deduction, induction and inference.
Key words: IT, information system, threats, security of IT resources, risk management.

Wprowadzenie

W ostatnich latach w różnych mediach często pojawiają się takie słowa, jak: „cyberatak", „cyberprzestępcy", „cyberprzestrzeń" czy „cyberbezpieczeństwo". Na przykład firma PwC na swojej stronie internetowej informuje, że obecnie tylko cztery godziny zajmuje hakerowi uzyskanie dostępu do systemów i danych w firmie, 31% cyberataków kończy się ujawnieniem lub modyfikacją

[1] elzbieta.szczepankiewicz@ue.poznan.pl

danych firmowych i aż 70% incydentów bezpieczeństwa jest już powodowanych działaniami pracowników firm[2]. O skali narastających problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa informacji w instytucjach finansowych i innych podmiotach gospodarczych świadczą również badania przeprowadzane corocznie przez inne znane na świecie organizacje, takie jak na przykład: KPMG, Ernst & Young, Deloitte, McAfee, CSIS. Z tego również powodu od kilku lat na całym świecie i w Polsce organizuje się coraz więcej konferencji poświęconych problemom zapewnienia bezpieczeństwa informacji, nie tylko w podmiotach gospodarczych, ale i w cyberprzestrzeni publicznej oraz globalnej. W ostatnich latach można również zaobserwować lawinowy wzrost liczby aktów prawnych i innych regulacji, które dotyczą różnych aspektów bezpieczeństwa informatycznego. Regulacje te powstają nie tylko w poszczególnych krajach, ale i na poziomie UE w formie dyrektyw i rozporządzeń unijnych.

Współczesne działanie przedsiębiorstwa, ze względu na ciągłe interakcje z innymi podmiotami w cyberprzestrzeni organizacyjnej, krajowej i globalnej jest narażone zarówno na zagrożenia wewnętrzne (na poziomie cyberprzestrzeni organizacyjnej), jak i zewnętrzne (na poziomie cyberprzestrzeni krajowej, w tym publicznej oraz globalnej). Aby przeciwdziałać tym zagrożeniom, kierownictwo podmiotu musi podejmować określone działania zapewniające cyberbezpieczeństwo, czyli opracować i wdrożyć odpowiedni system zapewniający bezpieczeństwo informacji korporacyjnej, uwzględniający aktualne wymogi prawne oraz potrzeby podmiotu w tym zakresie.

Problemy ochrony zasobów informacji korporacyjnej i zapewnienie ciągłości systemów informatycznych do obsługi działalności przedsiębiorstwa stanowiły inspirację dla autorki do opracowania modelu teoretycznego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji korporacyjnych, który stanowi cel podstawowy niniejszego opracowania. W pierwszej części opracowania uporządkowano aktualną terminologię dotyczącą różnych „cyberaspektów" pochodzącą z wielu źródeł piśmiennictwa. W części drugiej sklasyfikowano regulacje dotyczące bezpieczeństwa informacji w podmiotach gospodarczych. Cześć trzecia prezentuje model teoretyczny systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji korporacyjnych.

[2] Szerzej wyniki badań PwC na [www.pwc.pl/pl/uslugi/cyberbezpieczenstwo.html, dostęp: 08.03.2018 r.].

„Cyberatak", „cyberprzestrzeń", „cyberbezpieczeństwo" i inne „cyberaspekty"– wyjaśnienie pojęć w aspekcie funkcjonowania współczesnego przedsiębiorstwa

Według *Encyklopedii PWN* [2016] słowo „cyber" oznacza pierwszy człon wyrazów złożonych, który wskazuje na ich związek z informatyką i Internetem. Termin „cyberatak" zdefiniowano jako każdy rodzaj ofensywnego działania osób lub organizacji, którego celem może być zarówno system informatyczny, komputer i sieć komputerowa, jak i inne mobilne urządzenie osobiste. Cyberatak może być przeprowadzany w Internecie lub sieci wewnętrznej w samej organizacji, zwanej dalej cyberprzestrzenią. Z tego względu cyberatak nie ma ograniczeń terytorialnych. W *Encyklopedii PWN* [2016] występuje jeszcze tylko jedno pojęcie – cyberprzestrzeni, czyli przestrzeni wirtualnej, w której odbywa się komunikacja pomiędzy komputerami połączonymi siecią informatyczną, w tym siecią internetową.

Terminy „cyberatak" i „cyberprzestrzeń", w ostatnich latach, zostały również użyte i zdefiniowane w regulacjach prawnych wielu państw, a także na szczeblu UE. Według słownika pojęć z zakresu społeczeństwa informacyjnego Komisji Europejskiej cyberprzestrzeń to „wirtualna przestrzeń, w której krążą elektroniczne dane przetwarzane przez komputery PC z całego świata" [Wasilewski 2013][3]. W polskich regulacjach rządowych również występuje termin „cyberprzestrzeń", a także inne terminy z nim związane, np.: „ochrona cyberprzestrzeni", „incydent bezpieczeństwa", „cyberbezpieczeństwo", „cyberprzestępstwo", „cyberterroryzm".

Na przykład w dokumentach Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni RP na lata 2009–2011 [2009] i Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni RP na lata 2011–2016 [2010] pojęcie cyberprzestrzeni zdefiniowano jako „cyfrową przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy i sieci teleinformatyczne wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami". Cyberprzestrzeń RP to cyfrowa przestrzeń stanowiąca lo-

[3] W literaturze światowej o cyberprzestrzeni i zagrożeniach z nią związanych jest mowa już od ponad 30 lat, czyli od momentu popularyzacji wykorzystania Internetu. Świadczą o tym liczne opracowania teoretyczne i empiryczne. Z punktu widzenia niniejszego opracowania ważniejsze z nich opublikowali, np.: Fisher [1984]; Kifner [1999]; Wójcik [1999a, 1999b]; Dudek [2003]; Umble i in. [2003], Scapens i in. [2003]; Molski i Łacheta [2007]; Szczepankiewicz i Dudek [2008]; Knapp i in. [2009]; Mell i Grance [2009]; Dudek i Szczepankiewicz [2009]; Entro [2010]; Smith i in. [2011]; Łapiński i Wyżnikiewicz [2011]; Wasilewski [2013]; Pałęga i in. [2014]; Barclay [2014],, Ścibor [2014]; Unold [2015]; Mayer [2016]; Bartoszewicz, Bartoszewicz [2016]; Bartoszewicz [2017].

gicznie wydzielony obszar w obrębie terytorium RP oraz w placówkach i kontyngentach RP poza krajem. Zatem mając na uwadze wyżej przytoczone definicje, zdaniem autorki, można wyróżnić cyberprzestrzeń krajową, a w szerszej przestrzeni światowego wykorzystania Internetu – cyberprzestrzeń globalną. Natomiast w obrębie danego podmiotu gospodarczego można nazwać ją cyberprzestrzenią organizacyjną.

Kolejny termin – „ochrona cyberprzestrzeni" – określa zespół różnych przedsięwzięć organizacyjno-prawnych, fizycznych, technicznych, jak również edukacyjnych, mających na celu zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania cyberprzestrzeni oraz bezpieczeństwa w niej. Natomiast „incydent bezpieczeństwa" to „pojedyncze zdarzenie lub seria niepożądanych zdarzeń stwarzających znaczne prawdopodobieństwo zakłócenia działań podmiotu i zagrażających bezpieczeństwu informacji". Jest to również każde „niekorzystne zdarzenie związane z systemem informatycznym, które według wewnętrznych reguł lub zaleceń dotyczących bezpieczeństwa, jest awarią i/lub powoduje domniemanie lub faktyczne naruszenie ochrony informacji albo powoduje naruszenie własności" [Rządowy Program Ochrony… 2010].

Należy zauważyć, że w Rządowym Programie Ochrony [2010], nieco inaczej niż w *Encyklopedii PWN*, pojęcie cyberataku zdefiniowano jako „celowe zakłócenie prawidłowego funkcjonowania cyberprzestrzeni, bez konieczności angażowania personelu lub innych użytkowników, które umożliwia ominięcie lub osłabienie sprzętowych i programowych mechanizmów kontroli dostępu". Cyberatak może mieć charakter cyberprzestępstwa, cyberterroryzmu lub cyberwojny. Pojęcie cyberprzestępstwa należy rozumieć jako każdy czyn zabroniony, który został popełniony w obszarze cyberprzestrzeni, a cyberterroryzm jako cyberprzestępstwo o charakterze terrorystycznym. Każda forma cyberataku w Polsce jest ścigana na mocy przepisów prawa.

W dokumencie Strategia Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2017–2022 [2017] przyjęto większość terminów z poprzedniego Rządowego Programu Ochrony [2010], ale zdefiniowano szerzej takie terminy, jak: „incydent bezpieczeństwa", „poważny incydent bezpieczeństwa" i „cyberbezpieczeństwo". W myśl definicji zawartych w tym dokumencie „incydent bezpieczeństwa" to każde zdarzenie, które ma rzeczywiście niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych. Natomiast „poważny incydent bezpieczeństwa" oznacza incydent lub grupę incydentów, które powodują albo mogą spowodować znaczną szkodę dla bezpieczeństwa publicznego, interesów międzynarodowych RP, w tym interesów gospodarczych, poziomu zaufania do instytucji publicznych, swobód obywatelskich lub zdrowia obywateli RP.

Pojęcie cyberbezpieczeństwa jest używane w tym dokumencie zamiennie z pojęciami bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych lub bezpieczeństwa teleinformatycznego i oznacza „odporność systemów teleinformatycznych, przy danym poziomie zaufania, na wszelkie działania naruszające autentyczność, dostępność, poufność lub integralność przetwarzanych, przechowywanych, przekazywanych danych, lub związanych z nimi usług dostępnych poprzez te sieci i systemy informatyczne".

Należy zauważyć, że pojęcie cyberbezpieczeństwa w piśmiennictwie i praktyce jest różnie definiowane, w zależności od tego, czy odnosi się do indywidualnych użytkowników Internetu, podmiotów gospodarczych czy do państw. Obecnie rynek zewnętrznych usług z zakresu cyberbezpieczeństwa silnie się rozwija. Zewnętrzna usługa cyberbezpieczeństwa dla indywidualnych użytkowników Internetu najczęściej polega na zapewnieniu ochrony prywatności, bezpieczeństwa danych osobowych i zgromadzonych prywatnych środków finansowych, którymi zarządzają oni przez Internet. Zewnętrzna usługa cyberbezpieczeństwa dla przedsiębiorstw i instytucji ma znacznie szerszy wymiar i obejmuje zapewnienie ciągłości działania procesów i funkcji biznesowych, a także ochrony danych poufnych oraz gromadzonych i przetwarzanych informacji[4]. Natomiast dla struktur rządowych i administracyjnych państwa cyberbezpieczeństwo oznacza zapewnienie ochrony obywateli i zasobów (elektronicznych i rzeczowych), w tym publicznej infrastruktury teleinformatycznej przed atakami oraz naruszeniem poufności czy integralności przetwarzanych danych[5].

Pojawiające się bardzo często informacje medialne o podejmowanych próbach cyberataków na publiczne, instytucjonalne i prywatne bazy danych, a przede wszystkim szeroki zakres nowych zasad dotyczących ochrony danych osobowych, wynikających z unijnego rozporządzenia RODO [2016], wpłynęły na pojawienie się również na polskim rynku nowej usługi – cyberubezpieczeń. Towarzystwa ubezpieczeniowe oferują zainteresowanym podmiotom polisy ubezpieczeniowe służące między innymi zabezpieczeniu przed konsekwencjami naruszenia bezpieczeństwa informatycznego oraz realizacji przepisów o ochronie danych osobowych. Oferowane umowy ubezpieczenia obejmują

[4] Bezpieczeństwo informatyczne w danym podmiocie można zapewnić, wykorzystując potencjał własnych specjalistów w tego zakresu i/lub korzystając z zewnętrznych usług firm specjalizujących się w tym zakresie. Firmy oferujące zewnętrzne usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa zachęcają do korzystania z ich ochrony przed cyberatakami, a także deklarują pomoc przy minimalizacji skutków, jeśli ataki by wystąpiły.

[5] Szerzej na stronie [http://www.cyberobrona.pl/, dostęp: 12.03.2018].

swoim zakresem zarówno szkody wynikające z przyczyn wewnętrznych, takich jak: fizyczne uszkodzenia sprzętu, oprogramowania, sieci i innych elementów infrastruktury, jak i przyczyn zewnętrznych, np. zadziałanie szkodliwego oprogramowania czy ataku hakerskiego itp. Z polisy można pokryć nakłady na: zidentyfikowanie przyczyny naruszenia bezpieczeństwa informatycznego, w tym wycieku danych osobowych; likwidację zagrożenia oraz zapobieżenie jego wystąpieniu w przyszłości; pokrycie strat finansowych wynikających z ewentualnego przestoju w działalności; wypłatę odszkodowań, które mogą być zasądzone na rzecz tych osób, których dane nie zostały zabezpieczone, czy działania służące odzyskaniu przez podmiot utraconego z tego powodu wizerunku.

Problemy zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego – przegląd piśmiennictwa

Firma PwC wskazuje, że od 2014 r. gwałtownie wzrasta liczba wykrytych incydentów dotyczących bezpieczeństwa informatycznego w jednostkach gospodarczych [Raport PwC 2015]. W 2015 r. w stosunku do roku poprzedniego liczba tego typu incydentów na świecie wzrosła aż o 38%, a w Polsce o ponad 46% [Raport PwC 2016]. Z badania przeprowadzonego w 2017 r. w polskich spółkach wynika, że z powodu cyberataków 44% z nich poniosło straty finansowe, 62% odnotowało zakłócenia i przestoje funkcjonowania systemów informatycznych, a 21% padło ofiarą ransomware (zaszyfrowania dysku). Jednocześnie 20% badanych spółek nie zatrudniało specjalisty od cyberbezpieczeństwa, 46% nie posiadało operacyjnych procedur reakcji na incydenty bezpieczeństwa i tylko 3% budżetu IT przeznaczały one średnio na bezpieczeństwo informatyczne [Raport PwC 2018].

Z badań KPMG z 2016 r. wynika, że 29% zarządów badanych podmiotów uznało cyberbezpieczeństwo za bardzo ważny problem, który ma największy wpływ na funkcjonowanie ich podmiotów obecnie i w przyszłości [Raport KPMG 2016a]. PwC w raporcie za 2017 r. wskazało, że 62% zarządów badanych spółek uważa, że cyberzagrożenia będą w większym stopniu wpływać na globalny rynek [Raport PwC 2018].

KPMG w innym raporcie [2016b] opisało także zjawisko nasilenia się cyberataków pochodzących z wewnątrz organizacji. Określiło profil korporacyjnego oszusta wywodzącego się spośród pracowników firmy. Korporacyjni oszuści, według badań KPMG, w ostatnich latach pełnią wiodącą rolę wśród sprawców cyberataków. Również PwC w 2018 r. ogłosiło, że 70% incydentów bezpie-

czeństwa w firmach w 2017 r. było powodowanych przez pracowników[6]. Należy podkreślić, że dotychczas wiele organizacji prowadzących tego typu badania wskazywało głównie obawy podmiotów przed zagrożeniami, które pochodzą z zewnątrz organizacji, a ataki wewnętrzne dotychczas traktowano marginalnie.

Ernst & Young w raporcie rocznym za 2016 r. podkreśla, że dla zapewnienia bezpieczeństwa informacji w podmiotach najważniejsze jest rozumienie przez kierownictwo niebezpieczeństw i wyzwań związanych z cyberprzestępczością, a w szczególności znajomość aktualnych rodzajów ataków, jak również sposobów ich przeprowadzania, przygotowania się do nich, przeciwdziałania im oraz usuwania lub minimalizowania ich skutków. Obecnie kierownictwo musi mieć odpowiednią i aktualną wiedzę oraz rozumieć istotę bezpieczeństwa informatycznego [Raport EY 2016].

PwC w 2017 r. zbadało również kluczowe wyzwania w obszarze bezpieczeństwa informatycznego dla zarządów spółek na 2018 r. Dla 48% badanych firm poważnym wyzwaniem jest zarządzanie tożsamością oraz kontrola dostępu użytkowników do danych i zasobów informatycznych. Natomiast zarządzanie poprawkami i aktualizację oprogramowania planowało 43% firm. Monitorowanie dostępu i korzystanie z informacji to nadal wyzwanie dla 38% firm. Dostosowanie się do wymogów regulacyjnych jako wyzwanie wskazało 37% firm. Problem zapobiegania atakom socjotechnicznym i zwiększanie świadomości pracowników w obszarze cyberbezpieczeństwa postawiło sobie za cel 36% badanych firm. Zatem należy stwierdzić, że z roku na rok świadomość zarządów w zakresie bezpieczeństwa informacji rośnie [Raport PwC 2018].

Oprócz raportów światowych, opracowywanych przez wyżej wymienione organizacje, od kilku lat w prasie codziennej i specjalistycznej dla księgowych pojawiają się artykuły na temat bezpieczeństwa informatycznego w polskich firmach. Z doniesień prasowych wynika, że od 2014 r. w Polsce nasiliła się fala ataków na księgowych firm, którzy wykonują przelewy przez Internet. Wiele artykułów i raportów dotyczących bezpieczeństwa informacji w firmach wskazuje, że cyberprzestępcy wykorzystują niefrasobliwe zachowania i słabości ludzi, a w szczególności pośpiech, brak cierpliwości i zwykłą niedbałość pracowników przy wykonywaniu czynności w Internecie, a także ignorancję kierownictwa w zakresie zarządzania bezpieczeństwem zasobów informatycznych. Te zachowania i słabości tworzą potencjalną lukę w systemach bezpieczeństwa informatycznego w podmiotach. Dlatego „podkładając" złośliwe

[6] Szerzej na stronie [www.pwc.pl/pl/uslugi/cyberbezpieczenstwo.html, dostęp: 12.03.2018].

oprogramowanie (wirusy, robaki, konie trojańskie) czy programy szpiegujące, aby uzyskiwać informacje o systemie lub sieci firmowej i ich podatnościach, ze zdumiewającą śmiałością zmierzają do kradzieży tożsamości (Phishing) i nieautoryzowanego dostępu, a następnie przejęcia systemu lub przechwycenia danych podczas transmisji.

Polski dostawca Internetu dla firm i klientów indywidualnych CERT Orange Polska, obsługujący około 40% krajowego rynku w tym zakresie, w swoim raporcie przestrzega równocześnie, że czasy, gdy użytkownikowi Internetu instalowano wirusa już mijają, obecnie złośliwe oprogramowanie instalujemy sobie sami na swoich komputerach i urządzeniach mobilnych, otwierając określone strony i pliki, które sugerują na przykład zmianę numeru rachunku bankowego naszego kontrahenta lub zachęcają księgowego do otwarcia „odpowiednio" nazwanego pliku Excela. CERT w 2016 r. odnotowała aż 17 199 incydentów bezpieczeństwa informatycznego, z tego prawie 20% to próby włamań, 17% to ataki DdoS, a 6,7% to ataki malware [Raport CERT 2016]. Podobna skala incydentów bezpieczeństwa była rok wcześniej. CERT przestrzega również, że niektóre złośliwe oprogramowania doprowadzające do wykonania przelewu na inne „podstawione" konto mogą nagle zniknąć z komputera, na którym się uaktywniły, zacierając jednocześnie ślady swojego wcześniejszego działania. Odwagi cyberprzestępcom dodaje mała skuteczność wykrywania sprawców oraz niska liczba zgłoszeń do organów ścigania. Działalność cyberprzestępców ułatwia także fakt, że dziś nie muszą oni pisać złośliwego oprogramowania od podstaw. Malware i narzędzia do jego dystrybucji można kupić w Internecie i skonfigurować je dla własnych potrzeb, kierując atak na wybraną osobę lub zasoby w sieci. CERT przedstawia także przykładowe opisy metodyki współczesnych ataków [Raport CERT 2016].

Poza rocznymi raportami firm KPMG, Ernst & Young, PwC i innych bardzo trudno jest znaleźć jakiekolwiek badania empiryczne, które były prowadzone przez teoretyków w tym zakresie. W nielicznych opracowaniach na ten temat omawiane były takie zagadnienia, jak: wyniki badań dotyczące różnych aspektów ochrony zasobów informatycznych w jednostkach, powody i skala niedostępności systemów informatycznych, rodzaje i sposoby ataków na zasoby informatyczne firm, poziom strat wyrządzanych firmom, poziom wydatków oraz inne działania zarządów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego w jednostkach [Szczepankiewicz, Dudek 2008; Dudek, Szczepankiewicz 2009; Pałęga, Knapiński, Kulma 2014].

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa informacji korporacyjnej w przedsiębiorstwach – klasyfikacja regulacji

Znajomość bieżących przepisów prawa i innych regulacji, a także konkretne działania to podstawowy środek do zapewnienia bezpieczeństwa informacji korporacyjnej w przedsiębiorstwie. W ostatnich latach uchwalono wiele regulacji w tym zakresie, i to zarówno w formie dyrektyw i rozporządzeń UE dotyczących funkcjonowania podmiotów w cyberprzestrzeni globalnej, jak i w formie regulacji krajowych dotyczących funkcjonowania podmiotów w cyberprzestrzeni krajowej (publicznej) oraz organizacyjnej.

W 2012 r. uchwalono Dyrektywę 2012/17/UE w zakresie integracji rejestrów centralnych, rejestrów handlowych i rejestrów spółek, która zastąpiła trzy pojedyncze dyrektywy z lat 1989, 2005 i 2009. W 2013 r. ogłoszono Dyrektywę 2013/40/UE w sprawie przeciwdziałania atakom na systemy informatyczne, która zastąpiła dokument Rady UE z 2005 r. W art. 3–6 tej dyrektywy zdefiniowano podstawowe grupy przestępstw komputerowych. W kwietniu 2016 r. ogłoszono Rozporządzenie 2016/679/UE[7] w sprawie ochrony danych osobowych (RODO), które uchyliło poprzednie rozporządzenie z 1995 r. oraz Dyrektywę 2016/679/UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy, która uchyliła poprzedni dokument Rady UE z 2008 r. W połowie 2016 r. przyjęto Dyrektywę 2016/1148/UE w sprawie środków zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium UE. W Polsce również podjęto szereg działań i prac legislacyjnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego w cyberprzestrzeni RP (krajowej i publicznej) oraz cyberprzestrzeni organizacyjnej podmiotów.

W 2008 r. powołano Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe (*Computer Emergency Response Team* – CERT). Jego zadaniem jest zapewnianie i rozwijanie zdolności do zapewnienia cyberbezpieczeństwa w jednostkach sektora finansów publicznych. CERT określił pierwszy katalog ponad 30 zagrożeń występujących w cyberprzestrzeni dla jednostek. Uczestniczył także w opracowywaniu Rządowego Programu Ochrony…

[7] Od 1 lipca 2018 r. polskie jednostki będą musiały stosować się do przepisów RODO. Badania PwC za 2017 r. wskazały, że ponad 20% badanych firm nie zaczęło jeszcze przygotowań do wdrożenia wymagań nowego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO), 50% badanych ocenia swoją gotowość w tym zakresie na 30%, tylko 3% uważa, ze spełnia wymogi tego rozporządzenia, a jedynie 8% firm jest dojrzałych pod względem zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych [Raport PwC, 2018].

[2009], Rządowego Programu Ochrony… [2010] i Polityki Ochrony Cyberprzestrzeni RP [2013].

W 2015 r. ogłoszono dokument pod nazwą *Metodyka zarządzania ryzykiem cyberprzestrzeni w systemach zarządzania bezpieczeństwem informacji podmiotów rządowych* [2015], a w 2017 r. Strategię Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2017–2022 [2017] oraz Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2017–2022 [2017].

Z punktu widzenia funkcjonowania i interakcji podmiotów w cyberprzestrzeni publicznej w ostatnich latach ogłoszono kilkanaście ważnych aktów prawnych. W kwietniu 2012 r. ogłoszono rozporządzenie w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych [Rozporządzenie z 12.04.2012 r.]. W 2013 r. zobowiązano płatników składek ZUS do przesyłania deklaracji w wersji elektronicznej za pomocą bezpiecznego programu e-płatnik [Rozporządzenie z 9.09.2013 r.]. Od stycznia 2015 r. zobowiązano płatników i podatników do przesyłania w formie elektronicznej do urzędów skarbowych większości deklaracji podatkowych (w tym CIT-8, PIT-11, PIT-4R, PIT-8AR) [Ustawa z 14.09.2014 r.]. Obecnie mogą oni również w formie elektronicznej przesyłać rozliczenia roczne PIT oraz deklaracje VAT. Od lutego 2016 r. weszła w życie znowelizowana ustawa dotycząca informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne [Ustawa z 17.02.2016 r.]. Od kwietnia 2016 r. obowiązują nowe przepisy w zakresie elektronicznego przekazywania informacji do KRS w postaci e-wniosków [Ustawa z 28.11.2014 r.; Ustawa z 17.11.1964 r.]. Od lipca 2016 r. na mocy znowelizowanej Ordynacji podatkowej [2015] w kolejnych okresach obejmowano kolejne grupy podmiotów gospodarczych obowiązkiem udostępniania podatkowym organom kontroli jednolitych plików kontrolnych (JPK) zawierających informacje z ksiąg rachunkowych w postaci elektronicznej.

W ostatnich latach zaostrzono przepisy Kodeksu karnego w zakresie przestępstw komputerowych przeciwko ochronie informacji (art. 265–269b) [Ustawa z 6.06.1997 r.] oraz wprowadzono art. 23 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji dotyczący ujawniania lub wykorzystania informacji uzyskanych bezprawnie [Ustawa z 16.04.1993 r.]. Znowelizowano ustawę o ochronie danych osobowych (art. 49, 52 i 53) w zakresie zapewnienia bezpiecznego przetwarzania i ochrony danych osobowych [Ustawa z 29.08.1997 r.], a także ustawę o świadczeniu usług drogą elektroniczną [Ustawa z 18.07.2002 r.], ustawę o ochronie osób i mienia [Ustawa z 22.08.1997 r.], ustawę o obrocie

z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa [Ustawa z 29.11.2000 r.] i wiele aktów wykonawczych do tych ustaw.

Podstawowe, z punktu widzenia interakcji podmiotu w cyberprzestrzeni organizacyjnej, problemy zapewnienia ochrony zasobów informatycznych rachunkowości w jednostkach ustawodawca po raz pierwszy uregulował 24 lata temu w ustawie o rachunkowości [Ustawa z 29.09.1994 r.]. Należy podkreślić, że w sektorze prywatnym tylko banki miały szczególne regulacje dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego. Już od 1997 r. stosowały się do 3 kolejnych wersji Rekomendacji D [1997, 2002, 2013] dotyczącej zarządzania ryzykami towarzyszącymi systemom informatycznym i telekomunikacyjnym używanym przez banki. Nowe wersje tych rekomendacji wydawano po każdej znaczącej nowelizacji prawa bankowego wraz z rozwojem IT.

Ponadto wiele podmiotów z różnych sektorów gospodarki od kilkunastu lat przyjmuje dobrowolnie do stosowania normy ISO. Obecnie wiele podmiotów stosuje między innymi takie normy ISO, jak: PN-ISO/IEC 24762 z 2010 r. (zawierającą wytyczne dla usług odtwarzania zasobów informatycznych po katastrofie), PN-ISO/IEC 27001 z 2007 r. (zawierającą wytyczne w zakresie wymagań wobec systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji), PN-ISO/IEC 27005 z 2014 r. (opisującą techniki bezpieczeństwa i proces zarządzania ryzykiem w zapewnieniu bezpieczeństwa informacji), PN-ISO/ISC 27001 z 2014 r. (opisującą techniki bezpieczeństwa i wymagania wobec systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji) oraz PN-ISO/IEC 27000 z 2017 r. (zawierającą aktualny opis terminologii z zakresu IT i technik bezpieczeństwa).

Model systemu bezpieczeństwa informacji korporacyjnej w przedsiębiorstwie

Mając na uwadze przytoczone wyżej wyniki badań i aktualne tendencje w zakresie zewnętrznych i wewnętrznych cyberataków skierowanych wobec przedsiębiorstw, autorka stawia tezę, że obecnie na poziomie cyberprzestrzeni organizacyjnej każdego przedsiębiorstwa szczególnych działań wymaga zapewnienie bezpieczeństwa informacji korporacyjnej, zarówno informacji finansowej, wraz z ochroną innych zasobów informatycznych rachunkowości

jednostki[8], jak i informacji o charakterze niefinansowym zawartych w różnych wewnętrznych bazach danych wykorzystywanych do potrzeb zarządzania operacyjnego i strategicznego[9]. Informacje pozafinansowe (nieujęte w systemie rachunkowości) stanowią ogromne zbiory danych, które należy chronić przed nieuprawnionym pozyskaniem, zniekształceniem lub zniszczeniem. Aby skutecznie przeciwdziałać opisanym zagrożeniom kierownictwo podmiotu musi podejmować określone działania zapewniające cyberbezpieczeństwo (bezpieczeństwo informatyczne), czyli opracować i wdrożyć odpowiedni system zapewniający bezpieczeństwo informacji korporacyjnej, uwzględniający aktualne wymogi prawne oraz potrzeby podmiotu w tym zakresie.

Na podstawie przeprowadzonego przeglądu literatury przedmiotu autorka stwierdza, że niezwykle rzadko przedstawia się modele zarządzania bezpieczeństwem informacji w przedsiębiorstwie. Zdaniem autorki nie przedstawiono dotychczas takiego modelu, który opierałby się na kompleksowej analizie procesów, zasobów, wartości i ryzyka. Prezentowane dotychczas modele zarówno w dokumentach rządowych, jak i w literaturze mają wiele braków, pomijają niektóre ważne fazy lub sprzężenie zwrotne służące doskonaleniu

[8] Przez zasoby informatyczne rachunkowości autorka rozumie co najmniej: system informatyczny wspomagający zarządzanie przedsiębiorstwem, czyli różne aplikacje użytkowe obsługujące określone funkcje i procesy w przedsiębiorstwie (np. system finansowo-księgowy, system kadrowo-płacowy, system zamówień, system zarządzania produkcją MRP II, system magazynowy, system sprzedaży, system logistyki, system analiz ekonomicznych, inne według potrzeb specyfiki działalności), sprzęt komputerowy z systemem operacyjnym, pozostałą infrastrukturę techniczną i telekomunikacyjną, bazy danych, nośniki danych elektronicznych i inne urządzenia mobilne. Informacja korporacyjna to wszystkie dane finansowe i niefinansowe gromadzone, przetwarzane, przechowywane, udostępniane i przesyłane użytkownikom wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

[9] Są to dane o kapitale intelektualnym jednostki, czyli np. o: (1) kapitale ludzkim, tj. bazach danych o indywidualnych kompetencjach (formalnym wykształceniu, posiadanej wiedzy, w tym technicznej i specjalistycznej, która po odpowiednim przetworzeniu będzie przydatna dla jednostki, oraz doświadczeniu zawodowym), potencjale do rozwoju i wprowadzania innowacji przez menedżerów i pracowników, motywacji, postawach, elastyczności, zaangażowaniu, kreatywności i umiejętnościach społecznych) – dane te mogą być np. gromadzone podczas ocen okresowych pracowników; (2) kapitale relacyjnym, tj. bazach danych o różnych grupach interesariuszy i rejestrach interakcji z nimi oraz (3) kapitale organizacyjnym, tj. bazach danych zawierających np. strukturę organizacyjną, opis stanowisk pracy, opis strategii firmy, planowane i realizowane zmiany organizacyjne, projekty badawczo-rozwojowe (w tym prace nad nowymi produktami firmy), projekty inwestycyjne, prowadzone rejestry o własności intelektualnej, rejestry ryzyka i sposobów postępowania z ryzykiem, a także regulacje wewnętrzne, w tym polityki, regulaminy i instrukcje dotyczące różnych obszarów działalności jednostki oraz inne zbiory danych odnoszące się ściśle do specyfiki jej działalności).

systemu [np. Molski i Łacheta 2007; *Metodyka zarządzania*… 2015; Bartoszewicz 2017 i in.].

Zdaniem autorki właściwe zapewnienie bezpieczeństwa informatycznego wymaga:

1) dokładnej analizy procesów i funkcji przedsiębiorstwa obsługiwanych przez IT;
2) określenia zasobów IT, które mają być chronione i ich wartości;
3) identyfikacji zagrożeń i podatności, analizy i oszacowania ryzyka (prawdopodobieństwa i skutków);
4) określenia i wdrożenia właściwych metod postępowania z ryzykiem (w tym zabezpieczeń fizycznych, technicznych, programowych);
5) kontroli bieżącej i okresowej ich skuteczności, szkoleń i egzekwowania odpowiedzialności oraz podejmowania ciągłych działań doskonalących, które możliwiają przedsiębiorstwu osiągnięcie ustalonych celów bezpieczeństwa informacji korporacyjnej.

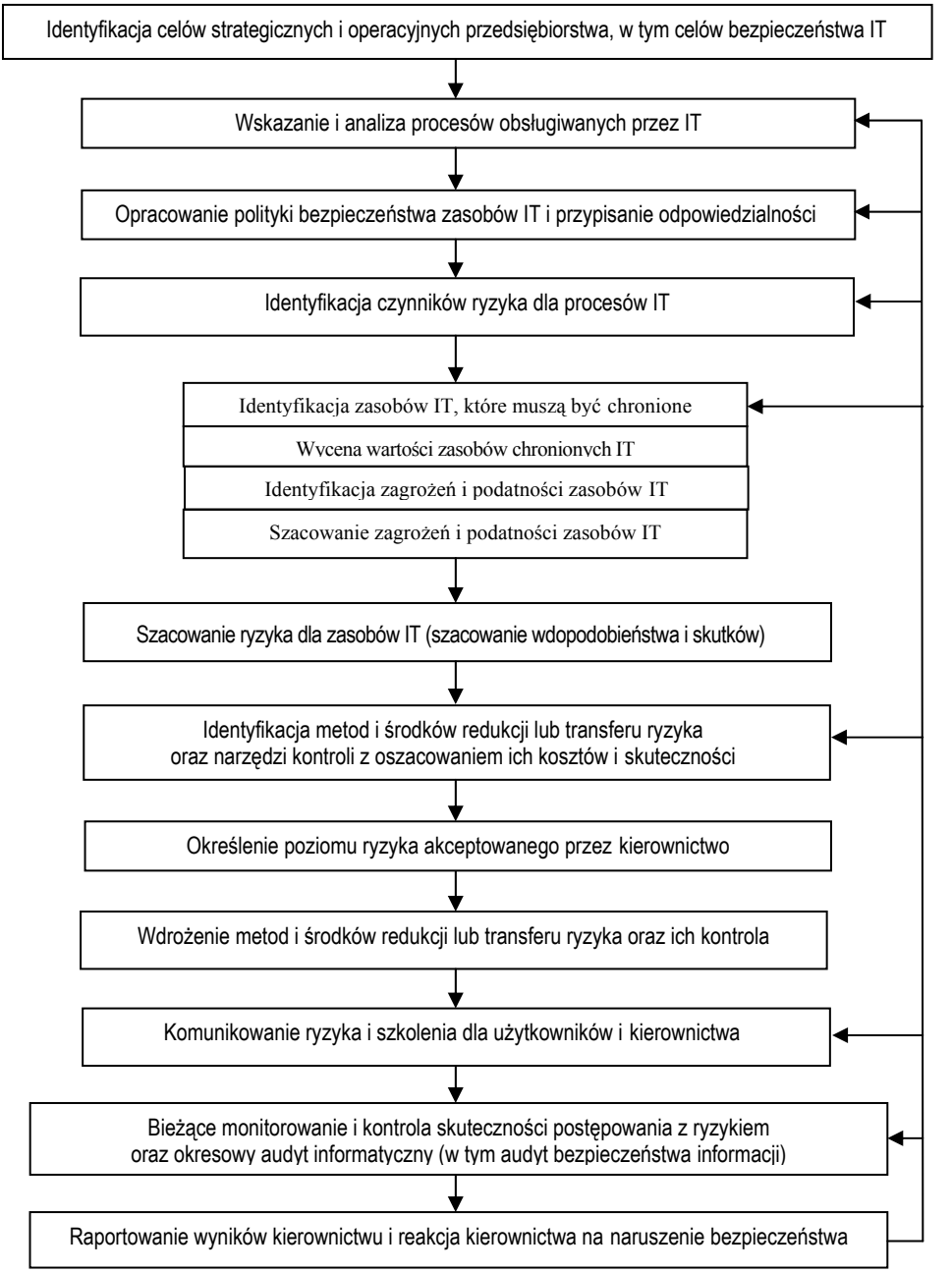
Należy mieć także na uwadze, że nie wystarczy tylko zaprojektować i wdrożyć system bezpieczeństwa informacji korporacyjnej, ale bardzo ważne jest jego ciągłe doskonalenie zgodne z nowymi uwarunkowaniami prawnymi, organizacyjnymi, rozwojem IT i zagrożeniami. Tylko wtedy system ma szanse być adekwatny, kompleksowy, efektywny, skuteczny, uwzględniający aktualne regulacje, a także dostosowany do aktualnych potrzeb jednostki (nie tylko celów, ale i rozwoju IT i nowych zjawisk w cyberprzestrzeni).

Niniejszy autorski model, który zaprezentowano na rysunku 1, niweluje braki wcześniej prezentowanych modeli w dokumentach rządowych i literaturze.

Zakończenie

Innowacje w zakresie IT i powszechny dostęp do Internetu pozwalają na nieograniczone możliwości prowadzenia biznesu zarówno w cyberprzestrzeni organizacyjnej, jak i krajowej, a nawet globalnej. Omówione w opracowaniu badania pokazały jednak, że temu ciągłemu rozwojowi IT towarzyszy w praktyce coraz więcej zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych występujących w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa informacji korporacyjnej. Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji stały się masowe, bowiem dotyczą one zarówno indywidualnych użytkowników Internetu, instytucji i firm działających na rynkach lokalnych, jak i globalnych korporacji, a nawet struktur baz rządowych i administracyjnych państw.

Rysunek 1. Model zarządzania bezpieczeństwem informacji korporacyjnej w przedsiębiorstwie



Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na ciągły rozwój IT oraz wzrost liczby i rodzajów cyberzagrożeń zapewnienie bezpieczeństwa informacji korporacyjnej w jednostce wymaga ciągłego dostosowywania systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji korporacyjnej do warunków funkcjonowania przedsiębiorstwa w każdym z trzech wymiarów cyberprzestrzeni oraz aktualnych regulacji w tym zakresie. Zdaniem autorki, problemy te powinny być także przedmiotem ciągłej dyskusji naukowej prowadzącej między innymi do opracowywania modeli teoretycznych (m.in. nowoczesnych systemów bezpieczeństwa informatycznego) oraz wskazywania skutecznych metod i narzędzi kadrze kierowniczej jednostek (np. identyfikowania zagrożeń, analizy ryzyka, metod postępowania z ryzykiem i oceny ich skuteczności w praktyce) opartych na aktualnych modelach, metodach i narzędziach opracowanych na świecie.

Bibliografia

Barclay C. (2014), *Using Frugal Innovations to Support Cybercrime Legislations In Small Developing States: Introducing the Cyber-Legislation Development and Implementation Process Model (CyberLeg-DPM)*, „Information Technology for Development", 20, 2, ss. 165–195.

Bartoszewicz A. (2017), *Proces zarządzania bezpieczeństwem informacji jako element ochrony elektronicznych ksiąg rachunkowych-ujęcie modelowe*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów", nr 157, ss. 47–68.

Bartoszewicz A., Bartoszewicz S. (2016), *Rola i zadania audytu bezpieczeństwa systemów informatycznych na przykładzie jednostki sektora administracji rządowej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia", nr 6/2016 (80) część 1, ss. 269–279.

Dudek E. (2003), *Zagrożenia występujące w środowisku informatycznym rachunkowości*, „Monitor rachunkowości i Finansów" 2003, nr 7–8.

Dudek M., Szczepankiewicz E.I. (2009), *Rozwój technologii informatycznych a zagrożenia i zarządzanie bezpieczeństwem informacji w przedsiębiorstwach* [w:] M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), *Logistyka – Komunikacja – Bezpieczeństwo, Wybrane problemy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, Gdynia.

Entro F. (2010), *Introducing Cloud Computing. Results from a simulation study*, „International Think-tank on Innovation and Competition", November 2010.

Fisher R.P. (1984), *Information Systems Security*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs.

Kifner T. (1999), *Polityka bezpieczeństwa i ochrony informacji*, Helion, Gliwice.

Knapp K.J., Morris R.F, Marshall T.E., Byrd T.A. (2009), *Information security policy: An organizational-level process model*, „Computer & Security", 28, 7, ss. 493.

Łapiński K., Wyżnikiewicz B. (2011), *Raport. Cloud Computing wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw i gospodarkę Polski*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.

Mayer J. (2016), *Cybercrime Litigation*, "University of Pensylwanmia Law Reviev", Vol. 164.

Molski M., Łacheta M. (2007), *Przewodnik audytora systemów informatycznych*, Helion, Gliwice.

Pałęga M., Knapiński M., Kulma W. (2014), *Ocena systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w przedsiębiorstwie w świetle przeprowadzonych badań*, PTZP, Opole.

Smith K.T, Smith L.M., Smith J.L. (2011), *Case Studies of Cybercrime and Thiers Impact on Marketing Activity and Shareholder Value*, „Akademy of Marketing studies Journal", 15, 2, s. 76.

Szczepankiewicz E.I, Dudek M. (2008), *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w polskich i zagranicznych podmiotach gospodarczych w świetle wyników badań w latach 2004–2007* [w:] A. Kamela-Sowińska (red.), *Gospodarka a społeczeństwo informacyjne*, Zeszyty Naukowe 2008, Wyższa Szkoła Handlu i Rachunkowości w Poznaniu, Poznań.

Umble E.J., Haft R.R., Umble M. (2003), *Enterprise Resource Planning: Implementation Procedures and Critical Success Factors*, "European Journal of Operational Research", 146 (2), ss. 242–254.

Unold J. (2015), *Zarządzanie informacją w cyberprzestrzeni*, PWN, Warszawa.

Wasilewski J. (2013), *Zarys definicyjny cyberprzestrzeni*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego", nr 9 (5), ss. 225–234.

Wójcik J.W. (1999a), *Przestępstwa komputerowe, Część 1 – Fenomen cywilizacji*, CIM, Warszawa.

Wójcik J.W. (1999b), *Przestępstwa komputerowe, Część 2 – Techniki zapobiegania*, CIM, Warszawa.

Zaleska B., Dziadek K. (2013), *Nowe obowiązki w zakresie bezpieczeństwa informacyjnego jednostek realizujących zadania publiczne,* Uniwersytet Szczeciński Rozprawy i Studia, Tom 874, ss. 359–370.

Zaleska B. (2011), *Dobór systemów komputerowych do prowadzenia ksiąg rachunkowych* [w:] K. Winiarska (red.), *Organizacja rachunkowości*, PWE, Warszawa.

Akty prawne i inne regulacje

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148/UE z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 119 z 19.07.2016.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/17/UE z dnia 13 czerwca 2012 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/666/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego 2005/56/WE i 2009/101/WE w zakresie integracji rejestrów centralnych, rejestrów handlowych i rejestrów spółek, Dz. Urz. U.E. L 156 z 13.06.2012.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. dotycząca ataków na systemy informatyczne i zastępująca decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW, Dz. Urz. UE L 218 z 14.08.2013.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680/UE z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz. Urz UE L 119 z 29.04.2016.

PN-ISO/IEC 24762:2010. *Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Wytyczne dla usług odtwarzania techniki teleinformatycznej po katastrofie* (2010), Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.

PN-ISO/IEC 27000: 2017-06 (2017), *Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji – Przegląd i terminologia*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.

PN-ISO/IEC 27001:2007. *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania* (2007), Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.

PN-ISO/IEC 27005:2014-01. *Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Zarządzanie ryzykiem w bezpieczeństwie informacji* (2014), Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.

PN-ISO/ISC 27001:2014-12. *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania* (2014), Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.

Rekomendacja D dotycząca zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach (2013), Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa.

Rekomendacja D dotycząca zarządzania ryzykami towarzyszącymi systemom informatycznym i telekomunikacyjnym używanym przez banki (1997, 2002), Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 września 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz innych dokumentów, Dz. U. z 2013 r., poz. 1101.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679/UE z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. UE L 119 z 27.04.2016.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. z 2012 r., poz. 526.

Ustawa z 29 września 1994 roku o rachunkowości, Dz. U. z 2018 r., poz. 62.

Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2015 r., poz. 1649 ze zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. z 2018 r., poz. 419.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2013 r., poz. 235 ze zm.

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz. U. z 2002 r. Nr 144, poz. 1204 ze zm.

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 2016 r., poz. 1432.

Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r., poz. 1563 ze zm.

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, Dz. U. z 2017 r., poz. 1050.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2015 r., poz. 2135 ze zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 4 ze zm.

Strony internetowe

Cyberobrona [online], http://www.cyberobrona.pl/, dostęp: 12.02.2016.

Encyklopedia PWN (2016) [online], https://encyklopedia.pwn.pl/, dostęp: 12.02.2016.

Hans P. (2017), *Firmy wiedzą za mało o cyberzagrożeniach w pracy księgowych* [online], www.rzeczpospolita_ekspert_księgowego_2017_12_20_firmy_wiedza_za_malo_o_cyberzagrozeniach_w_pracy_ksiegowych.pdf, dostęp: 20.12.2017.

Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022 (2017), Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa [online], https://www.gov.pl/documents/31305/0/krajowe_ramy_ polityki_cyberbezpieczenstwa_rzeczypospolitej_polskiej_na_lata_2017_-_2022.pdf/0bbc7a32-64df-b45e-b08c-dac59415f109, dostęp: 12.02.2018.

Mell P., Grance T. (2009), *The NIST Definition of Cloud Computing*, Ver. 15, 10.07.2009 r. [online], http://www.nist.gov/itl/cloud/upload/cloud-def-v15.pdf, dostęp: 15.05.2015.

Metodyka zarządzania ryzykiem cyberprzestrzeni w systemach zarządzania bezpieczeństwem informacji podmiotów rządowych (2015), Warszawa [online], www.mc.gov.pl, dostęp: 12.12.2015.

Polityka ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej (2013), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji [online], www.mac.gov.pl, dostęp: 12.02.2015.

PwC [online], www.pwc.pl/pl/uslugi/cyberbezpieczenstwo.html, dostęp: 12.02.2018.

Raport CERT (2016) [online], www.cert.orange.pl, dostęp: 12.02.2018.

Raport EY (2016), *Creating Trust In the Digital World, EY's Global Information Security Survey 2015* [online], http://www.ey.com, dostęp: 12.02.2018.

Raport KPMG (2016a), *Cyberbezpieczeństwo – wyzwanie współczesnego prezesa* [online], https://assets.kpmg.com, dostęp: 12.02.2018.

Raport KPMG (2016b), *Profil korporacyjnego oszusta* [online], https://assets.kpmg.com, dostęp: 12.02.2018.

Raport PwC (2015), *Zarządzanie ryzykiem w cyberprzestrzeni. Kluczowe obserwacje z wyników ankiety „Globalny stan bezpieczeństwa informacji 2015"* [online], www.pwc.pl/bezpieczeństwobiznesu, dostęp: 1.02.2018.

Raport PwC (2016), *W obronie cyfrowych granic czyli 5 rad, aby realnie wzmocnić ochronę firmy przed CYBER ryzykiem*, Warszawa [online], https://www.pwc.pl, dostęp: 1.02.2018.

Raport PwC (2018), *Cyber-ruletka po polsku. Dlaczego firmy w walce z cyberprzestępcami liczą na szczęście*, Warszawa [online], https://www.pwc.pl, dostęp: 1.03.2018.

*Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011–2016 (*2010), Warszawa [online], https://www.enisa.europa.eu/topics/national-cyber-security-strategies/ncss-map/ Poland_Cyber_Security_Strategy.pdf, dostęp: 12.02.2018.

*Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2009–2011 (*2009), Warszawa [online], http://www.msz.gov.pl/resource/93e1e4c7-e129-41c7-8365-39dbad8b1c54:JCR, dostęp: 12.02.2018.

Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022 (2017) [online], https://www.gov.pl/documents/31305/0/strategia_cyberbezpieczenstwa_rzeczypospolitej_polskiej_na_lata_2017_-_2022.pdf/f249b627-4050-a6f4-5cd3-351aa025be09.

Ścibor A. (2014), *Przeciwdziałanie ceber przestępczości – raport McAfee i Centrum CSIS* [online], https://avlab.pl/pl/przeciwdzialanie-cyberprzestepczosci-raport-mcafee-i-centrum-csis.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **211–230**

Katarzyna Świerszcz[1]
Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie
Wydział Logistyki
Bogusław Grenda[2]
Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

Poziom ubóstwa energetycznego w wybranych regionach kraju jako miernik poziomu bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze społecznym

The Level of Energy Poverty in Selected Regions of the Country as a Measure of the Level of Energy Security in the Social Dimension

Abstract: This article attempts to analyze the level of energy poverty experienced in Polish households on the example of selected regions of the country, which is also a test and measure of the level of energy security in its local dimension. This issue is presented in five aspects:
- Energy poverty and energy security;
- Inferiority of energy poverty in selected regions of the country;
- Context of energy poverty;
- Consequences of energy poverty;
- Energy security instruments for energy poverty.

For a deeper presentation of the problem, a research survey method and analytical-synthetic method were used.

Key words: energy poverty (fuel poverty), heat energy, energy security, energy security, instruments.

[1] katarzyna.swierszcz@wat.edu.pl
[2] b.grenda@akademia.mil.pl

Wstęp

Rosnące zapotrzebowanie na energię i wynikające z niego problemy są ceną, jaka jest płacona z jednej strony za wzrost gospodarczy, zaś z drugiej strony za postęp cywilizacyjny. Rozwijająca się gospodarka i chęć podnoszenia jakości życia społecznego są w coraz większym stopniu uzależnione od swobodnego dostępu do energii. Olbrzymie zapotrzebowanie na nią tym bardziej uwrażliwia gospodarstwa domowe na wszelkie zakłócenia w jej dostępie, mające różnorodne źródła.

Mając ten fakt na uwadze, polityka energetyczna Polski, która w swoich założeniach stawia za cel tworzenie warunków dla stałego i zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego, przyczyniającego się do rozwoju gospodarki narodowej, a także zaspakajania codziennych potrzeb energetycznych jego obywateli – w sposób istotny wpisuje się w niemilitarny wymiar bezpieczeństwa energetycznego społeczności lokalnych, a tym samym całego kraju. Jako taki, stanowiąc część bezpieczeństwa narodowego – stoi on na straży bezpieczeństwa lokalnego, a dokładniej mówiąc bezpieczeństwa gospodarstw domowych, które – jak pokazują badania i doświadczenia jego mieszkańców – w obecnym czasie coraz częściej zaczynają doświadczać niedomagań w wymiarze energetycznym – zjawiska ubóstwa energetycznego. To niepokojące zjawisko wydaje się mieć swoje źródło w trzech zasadniczych przyczynach. Mianowicie: w wysokich cenach energii, niskich dochodach finansowych gospodarstw domowych oraz niskiej efektywności energetycznej budynków. Niniejszy artykuł próbuje zatem odpowiedzieć na kilka istotnych pytań: czym jest ubóstwo energetyczne i jaki jest jego związek ze stopniem bezpieczeństwa energetycznego; jaki jest stopień owego zjawiska w Polsce i jakie są jego konsekwencje oraz jakie należałoby uruchomić instrumenty, które byłyby w stanie niwelować stan ubóstwa energetycznego, a tym samym zwiększać potencjał bezpieczeństwa energetycznego społeczności lokalnych kraju.

Ubóstwo energetyczne a bezpieczeństwo energetyczne

Ubóstwo energetyczne jest zjawiskiem znanym i doświadczanym nie tylko w naszym kraju, doświadczają go również inne kraje Unii Europejskiej, w tym kraje wysokorozwinięte. Powszechność zjawiska ubóstwa energetycznego nie ma jednak przełożenia na jednoznaczne jego definiowanie, a tym samym podejmowanie wobec niego skutecznych form przeciwdziałania. Co więcej,

na dzień dzisiejszy jedynie trzy kraje podjęły trud dokładnego zbadania owego problemu i na jego podstawie zdefiniowania, a także opracowania oraz wdrożenia skutecznych rozwiązań. Należy podkreślić, że działania te były podejmowane w sposób niezależny od siebie i uwzględniały specyfikę zjawiska danego państwa – co w sposób istotny utrudnia możliwość wdrażania owych rozwiązań na poziomie międzynarodowym.

Ubóstwo energetyczne od strony naukowej jest przedmiotem badań mniej więcej od lat 80. Jej prekursorami są Wielka Brytania i Irlandia. Jedną z pierwszych definicji zaproponowanych przez autorów Wielkiej Brytanii jest definicja Bredny Boardman, określająca ubóstwo energetyczne jako stan, w którym gospodarstwo domowe wydaje więcej niż 10% swoich dochodów na wszystkie rodzaje energii, w tym energię przeznaczaną na ogrzewanie domu, na dostatecznym poziomie [Boardman 2012, ss. 143–148]. B. Boardman w powyższym sposobie rozumienia ubóstwa energetycznego po raz pierwszy zaproponowała wprowadzenie dziesięcioprocentowego progu badanego zjawiska jako miernika w jego identyfikowaniu.

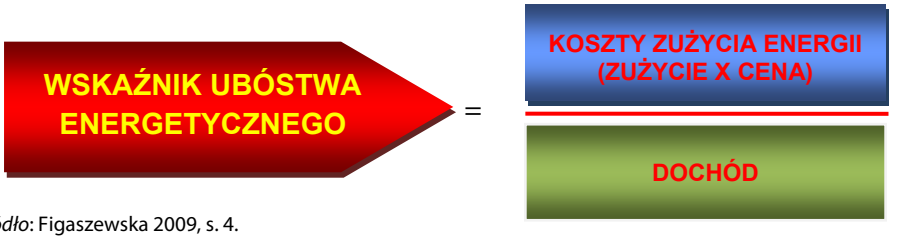
Kolejną próbą zdefiniowania zjawiska ubóstwa energetycznego jest definicja autorstwa Jonathana D. Healy`a, który w 2004 r. zaproponował swoje „konsensualne podejście" do ubóstwa energetycznego (*Consensual Approach*). Przyjął on trzy subiektywne i trzy obiektywne mierniki ubóstwa energetycznego, nadając im odpowiednie wagi i opracowując wielowymiarowy miernik ubóstwa energetycznego [Healy 2004, s. 207].

Szczególnie warta uwagi jest definicja ubóstwa energetycznego opracowana przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który zaproponował kolejną definicję ubóstwa energetycznego stanowiącą merytoryczne uzupełnienie tych dotychczas istniejących. Definicja ta wskazuje, że ubóstwo energetyczne to „brak możliwości utrzymania ciepła w miejscu zamieszkania na odpowiednim poziomie za uczciwą cenę" (*Tackling Fuel Poverty*). Ta ogólnie brzmiąca definicja zwraca jednak uwagę na kilka istotnych kwestii, a raczej niedomagań, stanowiących listę podstawowych potrzeb człowieka. Są nimi: trudność utrzymania przez domowników komfortowej temperatury w ich domach (ciepła w zimie i chłodu w lecie), trudność w opłacaniu rachunków energetycznych, a także trudność w naprawieniu niedziałającego systemu grzewczego czy też trudność w dokonaniu jego modernizacji lub zainstalowaniu całkowicie nowego [Fuel Poverty Action 2012, s. 39]. Mając świadomość dynamiki zjawisk wpływających na charakter i stan ubóstwa energetycznego, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w 2011 r. zaproponо-

wał, aby opracowana przez nich definicja była za każdym razem adoptowana do warunków krajowych poszczególnych państw Wspólnoty Europejskiej, zaś problem ubóstwa energetycznego stał się nowym priorytetem społecznym [Szamrej-Baran, Baran 2014, s. 334].

Wychodząc naprzeciw powyższym wyzwaniom, Wielka Brytania w oparciu na własnych doświadczeniach, badaniach i obserwacjach, opracowała **definicję ubóstwa energetycznego** (*fuel poverty*), uwzględniającą aktualne źródła jej powstawania. Definicja ta, określana jako **Low Income High Costs** (LIHC), precyzuje, że w sytuacji ubóstwa energetycznego znajdują się te gospodarstwa domowe, które na utrzymanie dostatecznego poziomu ogrzewania muszą przeznaczać więcej niż 10% swojego dochodu. Powyższy sposób rozumienia ubóstwa energetycznego opiera się na dwóch kryteriach, którymi są: **niskie dochody** (poniżej 60% mediany dochodu ekwiwalizowanego na mieszkańca gospodarstwa domowego) oraz **wysokie wydatki na energię** (stanowiące więcej niż mediana ekwiwalizowanych wydatków energetycznych) [The UK Fuel Poverty Strategy 2008, s. 40]. Należy podkreślić, że ustalone kryteria stanowią obecnie modelowy wskaźnik ubóstwa energetycznego[3]. Pokazuje to poniższy wykres.

Rysunek 1. Wskaźnik ubóstwa energetycznego



Źródło: Figaszewska 2009, s. 4.

Należy także dodać, że tak rozumiane ubóstwo energetyczne stanowi obecnie najlepiej wypracowaną dotychczas miarę, która pozwala w sposób maksymalnie dokładny definiować określone grupy adresatów odpowiednich polityk publicznych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej [Miazga,

[3] Inspiracją do nowego sposobu rozumienia ubóstwa energetycznego i wprowadzenia nowych jego mierników był raport opracowany przez Johna Hillsa w 2012 r, w którym zaproponował on wskaźnik „niskie dochody – wysokie koszty" (*Low income high costs indicator*). Wskaźnik ten pomniejsza dochód gospodarstwa domowego o koszty utrzymania domu, ale wprowadza również dodatkowe pojęcia takie jak: „górny limit dochodów", „dochód ekwiwalentny", „rachunki ekwiwalentne" [Hills 2012], s. 9.

Owczarek 2015, s. 9; Stępniak, Tomaszewska 2014, s. 14]. Jednocześnie też należy podkreślić, że ze względu na istniejące znaczne różnice w dochodach obywateli państw Unii Europejskiej, wartość granicy ubóstwa jest różna dla poszczególnych krajów unijnych.

Próby definicji ubóstwa energetycznego można także znaleźć w polskiej literaturze przedmiotu, w której każda z nich zwraca uwagę na inny aspekt i wymiar tego zjawiska, stosując przy tym różnorodne jego kryteria i wskaźniki, jak np.: ubóstwo absolutne, ubóstwo relatywne (względne), ubóstwo ustawowe, ubóstwo subiektywne, ubóstwo obiektywne, minimum egzystencji, materialna deprywacja i inne. Dla przykładu, D. Owczarek i A. Miazga definiują ubóstwo energetyczne jako zjawisko, które polega na „doświadczaniu trudności w zaspakajaniu **podstawowych potrzeb energetycznych** w miejscu zamieszkania za **rozsądną cenę**, na które składa się utrzymanie adekwatnego standardu ciepła i zaopatrzenia w pozostałe rodzaje energii służące zaspokojeniu w adekwatny sposób podstawowych potrzeb funkcjonowania biologicznego i społecznego członków gospodarstwa domowego" [Owczarek, Miazga 2015, s. 22]. Przyjętym ustawowo standardem ciepła w polskich mieszkaniach, pozwalającym doświadczać poczucia komfortu, jest temperatura 21^0 C [za: DEEC 2014; Szpor 2016, ss. 6, 8], a dla innych zajmowanych pomieszczeń jest 18^0 C. Jeżeli więc osiągnięcie powyższej temperatury ciepła, a także zaspokojenie innych podstawowych potrzeb energetycznych, jak np. oświetlenie, przygotowanie posiłków, używanie podstawowego sprzętu AGD i RTV wymaga od osoby podjęcia wydatków większych niż 10% jej dochodów, wówczas mówimy o zjawisku ubóstwa energetycznego w wymiarze absolutnym [Miazga, Owczarek 2015, s. 7].

Mówiąc o ubóstwie energetycznym, nie sposób – chociażby w skrócie – poruszyć kwestii **bezpieczeństwa energetycznego**, wskazać na jego istotę, a także jego zakres w omawianym kontekście zjawiska ubóstwa energetycznego. Jest to tym bardziej ważne, bowiem zjawisko ubóstwa energetycznego decyduje i jest w pewnym stopniu sprawdzianem czy też miernikiem stopnia bezpieczeństwa energetycznego i jego skuteczności. Czym zatem jest bezpieczeństwo energetyczne? Daniel Yergin stwierdził, że bezpieczeństwo energetyczne to „zapewnienie odpowiedniego i pewnego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwowym" [Yergin 2006, ss. 70–71]. Peter Baxendell bezpieczeństwo energetyczne określa jako „dostępność energii w odpowiednich wielkościach, w odpowiednim czasie i w odpowiednim miejscu dla zapewnienia wzrostu,

a także, iż produkowana jest ona w cenie, która nie ogranicza rozwoju gospodarczego i zapewnia możliwość tworzenia zapasów energii nie tylko na najbliższą przyszłość, ale również na dłuższe okresy" [Baxendell 1984, ss. 53–54]. w innym miejscu można znaleźć definicję mówiącą, że bezpieczeństwo energetyczne to stan braku zagrożenia przerwaniem dostaw energii i surowców do jej produkcji. Kluczowe dla tak rozumianego bezpieczeństwa energetycznego są jak najlepsze stosunki z dostawcą, zróżnicowanie źródeł dostaw i dostawców, zapasy surowca, infrastruktura i połączenie rynków oraz elastyczność użycia różnych surowców [Czarny 2009, s. 63]. Bezpieczeństwo energetyczne to także „stała dostępność przystępnej cenowo energii, pochodzącej z różnych źródeł, spełniające odpowiednie parametry jakościowe i ekologiczne". Ta krótka definicja ukazuje jednocześnie trzy kluczowe wymiary koncepcji bezpieczeństwa energetycznego – ekonomiczny, geostrategiczny i ekologiczny [Pronińska 2009, s. 267].

Przytoczone powyżej definicje wyraźnie pokazują, że pojęcie bezpieczeństwa energetycznego pomimo swojego szczególnego znaczenia nie ma jednej, powszechnie akceptowalnej definicji. Wynika to z faktu, że różni uczestnicy rynku energii w odmienny sposób postrzegają jego kwestię. Innymi słowy, definicje te mogą dotyczyć różnych aspektów tegoż bezpieczeństwa. Inaczej jest ono definiowane w ramach dyskusji dotyczących zagadnień krótkoterminowych takich jak np. ryzyko wstrzymania dostaw nośników energii przez głównych producentów, inaczej zaś w przypadku omawiania kwestii w perspektywie długoterminowej, np. kwestia wyczerpywania się zapasów surowców energetycznych i wzrost cen surowców [Ciborski 2006, s. 129].

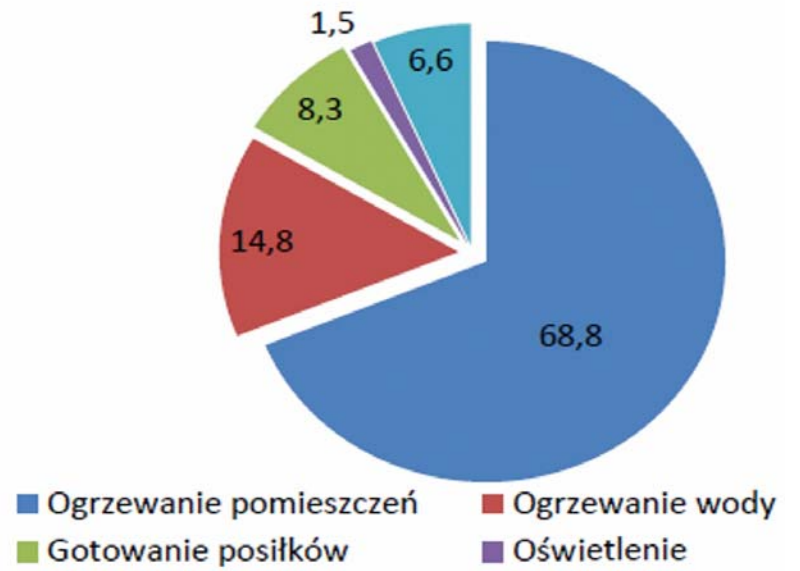
Pomimo różnorodności definiowania bezpieczeństwa energetycznego, tym co stanowi jego podstawę i wspólny trzon, jest **pewność dostaw**, czyli troska o zabezpieczenie dostaw energii pod różną postacią w liczbie, która będzie w stanie pokryć zgłaszany w danym regionie popyt oraz **akceptowalność cen**. Pozostałe elementy definicji, takie jak: poszanowanie środowiska, zrównoważony rozwój czy niezależność państwa – wynikają w głównej mierze z indywidualnej hierarchii wartości, które są istotne dla danego autora definicji. Jako cele działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego definicje te wskazują zmniejszenie wrażliwości gospodarek poszczególnych regionów (krajów) na groźby i presje, które są wywierane przez głównych producentów surowców energetycznych, przeciwdziałanie występowaniu sytuacji kryzysowych oraz minimalizowanie negatywnego wpływu

potencjalnych kryzysów na rozwój gospodarczy oraz bezpieczeństwo militarne kraju [Kuciński 2006, s. 130].

Inferencja ubóstwa energetycznego wybranych regionów kraju

Zjawisko ubóstwa energetycznego, a dokładniej mówiąc ubóstwa w kontekście energii ciepła – w XXI wieku, w którym rozwój techniki i technologii osiągnął szczyty – nie jest zjawiskiem sporadycznym. Przeciwnie, w polskich gospodarstwach domowych jest sytuacją powszechnie doświadczaną i jednocześnie mało wciąż badaną, a tym bardziej niwelowaną przez różne podmioty, jak np. jednostki samorządu terytorialnego, organizacje, instytucje, przedsiębiorstwa oraz inne podmioty, które w większym czy w mniejszym stopniu są społecznie odpowiedzialne za podejmowanie działań w niniejszym kierunku.
Fakt ten jest nie bez znaczenia, bowiem – jak powszechnie wiadomo – jednym z podstawowych nośników energii, który jest używany w gospodarstwach domowych, jest **energia cieplna**. Energia ta jest wykorzystywana głównie do: ogrzewania pomieszczeń, ogrzewania wody i gotowania posiłków. Pokazuje to rysunek 2.

Rysunek 2. Struktura zużycia energii w gospodarstwach domowych



Źródło: Kurowski 2014, s. 10.

W oparciu o dane BBGD (Badania Budżetu Gospodarstw Domowych) prowadzonych przez GUS wynika, że w 2015 r. ubóstwo energetyczne dotyczyło 9,6% gospodarstw domowych – co stanowi 1,3 mln domów, czyli 4,5 mln osób. Ubóstwo to obliczane było na podstawie **obiektywnej miary LIHC**, która – jak wskazano powyżej – przyjmuje za ubóstwo energetyczne sytuację, w której gospodarstwa domowe na utrzymanie dostatecznego poziomu ciepła przeznaczają więcej niż 10% swojego dochodu. Sytuacja ta widoczna była we wszystkich województwach Polski, jednakże z różnym stopniem natężenia. Najbardziej stan ten doświadczany był w województwach: podkarpackim – 17% gospodarstw domowych, podlaskim – 17% gospodarstw domowych, opolskim – 15% gospodarstw domowych, lubelskim – 14% gospodarstw domowych i świętokrzyskim – 12% gospodarstw domowych. W nieco mniejszym stopniu sytuacja ta doświadczana była w województwach: dolnośląskim – 7% gospodarstw domowych, pomorskim – 7% gospodarstw domowych, mazowieckim – 7% gospodarstw domowych i śląskim – 6% gospodarstw domowych.

Biorąc pod uwagę **subiektywne odczucia gospodarstw domowych**, zjawisko to kształtowało się nieco inaczej, tzn. 11,5% gospodarstw domowych mówiło o przebywaniu w mieszkaniach chłodnych w czasie zimy, czyli odczuwaniu dyskomfortu ciepła. W niektórych województwach sytuacja ta odczuwana była znacznie słabiej, w innych zaś znacznie mocniej. I tak, analogicznie subiektywne ubóstwo energetyczne w wymiarze ciepła wynosiło w województwach: podkarpackim – 6% gospodarstw domowych (słabiej), podlaskim – 15% gospodarstw domowych (słabiej), opolskim – 9% gospodarstw domowych (słabiej), lubelskim – 7% gospodarstw domowych (słabiej) i świętokrzyskim – 11% gospodarstw domowych (słabiej). Znacznie mocniej zaś odczuwane było w województwach: dolnośląskim – 16% gospodarstw domowych, pomorskim – 15% gospodarstw domowych, mazowieckim – 10% gospodarstw domowych i śląskim – 14% gospodarstw domowych [Lis, Miazga, Sałach 2016, s. 9; por. Petrova, Filipov 2018, s. 122].

Powyższe dane pozwalają ustalić sposób rozłożenia zjawiska ubóstwa energetycznego w wymiarze regionalnym. Największy dyskomfort niedogrzanych mieszkań odczuwany jest - biorąc pod uwagę miarę subiektywną – na terenie województw zachodnich. Natomiast uwzględniając miarę obiektywną LIHC, biorącą pod uwagę wydatki gospodarstw domowych ponoszone na energię – najbardziej ubogimi energetycznie są województwa wschodnie. Analizując dalej stopień zróżnicowania ubóstwa energetycznego na terenie

poszczególnych województw, można zauważyć, że najbardziej ubogim energetycznie jest województwo podlaskie, które charakteryzuje się zarówno dużym procentem liczby gospodarstw domowych ponoszących wysokie koszty za energię (24% – ubóstwo dochodowe), jak również mieszkających w chłodnych mieszkaniach. Wśród województw, których mieszkańcy podkreślają doświadczanie zbyt wysokich kosztów za energię w porównaniu do swoich dochodów (ubóstwo dochodowe), ale jednocześnie nie doświadczają zbytniego dyskomfortu braku ciepła w mieszkaniach, znajdują się województwa: podkarpackie, opolskie, wielkopolskie, świętokrzyskie, małopolskie i lubelskie. Gospodarstwa domowe, które w sposób wyraźny podkreślają brak zadawalającego ciepła w mieszkaniu, przy jednoczesnym braku posiadania niskiego dochodu, są umiejscowione w województwach: kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim. Wśród województw, których gospodarstwa domowe doświadczają najmniejszy stopień ubóstwa energetycznego, zarówno w wymiarze braku ciepła, jak również ponoszonych opłat za energię ciepła, znajdują się: mazowieckie i pomorskie [Lis, Miazga, Sałach, Szpor, Święcicka 2016, s. 7].

Dokonując charakterystyki zjawiska ubóstwa energetycznego w kontekście **wieś – miasto**, przy uwzględnieniu wysokich kosztów energii, jakie ponoszą gospodarstwa domowe w stosunku do ich dochodów – a więc w oparciu o **miarę obiektywną LIHC** – łatwo można zauważyć, że zjawisko to jest widoczne przede wszystkim wśród gospodarstw domowych zamieszkujących tereny wiejskie, które szacuje się na 62%, w stosunku do miasta, w którym ubóstwo to wynosi ok. 20%. To, co charakteryzuje ubogich mieszkańców wsi obok ich niskich dochodów, to ich stare i małe metrażem domy, przestarzała termoizolacja, ogrzewanie starymi piecami węglowymi będącymi w złym stanie technicznym, a także niemożność dokonania samodzielnie gruntownego remontu z uwzględnieniem termomodernizacji. Biorąc pod uwagę **kryterium zabudowy**, najwięcej ubóstwa energetycznego doświadczają mieszkańcy domów jednorodzinnych – aż 65% gospodarstw domowych; następnie mieszkańcy bloków – 16% i kamienic – 16%. Uwzględniając zaś **kryterium zawodowe**, ubóstwo energetyczne widoczne jest przede wszystkim wśród: pracowników fizycznych – 29%; emerytów – 21% i rolników – 14% [Lis, Miazga, Sałach, Szpor, Święcicka 2016, s. 7].

Nieco inaczej kształtuje się ubóstwo energetyczne, gdy uwzględnia się **miarę subiektywną** omawianego zjawiska. Otóż, w **kontekście wieś – miasto** zjawisko ubóstwa energetycznego jest deklarowane przede wszystkim wśród mieszkańców miast – 61%, którzy mówią o braku komfortu doświad-

czania ciepła w swoich mieszkaniach, zaś na terenach wiejskich odsetek ten wynosi – 30%. Uwzględniając **kryterium zabudowy**, częściej zjawisko ubóstwa energetycznego występuje wśród mieszkańców bloków i kamienic, którzy również podkreślają brak komfortu ciepła – 61%, w stosunku do mieszkańców domów jednorodzinnych w zabudowie szeregowej (również bliźniaki) – 6% czy też domów jednorodzinnych wolnostojących – 38%, czy wreszcie mieszkańców nowych bloków (wybudowanych po 2006 r.) – 5%. Z kolei, uwzględniając **kryterium zawodowe**, zjawisko ubóstwa energetycznego częściej deklarowane jest wśród pracowników fizycznych – 30% oraz emerytów i rencistów – 27% w stosunku do pozostałych grup zawodowych. Przyczyną tego zjawiska – szczególnie wśród osób starszych jest – jest potrzeba utrzymywania przez tę grupę osób wyższej temperatury w mieszkaniach [Lis, Miazga, Sałach 2016, s. 25; por. Lis, Miazga, Sałach, Szpor, Święcicka 2016, s. 7]. Powyższe dane pokazuje tabela 1.

Analiza zjawiska ubóstwa energetycznego wyraźnie pokazuje, że zjawisko to najczęściej wyraża się w: dużych kosztach ponoszonych na energię w stosunku do dochodów – 45%, przegrzanych mieszkaniach w lecie – 19%, zaś niedogrzanych mieszkaniach w zimie – 12%, braku dostępu do centralnego ogrzewania – 16%, nieregularnym płaceniu za energię i tym samym zaleganiu za nią w opłatach – 14%, a także w braku ciepłej wody bieżącej lub jej oszczędzaniu – 4% [*Badania Budżetów* 2014].

Kontekst zjawiska ubóstwa energetycznego

Wśród przyczyn ubóstwa energetycznego najczęściej wyróżnić można: wysokość cen energii, stan techniczny budynków – jego strukturę tj. efektywność energetyczną (efektywność cieplna), powierzchnię mieszkania, kontekst klimatyczno-środowiskowy, a także zachowania i preferencje gospodarstw domowych. Ze względu na ograniczoną możliwość przeanalizowania wyżej wymienionych przyczyn, ograniczę się do krótkiego omówienia jednej z nich.

Pierwszą newralgiczną przyczyną determinują ubóstwo energetyczne jest **cena energii**. Jest ona w porównaniu do cen innych dóbr – już teraz najwyższą w Europie. Wysokie koszty energii, które w porównaniu do 2016 r. zdrożały o 5,6% [*Urząd Regulacji Energetyki* 2017; por. *Wise Europa* 2017] i często są nie proporcjonalne do dochodów finansowych gospodarstw domowych – mają swoje źródło w wielu przyczynach (składowych). Wśród nich największe oddziaływanie mają czynniki: polityczno-ekonomiczne, klimatyczne, ekologicz-

ne, techniczno-technologiczne, a także świadomościowe samych użytkowników energii.

Tabela 1. Poziom ubóstwa energetycznego uwzględniający różne kryteria gospodarstw domowych w 2015 r.

	Ubóstwo energetyczne LIHC			Alternatywna wersja LIHC		
	Próg 60% mediany	50% średniej	Ustawowa linia ubóstwa	60% mediany	50% średniej	Ustawowa linia ubóstwa
Polska – ogółem	17,1	16,4	10	17,9	17,1	10,8
Typ biologiczny gospodarstwa domowego						
małżeństwo bez dzieci	10,5	10	5,4	10,2	9,8	5,2
małżeństwo z 1 dzieckiem	12,4	11,9	7,2	13,4	12,9	7,9
małżeństwo z 2 i więcej dzieci	18,5	17,8	12,6	21,1	20	14,9
samotny rodzic z dziećmi	14,4	13,8	10,9	22,9	22	18,3
rodzice, dzieci i inne osoby	22,4	21,5	11,6	22	20,9	11,8
jednoosobowe	13,7	12,9	12,5	15,7	14,8	13,3
pozostałe	18,4	17,5	8,3	17,7	16,6	7,8
Liczba osób w gospodarstwie domowym						
jedna osoba	13,7	12,9	12,5	15,7	14,8	13,3
dwie osoby	12	11,4	6,5	12,6	11,9	6,6
trzy osoby	14,9	14,2	7,8	15,4	14,7	8,3
cztery osoby	18,7	18	10,7	18,7	17,8	11,1
pięć i więcej osób	21,9	21	12,7	23,4	22,1	14,5
Liczba dzieci w gospodarstwie domowym						
brak dzieci	17,3	16,5	9,0	16,9	16,1	8,7
jedno	15,0	14,3	8,7	16,7	15,9	10,1
dwoje	17,9	17,2	12,4	19,9	19,0	13,9
troje	19,9	18,9	13,4	25,3	23,3	19,3
czworo	22,4	21,0	19,0	23,6	23,2	22,4
pięcioro i więcej	26,0	24,4	26,0	26,4	24,2	30,5
Grupy społeczno-ekonomiczne						
rolnicy i utrzymujący się z samozatrudnienia	26,7	25,9	17,7	20,1	19,5	13,1
pracownicy na stanowiskach robotniczych	19	18,2	9,9	22	20,8	12,4
pracownicy na stanowiskach nierobotniczych	7,6	7,2	3,7	7,8	7,2	4
emeryci	15,5	14,7	8,5	15,4	14,5	8,4
renciści	29,1	27,5	20,3	33,4	31,7	23,5
utrzymujący się ze świadczeń społecznych	23,8	22,6	19,2	37,2	36,7	30,8
utrzymujący się z pozostałych niezarobkowych źródeł	14,6	13,7	11,6	25,2	24,3	18,9

Źródło: Owczarek, Miazga 2015, s. 39.

Wzrost nominalnych cen energii zarówno hurtowych, jak i detalicznych wiąże się między innymi z potrzebą modernizacji całej struktury polskiej energetyki, której stan jest fatalny. Aby zapewnić elektrowniom kapitał na potrzebne inwestycje, jak np. bardziej ekologiczną produkcję prądu, filtry spalin i wiele innych – Ministerstwo Energii – jak informował Minister Krzysztof Tchórzewski – podjęło działania w kierunku pozyskania na ten cel od spółek energetycznych dodatkowych 10 mld PLN [*Ceny prądu* 2017]. W tym miejscu należy podkreślić, że potrzeba modernizacji naszej energetyki wynika również z wymogów, jakie są stawiane Polsce przez Komisję Europejską, która w opracowanej strategii dotyczącej „czystej energii" związanej z realizacją pakietu klimatyczno-energetycznego zakłada, że do 2030 r. musi nastąpić: zużycie energii elektrycznej o 30%, konsumowana energia ma pochodzić z odnawialnych źródeł w 27%, wykluczenie państwowej pomocy dla bloków węglowych, oraz limit emisji CO^2 dla siłowni węglowych na poziomie 550 gramów, na kWh [*Ile będą wynosiły* 2017]. Bez podjęcia inwestycji w tym kierunku, Polska nie jest w stanie sprostać powyższym wymaganiom. Sprzyjającą okolicznością w podjęciu owych działań był fakt istnienia dotychczas niskich hurtowych cen energii, które skłoniły Ministerstwo do pozyskania potrzebnych finansów w owym źródle. Podjęta polityka, pomimo dobrych intencji – ma jednak dotkliwe skutki dla „zwykłych" gospodarstw domowych. Wpływa ona na wzrost cen opłaty przesyłowej, która jest doliczana do każdego rachunku za prąd, niezależnie od ilości jego zużycia przez gospodarstwo domowe. W 2016 r. cena za energię wynosiła 3,87 PLN, zaś od 2017 r. cena ta wynosi 8 PLN, czyli jest dwukrotnie większa. Przeliczając tą sumę na skalę w roku, kwota, jaką zapłaci gospodarstwo domowe wynosi 96 PLN, w porównaniu do 2016 r. – w którym gospodarstwo zapłaciło 49,56 PLN [*Ile będą wynosiły* 2017]. A zatem rachunek za energię przeciętnego czteroosobowego gospodarstwa domowego, posiadającego np. mieszkanie do 50 $m^{2,}$ może być łącznie wyższy o ok. 20–25 PLN w skali roku. W przypadku większych mieszkań i domów, wzrost cen energii będzie dla gospodarstw domowych jeszcze bardziej odczuwalny [*W 2017 r. wyższe rachunki* 2017]. Innymi słowy, jak można zauważyć, konieczność modernizacji systemu energetycznego w Polsce łączy się w sposób nieunikniony z przerzuceniem przez firmy energetyczne części kosztów na gospodarstwa domowe.

Konsekwencje ubóstwa energetycznego

Konsekwencje zjawiska ubóstwa energetycznego są bardzo duże i widoczne w różnych wymiarach. Badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii pokazują, że wzrost cen energii i gazu tylko o 1%powoduje wzrost ubóstwa energetycznego aż o 40% [Figaszewska 2009, s. 6; Ćwik 2017, s. 133]. Jego skutki uwidaczniają się przede wszystkim w **osłabieniu zdrowia fizycznego** szczególnie wśród dzieci, osób starszych i osób przewlekle chorych. Utrzymujące się zimno czy nawet chłód w domu, a także będąca jego konsekwencją domowa wilgoć mogą prowadzić do problemów układu oddechowego, jak np. astma lub bronchit. Innym istotnym skutkiem ubóstwa energetycznego jest negatywny **wpływ na zdrowie psychiczne** człowieka. Wspomniane warunki mieszkaniowe wynikające z ubóstwa energetycznego mogą wywoływać stan niepokoju, a nawet lęku, osłabiać relacje sąsiedzkie i rodzinne, prowadząc w dalszej konsekwencji do niskiej samooceny i wykluczenia społecznego czy też izolacji. Kolejnym skutkiem ubóstwa energetycznego jest niszczenie czy wręcz **degradacja budynków** spowodowana niską temperaturą i wilgocią w domu. Niewłaściwa izolacja okien, ścian czy drzwi prowadzi do wzrostu strat ciepła. Im bardziej pogarszają się warunki mieszkaniowe, tym trudniej jest utrzymać temperaturę na właściwym poziomie i tym samym zatrzymać proces zawilgocenia. Skutkiem ubóstwa energetycznego jest także **zadłużenie energetyczne** wobec dostawcy ciepła. Jego źródłem najczęściej są niskie dochody finansowe gospodarstw domowych, których nie stać na regularne opłacanie rachunków za energię cieplną, a także niska efektywność energetyczna (nieszczelność) budynku, przez który wydostaje się ciepło, zmuszając tym samym do jego zwiększonego poboru z instalacji cieplnej, a tym samym większych kosztów, czy wreszcie przestarzała i nieekonomiczna instalacja cieplna (system cieplny). Należy zauważyć, że konieczność opłacania wysokich rachunków za energię cieplną prowadzi do zmniejszania dochodów gospodarstw domowych, które mogłyby być przeznaczone na inne potrzebne podstawowe dobra, takie jak: żywność, odzież, odpoczynek, transport itp. [Świerszcz 2017, s. 176; por. Grenda, Ślachcińska, Majdan 2017, s. 1207; Bouzarovski, Petrova 2015, s. 79]. Ważnym skutkiem ubóstwa energetycznego jest również **zwiększenie emisji dwutlenku węgla**, którego wyrazem był odczuwalny nie tak dawno w okresie zimy w całej niemal Polsce - smog. Zwiększona ilość emisji CO^2 ma te same źródła: niski standard energetyczny budynku, który zmusza do wzrostu zużycia energii; niskie dochody finansowe gospo-

darstw domowych, których nie stać na lepsze paliwo i zmuszone są sięgać po paliwo gorszej jakości, a także związana z nimi wysoka cena energii ciepła [Świerszcz 2016b, s. 199].

Instrumenty bezpieczeństwa energetycznego wobec ubóstwa energetycznego

Mając na uwadze źródła, które są przyczyną zjawiska ubóstwa energetycznego w aspekcie energii cieplnej oraz jego konsekwencje w codziennym życiu gospodarstw domowych i ich domowników, należałoby w tym miejscu chociażby na chwilę zatrzymać się nad kwestią propozycji instrumentów, które byłyby w stanie podjąć skuteczne wyzwanie omawianemu zjawisku, w trzech jego wymiarach: **zapobieganiu**, **ograniczaniu** i **redukowaniu**. Mówi o nich *Polityka energetyczna Polski*, zaproponowana do roku 2030 oraz do roku 2050 [www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Polityka+energetyczna]. Polityka ta nie mówi wprost, w sposób formalny, o walce z ubóstwem energetycznym, jednakże ze względu na ważność dobra, jakim jest energia pozwalająca zaspakajać podstawowe potrzeby człowieka: zarówno fizjologiczne, jak i społeczne – proponuje czy wręcz wskazuje odpowiednie instrumenty, a także kierunki działań wpływające – w naturalnej konsekwencji – na ograniczanie ubóstwa energetycznego. W tym miejscu należy podkreślić, że polityka ta jest w znaczącym stopniu odpowiedzią na wspólną politykę energetyczną Unii Europejskiej, a także jej implementacją – szczególnie w jej trzech głównych celach zwanych „3 x 20": 20% redukcji emisji gazów cieplarnianych w porównaniu do 1990 r.; 20% zwiększenia udziału źródeł energii odnawialnej w użyciu energii i 20% redukcji zużycia energii poprzez poprawę efektywności energetycznej. Działania te *Polska polityka energetyczna* – wpisując do prawodawstwa krajowego – pragnie realizować, biorąc pod uwagę m.in.: ochronę interesów odbiorców, posiadane zasoby energetyczne, bezpieczeństwo energetyczne kraju oraz uwarunkowania technologiczne wytwarzania i przesyłu energii [*Projekt polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, ss. 7–12; por. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, ss. 4–6; *Energooszczędność: współczesne wyzwania* 2014, s. 11]. Działania te, w naturalnej swojej konsekwencji, będą wpływać na stopień zmniejszania zjawiska ubóstwa energetycznego.

Wśród działań priorytetowych wpisane są między innymi: wspomniana poprawa efektywności energetycznej, w tym energooszczędność w budow-

nictwie, całym sektorze mieszkaniowym, a także gospodarstwach domowych; rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, ustawowe działania jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniające priorytety polityki energetycznej państwa, w tym zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP); zhierarchizowane planowanie przestrzenne, zapewniające realizację priorytetów polityki energetycznej, planów zaopatrzenia w energię cieplną oraz planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, a także wsparcie ze środków publicznych, w tym funduszy europejskich, pozwalających na realizację działań w obszarze energooszczędności. Nie bez znaczenia są również działania edukacyjne w zakresie wiedzy o oszczędzaniu energii, kształtowanie postawy w tym kierunku, a także prowadzenie kampanii promocyjnej i świadomościowej o ważności efektywnego jej wykorzystywania.

Podejmując działania w kierunku zmniejszania ubóstwa energetycznego przy zastosowaniu odpowiednich instrumentów, należy zauważyć, że ze względu na złożoność problemu zjawiska ubóstwa energetycznego, dotykają one czy też wymagają radykalnej interwencji w trzech obszarach: dochodach gospodarstw domowych, cenach energii, efektywności energetycznej budynków [Świerszcz 2016a, s. 311; por. Grevisse, Brynart 2011, s. 49; Pye, Dobbins 2015 s. 117]. W Polsce obszary te są objęte trzema politykami publicznymi w wymiarze krajowym, które realizowane są odpowiednio przez trzy ministerstwa: **politykę społeczną** – Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej; **politykę mieszkaniową** – Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (która uzupełniona jest przez politykę ochrony środowiska – Ministerstwo Środowiska) oraz **politykę energetyczną** – Ministerstwo Energii oraz Urząd Regulacji Energetyki (URE). Polityki te wyznaczają przede wszystkim ramy dla konkretnych działań, zaś ministerstwa torują drogi do ich realizacji. Trzeba tutaj jednak podkreślić, że zgodnie z zasadą subsydiarności sprawna i efektywna realizacja owych polityk zależy w dużym stopniu również od zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego, które są najbliżej społeczeństwa i ich codziennych problemów, w tym ubóstwa energetycznego [Szpor, Lis 2016, s. 9].

Wśród instrumentów polityki społecznej wprowadzonych przez odpowiednie dla niej ministerstwo, należy wymienić: dodatek mieszkaniowy, dodatek energetyczny, zasiłek celowy oraz ryczałt energetyczny. Instrumentami polityki mieszkaniowej i uzupełniającej ją w walce z ubóstwem energetycznym polityki ochrony środowiska, są: premia termomodernizacyjna; zwolnienie z podatku od nieruchomości budynków, w których wykonano remont elewacji; dotacje, subwencje i kredyty preferencyjne w ramach Programu

Ochrony Powietrza; Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) (4.III priorytet inwestycyjny), a także Regionalne Programy Operacyjne wspierające projekty inwestujące w głęboką termomodernizację budynków (budynki wielorodzinne); dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych lub zakup domów (mieszkań) z programu NFOŚiGW; program „KAWKA", skierowany na likwidacje niskiej emisji np. likwidację domowych pieców na węgiel, a także wspieranie stosowania alternatywnych i efektywnych energetycznie rozwiązań w gospodarstwach domowych, program „RYŚ" mający na celu zmniejszenie zużycia energii końcowej oraz redukcję emisji CO^2 dzięki zastosowaniu termomodernizacji i nowoczesnych rozwiązań w zużywaniu energii, w tym również odnawialnych źródeł energii. Trzeci obszar mechanizmów ukierunkowany na podnoszenie świadomości społecznej i zmianę ich postaw w zakresie korzystania z energii dotyczy takich instrumentów, jak: ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE, a także programy promocji i edukacji w zakresie efektywności energetycznej, na przykład „Czas na oszczędzanie energii" (MG), „Wyłączamy prąd. Włączamy oszczędzanie" (MŚ) oraz „Masz wybór" (URE), uświadamiające i promujące możliwości oszczędnego korzystania energii.

Biorąc pod uwagę potrzebę zaangażowania trzech wymiarów polityk (obszarów) w przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu, nie bez znaczenia jest – jak można zauważyć – odpowiedni również dobór instrumentów. Modyfikacja istniejących instrumentów jest mniej kosztowna, zarówno pod względem finansowym, jak i organizacyjnym, wiąże się ona także z mniejszą niepewnością. Ograniczenie zjawiska ubóstwa energetycznego wymaga także uwzględniania kosztów modyfikowanych oraz nowo wprowadzanych instrumentów. Ze względu na dwa wprowadzone i konsekwentnie realizowane w ostatnim czasie, priorytetowe programy polityki społecznej, jakimi są: „500 plus" oraz „Mieszkanie plus" – wydaje się zadaniem łatwiejszym tworzenie rozwiązań, które nie będą przynajmniej w tak dużym stopniu obciążać budżetu gospodarstw domowych. Mogą one być oparte na lepszym adresowaniu istniejących mechanizmów lub ich zastępowanie – nowymi [Szpor, Lis 2016, s. 18].

Zakończenie

Zaprezentowana analiza podjętego tematu pokazuje, że zjawisko ubóstwa energetycznego jest zagadnieniem ważnym i bardzo złożonym. W Polsce jest on zjawiskiem mało znanym, chociaż w wymiarze praktycznym wyraźnie doświadczanym i odczuwanym przez wiele polskich rodzin. Podłożem owego zjawiska są trzy kluczowe determinanty: ekonomiczny, czyli relatywnie niskie dochody gospodarstw domowych oraz wysokie koszty energii; techniczny, czyli niska efektywność energetyczna domu oraz postawy, czyli nieefektywne i nieoszczędne korzystanie z dostępnej energii. Badania pokazują, że największe zjawisko ubóstwa energetycznego jest doświadczane wśród gospodarstw domowych wieloosobowych, emerytów i rencistów, a także wśród gospodarstw zamieszkujących miasta do 20 tys. mieszkańców, wśród gospodarstw zamieszkujących budynki socjalne, budynki wybudowane w latach 1960–1990, domy szeregowe lub wolnostojące.

Ponoszone wydatki na energię cieplną i związane z nim ryzyko ubóstwa energetycznego mają swoje źródło głównie w złej jakości domów i mieszkań. Wpływa na nią brak prowadzonej termomodernizacji, niska jakość budownictwa i stosowanych w nim urządzeń odpowiedzialnych za efektywny przesył ciepła.

Mając na uwadze źródła, które są przyczyną zjawiska ubóstwa energetycznego w aspekcie energii cieplnej, należałoby zaproponować kilka mechanizmów, a także podjąć konkretne, jednoznaczne kierunki działania w trzech wymiarach: zapobiegania, ograniczania i redukowania omawianego zjawiska. Wśród działań priorytetowych należy wymienić: poprawę efektywności energetycznej w szerokim tego słowa znaczeniu, zwiększenie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, wsparcie ze środków publicznych, w tym funduszy europejskich na realizację działań energooszczędnych, a także kształtowanie świadomości na temat ważności efektywnego korzystania ze źródeł energii. Działania te wymagają zaangażowania nie tylko społeczności lokalnej, której problem ów dotyka, ale także wymagają inicjatywy i konkretnych działań ze strony jednostek samorządu terytorialnego, a także organów państwa, jak: Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej – odpowiedzialnego za politykę społeczną; Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa – odpowiedzialnego za politykę mieszkaniową i wreszcie Ministerstwa Energii oraz Urzędu Regulacji Energetyki (URE) – odpowiedzialnych za politykę energetyczną kraju.

Bibliografia

Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (2014).

Baxendell P. (1984), *Oil Companies and the Changing Energy Market* [w:] *The Energy Crisis Ten Years After*, red. D. Hawdon, London.

Boardman B. (2012), *Fuel poverty synthesis: Lessons learnt, actions needed*, Energy *Policy*, nr 49.

Bouzarovski S., Petrova S. (2015), *A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty-fuel poverty binary*, „Energy Research & Social Science", nr 10.

Ciborski J. (2006), *Bezpieczeństwo energetyczne* [w:] *Energia w czasach kryzysu*, red. K. Kuciński, Warszawa.

Czarny R. (2009), *Dylematy energetyczne państw regionu nordyckiego*, Kielce.

Ćwik B. (2017), *Postrzeganie sygnałów ostrzegających organizację w sytuacjach niedeterministycznych*, WAT, Warszawa.

Figaszewska I. (2009), *Ubóstwo energetyczne – co to jest?,* „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki", nr 5 (67).

Grenda B., Ślachcińska E., Majdan P. (2017), *Improving the critical infrastructure protection System* [in:] *Sustainable Economic development, Innovation Management and Global Growth*, Madrid.

Healy J.D. (2004), *Housing, FuelPoverty, and Health. A Pan-European Analysis*, Ashgate, Hampshire.

Hills J. (2012), *Getting the measure of fuel poverty. Final report of the fuel poverty review*, raport CASE nr 72, na zlecenie Ministerstwa ds. Energii i Zmian Klimatycznych (DECC) Zjednoczonego Królestwa, Londyn.

Kuciński J. (2006), *Energia w czasach kryzysu*, Difin, Warszawa.

Kurowski P. (2014), *Wydatki mieszkaniowe gospodarstw domowych i ubóstwo energetyczne. Skala zjawiska i grupy wrażliwe*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Lis M., Miazga A., Sałach K. (2016), *Zróżnicowanie regionalne ubóstwa energetycznego w Polsce*, „IBS Working Paper", 09.

Lis M., Miazga A., Sałach K., Szpor A., Święcicka K. (2016), *Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, IBS, Warszawa.

Owczarek D., Miazga A. (2015), *Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa.

Petrova E. (2018), *Economic growth and investment activity as basic elements and indicators of economic security and their relationship with national and international security*, International conference knowledge-based organization, vol. Xxiv.

Petrova E, Filipov S. (2018), *Employment and unemployment as predictors of economic security on the example of the republic of Bulgaria*, International conference knowledge-based organization, vol. XXIV.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku (2009), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.

Polityka energetyczna Polski do 2025 – Obwieszczenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 roku w sprawie polityki energetycznej państwa do 2025 roku.

Pronińska K. (2009), *Strategie bezpieczeństwa energetycznego państwa na przykładzie wybranych krajów UE* [w:] M. Sułek, J. Simonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa.

Stępniak A., Tomaszewska A. (2014), *Ubóstwo energetyczne a efektywność energetyczna, Instytut na rzecz Ekorozwoju*, Warszawa.

Szamrej-Baran I, Baran P (2014), *Subiektywne i obiektywne mierniki ubóstwa energetycznego* [w:] J. Potocki, J. Ładysz (red.), *Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej*, Prace Naukowe. Gospodarka przestrzenna, nr 367.

Szpor A. (2016), *Ubóstwo energetyczne w Polsce – temat zastępczy czy realny problem?*, „IBS Policy Paper", 2, ss. 6–8.

Szpor A., Lis M., (2016), *Ograniczanie ubóstwa energetycznego w Polsce – od teorii do praktyki*, IBS, Warszawa.

Świerszcz K. (2016a), *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – wybrane aspekty obronne* [w:] *Energetyka – szanse, wyzwania i zagrożenia. Logistyka – ekonomia – prawo – polityka – bezpieczeństwo – obronność – technika*, wyd. Fundacja na rzecz Czystej Energetyki, Poznań.

Świerszcz K. (2016b), *Obrona bezpieczeństwa energetycznego Polski w aspekcie geotermalnych dóbr narodowych*, red. A. Stępień, K. Meszyński, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie", t. XVII, z. 5, cz. I, Wyd. SAN.

Świerszcz K. (2017), *The Impact of Energy Poverty on the Level of Social Security*, 2017 4th International Conference on Management Science and Management Innovation, Edited by Hui-Ming Wee, ATLANTIS PRESS, Suzhou, China.

The UK Fuel Poverty Strategy. 6th Annual Progress Report 2008. Fuel Poverty Statistics Annex.

Yergin D. (2006), *Ensuring energy security*, „Foreign Affairs", Vol. 85, No. 2.

Netografia

Ceny prądu od 2017 roku. Takiej podwyżki nie było od lat!, „Strefa Biznesu. Gazeta Pomorska" [online], http://www.pomorska.pl/strefa-biznesu/wiadomosci/a/ceny-pradu-od-2017-roku-takiej-podwyzki-nie-bylo-od-lat,10682610/, dostęp: 28.04.2018.

Europejskie Badania Warunków Życia Ludności 2014 (SILC), http://rokietnica.pl/aktualnosci/badania-ankietowe-europejskie-badanie-dochodow-warunkow-zycia-eu-silc/, dostęp: 28.04.2018 r.

Ile będą wynosiły podwyżki cen prądu w 2017 roku, enerad.pl/aktualnosci/ile-beda-wynosic-podwyzki-cen-pradu-w-2017-roku/, dostęp: 28.04.2018.

Tackling Fuel Poverty. Recommendation Guide for Policy Makers; Detailed report on the different types of existing mechanisms to tackle fuel poverty, EPEE project WP3-Deliverable 8, http://www. fuel-poverty.org/files/WP3_D8_final.pdf, dostęp: 2.04.2018.

Urząd Regulacji Energetyki [online], www.ure.gov.pl/pl/urzad/informacje-ogolne/aktualnosci/6830,Taryfy-dla-energii-elektrycznej-na-rok-kalendarzowy-2017.html, dostęp: 28.04.2018.

W 2017 r. wyższe rachunki za prąd. Sprawdź o ile!, energiadirect.pl/aktualnosci/w-2018r-wyzsze-rachunki-za-prad-sprawdz-o-ile., dostęp: 28.04.2018.

Wise Europa: w lutym stabilizacja cen energii [online], http://energetyka.wnp.pl/wiseeuropa-w-lutym-stabilizacja-cen-energii,294669_1_0_0.html, dostęp: 28.04.2018.

http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Polityka+energetyczna, dostęp: 28.04.2018 r.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **231–243**

Adam Wrona[1]
Społeczna Akademia Nauk

Funkcjonowanie systemów wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym na szczeblu wojewódzkim

Functioning of Early Warning and Civil Alerting Systems in Public Security Management at the Voivodship Level

Abstract: The article discusses the functioning of the Early Warning System at the voivodship level. In article presents diagram of flow information between crisis management centers and other organs functioning in the system. The organization of the whole system has been analyzed with the explanation of the functioning and implementation of tasks by individual cells operating within the system.
Key words: early warning system, crisis management, threats, alarm.

Wprowadzenie

Systemy wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności (SWOiAL) są systemami informacyjnymi, których zadaniem jest sygnalizowanie i alarmowanie społeczeństwa o zagrożeniach występujących w ich otoczeniu. Systemy opierają się na sygnałach ostrzegawczych przekazywanych z odpowiednim wyprzedzeniem, aby obywatel był w stanie się przygotować i podjąć działania

[1] wronaadam74@gmail.com

zapobiegawcze, eliminujące lub zmniejszające skutki sygnalizowanych zagrożeń [Hunek 1989, ss. 143–161] .

Głównym celem systemów wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności (SWOiAL) jest zapobieganie stratom w ludziach i środkach materialnych. Celem systemów wczesnego ostrzegania jest wzmacniać zarówno jednostki, jak i całe społeczności zagrożone niebezpiecznymi czynnikami w odpowiednim czasie i w optymalny sposób, tak aby zminimalizować możliwość obrażeń, utraty życia oraz zmniejszyć szkody materialne i wpływ na środowisko.

Kluczowym elementem dla funkcjonowania systemów wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności jest odpowiednia wymiana informacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami zarządzania kryzysowego. Współpraca między jednostkami tworzącymi strukturę SWO jest istotnym czynnikiem sprawnego działania całego systemu. System jest szeroko rozbudowany, w którego skład wchodzi wiele współdziałających ze sobą wydziałów. Każda jednostka ma przydzielone zadania oraz wytyczne określające przepływ danych przed, w trakcie i po wystąpieniu sytuacji kryzysowej. Wszelkie utrudnienia mogą prowadzić do nieodwracalnych skutków związanych z rodzajem zagrożenia. Samo stworzenie idealnego systemu SWO nie jest gwarantem powodzenia, bardzo ważny okazuje się cały proces przekazu informacji i tworzący go ludzi. System opiera się nie tylko na technologii, ale także na realizujących go osobach. Należy pamiętać, że zarówno człowiek, jak i maszyna mogą zawieść. Dlatego bardzo ważne jest, aby szefowie obrony cywilnej województwa, powiatu i gminy zarządzali rozwinięcie systemu wczesnego ostrzegania oraz przeprowadzali ćwiczenia w przypadku zaistnienia zagrożenia.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sposobu funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym na terenie województwa poprzez zdefiniowanie zakresu działań podmiotów oraz nakreślenie modelu przepływu informacji w strukturach tworzących system.

Kluczowe elementy systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności

Systemy wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności wpisują się bezpośrednio w kategorię pojęciową z zakresu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Tworzenie systemów ochrony ludności jest pochodną zagrożeń wojną oraz katastrofami typu powódź, susza, huragan. Zachodzące na przestrzeni wieków zmiany cywilizacyjne doprowadziły do powstania nowych zagrożeń,

a także szybszych i skuteczniejszych form alarmowania i ostrzegania. Problematykę funkcjonowania systemów wczesnego wykrywania i alarmowania ludności reguluje ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Nadzór nad systemem mają centra zarządzania kryzysowego poszczególnych organów administracji rządowej [Sienkiewicz-Małyjurek, Krynojewski 2016, ss. 59–62].

Każdy system opiera się na szczegółowo określonych zasadach dotyczących jego funkcjonowania. L. Krzyżanowski określa system jako zbiór elementów wyróżnionych w jakimkolwiek podmiocie, gdzie zachodzą miedzy nimi stosunki, a całość musi określać jakieś uporządkowanie [Krzyżanowski 1998, s. 128]. System jest układem dynamicznym, który ewoluuje podczas kontaktu z otoczeniem, a sam odbiór bodźców i przygotowanie działań wymagają istnienia elastycznych struktur. Elementy tworzące zbiór nie oznaczają jeszcze systemu, aby mógł on zaistnieć, konieczne są reguły porządkujące ten system [Gryz, Kitler 2007, s. 34].

W skład systemu wczesnego ostrzegania na terenie województwa wchodzą organy działające na danym terenie. System ten tworzą Resortowe Centra Zarządzania Kryzysowego, Centra Zarządzania Kryzysowego urzędów centralnych, wszelkie służby dyżurne, jednostki organizacyjne, inspekcje odbywające całodobową służbę dyżurną lub osoby dyżurne wyposażone w środki łączności. Natomiast system wczesnego alarmowania obejmuje wszystkie jednostki należące do SWO, ponadto są to również systemy uruchamiane w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Te dwa systemy w połączeniu tworzą system wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności.

Kompletny i skuteczny system wczesnego ostrzegania i alarmowania składa się z czterech wzajemnie powiązanych elementów: wiedzy o ryzyku, działań monitorujących i ostrzegających, upowszechniania informacji i komunikacji oraz zdolności do reagowania [Aven, Renn 2009, ss. 1–11].

Wiedza o ryzyku

Ryzyka nie można zdefiniować w sposób jednoznaczny, ponieważ stanowi bardzo szerokie zagadnienie. Po przeanalizowaniu wielu publikacji naukowych można się pokusić o sformułowanie, że każda publikacja zawiera trochę inną definicję ryzyka i każda z nich jest zgodna z prawdą. Dwie definicje dominujące w naukach społecznych przedstawili Terje Aven oraz Ortwin Renn w swojej publikacji dla „Journal of Risk Research":

– ryzyko to sytuacja lub zdarzenie, w przypadku którego zagrożone są wartości ludzkie (w tym sami ludzie), a następstwa zdarzenia są niepewne;

– ryzyko to niepewna konsekwencja zdarzenia lub działania w odniesieniu do wartości ludzkiej [Early Warning Systems in the context of Disaster… 2006].

Ryzyko wynika z połączenia występujących zagrożeń i słabych punktów systemu. Ocena ryzyka wymaga systematycznego zbierania i analizy danych i powinna brać pod uwagę charakter zagrożeń i słabych punktów, które wynikają z warunków społeczno-ekonomicznych i zmian środowiska. Wiedza o ryzyku ma zasadnicze znaczenie na każdym etapie zarządzania kryzysowego.

Działania monitorujące i ostrzegające

Działania monitorujące i ostrzegające stanowią jedne z kluczowych elementów skutecznego systemu wczesnego ostrzegania. Wiedza i doświadczenie w przewidywaniu i prognozowaniu zagrożeń oraz ich skutków są kluczem do stworzenia skutecznego i niezawodnego systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania. Ciągła obserwacja parametrów zagrożenia jest niezbędna do generowania dokładnych komunikatów [Aven, Renn 2009, ss. 1–11].

Monitoring zagrożeń bazuje na państwowych oraz lokalnych systemach długookresowej lub powtarzalnej obserwacji danego typu zjawisk. Opierają się one na systematycznym powtarzaniu pomiaru oraz obserwacji wybranych cech i właściwości otoczenia przy użyciu odpowiedniej aparatury kontrolno-pomiarowej. Głównym celem prowadzenia monitoringu jest ochrona ludności, ich dobytku i mienia oraz ochrona infrastruktury technicznej.

Upowszechnianie informacji i komunikacja

Ujednolicony i przede wszystkim prosty sposób przekazywania informacji jest niezbędny do skutecznej realizacji zadań postawionych współczesnemu systemowi wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności. Tylko precyzyjna informacja umożliwia właściwą reakcję na występujące zagrożenie. Informacja powinna być ogólnodostępna i sformułowana w jednoznaczny sposób. Z upowszechnianiem informacji wiąże się kolejny istotny aspekt SWOiAL, a mianowicie komunikacja. Tylko sprawna komunikacja umożliwia koordynację przepływu informacji [Developing Early Warning Systems…]. Precyzyjna komunikacja jest priorytetem w zarządzaniu kryzysowym, a tym samym w działającym systemie wczesnego ostrzegania na danym terenie. Informacja na temat zagrożenia oraz prawidłowa ocena skutków mają fundamentalny wpływ na trafność podejmowanych decyzji. System przepływu informacji opiera się na strukturze organizacyjnej: podział władzy, relacji oraz zależności. W pierwszej kolejności wszelkie informacje powinny docierać do organów

dowodzących na danym szczeblu organizacyjnym, a następnie w formie uszczegółowionej do organów operacyjnych. W ostatnim etapie w postaci zadań docierają do jednostek wykonawczych [Sienkiewicz-Małyjurek, Krynojewski 2016, ss. 59–60].

Istotne jest również, aby wszystkie zebrane przez SWO informacje były w skuteczny sposób przekazane obywatelom. Wymaga to solidnych podstaw technicznych silnie skoncentrowanych na ludziach, z wyraźnymi komunikatami. Do ostrzegania ludności o występujących zagrożeniach uprawnione są służby kierujące akcją ratowniczą oraz jednostki samorządowe na terenie swojego działania. Ostrzeganie i alarmowanie ludności odbywa się przy użyciu scentralizowanych i pojedynczych systemów alarmowych, rozgłośni radiowych i telewizyjnych oraz innych środków władz samorządowych. Skuteczny system alarmowania musi być zbudowany w zrozumiały sposób.

Należy jednak pamiętać, że systemy wczesnego ostrzegania mogą być zawodne. Obecnie większość takich systemów opiera się na analogowej transmisji danych. Jest to najszybszy sposób przekazu informacji między poszczególnymi jednostkami systemu wczesnego ostrzegania oraz ludnością z terenów zagrożonych. W ramach modernizacji systemów wczesnego ostrzegania i alarmowania coraz częściej przestarzałe systemy zastępowane są nowoczesnymi cyfrowymi, które wykorzystują jako medium transmisyjne sieć IP oraz cyfrową łączność radiową. Nowoczesne systemy pozwalają na dostęp do informacji szerszej grupie odbiorów oraz umożliwiają koordynację alarmowania przez Centra Zarządzania Kryzysowego oraz pozostałe służby ratownicze.

Zdolność do reagowania

Istotnym elementem systemu wczesnego ostrzegania jest zdolność społeczności do szybkiej reakcji na zaistniałe zagrożenia. Niezbędny aspekt stanowi w tym przypadku edukacja i rozmaite programy zwiększające świadomość ludzi. Tylko dobrze wyedukowana i przygotowana społeczność będzie miała zdolność do odpowiedniej reakcji. W tym celu zostały także opracowane na podstawie Ustawy o zarządzaniu kryzysowym plany zarządzania kryzysowego. Obywatele powinni być informowani o opcjach bezpiecznego zachowania, dostępnych drogach ewakuacyjnych oraz o najlepszych sposobach uniknięcia uszkodzeń i strat materialnych. Stworzenie przygotowanej społeczności wymaga udziału formalnych i nieformalnych sektorów edukacji, zajmujących się szerszą koncepcją ryzyka i wrażliwości. Najważniejsze jest, aby obywatele rozumieli ryzyko oraz szanowali służbę ostrzegawczą [Aven, Renn 2009, ss. 1–11].

Obecnie istnieje wiele systemów, które są w stanie wydać ostrzeżenia dotyczące szeregu zagrożeń naturalnych. Częstym problemem jest jednak słaby związek między zdolnością techniczną do wydania ostrzeżenia a zdolnością społeczeństwa do skutecznego reagowania na ostrzeżenie, tj. zdolność ostrzeżenia do wywołania odpowiedniej reakcji ze strony agencji zarządzania kryzysowego.

Globalny system alarmowania o zagrożeniach – GDACS

Wzrost świadomości organizacji międzynarodowych o zagrożeniach występujących we współczesnym świecie wymusił wprowadzenie nowych rozwiązań. Jednym z takich działań jest utworzenie Globalnego Systemu Alarmowania o Zagrożeniach (Global Disaster Alert Coordination System – GDACS).

Globalny System Alarmowania o Zagrożeniach został utworzony w 2004 r. przy współpracy w ramach ONZ w celu rozszerzenia zasięgu przepływu informacji o występujących zagrożeniach na świecie.

GDACS jest systemem informatycznym i składa się z trzech elementów:

1. Automatyczne alerty internetowe w przypadku zagrożeń klęskami żywiołowymi.
2. Centra operacyjne funkcjonujące na całym świecie.
3. Automatyczna wymiana informacji pomiędzy internetowymi systemami ostrzegania o katastrofach [Global Disaster Alert and Coordination System…].

System pozwala dostarczać rzetelne i dokładne alerty o zagrożeniach oraz pomaga w ocenie możliwych skutków występowania nagłych katastrofach. GDACS ma na celu również poprawę współpracy międzynarodowych służb ratowniczych.

System ostrzegania i alarmowania ludności w Polsce – obrona cywilna

Celem utworzenia w Polsce obrony cywilnej jest ochrona ludności, urządzeń użyteczności publicznej oraz udzielanie pomocy poszkodowanym w przypadkach występowania wojny, klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska. Dodatkowo obrona cywilna zajmuje się usuwaniem skutków niekorzystnych zjawisk.

Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są tzw. formacje obrony cywilnej, które skła-

dają się z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych i specjalnych.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju. Do zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju należy:

- przygotowywanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej;
- ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej;
- koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej;
- sprawowanie nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej.

Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie, prezydenci miast [Dz. U. z 2017 r., poz. 1430 z późn. zm.]. Szczegółowe zadania Szefa Obrony Cywilnej oraz terenowych organów obrony cywilnej reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin [Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850 z późn. zm.].

W myśl art. 3 ust. 6 ww. rozporządzenia do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin na ich obszarze działania należy przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach [Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850 z późn. zm.].

W opublikowanym 8 września 2016 r. projekcie Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej rozdział 4 opisane jest, na czym powinno polegać wykrywanie zagrożeń oraz powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie. W myśl tego projektu wykrywanie, ostrzeganie i alarmowanie przeprowadza się poprzez:

- uzyskiwanie informacji o zbliżającym się niebezpieczeństwie na określonym obszarze związanego z wystąpieniem klęsk żywiołowych, awarii obiektów technicznych, skażeń, powodzi, pożarów, silnych wiatrów itp.;
- określenie skali zaistniałych zdarzeń niebezpiecznych oraz informowanie ludzi o zasadach postępowania w zaistniałych niekorzystnych zdarzeniach [Projekt Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej].

Do wyżej wymienionego projektu ustawy utworzony został projekt rozporządzenia w sprawie zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzegania (SWO)

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz właściwości organów w tych sprawach [Projekt Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzegania (SWO)…].

Zasady organizacji i funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania na szczeblu wojewódzkim

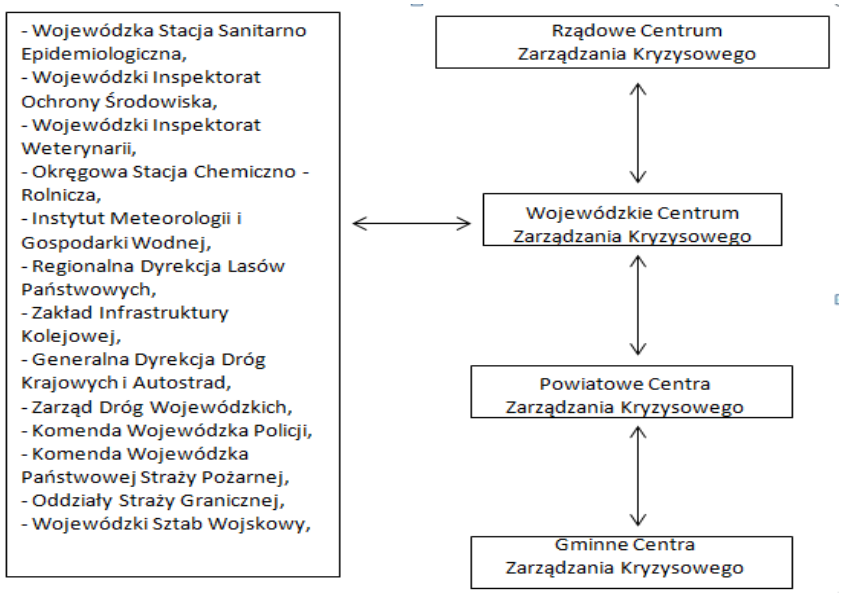
Za powołanie i działanie sytemu wczesnego ostrzegania i alarmowania na szczeblu województwa odpowiada wojewoda jako szef obrony cywilnej województwa. Zakres jego obowiązków obejmuje przede wszystkim przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. W razie wystąpienia sytuacji kryzysowej jest on odpowiedzialny za organizacje ewakuacji oraz zapewnienie środków transportu, warunków bytowych i pomocy medycznej.

System wczesnego ostrzegania i alarmowanie na terenie województwa obejmuje jednostki, które organizują jego działanie. Należą do nich jednostki zbierające i przetwarzające informacje, wykrywające zagrożenia i alarmujące oraz inne instytucje współdziałające. Funkcjonowanie jednostek wchodzących w skład SWO polega na wzajemnej wymianie informacji mających bezpośredni lub pośredni związek z prognozowaniem oraz występowaniem zagrożeń, a także z wykrywaniem, alarmowaniem i ostrzeganiem zagrożonej ludności. Proces przekazywania informacji odbywa się przy wykorzystaniu dostępnych środków łączności przewodowej i bezprzewodowej. Wykorzystywane są do tego również dostępne systemy przesyłu danych oraz kanały łączności radiowej. Wszystkie informacje powinny być przekazywane w trybie natychmiastowym (niezwłocznie po wykryciu zagrożenia), okresowym (w trakcie zdarzenia) oraz każdorazowo na wniosek nadrzędnej jednostki organizacyjnej zbierania i przetwarzania informacji. Obieg przekazywania informacji w ramach SWO przedstawia rysunek 1.

Zadania jednostek systemu wczesnego ostrzegania na terenie województwa

Wojewoda, jako szef obrony cywilnej województwa w ramach określenia zakresu zadań poszczególnych podmiotów tworzących SWO oraz przygotowania i zapewnienia działania systemu na terenie województwa, wydaje wytyczne. Ustala on zadania oraz kontroluje i koordynuje ich realizację przez szefów obrony cywilnej powiatów i gmin [Kitler, Dynak, Gąsiorek 2015, s. 94].

Rysunek 1. Schemat przekazywania informacji w ramach SWO



Źródło: opracowanie własne.

Na mocy Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym na terenie województwa tworzy się Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego, które pełnią całodobowy dyżur w ramach zapewnienia stałego przepływu informacji. Wojewódzkie centra nadzorują działanie systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności. Do głównych zadań centrum należy monitorowanie stanu zagrożeń w oparciu na przyjętych normach i standardach krajowych. W przypadku zaistnienia niebezpieczeństwa przekazuje informacje do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz innych jednostek i Straży. Jego działania opierają się na ostrzeganiu i alarmowaniu ludności o zagrożeniach przy wykorzystaniu środków masowej komunikacji. Wszystkie informacje dotyczące rodzaju niebezpieczeństwa i zasady zachowania się są przekazywane przed i w trakcie jego wystąpienia. Z WCZK przekazywane są powiadomienia do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa zawierające informacje o wszystkich awariach, wypadkach, skażeniach i aktach terroru zaistniałych na terenie województwa. Do zadań WCZK należy opracowywanie eksperckich ocen stanu zagrożenia, przygotowanie zaleceń ochronnych oraz wszelkie działania interwencyjne. Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego wydaje polecenia koordyna-

cyjne dla Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Przepływ informacji w ramach SWO odbywa się pomiędzy WCZK a innymi Wojewódzkimi Centrami Zarządzania Kryzysowego województw ościennych oraz PCZK na terenie danego województwa [Dz. U. z 2017 r., poz. 209 z późn. zm.].

Na terenie powiatu organem decyzyjnym w sprawach działania systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach jest starosta jako szef obrony cywilnej powiatu. Zadania **Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego** częściowo pokrywają się z działaniami prowadzonymi przez WCZK. Wszystkie powiadomienia o zagrożeniach uzyskane poprzez monitorowanie są kierowane do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, wszystkich jednostek działających w ramach SWO na terenie danego powiatu. Centrum Zarządzania Kryzysowego współpracuje również z Gminnymi Centrami Zarządzania Kryzysowego działającymi na obszarze administrowanego powiatu oraz z PCZK powiatów ościennych. W swoich działaniach musi się stosować do poleceń koordynacyjnych przekazanych przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego [Dz. U. z 2017 r., poz. 209 z późn. zm.].

Znaczącym elementem Systemu Wczesnego Ostrzegania na terenie województwa jest **Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego.** Powoływane ono przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, stanowi organ pomocniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Tryb pracy, skład oraz organizację zespołu gminnego centrum zarządzania kryzysowego określa władza działająca na terenie danej gminy. Do najważniejszych zadań centrum należy monitorowanie zagrożeń występujących na obszarze jego działania. Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego współpracuje głównie z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz z gminami ościennymi. Wszystkie informacje o zagrożeniach przekazuje do PCZK oraz realizuje jego założenia. W sytuacji realnego niebezpieczeństwa alarmuje i ostrzega straż oraz podległe podmioty (w tym szczególnie placówki oświatowo-wychowawcze i rekreacyjne) i duże zakłady pracy. Jako ważny podmiot występujący w strukturze SWO musi zabezpieczać obieg informacji, opracować ocenę stanu zagrożenia oraz przygotować zalecenia postępowania ochronnego [Dz. U. z 2017 r., poz. 209 z późn. zm.].

Obowiązki podjęcia działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej spoczywają na organie, który pierwszy otrzymał informacje o wystąpieniu zagrożenia. Informuje on niezwłocznie o zaistniałym zdarzeniu organ wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie ocenę sytuacji i sposób działania [Chajbowicz, Kocowski 2009, s. 85].

Platforma zarządzania kryzysowego województwa dolnośląskiego

Efektywne działanie systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności zależy od wiele elementów. Jednym z nich jest sprawna komunikacja pomiędzy poszczególnymi organami systemu. Przykładem udoskonalania ścieżki przesyłu danych jest utworzona **platforma zarządzania kryzysowego** dla województwa dolnośląskiego. Powstała ona w ramach projektu pod nazwą „System Ostrzegania Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego" realizowanego podczas Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013. Głównym założeniem projektu było stworzenie cyfrowej platformy serwerowej dla Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Dostęp do platformy na szczeblu województwa i powiatu mają służby (Policja, PSP, Inspekcja Sanitarna, Weterynaryjna i inne) oraz administracja samorządowa do szczebla gminy. Pod względem technicznym jest to zespół powiązanych ze sobą cyfrowo programów (modułów), które wspomagają zarządzanie zdarzeniami kryzysowymi od szczebla gminy do województwa. Funkcjonalnie platforma umożliwia koordynację działań, a co najważniejsze usprawnia przepływ informacji pomiędzy organami reagowania kryzysowego.

W skład platformy wchodzi siedem modułów, które usprawniają działania w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Należą do nich:

- komunikacyjny – który zapewnia komunikację pomiędzy wszystkimi użytkownikami platformy;
- operacyjny – umożliwia dodawanie oraz opisywanie występujących zdarzeń kryzysowych;
- administracyjny – służy do wprowadzania oraz ewidencji zasobów sił i środków;
- sprawozdawczy – zawiera raporty dobowe i sytuacyjne z terenu całego województwa;
- chemiczny – zapewnia zobrazowanie stref skażonych oraz zdarzeń kryzysowych na mapie;
- szpitalny – służy do wyszukiwania wolnych miejsc w szpitalach;
- mapa cyfrowa – umiejscawia dany element (zdarzenie) w terenie.

Platforma umożliwia przetwarzanie, analizę oraz prezentacje napływających z terenu informacji. W późniejszym czasie wszystkie zebrane dane są porównywane pod względem skuteczności, dzięki czemu można wypracować

optymalne procedury reagowania w razie wystąpienia danego typu sytuacji kryzysowej.

Dla mieszkańców województwa dolnośląskiego powstał portal informacyjny, który zawiera aktualne dane w przypadku wystąpienia zagrożenia.

Podsumowanie

Z rozważań przedstawionych w niniejszym artykule wynika, że System Wczesnego Ostrzegania i Alarmowania jest bardzo ważnym elementem zarządzania kryzysowego. Sposób jego działania to znaczący czynnik wpływający na skuteczność działań w sytuacji kryzysowej. Podstawowym problemem funkcjonowania systemów wczesnego wykrywania i alarmowania oraz systemów wczesnego ostrzegania w Polsce jest brak dokładnego umocowania prawnego.

Prawidłowy i szybki przepływ informacji to najważniejszy element usprawniający funkcjonujący SWOiAL. Wszelkie nieprawidłowości występujące w strukturze sytemu mogą mieć negatywny wpływ na realizację zadań SWOiAL. Warto doskonalić każdy jego element w celu przystosowania go do działania w warunkach zmieniającego się otoczenia.

Pojawiające się nowe technologie powinny być wykorzystywane w tworzeniu idealnego i niezawodnego SWOiAL. Dobrym przykładem dla potwierdzenia tej tezy jest funkcjonująca na terenie województwa dolnośląskiego Platforma Zarządzania Kryzysowego, która w prosty i skuteczny sposób usprawnia wymianę informacji, a co za tym idzie, poprawia skuteczność działania całego systemu, na który składa się wiele podmiotów działających na terenie województwa. Bardzo ważne staje się utrzymanie sprawnego przepływu danych i informacji między nimi. Każda jednostka ma ściśle określone zadania, które musi sumiennie realizować. Skuteczność całego systemu zależy od stopnia realizacji zakresu obowiązków na każdym jego szczeblu. Dlatego bardzo ważne okazuje się sprawne działanie każdego elementu tego systemu, co jest możliwe dzięki regularnemu doskonaleniu.

Bibliografia

Agencja Konsultingowa Mikado (2016), *Projekt Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzegania (SWO) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz właściwości organów w tych sprawach.*

Aven T., Renn O. (2009) *On risk defined as an event where the outcome is uncertain* „Journal of Risk Research", Volume 12, issue 1.

Chajbowicz A., Kocowski T. (red.) (2009), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław.

De Groeve T., Peter T., Annunziato A., Vernaccini L. (2006), *Global Disaster Alert and Coordination System*, Joint Research Centre of the European Commission United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs.

Gryz J., Kitler W. (2007), *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Hunek J.K. (1989), *Systemy wczesnego ostrzegania*, „Przegląd Organizacji", nr 5.

International Strategy for Disaster Reduction (2006), *Developing Early Warning Systems: A checklist,* Third International Conference on Early Warning From concept to action, Bonn.

Kitler W., Dynak R., Gąsiorek K. (2015), *Wyższe kursy obronne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa.

Krzyżanowski L. (1998), *Podstawy nauki o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2016), *Projekt Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.*

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850 z późn. zm.).

Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R. (2016), *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1430 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 209 z późn. zm.)

Vilagran de Leon J.C, Bogardi J., Dannenmann S., Basher R. (2006), *Early Warning Systems in the context of Disaster Risk*, „Management Entwicklung & ländlicher raum", 2.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **245–260**

Marek Michalski[1]
AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Zarządzania

Wpływ innowacji na bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego w Polsce[2]

Impact of Innovation on the Security of Natural Gas Supplies in Poland

Abstract: The security of natural gas supplies in Poland is determined by access to the required amount of gas at prices subject to contracts and world market conditions. Innovations in gas supply may have the form of diversifying: production technologies, sources of imports, methods for transportation as well as industry regulations, legal and economic solutions in terms of prices and delivery conditions, including joint purchases by individual entities, regions or countries.
Key words: innovation, security, natural gas, supply, trade, LNG.

Wprowadzenie

Gaz ziemny jest mieszaniną gazów wydobywanych z ziemi zawierających znaczne ilości metanu, ale zróżnicowany pod względem składu chemicznego3 i w związku z tym ilości energii, jaką można otrzymać z jego spalania, czyli tzw. wartości opałowej (kaloryczności). Jest szeroko wykorzystywany w energetyce, przemyśle, w gospodarstwach domowych, w rolnictwie i transporcie. W energetyce stosuje się go do wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, a w gospodarstwach domowych do ogrzewania i gotowania. Z gazu ziemnego wytwarzana jest duża ilość nawozów (głównie amoniaku) stosowanych

[1] Marek.Michalski@zarz.agh.edu.pl
[2] Wydanie artykułu finansowane przez Akademię Górniczo-Hutniczą im. Stanisława Staszica w Krakowie (dotacja podmiotowa na utrzymanie potencjału badawczego).
[3] Gaz ziemny obejmuje metan, etan, propan, butan oraz pentan i cięższe frakcje gazu oraz zanieczyszczenia.

w rolnictwie. Natomiast w transporcie gaz ziemny występuje pod postacią sprężonego gazu ziemnego (CNG) – głównie metanu (CH4), skroplonego propanu butanu (LPG) oraz po przetworzeniu na paliwa ciekłe (GTL), w tym na benzynę i olej napędowy.

Cechami charakterystycznymi spalania gazu ziemnego jest znikome zanieczyszczenie powietrza, stosunkowo niska emisja4 dwutlenku węgla [Iwaszczuk i in. 2012, s. 8 i 14] oraz duże zróżnicowanie cen: pomiędzy Europą, USA i Azją różnice bywają nawet kilkukrotne [BP 2016, s 27; IEA 2016a, s. 99]. Z roku na rok wzrasta krajowe i światowe zużycie gazu ziemnego, jednak struktura krajowej podaży niewiele się zmienia i pozostaje mocno uzależniona od importu z Rosji.

Celem artykułu jest usystematyzowanie i ocena możliwości wprowadzenia innowacji dla zwiększenia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w Polsce, z uwzględnieniem światowych zasobów i struktury podaży, źródeł oraz struktury eksportu i importu, światowego rynku i ceny gazu ziemnego, w tym regulacji prawnych oraz rozwiązania w zakresie ustalania cen i warunków dostawy. Cel zostanie zrealizowany dzięki analizie krytycznej literatury oraz zastosowaniu badań opisowych, przyczynowych i odkrywczych. Sformułowano następującą hipotezę: innowacje umożliwiają zwiększenie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w Polsce.

Struktura podaży gazu ziemnego

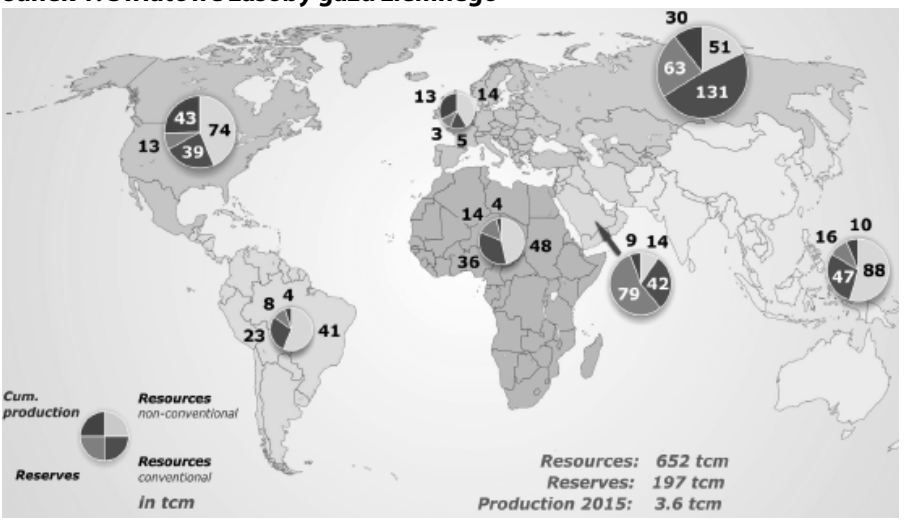
Rozmieszczenie światowych zasobów gazu ziemnego jest nierównomierne (por. rys. 1). W klasyfikacji zasobów rozróżnia się zasoby bilansowe, które spełniają określone graniczne wartości techniczne definiujące złoże oraz zasoby przemysłowe, tj. część zasobów, których wydobycie jest ekonomicznie uzasadnione5 [Michalski 2012, ss. 91–92; Państwowy Instytut Geologiczny 2017]. Największe, łącznie konwencjonalne i niekonwencjonalne, zasoby gazu ziemnego znajdują się na terenie Rosji, następnie Chin, USA, Kanady i Australii. Rosja posiada też największe konwencjonalne zasoby gazu ziemnego, w kolejności za nią znajdują się: USA, Chiny, Arabia Saudyjska i Turkmenistan [BGR 2016, s. 43].

[4] Emisja ta jest około połowę niższa niż w przypadku spalania węgla.

[5] W literaturze anglosaskiej, z której pochodzi większość danych zawartych w niniejszej publikacji, występuje rozróżnienie na *resources*, czyli zasoby oraz *reserves* – w dosłownym tłumaczeniu „rezerwy", ale są to w przybliżeniu zasoby przemysłowe. Szczegółową analizę podobieństw i różnic pomiędzy polską a międzynarodową klasyfikacją zasobów przedstawia Nieć [2009].

W ogólnym bilansie światowych zasobów gazu ziemnego, zasoby europejskie są stosunkowo niewielkie, dotyczy to szczególnie zasobów przemysłowych, których Europa ma zaledwie około 3 bilionów m3, czyli jedynie około 1,5% światowych zasobów, których wydobycie jest ekonomicznie uzasadnione.

Rysunek 1. Światowe zasoby gazu ziemnego



Uwagi: tcm = bilion m3 = 1012 m3; Cum. Production = dotychczasowe całkowite wydobycie; resources = zasoby bilansowe; reserves = zasoby przemysłowe; production = wydobycie; conventional = konwencjonalne; non-conventional – niekonwencjonalne.

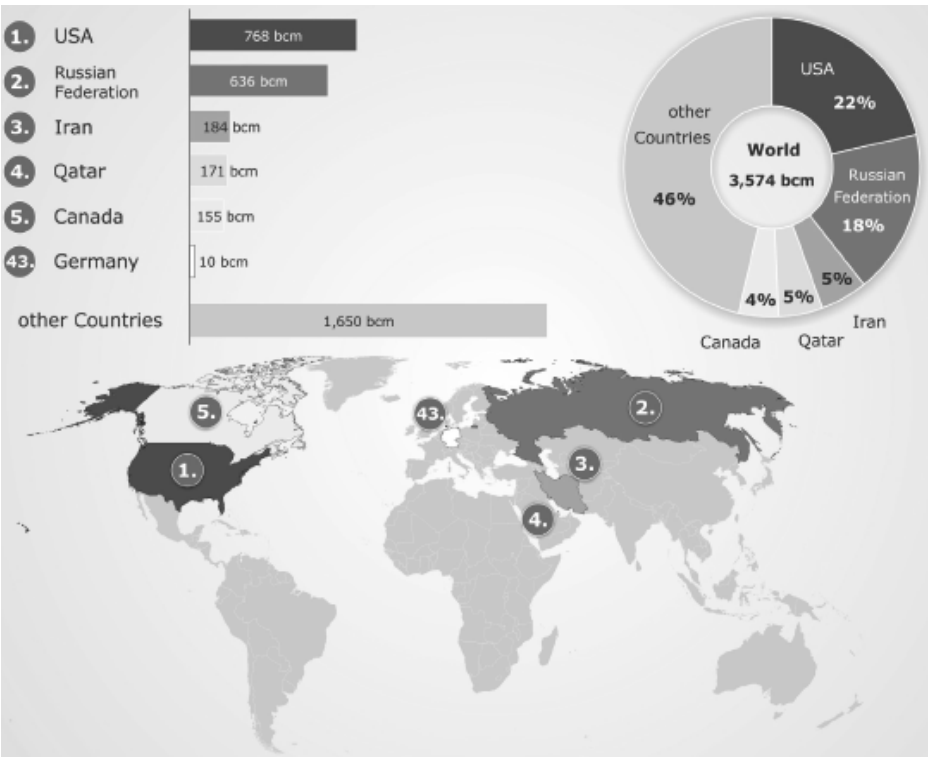
Źródło: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (2016), Energy Study 2016. Reserves, Resources and Availability of Energy Resources, BGR, Hannover, s. 44.

Całkowita ilość europejskich zasobów przemysłowych gazu ziemnego jest mniejsza od rocznego światowego zużycia, można więc przyjąć, że zasoby te nie mają istotnego wpływu na ceny tego surowca na świecie – szczególnie w długim okresie. Przy czym warto zwrócić uwagę, że ilość zasobów przemysłowych, czyli tych, których wydobycie jest ekonomicznie uzasadnione, ulega zmianie w zależności od cen rynkowych. Niemniej jednak, jak wynika z danych przedstawionych na rys. 1, również całkowite europejskie zasoby bilansowe są stosunkowo niewielkie w stosunku do rocznej światowej konsumpcji, dlatego wahania ilości europejskich zasobów przemysłowych spowodowane zmianą cen nie mają istotnego wpływu na ceny gazu na świecie[6].

[6] Analizę cen gazu ziemnego przedstawiono w dalszej części niniejszego opracowania.

Rysunek 2 przedstawia strukturę wytwarzania gazu ziemnego na świecie. Największymi producentami gazu ziemnego są USA (22% światowej produkcji), Rosja (18%), Iran i Katar (po 5%) oraz Kanada (4%). Kraje te łącznie wytwarzają nieco ponad połowę (54%) gazu ziemnego na świecie.

Rysunek 2. Struktura wytwarzania gazu ziemnego na świecie



Tłumaczenie: Russian Federation = Rosja; Qatar = Katar; Canada = Kanada; Germany = Niemcy; other countries = inne kraje; World = świat.

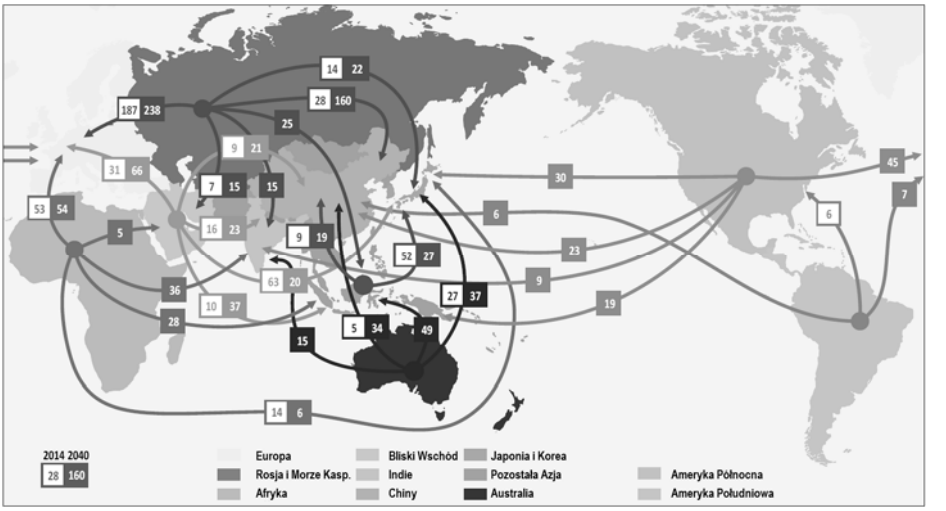
Źródło: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (2016), Energy Study 2016. Reserves, Resources and Availability of Energy Resources, BGR, Hannover, s. 46.

Niemniej jednak, jak można dostrzec na rysunku 2, pozostałe kraje wytwarzają 44% światowej produkcji, ich produkcja jest więc również istotna dla handlu i ustalania cen gazu ziemnego.

Transport gazu ziemnego na świecie

Transport gazu ziemnego, w ilościach istotnych dla kształtowania cen na poszczególnych rynkach, odbywa się przede wszystkim za pomocą rurociągów, zwanych gazociągami, ale też w coraz większym stopniu okrętami, zwanymi gazowcami, w postaci skroplonej (liquefied natural gas – LNG). Podstawowe kierunki handlu gazem ziemnym pomiędzy rejonami świata w 2014 roku (pokazano to na jasnym tle) oraz prognozę Międzynarodowej Agencji Energetycznej (International Energy Agency – IEA) na rok 2040 (widać to na ciemnym tle) obrazuje rysunek 3. Obrót gazem ziemnym pomiędzy wskazanymi rejonami świata wzrósł o 70% przez ostatnie 25 lat i zgodnie z prognozą IEA wzrośnie o kolejne 70% do roku 2040, czyli do 1 100 miliardów m3 (bcm) [IEA 2016b, s. 194].

Rysunek 3. Obrót gazem ziemnym w 2014 roku i prognoza na rok 2040



Uwaga: tłumaczenia autora; jednostki bcm = 109 m3

Źródło: International Energy Agency (IEA) 2016, World Energy Outlook (WEO) 2016, Paris, s. 195.

Według prognoz IEA, export netto gazu z Rosji ma wzrosnąć o 72% ze 178 bcm w roku 2014 do 307 bcm w roku 2040 i tym samym Rosja ma pozostać największym eksporterem netto. Przy czym procentowy wzrost importu jest znacznie większy z innych rejonów świata, szczególnie z Ameryki Północnej z 1 bcm w 2014 roku do 127 bcm w 2040 roku i Australii z 25 bcm w 2014

roku do 136 bcm w 2040 roku. Tak więc tempo wzrostu importu gazu z tych rejonów jest znacznie większe niż z Rosji, ale ilość pozostaje mniejsza. Dane te szczegółowo ukazuje tabela 1.

Tabela 1. Import gazu ziemnego w 2014 roku i prognoza IEA na lata 2025 i 2040

	Import netto w bcm (udział importu)		
	2014	2025	2040
UE	265 (63%)	374 (79%)	379 (82%)
Chiny	58 (31%)	176 (45%)	268 (44%)
Japonia i Korea	174 (98%)	144 (98%)	147 (99%)
Indie	18 (35%)	54 (57%)	100 (53%)
Azja (pozostałe rejony)	4 (05%)	29 (28%)	88 (54%)
Azja Południowo-Wschodnia	-56 (25%)	-24 (11%)	27 (10%)
Europa (pozostałe kraje)	-8 (06%)	0 (00%)	25 (16%)

Uwagi: jednostki bcm = 109 m3; wartość ujemna oznacza eksport netto w danym okresie

Źródło: opracowanie własne na podstawie International Energy Agency (IEA) (2016), World Energy Outlook (WEO) 2016, Paris, s. 196.

Największym importerem gazu ziemnego jest obecnie UE (265 bcm w 2014 roku) i według IEA pozostanie nim do końca okresu objętego prognozą (379 bcm w 2040 roku). Warto zwrócić uwagę, że maksymalny poziom importu gazu ma zostać niemal osiągnięty już w 2025 roku (374 bcm importu). Zmiany wielkości importu gazu do innych rejonów świata są zróżnicowane. Na uwagę zasługują Chiny – prognozowany jest tam wzrost importu z 58 bcm w 2014 roku do 176 bcm w 2025 roku i 268 bcm w 2040 roku. W ten sposób Chiny mają jeszcze przed 2025 stać się drugim, po Unii Europejskiej, największym importerem gazu ziemnego. Dane dotyczące eksportu gazu ziemnego przedstawiono w tabeli 2.

Obecnie największymi eksporterami gazu są Rosja (178 bcm), Bliski Wschód (117 bcm), rejon Morza Kaspijskiego (79 bcm) i Północna Afryka (53 bcm). W roku 2025 największymi eksporterami gazu netto mają być Rosja (niezmiennie na pierwszym miejscu na świecie), Bliski Wschód, rejon Morza Kaspijskiego i Australia. Według prognoz Międzynarodowej Agencji Energii (tabela 1), struktura eksportu gazu utrzyma się co najmniej do 2040 roku. Do tego czasu ma znacząco wzrosnąć eksport netto z Ameryki Północnej do 127 bcm – obecnie jest on znikomy: na poziomie 1 bcm eksportu netto w 2014 roku.

Tabela 2. Eksport gazu ziemnego w 2014 roku i prognoza IEA na lata 2025 i 2040

	Eksport netto w bcm (udział eksportu)		
	2014	2025	2040
Rosja	178 (28%)	235 (35%)	307 (40%)
Morze Kaspijskie	79 (40%)	108 (43%)	168 (49%)
Bliski Wschód	117 (21%)	134 (19%)	145 (15%)
Australia	25 (36%)	100 (64%)	136 (68%)
Ameryka Północna	1 (00%)	58 (05%)	127 (10%)
Afryka Subsaharyjska	29 (49%)	47 (51%)	79 (38%)
Afryka Północna	53 (35%)	64 (34%)	54 (23%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie International Energy Agency (IEA) (2016), World Energy Outlook (WEO) 2016, Paris, s. 196.

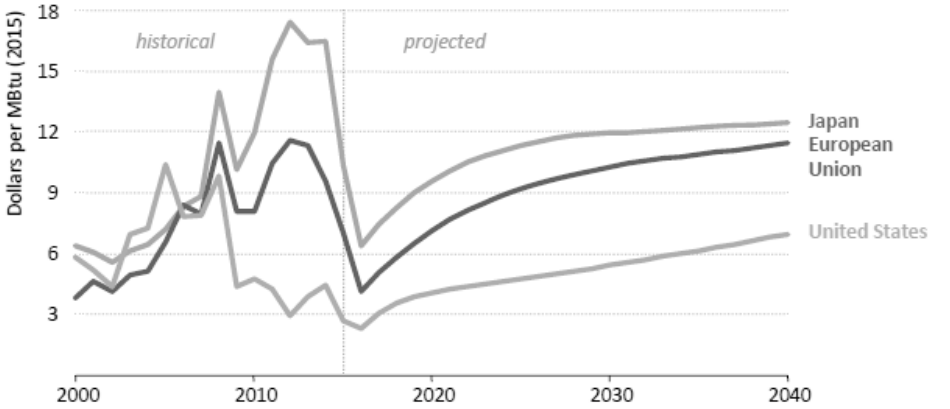
Światowy rynek i ceny gazu ziemnego

Nie istnieje światowa cena gazu ziemnego. Pomimo stałego wzrostu handlu gazem ziemnym, jego ceny pozostają rozbieżne ze względu zróżnicowane mechanizmy ustalania cen oraz stosunkowo wysokie koszty transportu, zarówno gazociągami, jak i gazowcami. Analizie poddano ceny na rynku amerykańskim (Henry Hub – węzeł infrastrukturalny w Luizjanie w rejonie Zatoki Meksykańskiej), europejskim (Unii Europejskiej) i azjatyckim (Japonii). Na rynku amerykańskim przyjęto ceny hurtowe, a w przypadku UE i Japonii ceny importu.

Ceny te są reprezentatywne dla tych rynków, chociaż w praktyce dużą rolę odgrywają również inne formy sprzedaży, szczególnie umowy bilateralne, np. Polski z rosyjskim Gazpromem. Umowy takie są zazwyczaj długoterminowe, z ograniczonymi możliwościami renegocjacji ceny, ich warunki mogą więc istotnie odbiegać od realiów rynkowych. W praktyce umowa taka jest korzystna dla kupującego i niekorzystna dla sprzedającego – w przypadku wzrostu cen na rynku i odwrotnie – w przypadku spadku cen. Innym ważnym aspektem tych umów jest zapewnienie określonej wysokości przepływów pieniężnych w długim okresie, co ułatwia podejmowanie kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych, szczególnie budowy gazociągów. Natomiast gazoporty służące do odbioru LNG, takie jak otwarty niedawno w Świnoujściu, mają zazwyczaj na celu możliwość zmiany dostawcy w zależności od cen na światowych rynkach. Możliwości te są jednak ograniczone umowami długo-

terminowymi, takimi jak wspomniana umowa pomiędzy Polską a Gazpromem.

Rysunek 4. Ceny gazu ziemnego od 2000 roku i prognoza do 2040 roku



Tłumaczenie: Dollars per MBtu = dolary za MBtu; historical = historyczne; projected = prognozowane; Japan = Japonia; European Union = Unia Europejska; United States = USA.

Źródło: International Energy Agency (IEA) (2016), World Energy Outlook (WEO) 2016, Paris, s. 49.

Według prognoz IEA, różnice w cenach gazu utrzymają się w przewidywalnej przyszłości. Wynika to ze stosunkowo dużych różnic w ilości zasobów gazu, szczególnie przemysłowych, i kosztach wydobycia w poszczególnych rejonach świata oraz stosunkowo wysokich kosztach transportu tego surowca.

Innowacje zwiększające bezpieczeństwo dostaw

Innowacje zwiększające bezpieczeństwo dostaw gazu mogą polegać na dywersyfikacji technologii wydobycia, źródeł importu i technologii transportu, regulacji prawnych i rozwiązań prawno-ekonomicznych w zakresie cen i warunków dostaw, w tym wspólnych zakupów przez poszczególne podmioty, rejony lub kraje oraz magazynowania gazu ziemnego. Innowacje umożliwiające zwiększenie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w Polsce ujęto i usystematyzowano w tabeli 3.

W minionym czasie największą innowacją zwiększającą bezpieczeństwo dostaw były gazociągi, które umożliwiły dostawy dużych ilości gazu ziemnego ze źródeł oddalonych nawet o tysiące kilometrów. Gazociągi pozostają nadal środkiem transportu dla większości gazu ziemnego na świecie, ale ich rozbu-

dowa jest długotrwała i kapitałochłonna. Co więcej, łączą tylko określone miejsca. Obecnie istotną rolę odgrywają innowacje w wytwarzaniu gazu ziemnego, szczególnie w zakresie technologii wykorzystania ogromnych złóż gazu łupkowego i zamkniętego oraz transportu skroplonego gazu ziemnego (LNG) – uniezależniającego dostawy od gazociągów.

Tabela 3. Innowacje zwiększające bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego

Obszar	Innowacja	Sposób działania	Korzyści	Przeszkody
1. Technologia wydobycia	Odwierty kierunkowe	Zmiany kierunku wiercenia np. poprzez zastosowanie krzywych łączników i/lub kierunkowo działających dysz.	Możliwość eksploatacji złóż, których eksploatacja nie była wcześniej efektywna ekonomicznie, np. złóż o małej miąższości, małej przepuszczalności.	Ograniczony dostęp do technologii i wyższy koszt w porównaniu do odwiertów jednokierunkowych.
	Szczelinowanie	Wywołanie w odwiercie wysokiego ciśnienia, zazwyczaj poprzez wprowadzenie wody z dodatkami, w celu powiększenia istniejących i tworzenia nowych szczelin.	Zwiększa przepływ gazu ziemnego i również ropy jeśli znajduje się w tym samym złożu.	Dodatkowy koszt oraz ryzyko skażenia wód gruntowych w przypadku nieprawidłowego przeprowadzenia procedury.
2. Źródło importu i technologia transportu	Budowa nowych gazociągów. Innowacja może dotyczyć technologii budowy oraz rozwiązań prawnych i ekonomicznych.	Budowa nowych gazociągów na lądzie lub na morzu.	Gazociągi umożliwiają ciągły transport stosunkowo największych ilości gazu.	Kosztowa infrastruktura i długi czas budowy. Na lądzie wymagana jest zgoda właściciela, własność lub dzierżawa ziemi, przez którą przebiega gazociąg. Na morzu wymagana jest zgoda podmiotów kontrolujących poszczególne obszary. Problematyczne może być też uzyskanie zgody władz i urzędów.

Obszar	Innowacja	Sposób działania	Korzyści	Przeszkody
2. Źródło importu i technologia transportu	Budowa portów na skroplony gaz ziemny (LNG), zwanych „gazoportami", w tym skraplanie i regazyfikacja dla potrzeb transportu statkami „gazowcami".	Skroplony (w temperaturze -162 OC) gaz ziemny zajmuje około 1/615 objętości względem warunków atmosferycznych i może być transportowany specjalnymi statkami.	Największa dywersyfikacja źródeł dostaw.	Stosunkowo kosztowna infrastruktura. Ilość przewożonego gazu jest ograniczona objętością gazowca, a ilość odbieranego gazu możliwościami portu i powiązanej z nim infrastruktury (zazwyczaj gazociągów i magazynów).
3. Regulacje prawne i rozwiązania prawno-ekonomiczne	Wprowadzanie mechanizmów rynkowych	Propagowanie wolnego rynku w obrocie gazem.	Mechanizmy rynkowe z założenia powinny skutkować obniżką cen, ale nie zawsze ma to miejsce, szczególnie z uwagi na oligopolizację lub monopolizację.	Bariery wejścia na rynek, upolitycznienie procesu decyzyjnego, często rosnące korzyści skali i monopolizacja rynków znacząco utrudniają wprowadzanie i czerpanie korzyści z mechanizmów rynkowych.
	Grupy zakupowe	Większe ilości zakupionego gazu w ramach lokalnego, krajowego lub międzynarodowego porozumienia nabywców.	Zakup dużej ilości gazu daje większe możliwości negocjowania warunków transakcji kupna-sprzedaży.	Ustalenie warunków i porozumienie nabywców może być trudne.
	Innowacyjne rozwiązania finansowe	Instrumenty finansowe (np. opcje) mogą zabezpieczyć przed negatywnymi skutkami wahań cen na rynku gazu.	Ograniczone ryzyko finansowe.	Dodatkowy koszt.

Obszar	Innowacja	Sposób działania	Korzyści	Przeszkody
4. Magazynowanie	Budowa lub rozbudowa podziemnych magazynów.	Sprężony gaz ziemny składowany jest pod ziemią.	Zmniejsza wpływ krótkoterminowych lub w zależności od pojemności, nawet długoterminowych wahań cen i ograniczeń podaży.	Uwarunkowania geologiczne i techniczne ograniczają pojemność magazynów oraz, co równie ważne, prędkość, z jaką mogą one być napełniane i opróżniane.

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym obszarem innowacji jest technologia wydobycia, szczególnie w zakresie odwiertów kierunkowych i szczelinowania. Odwierty kierunkowe obejmują zarówno zmianę kierunku pojedynczych odwiertów, jak i rozgałęzianie istniejących: na przykład rozgałęzienie jednego pionowego odwiertu na liczne poziome odwierty może zwielokrotnić ilość wydobytego gazu, szczególnie ze złóż o małej miąższości lub małej przepuszczalności [Kwilosz, s. 931], których eksploatacja nie była wcześniej efektywna ekonomicznie. Odwierty kierunkowe często stosowane są w połączeniu ze szczelinowaniem, które poprzez wywołanie wysokiego ciśnienia powiększa istniejące i tworzy nowe szczeliny. Działanie to umożliwia znaczące zwiększenie przepływu gazu ziemnego. Koszt wydobycia zasobów uwięzionych w trudnodostępnych pokładach, szczególnie o małej porowatości, jest stosunkowo wysoki w porównaniu do konwencjonalnych zasobów, ale maleje w ramach postępu technologicznego.

Często stosowaną technologią w połączeniu z odwiertami kierunkowymi jest szczelinowanie, czyli wywołanie w odwiercie wysokiego ciśnienia, zazwyczaj poprzez wprowadzenie wody z dodatkami piasku i związków chemicznych, w celu powiększenia istniejących i tworzenia nowych szczelin. Procedura ta zwiększa przepływ gazu ziemnego i również ropy, jeśli znajduje się w tym samym złożu. Wymaga to jednak poniesienia dodatkowych kosztów. Występuje też ryzyko skażenia wód gruntowych w przypadku nieprawidłowego przeprowadzenia procedury [Krupnicki et al. 2014].

Drugim potencjalnym obszarem innowacji są źródła importu i technologia transportu w ramach budowy nowych gazociągów łączących Polskę np. z Norwegią, rejonem Morza Śródziemnego [Ruble 2017] lub portów na skroplony gaz ziemny. Gazociągi mogą przebiegać na lądzie, pod powierzchnią

ziemi lub pod wodą. Rysunek 5 przedstawia mapę istniejących i planowanych gazociągów w Europie. Innowacje obejmują przede wszystkim poszukiwanie nowych, dotychczas niewykorzystanych źródeł dostaw, których liczba i cena są wystarczająco korzystne, by uzasadnić budowę gazociągu. Główną zaletą gazociągów jest możliwość ciągłego transportu stosunkowo największych ilości gazu. Wadami są przede wszystkim kosztowna infrastruktura i długi czas budowy, który często ulega dodatkowemu wydłużeniu z uwagi na trudności w uzyskaniu zgody właścicieli terenu oraz odpowiednich władz i urzędów. Dodatkową trudnością mogą być protesty grup interesów i innych interesariuszy obawiających się zniszczenia lub obniżenia wartości terenu, przez który przebiega gazociąg oraz możliwość zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

Rysunek 5. Gazociągi w Europie

Źródło: Eurogas, 2015 Eurogas – Statistical Report, http://www.eurogas.org/uploads/2016/flipbook/ statistical-report-2015, dostęp: 04.12.2017, s. 11.

W handlu na duże odległości, szczególnie międzynarodowym i międzykontynentalnym, alternatywą dla budowy gazociągów, zwłaszcza gdy staje się to niemożliwe lub nieopłacalne, jest budowa portów na skroplony gaz ziemny (LNG). Gaz ten jest skraplany w jednym porcie, poprzez schłodzenie do temperatury minus 162 stopni Celsjusza, co zmniejsza jego objętość do 1/615 objętości względem warunków atmosferycznych. Następnie może być transportowany wielkimi statkami, tzw. „gazowcami". W drugim porcie przeprowadzane jest ponowne zgazowanie i surowiec jest następnie transportowany gazociągami do odbiorców. Największą zaletę tego rozwiązania stanowi duża dywersyfikacja źródeł dostaw – gazowiec może dostarczyć gaz z dowolnego miejsca na ziemi, gdzie znajduje się port ze skroplonym gazem ziemnym. Największe wady to stosunkowo kosztowna infrastruktura, ograniczenie ilości jednorazowo przewożonego gazu do objętości gazowca i możliwości przeładunkowych gazoportu, wynikających z dostępnej infrastruktury transportowej (zazwyczaj gazociągów) i magazynowej.

Trzecim źródłem innowacji są regulacje prawne i rozwiązania prawno-ekonomiczne, głównie w zakresie wprowadzania mechanizmów rynkowych, tworzenia grup zakupowych i rozwiązań finansowych. Wprowadzanie mechanizmów rynkowych łączy się głównie z propagowaniem wolnego rynku w obrocie gazem. W Unii Europejskiej teoretycznie obowiązują mechanizmy rynkowe w obrocie gazem ziemnym. W praktyce Rosja pozostaje źródłem 44% importu, a Norwegia 33% [European Commission 2017, s. 5], co daje sumę 77% importu z dwóch źródeł. Warto wspomnieć, że w obu tych krajach większość udziałów w największych firmach w przemyśle gazowym mają skarby państwa. Tak więc można domniemać, że rządy mają duży wpływ na kształtowanie podaży i cen gazu. Główną korzyścią z szerszego wykorzystania mechanizmów rynkowych jest z założenia obniżka cen, ale nie zawsze ma to miejsce. W gazownictwie często występują korzyści skali, dlatego mechanizmy rynkowe mogą prowadzić do oligopolizacji lub nawet monopolizacji. W praktyce bariery wejścia na rynek, upolitycznienie procesu decyzyjnego, często występujące efekty skali i monopolizacja rynków znacząco utrudniają wprowadzanie i czerpanie korzyści z mechanizmów rynkowych.

Możliwe jest też stosowanie innowacji w rozwiązaniach finansowych. Zamiast tradycyjnych kontraktów długoterminowych, można na przykład zastosować opcje dla zabezpieczenia przed negatywnymi skutkami wahań cen na rynku gazu. Główną korzyścią jest w takim przypadku ograniczenie ryzyka finansowego, co jednak wiąże się z dodatkowym kosztem.

Ostatnim z kolei obszarem innowacji jest magazynowanie gazu ziemnego przez budowę lub rozbudowę podziemnych magazynów, w których składowany jest sprężony gaz ziemny. Rozwiązanie to może zmniejszyć wpływy krótkoterminowych lub w przypadku dużych pojemności magazynów, nawet długoterminowych wahań cen i administracyjnych ograniczeń podaży. Przeszkodą są uwarunkowania geologiczne i technicznie ograniczające pojemność magazynów i co równie ważne, prędkość, z jaką mogą być napełniane i opróżniane.

Zakończenie

W artykule usystematyzowano warianty i zweryfikowano pozytywnie hipotezę, że innowacje umożliwiają zwiększenie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w Polsce. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wyodrębnienie następujących wniosków:

1. Cechami charakterystycznymi spalania gazu ziemnego są znikome zanieczyszczenie powietrza i stosunkowo niska emisja dwutlenku węgla.
2. Z roku na rok wzrasta krajowe i światowe zużycie gazu ziemnego, jednak struktura krajowej podaży niewiele się zmienia i pozostaje mocno uzależniona od importu z Rosji.
3. Całkowita ilość europejskich zasobów przemysłowych gazu ziemnego jest mniejsza od rocznego światowego zużycia, można więc przyjąć, że zasoby te nie mają istotnego wpływu na ceny tego surowca na świecie – szczególnie w długim okresie.
4. Obrót gazem ziemnym wzrósł o 70% przez ostatnie 25 lat i zgodnie z prognozą IEA wzrośnie o kolejne 70% do roku 2040, czyli do 1 100 miliardów m3 (bcm).
5. Innowacje zwiększające bezpieczeństwo dostaw gazu mogą polegać na dywersyfikacji technologii wydobycia, źródeł importu i technologii transportu, regulacji prawnych i rozwiązań prawno-ekonomicznych w zakresie cen i warunków dostaw, w tym wspólnych zakupów przez poszczególne podmioty, rejony lub kraje oraz magazynowania gazu ziemnego.
6. Obecnie w wytwarzaniu gazu ziemnego istotną rolę odgrywają innowacje, szczególnie w zakresie technologii wykorzystania ogromnych złóż gazu łupkowego i zamkniętego oraz transportu skroplonego gazu ziemnego (LNG) – uniezależniającego dostawy od gazociągów.

7. Stosowane obecnie odwierty kierunkowe obejmują zarówno zmianę kierunku pojedynczych odwiertów, jak i rozgałęzianie istniejących: na przykład rozgałęzienie jednego pionowego odwiertu na liczne poziome odwierty może zwielokrotnić ilość wydobytego gazu, szczególnie ze złóż o małej miąższości lub małej przepuszczalności, których eksploatacja nie była wcześniej efektywna ekonomicznie.
8. Często stosowaną technologią, w połączeniu z odwiertami kierunkowymi, jest szczelinowanie, czyli wywołanie w odwiercie wysokiego ciśnienia, zazwyczaj poprzez wprowadzenie wody z dodatkami piasku i związków chemicznych, w celu powiększenia istniejących i tworzenia nowych szczelin. Procedura ta zwiększa przepływ gazu ziemnego i również ropy, jeśli znajduje się w tym samym złożu.
9. Potencjalnym obszarem innowacji są też źródła importu i technologia transportu w ramach budowy nowych gazociągów łączących Polskę np. z Norwegią, rejonem Morza Śródziemnego lub portów na skroplony gaz ziemny. Gazociągi mogą przebiegać na lądzie, pod powierzchnią ziemi lub pod wodą.
10. Gazoporty służące do odbioru LNG, takie jak otwarty niedawno w Świnoujściu, mają zazwyczaj na celu umożliwienie zmiany dostawcy w zależności od cen na światowych rynkach. Działania te są jednak ograniczone umowami długoterminowymi, takimi jak umowa pomiędzy Polską a Gazpromem.

Bibliografia

BP (2016), *BP Statistical Review of World Energy 2016*, BP, London.

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (2016), *Energy Study 2016. Reserves, Resources and Availability of Energy Resources*, BGR, Hannover.

Eurogas, 2015 *Eurogas – Statistical Report* [online], http://www.eurogas.org/uploads/2016/flipbook/statistical-report-2015, dostęp: 04.12.2017.

European Commission (EU) (2017), *Quarterly Report on European Gas Markets*, Volume 10 (issue 3; third quarter of 2017), Brussels.

International Energy Agency (IEA) (2016a), *Medium-Term Gas Market Report 2016*, Paris.

International Energy Agency (IEA) (2016b), *World Energy Outlook (WEO) 2016*, Paris.

Iwaszczuk N., Kowalski Z., Kulczycka J., Lichota A., Michalski M., Sas J., Soliński B. (2012), *Współczesne tendencje zmian w sektorze energetycznym*, WN AGH, Kraków.

Krupnick A., Wang Y., Wang Z. (2014), *Environmental risks of shale gas development in China*, „Energy Policy", 75 (2014), ss. 117–125.

Kwilosz T. (2014), *Zastosowanie odwiertów horyzontalnych w eksploatacji złóż i PMG*, „Nafta-Gaz", nr 12, ss. 926–931.

Michalski M. (2012), Optymalizacja decyzji inwestycyjnych w elektroenergetyce, WN AGH, Kraków.

Nieć M. (2009), *Polska i międzynarodowa ramowa klasyfikacja zasobów (UNFC) złóż kopalin stałych i węglowodorów – podobieństwa i różnice*, „Górnictwo Odkrywkowe", nr 2–3, ss. 50–57.

Państwowy Instytut Geologiczny (2017), *Surowce mineralne Polski – definicje i objaśnienia* [online], http://geoportal.pgi.gov.pl/surowce/definicje_objasnienia/definicje, dostęp: 17.10.2017.

Ruble I. (2017), *European Union energy supply security: The benefits of natural gas imports from the Eastern Mediterranean*, „Energy Policy", 105, ss. 341–353.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **261–272**

Magdalena Karolak-Michalska[1]
Społeczna Akademia Nauk
Wydział Nauk o Zarządzaniu i Bezpieczeństwie

Separatyzm donbaski jako zagrożenie bezpieczeństwa Ukrainy

Separatism of the Donbas as a Threat to Ukraine's Security

Abstract: In the first part of the article, the author concerning about the causes of Donbas separatism. It presents a number of factors influencing the emergence of separatism, and also shows its practical dimension. In the following, it refers to the social and political consequences for Ukraine caused by the war in Donbass. It shows their dimension of outward and outward. In the final remarks, the author states that the complexity of the current situation, in the light of war events and its victims, makes it difficult to build up optimistic scenarios for resolving the conflict, thus posing a serious threat to Ukraine's security.
Key words: ethnopolitc, Ukraine, Ukrainian-Russian conflict, separatism in Ukraine.

Wstęp

Czteroletnia obserwacja ukraińskiej rzeczywistości społeczno-politycznej, prowadzona w latach 2014–2018 ujawnia wieloaspektowość separatyzmu donbaskiego. Wśród dyskusji badaczy wybrzmiewają głosy, że zjawisko to jest następstwem procesów politycznych w ukraińskich partiach i jest kontynuowane jako wojna hybrydowa. Separatyzm powszechnie definiowany jako „dążenie do oderwania się części terytorium od państwa w celu stworzenia nowego odrębnego organizmu państwowego, przyłączenia tego terytorium

[1] mkarolak@spoleczna.pl

do sąsiedniego kraju lub otrzymania statusu autonomii" [*Mały Słownik Politologii* 2007, s. 149]. W przypadku Ukrainy łączy się on z badaniami i ciągle poszerzającym się katalogiem pytań o jego przyczyny, uwarunkowania, a nade wszystko próbami odpowiedzi o jego wpływ na politykę wewnętrzną państwa i relacje Ukrainy na arenie międzynarodowej, głównie z Rosją.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie głównych przyczyn separatyzmu donbaskiego, a także jego korelacji z polityką bezpieczeństwa współczesnej Ukrainy, w tym zaangażowania Rosji w ukraińskie sprawy wewnętrzne. Zakres tematyczny badań dotyczy przestrzeni terytorialno-czasowej jaką jest niepodległa Ukraina. Autorka dokonując badań niniejszej problematyki, stosuje interdyscyplinarne podejście badawcze, integrujące w sobie metody charakterystyczne dla nauk o polityce, stosunków międzynarodowych czy nauk o bezpieczeństwie.

W poszukiwaniu korzeni tendencji separatystycznych

Proces separatyzmu z reguły występuje w państwach wielonarodowych, w których pragnienia określonej grupy do oddzielenia się oraz utworzenia niepodległego państwa stają się dla niej nadrzędnym celem i są osiągalne przy pomocy różnych instrumentów – od pokojowego referendum do konfliktu zbrojnego. Wśród przyczyn separatyzmu w życiu politycznym państwa można wyodrębnić różnorodność kulturową, etniczną lub religijną. Mogą to być także sztuczne granice, które nie zostały stworzone z woli mieszkańców danego państwa [Gladii 2016, ss. 21–22]. Przejawem separatyzmu jest secesja narodowa wyrażająca się w chęci oderwania narodu i utworzenia własnego, suwerennego i niepodległego państwa lub przyłączenia się do innego podmiotu. Studia literatury wskazują, że większość definicji określa separatyzm jako działanie. Spotkać można także podejście, że jest to doktryna polityczna wspierająca odłączenie się jakiegoś terytorium. Osiągnięcie tego celu może nastąpić w drodze pokojowej, zgodnie z prawem lub nie. Z reguły występują równolegle ugrupowania separatystyczne sięgające po działania zbrojne i metody terrorystyczne oraz – w zależności od sytuacji – współpracujące lub pozostające z nimi w konflikcie odłamy umiarkowane. Organizacje skrajne dążą do niezawisłości uzyskanej poprzez oderwanie się od istniejącego państwa lub w wyniku rozpadu państwa, z kolei umiarkowane ograniczają swoje żądania do autonomii lub federalizacji [Topaczewska 2001, ss. 103–104].

W poszukiwaniu źródeł separatyzmu na Ukrainie zwraca uwagę to, że katalog jego przyczyn jest bardzo rozbudowany. Podłoża ruchu separatystycznego w 2014 roku zawierają w sobie aspekty historyczne, demograficzne, polityczne, gospodarcze, językowe, etniczne oraz kulturowe. Istotne jest także to, że geograficznie Donbas jest najdalej wysuniętym regionem na wschodzie Ukrainy. „Zarówno na Ukrainie, jak i poza nią, pole semantyczne samego określenia Donbas rozszerza się na pewną odrębną przestrzeń kulturową, którą charakteryzuje nie tyle część Ukrainy, ile ukraińsko-rosyjskie pogranicze" [Studenna-Skrukwa 2014, s. 9].

W powyższym kontekście ciekawe są analizy Andrzeja Gladii, który wyróżnia i wyjaśnia następujące podłoża separatyzmu donbaskiego:

1) **historyczne** – Donbas jako obszar tzw. Dzikiego Pola wraz z zachodzącymi w tym regionie procesami migracyjno-gospodarczymi od XV do XVIII wieku;
2) **światopoglądowe** – w ostatnich dwóch dekadach światopogląd w Donbasie można określić postulatami: a) odrzucenie narodowej (ukraińskiej) tożsamości; b) ignorowanie języka państwowego (ukraińskiego); c) zniekształcone wyobrażenie narodowej historii Ukrainy; d) gloryfikacja socjalistycznego modelu organizacji gospodarki; e) brak tradycji demokratycznych oraz samorządowych;
3) **gospodarcze** – Donbas jest głównym źródłem paliwa i energii dla centralnych i południowych regionów Ukrainy i Rosji (Rostów); w czasach ZSRR należał do Doniecko-Przydnieprowskiego regionu gospodarczego;
4) **etniczne** – w XX wieku zmieniał się skład etniczny Donbasu, a wraz z nim ilościowy stosunek Rosjan oraz Ukraińców w strukturze etnicznej regionu (w skali całej Ukrainy Rosjanie przeważali wśród pracowników umysłowych w administracji i przemyśle);
5) **społeczne** – dominującymi dziedzinami przemysłu w Donbasie jest hutnictwo, górnictwo, inżynieria chemiczna oraz mechaniczna, a pod względem ryzyka wybuchu gazu, węgla i pożarów gazowych Donbas jest jednym z najniebezpieczniejszych miejsc pracy na świecie; ludzie pracują w warunkach silnego stresu, co ułatwia regionalnym partiom kreowanie wśród społeczeństwa pseudo-wartości – jedne gloryfikując, inne tłumiąc;
6) **językowe** – język ukraiński w Donbasie stał się czynnikiem napięć; obwody charkowski, doniecki,ługański, odeski, mikołajewski, chersoński i zaporoski pozostają rosyjskojęzyczne;
7) **geopolityczne** – przez Donbas przebiegają lądowe połączenia Rosji z Krymem – droga lądowa z Rostowa nad Donem przez Mariupol, Melito-

pol do Sewastopola, a także droga lądowa łącząca Naddniestrze z Rosją – z Rostowa nad Donem przez Mariupol, Melitopol, Chersoń, Odessę do Tyraspolu;

8) **cywilizacyjne** – konflikt w Donbasie pomiędzy separatystami i ukraińskim wojskiemrozgrywa się pomiędzy różnymi światopoglądami – ukraińska armia broni idei niepodległej Ukrainy, społeczeństwa, które nie chce się włączyć ani do radzieckiej spuścizny Rosji, ani do systemu oligarchicznego, który wzmocnił się podczas rządów Wiktora Janukowycza, z kolei separatyści bronią idei powrotu do wartości sowiecko-rosyjskich w gospodarce, społeczeństwie oraz polityce [Gladii 2016, s. 25–30].

Własne badania przeprowadzone w latach 2010–2017, dotyczące źródeł separatyzmu donbaskiego nakazują doprecyzować, że wśród jego przyczyn należy wymienić również **rywalizację międzyetniczną pomiędzy narodem ukraińskim i rosyjskim.** Ma ona swoje podłoże w postrzeganiu przez Rosjan „Ukrainy jako młodszego brata Rosji". Wykształciło ono w narodzie rosyjskim przekonanie o panowaniu na ziemiach ukraińskich. Widoczny jest kontekst niedokończonej walki dwóch dyskursów, narracji historycznych, wykluczających się wyobrażeń o tym, czym jest, czym była i czym być powinna Ukraina. Te dwa wyobrażenia można określić jako ukraińskie i małorosyjskie. Pierwsze jest nazywane nacjonalistycznym, a projekt jest zasadniczo prozachodni i liberalno-demokratyczny. Jego alternatywa to projekt antyzachodni i ksenofobiczny. Cenne w powyższym kontekście są badania ukraińskiego eksperta, MykołyRiabczuka, który podkreśla, że ukraiński projekt nacjonalistyczny istotnie nie różni się od innych projektów narodowotwórczych, które zaistniały w Europie Wschodniej w XIX wieku. Projekt małorosyjski jest bardziej złożony. Pierwotnie był on odmianą regionalizmu w imperium rosyjskim, a później radzieckim. Po zdobyciu przez Ukrainę niepodległości zaczął łączyć konserwatywne cechy tradycyjnej tożsamości radzieckiej/wschodniosłowiańskiej/rusko-prawosławnej z nową tożsamością kreolską, to znaczy z tożsamością i ideologią współczesnego ukraińskiego nacjonalizmu o wydźwięku prorosyjskim. Co ważne, pierwszy z tych projektów (ukraiński) dystansuje się od dziedzictwa radziecko-imperialnego i traktuje je jako narzucone przez okupantów. Drugi (małorosyjski) zaś stara się inkorporować to dziedzictwo – ze wszystkimi jego symbolami, narracjami i stereotypami. Te dwa projekty wykluczają się, jako że pokojowe połączenie dyskursu radzieckiego z antyradzieckim jest niemożliwe. W efekcie Ukraina pozostaje polem walki dwóch przeciwstawnych ideologii, narracji, wizji przeszłości i przyszłości [Riabczuk 2015, ss. 134–135].

W świetle powyższego warto przytoczyć wnioski z badań rosyjskiej opinii publicznej w latach 1991–2015, z których wynika, że według Rosjan Ukraińcy są dla nich bratnim narodem, twierdząc jednocześnie, że Ukraina nie jest prawdziwym państwem, a ukraiński nie jest prawdziwym językiem. Wśród Rosjan czytelny jest kompleks wyższości wobec Ukrainy [Riabczuk 2015, s. 230; Russkie 2010, ss. 29–42]. Potwierdzają to również badania z 2014 roku, z których wynika, że 43% społeczeństwa rosyjskiego uznaje wprowadzenie w tym samym roku wojsk rosyjskich na Ukrainę za uzasadnione, dlatego że „Rosjanom na Ukrainie realnie grożą nacjonaliści i bandyci, i tylko wojska rosyjskie mogą ich obronić przed groźbą przemocy". Kolejne 28% zgadza się, że ludność rosyjska na Ukrainie jest szykanowana, ale skłaniają się do rozwiązania problemu środkami politycznymi. Z kolei na pytanie „Jaki byłby Pani/a stosunek do rozpadu Ukrainy?" – 4% odpowiedziało, że całkiem pozytywny, 22% – raczej pozytywny, 35% – raczej negatywny, 12% – zdecydowanie negatywny. Natomiast na pytanie „Jakie możliwe wyjście z kryzysu jest dla Pani/a do zaakceptowania?" – 43% było zdania, że oddzielenie się Krymu i, ewentualnie, obwodów wschodnich, 17% – przywrócenie systemu politycznego sprzed Majdanu, 21% – federalizacja Ukrainy przewidująca przyznanie regionom szerszych kompetencji, 2% – przyśpieszona integracja z UE. Co ciekawe, z badań Centrum Analitycznego Jurija Lewady z 2014 roku wynika, że w sytuacji, gdy Ukraina stanęła na krawędzi wojny z Rosją, znacząca liczba Rosjan (56%) wyrażała pewność, że Ukraińcy i Rosjanie są jednym narodem, i że Ukraina i Rosja powinny połączyć się w jedno państwo (28%). Z wcześniejszych badań z 1997 roku przeprowadzonych przez Centrum, wynikało, że tylko 37% rosyjskich respondentów zgodziło się z tezą, że są to dwa różne narody, a 56% zaprzeczyło jej. W 2006 roku, po pomarańczowej rewolucji, już 41% respondentów było gotowych uznać Ukraińców za oddzielny naród. Kolejne badania wskazywały, że brak gotowości większości Rosjan do zobaczenia w Ukraińcach i Ukrainie oddzielnego narodu i suwerennego państwa wypływa z ich odpowiedzi na pytanie „Czy uważa Pan/i Ukrainę za zagranicę?". Tylko 37% respondentów odpowiadało na to pytanie twierdząco, zaś 60% zaprzeczyło [Centr Levady 2016; Riabczuk 2015, ss. 217–218, 239].

Syntetyzując liczne badania, wśród głównych przesłanek ruchu separatystycznego w Donbasie wymienić należy także takie fenomeny, jak: 1) nostalgia społeczeństwa za czasami ZSRR, pragnienie silnego i paternalistycznego państwa; 2) rosyjska propaganda oraz technologie polityczne niektórych ukraińskich polityków w celu zdobycia poparcia w społeczeństwie; 3) sztucznie wytworzony

strach przed wartościami państw zachodnich; 4) podzielony ukraiński elektorat oraz opozycja niektórych siłpolitycznych do nowego rządu po Euromajdanie; 5) silne więzi na poziomie rodzinnym Ukrainy z Rosją, więzi gospodarcze (od gospodarstw domowych do konglomeratów przemysłowych, które utworzono w okresie ZSRR); 6) negatywne stanowisko Rosji wobec europejskich i euroatlantyckich dążeń integracyjnych Ukrainy; 7) oddzielenie się od jurysdykcji władz Kijowa oraz wejście na prawach odrębnego obwodu w skład Rosji [Gladii 2016, ss. 31–32].

Dopełniając obraz rozważań o przyczynach separatyzmu donbaskiego należy odnieść się również do czynnika zewnętrznego, jakim w tym przypadku jest Rosja, a także sam projekt Noworosji. Trzeba zważyć, że pomysł stworzenia nowego państwa na południowym wschodzie Ukrainy nie jest ani nowy, ani stworzony podczas protestów na Majdanie w latach 2013–2014, lecz pochodzi spoza Ukrainy. Analiza dostępnych ekspertyz pozwala zaryzykować stwierdzenie, że w przypadku tzw. Noworosji mamy do czynienia z politycznym projektem władz Kremla. „Noworosja jest ważnym elementem szerszego planu Rosji wobec Ukrainy, który zakłada jej pozablokowy status, rezygnację przez nią z integracji europejskiej, szeroką autonomię ukraińskich regionów oraz utrzymywanie Ukrainy w stanie permanentnego kryzysu gospodarczego i politycznego, co da władzom rosyjskim narzędzia wpływu na władze w Kijowie. Władze rosyjskie sugerują, iż są gotowe, jeśli to okaże się konieczne, kontynuować agresję zbrojną i dywersję, prowadząc w perspektywie do podziału państwa ukraińskiego i powołania Noworosji jako odrębnego podmiotu pod rosyjskim protektoratem. Z drugiej strony, jeśli rząd Ukrainy zgodzi się na podjęcie rozmów z separatystami i *de facto* z Rosją na temat jej postulatów, tzw. Noworosja (początkowo obejmująca obwód doniecki i ługański, a w perspektywie, w wyniku porozumienia o „federalizacji" – także pozostałe obwody południowo-wschodniej Ukrainy) pozostanie formalnie w składzie Ukrainy, faktycznie stając się podstawą i instrumentem protektoratu Rosji nad Ukrainą" [Menkiszak, Sadowski, Żochowski 2014].

W tym miejscu dodać należy, że dla władz rosyjskich potrzeba stworzenia Noworosji, jako kolejnego elementu odbudowy nowej putinowskiej Rosji, jest jedną z istotnych wytycznych polityki neoimperialnej. Głównym celem istnienia DonbaskiejRepubliki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej jest stałe destabilizowanie sytuacji na Ukrainie oraz wywieranie nacisków na władze w Kijowie w celu zmiany konstytucji i włączenia w ukraiński system polityczny dwóch autonomicznych, kontrolowanych przez Rosję bytów politycznych.

„Idealnym wariantem byłoby, gdyby oprócz uzyskania autonomii dla Donbasu, zdestabilizować Ukrainę na tyle, aby rzeczywiście w przyszłości stała się państwem rozszczepionym. Byłaby to niewątpliwie szansa na możliwość przyłączenia do Imperium kolejnych terenów" [Orzechowski 2017, s. 300].

Separatyzm w praktyce

Pochylając się nad praktycznym wymiarem separatyzmu donbaskiego i powstaniem samozwańczej Donieckiej Republiki Ludoweji Ługańskiej Republiki Ludowej, trzeba pamiętać, że natężenie przejawów separatyzmu na tym obszarze widoczne było już od początku lat 90. XX wieku. Miało ono swój wyraz m.in. w aktywności samorządów terenowych południowo-wschodniej Ukrainy, które pod pretekstem działań na rzecz uznania języka rosyjskiego za państwowy głosiły hasła nawołujące do zmiany statusu polityczno-prawnego poszczególnych obwodów. Przykładowo w 2000 roku Doniecka Rada Obwodowa zwróciła się do Rady Najwyższej Ukrainy z inicjatywą zmiany w konstytucji statusu języka rosyjskiego na państwowy, wskazując na odmienność tego obwodu od pozostałych [Horska 2008, s. 201]. Z kolei w samorządzie obwodu dniepropietrowskiego i donieckiego zwolennicy separatyzmu prowadzili politykę, której towarzyszyły hasła odłączenia ziem tych obwodów od Ukrainy (m.in. podczas obchodów Dnia Języka Narodowego oraz Dni Rosyjskiej Kultury, 21 lutego 2007 roku wybrzmiewało hasło „Wolny Donieck") [*Doneckoe Regional'noe* 2009]. Zwolennicy separatyzmu wykazywali także znaczącą aktywność na konferencjach samorządowych, przekonując o konieczności modyfikacji statusu prawno-politycznego obwodów wschodniej Ukrainy.

Hasła separatystyczne, a także tendencje neoimperialnewybrzmiewały i są nadal głoszone w niektórych programach partii politycznych, a także organizacji pozarządowych na Ukrainie. Przykładowo, w programie Partii Słowiańskiej czytamy: „Rosjanie poza granicami Federacji Rosyjskiej powinni pamiętać, że Rosja jest jedyną ojczyzną, której interesów są zobowiązani bronić. Na Ukrainie należy utworzyć partie prorosyjskie, których zadaniem byłoby przywrócenie Rosji utraconego wpływu, jaki miała w czasach radzieckich" [*Programma Slavânskoj*…2010]. Z kolei liderzy Partii Rosyjski Blok, już 23 lutego 2009 roku w Symferopolu na placu przed gmachem Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu skandowali: „Chwała wielkiej Rosji!", „Wolny Donieck!" [*Rezolûciâ mitinga*… 2009]. Podobne tendencje czytelne są także w aktywności organizacji pozarządowych. Na uwagę zasługuje to, że aglomera-

cje wschodnie stanowią wiodące centra aktywności pozarządowej społeczeństwa ukraińskiego. Są też miejscami siedzib dla wielu stowarzyszeń (np. Donieck dla Rosyjskiej Wspólnoty Obwodu Donieckiego). W programach niektórych organizacji pozarządowych, w tym reprezentujących interesy mniejszości rosyjskiej, w jawnej lub skrytej formie występują cele, które „nie służą" integralności terytorialno-politycznej państwa, a w skrajnych przypadkach w zawoalowanej formie sprzyjają tendencjom separatystycznym. Na przykład w programie Charkowskiej Obwodowej Organizacji „Za Równość Kulturowo-Językową" priorytetowo traktowana jest kwestia samodzielności gospodarczej regionów i ich administracji od władzy centralnej w Kijowie [*Programma Za Kul'turnoe*…2017]. Tego rodzaju cele programowe wzmagają podziały na część zachodnią i wschodnią państwa oraz nastroje separatystyczne w południowo-wschodniej Ukrainie.

Dodać należy, że organizacje pozarządowe przejawiające tendencje separatystyczne skupiają w swoich szeregach elity intelektualne, w tym polityków należących do partii prorosyjskich (np. AleksanderSvistunov z Partii Rosyjski Blok). Liderzy nierzadko pełnią funkcje publiczne w administracji lub sprawują kierownicze stanowiska w biznesie, co jest „wzmocnieniem" dla realizacji programowych celów.Wymowną, w kontekście aktywności organizacji pozarządowych na rzecz promocji haseł separatystycznych, jest opinia lidera jednej z organizacji mniejszości rosyjskiej AleksandraŽilina, że „dążenia odśrodkowe wschodu i południa Ukrainy to nie separatyzm, lecz normalne pragnienie, by przebudować państwo. Przekształcić je tak, żeby obronić interesy wschodniej Ukrainy (…)" [*A separatysty*… 2004].

Z obserwacji sytuacji na Ukrainie wynika, że rosyjskiej ofensywie militarnej we wschodniej części kraju towarzyszy posługiwanie się przez władze rosyjskie retoryką odwołującą się do koncepcji Noworosji, obecnej w politycznym języku części separatystów i rosyjskich nacjonalistów. Warto odnotować, że to właśnie flagę Noworosji miały rosyjskie oddziały, które 27 sierpnia 2014 roku wkroczyły do ukraińskiego Nowoazowska. Wspomnieć w tym miejscu trzeba również, że prezydent Władimir Putin w orędziu przed Zgromadzeniem Federalnym 18 marca 2014 roku, nazywał obszar walk w Donbasie „historycznym południem Rosji" [*Obraŝčenie*…2014]. Z kolei w trakcie wideokonferencji 17 kwietnia 2014 roku użył już terminu Noworosja, wymieniając jako jej części ukraińskie obwody: charkowski, ługański, doniecki, chersoński, mikołajowski i odeski [*Konferenciâ*… 2014]. Od tego czasu termin ten stał się powszechnie używany w kontrolowanych przez państwo mediachrosyjskich. Kampanię na rzecz zjednoczenia tzw. DonieckiejRepubliki Ludowej i Ługańskiej Republiki

Ludowej w konfederację Noworosji podjął też, wspierany politycznie i propagandowo przez Rosję, ukraiński polityk Oleg Cariow (do powstania konfederacji doszło formalnie w maju–czerwcu 2014 roku). Wystąpił on także, w czerwcu 2014 roku, z inicjatywą napisania przez historyków rosyjskich podręcznika historii Noworosji, co uzyskało w sierpniu 2014 roku oficjalne wsparcie przewodniczącego Dumy Państwowej Siergieja Naryszkina i Rosyjskiej Akademii Nauk. Ponadto w nocy z 28 na 29 sierpnia 2014 roku władze rosyjskie opublikowały apel prezydenta Putina „do pospolitego ruszenia Noworosji", w którym prezydent odnotował znaczące sukcesy militarne separatystów i wezwał ich, aby zgodzili się stworzyć korytarz dla bezpiecznej ewakuacji sił ukraińskich, które znalazły się w okrążeniu. Wreszcie 31 sierpnia rzecznik rządu rosyjskiego Dmitrij Pieskow stwierdził, że prezydent Poroszenko nie może prowadzić negocjacji z Rosją (która nie jest stroną konfliktu ukraińskiego), tylko z Noworosją [Menkiszak, Sadowski, Żochowski 2014].

Ciekawym wśród opinii naukowców na temat praktyk separatystycznych na Ukrainie wydaje się być głos Tadeusza A. Olszańskiego, który zwraca uwagę, że„od lutego 2015 roku trwa stan „ani wojny, ani pokoju": Ukraina udaje, że nie prowadzi wojny, lecz Operację Antyterrorystyczną, wciąż utrzymuje z Rosją stosunki dyplomatyczne i konsularne, a także rozbudowane kontakty handlowe oraz ruch bezwizowy. Bez zmian obowiązuje też traktat o przyjaźni, dobrym sąsiedztwie i współpracy z 1997 roku. Rosja z kolei udaje, że nie prowadzi wojny, tylko udziela „republikom" pomocy humanitarnej. A w incydentach zbrojnych (głównie ostrzałach artyleryjskich) niemal każdego dnia ginie lub odnosi rany kilku żołnierzy ukraińskich (o stratach separatystów i Rosjan nie ma wiarygodnych informacji). Wojna pozycyjna o niewielkiej intensywności trwa i może trwać całe lata, tym bardziej że żadna ze stron nie czuje się zmuszona do zasadniczych ustępstw politycznych" [Olszański 2017, s. 102].

Doprecyzować należy, że ludność, która zdecydowała się pozostać na obszarze samozwańczych republik w większości przypadków stoi w obliczu biedy i bezrobocia, w wielu domach brakuje podstawowych mediów. Z doniesień dziennikarzy, którym udaje się wjechać na teren republik wynika, że tamtejsi mężczyźni zarabiają pieniądze głównie w armii, a kobiety gotując, sprzątając ulice albo idąc do wojska. Średnie miesięczne pensje kształtują się następująco: lekarz, piekarz, cukiernik – 4000 rubli (ok. 230 złotych), psycholog, stolarz, szef kuchni – 2500 rubli (ok. 150 złotych). „Ługańska Republika Ludowa sprawia depresyjne wrażenie. O ile centrum Doniecka od czasu rewolty zmieniło się nieznacznie – działają tam supermarkety, kawiarnie, restauracje, kina –

o tyle puste aleje Ługańska, obudowane z obu stron wysokimi, masywnymi blokami, przywodzą na myśl rzeczywistość totalitarnego reżimu" [Faliński 2016]. Dziennikarze i badacze problematyki podkreślają, że różnice pomiędzy republikami są też widoczne na polu propagandy politycznej. W przeciwieństwie do rządzących w Donieckiej Republiki Ludowej, władze Ługańskiej Republiki Ludowej zdecydowały się na wprowadzenie cenzury treści internetowych – zablokowano na przykład ukraińskie portale informacyjne. Panuje tu też o wiele większy strach przed zamachami i prowokacjami. Co szczególnie ważne „wojna, połączona z masowymi ostrzałami dzielnic mieszkalnych i wielkimi stratami ludności cywilnej, wygnała z Donbasu przede wszystkim ludzi związanych z Ukrainą. Pozostali głównie emeryci i najsłabiej wykształceni, najmniej mobilni z robotników (to w tych grupach skupiali się nosiciele świadomości sowieckiej) oraz ludzie, którzy zaangażowali się w tworzenie separatystycznych republik" [Olszański 2017, s. 110].

Zakończenie

Powołanie Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych i związana z nimi wojna na terytorium ukraińskim niesie dla polityki bezpieczeństwa państwa, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym, szereg konsekwencji natury społecznej, gospodarczej i politycznej. Do tych pierwszych (wewnętrznych) zaliczyć można m.in.: 1) powstawanie konfliktów etnopolitycznych i ich eskalację, czego dowodem są trwające walki na obszarze południowo-wschodniej Ukrainy; 2) kolizję interesów i wartości poszczególnych grup społecznych, potęgowaną m.in. przez ich przynależność etniczną; 3) podziały polityczne związane z dostępem i partycypacją we władzy politycznej, statusem politycznym i priorytetami polityki państwa; 4) pogorszenie sytuacji gospodarczej regionu związane z działaniami militarnymi, w tym m.in. unieruchomienie ośrodków przemysłowych w Donbasie;konsekwencją wojny był spadek PKB Ukrainy o 6,3% w roku 2014 i o 10,4% w 2015 [Olszański 2017, s. 104]; 5) straty ludności – według danych po stronie ukraińskiej jest ponad 2,5 tys. zabitych i 22 tys. rannych żołnierzy oraz 6 tys. zabitych i 11 tys. rannych cywilów; straty formacji separatystycznych i rosyjskichnie są znane; liczbę uchodźców wewnętrznych szacuje się na 2–2,5 mln, w tym ok. 1,6 mln na Ukrainie, uchodźców, którzy wybrali Rosję – na 0,9 mln [Olszański 2017, s. 104];6) zachwianie bezpieczeństwa wewnętrznego - w pierwszej fazie wojny w ręce ludności cywilnej dostała się istotna ilość uzbrojenia (broń strzelecka,

ręczna broń przeciwpancerna, materiał saperski); wzmocniły się organizacje paramilitarne, których istnienie było na Ukrainie zakazane; dozbroił się świat przestępczy, a jednocześnie milicja w wielu ośrodkach przestała działać; w efekcie państwo utraciło monopol na stosowanie przemocy, a organy ścigania – kontrolę nad tym, co dzieje się w przestępczym podziemiu; 7) zagrożenie związane z dezintegracją terytorialną państwa; 8) narastające różnice regionalne i ideowe będące wyzwaniem dla ładu wewnętrznego w państwie; 9) ujawnił się istotny potencjał samoorganizacji społeczeństwa ukraińskiego, ale i jego słabość – brak tendencji do tworzenia nadrzędnych struktur, scalających wysiłek poszczególnych grup, środowisk i jednostek w skali regionalnej, krajowej.

Z kolei wśród głównych skutków zewnętrznych wymienić należy: 1) pogorszenie stosunków ukraińsko-rosyjskich i eskalację napięcia na linii Kijów-Moskwa; 2) zatrzymanie/wycofanie grupy inwestorów zagranicznych z rynku ukraińskiego, utrata pozycji Ukrainy jako stabilnego partnera handlowego; 3) zachwianie bezpieczeństwa w regionie i związane z tym następstwa polityczne, gospodarcze i militarne w stosunkach między państwami.

Przez cztery lata wojny władze ukraińskie nie wypracowały oferty politycznej dla społeczeństwa Donbasu. „Nawet jeżeli reintegracja pozwoli wyeliminować separatystyczne elity z życia społecznego, jeśli większość uchodźców wojennych wróci do miast, to sowiecka część jego ludności nie włączy się do wspólnoty obywatelskiej Ukrainy nie tylko ze względu na skutki separatystycznej indoktrynacji z ostatnich lat: ci ludzie de *facto* nigdy nie byli „politycznymi Ukraińcami" [Olszański 2017, s. 111]. Wśród badaczy pojawiają się również głosy, że dopóki władze ukraińskie nie kontrolują Donbasu, nie muszą podejmować odbudowy jego gospodarki i życia społecznego. Co ważne, i co wybrzmiewa coraz częściej w debatach o sytuacji na Ukrainie, wojna odwraca też uwagę aktywnej części społeczeństwa (choć w coraz mniejszym stopniu) od niespełnionych obietnic rewolucji godności. Jak pisał Richard Kis, niepodległość zastała Ukrainę utkwioną niefortunnie „in medias res – z jednym okiem w kulturze rodzimej, drugim zaś wpatrzonym w Rosję. (…) Ukraina jest państwem suwerennym, ale wolnym od obciążeń psychicznych, i w pełni niepodległym kulturowo stanie się dopiero wtedy, gdy uda się jej przezwyciężyć mit imperium, który wciąż jeszcze deformuje (…) ją od wewnątrz" [Kis 1998, ss. 14–15].

Budując scenariusze wydarzeń, można przypuszczać, że separatyzm w Donbasie może ulec wzmocnieniu m.in. w przypadku załamania się sytuacji gospodarczej na Ukrainie oraz ewentualnej próby zamachu stanu na obecne władze. To z kolei może przysłużyć się dezintegracji państwa. Prawdopodob-

nie region Donbasu będzie musiał otrzymać jakąś formę autonomii, gdyż w innym wypadku Ukraina nie zapanuje nad procesami separatystycznymi w państwie. Złożoność aktualnej sytuacji, w świetle wydarzeń wojennych i jej ofiar, utrudnia budowanie optymistycznych scenariuszy zażegnania konfliktu, tym samym stanowiąc poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa Ukrainy.

Bibliografia

A separatysty živut na zapade (2004), „Russkaâ Pravda", No 24(35), pp. 9–11.

Centr Levady – Analityka (2016) [online], www. levada.ru, dostęp: 10 luty 2018.

Doneckoe Regional'noe otdelenie Partii Regiono vplaniruet Den' russkogo âzyka (2009) [online], www.partyofregions.org.ua, data dostępu: 10 luty 2018.

Faliński F. (2016), *Za Republikę*, „Nowa Europa Wschodnia" [online], www.new.org.pl, dostęp: 10 sierpnia 2017.

Gladii A. (2016), *Konteksty oraz uwarunkowania ruchu separatystycznego we wschodnim regionie Ukrainy w 2014 roku*, „Refleksje" [online], nr 13 www.refleksje.edu.pl, dostęp: 15 marca 2018.

Horska N. (2008), *Aktywność narodowa mniejszości rosyjskiej na Ukrainie w latach 1991–2004*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń.

Kis R. (1998), *Final Tret'oho Rymu: rossijs'ka*, *mesijans'ka ideja na złami tysaczolit'*, Lwów.

Konferenciâ prezidenta Rossijskoj Federacii (2014) [online], www.kremlin.ru, dostęp: 16 luty 2018.

Mały Słownik Politologii (2007), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Menkiszak M., Sadowski R., Żochowski P. (2014), *Rosyjska interwencja zbrojna we wschodniej Ukrainie* [online], www.osw.waw.pl, dostęp: 11 maja 2017.

Obraŝčenie prezidenta Rossijskoj Federacii (2014) [online], www.kremlin.ru, dostęp: 12 stycznia 2017.

Olszański T. A. (2017), *Ćwierćwiecze niepodległej Ukrainy. Wymiary transformacji,* Prace OSW, nr 64.

Orzechowski M. (2017), *Noworosja jako element postzimnowojennego modelu reintegracji na obszarze poradzieckim* [w:] Furier A. (red.), *Czas przemian po rewolucji godności,* Wydawnictwo FNCE sp. z o.o., Poznań.

Programma Za Kul'turnoe âzykovoe ravnprave (2017) [online], www.rus.in.ua, dostęp: 30 maja 2017.

Programma Slavânskoj Partii (2017) [online], www.rus.in.ua, dostęp: 15 grudnia 2017.

Rezolûciâ mitinga Partii Russkij Blok (2009) [online], www.rblok.org.ua, dostęp: 30 maja 2017.

Riabczuk M. (2015), *Ukraina. Syndrom postkolonialny*, KEW, Wrocław-Wojnowice.

Russkie i ukraincy: kto my? (2010), „Ukraina. Innfomacionno-analitičskij monitoring", nr 9, ss. 7–11.

Studenna-Skrukwa M. (2014), *Ukraiński Donbas. Oblicza tożsamości regionalnej*, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań.

Topaczewska M. (2001), *Separatyzmy narodowe w Europie Zachodniej*, „Studia Europejskie" 1, ss. 101–119.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **273–293**

Jerzy Będźmirowski[1]
Akademia Marynarki Wojennej

Brytyjska polityka zagraniczna i bezpieczeństwa wobec nowych państw nadbałtyckich w latach międzywojennych

British Foreign and Security Policy Towards the new Baltic States in the Interwar Period

Abstract: The end of World War I, peace treaties signed there, and the creation of the League of Nations, were meant to ensure peaceful co-existence of the international community. The very same allied powers, which during the peace conference in Paris, France, determined the creation and the shape of borders of both new and existing states, assumed the role of guarantors of such co-existence. In execution of the role they imposed on the perpetrators of that horrific war a number of limitations, mainly with respect to armaments. It is noteworthy that the allied powers barred Bolshevik Russia from talks which was tantamount to its exclusion from political life on the European continent.

As it has turned out, that great body of politicians and policy-makers did not avoid mistakes which in diplomacy â just like in football, to use the famous adage â could, and in fact did, come back to haunt them. The whole world, and Europe in particular, after twenty years full of political turmoil both at the state and regional levels, learned that whatever is covered by and signed to in the multilateral or bilateral agreements entails responsibility. Unfortunately Poland was among the countries that learned their responsibility the hard way, and it paid a huge price for such tuition.

The interwar years were a time when Poland was trying to find its place on the political and military map of the continent of Europe, knowing well that the only potential ally to back its maritime security up was either the United Kingdom or France. Sadly, the choice finally made proved somewhat unfortunate. At this point, the following question must be asked: If not them, then who? Even in hindsight, to answer this question is not an easy task; enough to say that the

[1] jerzybedzmirowski24@wp.pl

political and military situation in the Baltic Sea region in the interwar period was extremely complex. The Polish Ministry of Foreign Affairs enjoyed little room for maneuver in its search for allies. Someone once famously said that the allies should be first sought in one's neighborhood, but the saying was unknown to the then Polish decision-makers. The effects of their actions proved disastrous for Poland as tested by, and unsurprisingly so, the leaders of the neighboring states, that is Germany and the Soviet Union.
Key words: foreign and security policy, Baltic sea region, interwar period, United Kingdom, Soviet Union.

Wprowadzenie

Wielka Brytania, od momentu zakończenia I wojny światowej, w swojej polityce zagranicznej była niestabilna. Ta jej niestabilność z czasem okazała się bardzo bolesna, szczególnie dla państw nowopowstałych w basenie Morza Bałtyckiego. Te państwa powstały po upadku, rozpadzie dwóch potężnych monarchii. Praktycznie dotychczasowi gospodarze nie pozostawili im nic, co mogłoby im pomóc w rozwoju gospodarczym, a także budować ich bezpieczeństwo. Znalazły się one pod większym lub mniejszym wpływem, tzw. mocarstw przegranych, ale posiadających zdecydowanie większy potencjał gospodarczy i militarny. Państwa przegrane nie pogodziły się z decyzjami zwycięzców, a co ciekawe, znalazły zrozumienie (Niemcy) w ich oczach. Brytyjczycy, którzy posiadali wszystkie instrumenty niezbędne do budowania bezpieczeństwa w Europie, a szczególnie państw nowopowstałych, rozpoczęli przy pomocy dyplomacji prowadzenie niezbyt czytelnej walki z tymi państwami. Arogancja ówczesnego brytyjskiego premiera w stosunku do Polski, później Estonii czy też Finlandii, pokazała twarz polityczną tego państwa. Jego następca był również zainteresowany odsunięciem potencjalnego konfliktu jak najdalej od Wyspy.

Brytyjska polityka bezpieczeństwa w stosunku do powstałych państw nadbałtyckich w latach 20. XX wieku a ich oczekiwania

Rozmowy paryskie (pokojowe) pokazały, że państwa sojusznicze nie posiadały koncepcji na budowanie nowego ładu na kontynencie europejskim. Zarówno Stany Zjednoczone, jak i Wielka Brytania nie potrafiły zaprezentować wspólnej wizji wobec nowopowstałych państw. W sprawie przyszłych granic dla tych państw zaproponowano dosyć nietypowe rozwiązanie, a mianowicie, każde z tych państw miało przedstawić własny punkt widzenia w tej kwestii. Analizą

miała zająć się Komisja Ekspertów, która miała przedstawić propozycje do zaakceptowania Wielkiej Czwórce [Kitchen 2009, s. 50].

Wraz z zakończeniem I wojny światowej i upadkiem trzech potężnych monarchii, na mapie Europy pojawiło się kilkanaście nowych państw. Wśród nich kilka w basenie Morza Bałtyckiego: Polska, Litwa. Łotwa, Estonia oraz Finlandia. Procesy tworzenia kształtów ich terytoriów wymagały czasu, a także akceptacji państw sojuszniczych, którzy w tym celu powołali m.in. Radę Ambasadorów. Wiadomo było, że przed nowopowstałymi państwami stało wiele zadań do wykonania. Trudno dziś określać priorytety – każde państwo miało własne. Połączyło je budowanie wspólnego bezpieczeństwa przed zagrożeniem ze strony Niemiec i Rosji bolszewickiej. Nowopowstałe państwa (za wyjątkiem Polski) w początkowym okresie odgrywały ważną rolę w stosunkach z Niemcami, ponieważ o ich powstaniu zdecydowały w przeważającej części sukcesy armii niemieckiej na froncie wschodnim [Dębski 2007, s. 66].

Zarówno Niemcy, jak i Rosja nie do końca akceptowali to, co się stało na kontynencie europejskim po czerwcu 1919 r. Niemcy zostali uznani za sprawców wojny i nałożono na nich obowiązek świadczenia reparacji wojennych, a Rosja za sprawcę rewolucji – była wielkim nieobecnym przy podpisywaniu traktatu wersalskiego (zdaniem niektórych badaczy tego okresu był to kardynalny błąd Sojuszników). Dodatkowo Rosja bolszewicka zdawała sobie sprawę, że wiele ustaleń, które zapadły podczas konferencji wersalskiej, dotyczących przyszłości Niemiec, było konsensusem państw zwycięskich. Ten konsensus czy też kompromis miał, według strony rosyjskiej, co było słuszną interpretacją, służyć po pierwsze uniemożliwieniu odtworzenia w przyszłości niemieckiego potencjału bojowego, a po drugie, stanowić bufor przed ekspansją bolszewizmu na Europę [Simms 2015, ss. 358–359].

Nowej rzeczywistości terytorialnej Europy miała przyglądać się i natychmiast reagować w sytuacjach ekstremalnych, Liga Narodów, której siedzibą była Genewa (do Ligi nie przyjęto wspomnianych powyżej państw: Niemiec i Rosji). A jak przedstawiała się sytuacja w basenie Morza Bałtyckiego w pierwszym okresie po zakończeniu działań wojennych? Nie dla wszystkich państw zakończenie wojny było powrotem do morza. Zarówno Dania, jak i Szwecja, nie utraciły dostępu do niego i dlatego też kontynuowały swoją politykę gospodarczą wykorzystując potencjał portowy [Cieślak 1977]. Zasadniczo największe porty tych państw nie zostały zniszczone przez działania wojenne, co pozwoliło im prawie natychmiast uruchomić działania handlowe z wykorzystaniem portów i floty handlowej. Także Niemcy, sprawcy wybuchu tej wojny,

po jej zakończeniu, pomimo nałożenia na nich restrykcji, korzystali z własnych portów do działalności gospodarczej. Zasadniczo największą misję spełniały porty: Hamburg i Brema, a z portów bałtyckich Szczecin [Dopierała 1978]. Werdykt wersalski sprowadził niemiecką flotę wojenną do takich rozmiarów, ze nie przedstawiała dużej wartości bojowej dla flot alianckich. Pozostawiał ją jednak na tyle silną, aby mogła zablokować Cieśniny Bałtyckie i panować na Bałtyku. Przeoczenie (raczej celowe działanie Brytyjczyków) tej okoliczności wpłynęło na fakt, że Bałtyk, pomimo klęski Cesarstwa Niemieckiego w 1918 r., pozostał z punktu geopolitycznego nadal wewnętrznym morzem niemieckim. W tej konfiguracji, można stwierdzić, że żaden zakaz zabraniający Niemcom posiadania floty wojennej nie mógł być skuteczny, dopóki będą one miały strategiczne i taktyczne warunki dla jej wykorzystania. Zdaniem ówczesnych analityków, „pozbawienie Niemiec baz morskich, względnie stworzenie okoliczności uniemożliwiających praktycznie ich obronę – będzie najlepszą gwarancją dochowania przez nich w przyszłości rozbrojenia morskiego, w każdym razie tak długo, aż nie odzyska teoretycznego status quo" [Archiwum Marynarki Wojennej, Sprawozdania i raporty informacyjne PW w Londynie, sygn. 231/52/18, Bałtyk a bezpieczeństwo Europy – Archiwum Ministerstwa Przemysłu Handlu i Żeglugi, dział spraw morskich, B. rządu emigracyjnego w Londynie, ss. 288–289].

Należy wspomnieć również o Rosji bolszewickiej, której dotychczasowe porty handlowe na Bałtyku – ze względu na wydarzenia wewnętrzne, jak i zewnętrzne – nie były gotowe do prowadzenia szeroko rozumianej działalności handlowej. Po drugie, najważniejsze państwa świata zawiesiły współpracę z tym krajem. Niemniej, dokonując analizy drogi bałtyckiej dla ówczesnej Rosji bolszewickiej, trzeba pamiętać o geografii odpowiednich obszarów tego państwa. W przeciwieństwie do krajów nadbałtyckich, dla których Cieśniny Bałtyckie stanowiły jedyne wyjście na Morze Północne (Kanał Kiloński na innych zasadach), Rosja, dzięki swym portom w Murmańsku i Archangielsku, mogła utrzymywać kontakt, nie korzystając z Bałtyku.

Nie można pominąć szczególnej roli Danii. Leżąc u wejścia na Bałtyk i zamykając wschodnie ujście Kanału Kilońskiego, Bełty, Sund oraz wyjście na Kattegat, a więc na szlaku łączącym Morze Bałtyckie z Północnym, odgrywa podobną rolę, jak Egipt w stosunku do Kanału Sueskiego, względnie Panama w odniesieniu do Kanału Panamskiego. Mimo kontroli dróg morskich o światowym znaczeniu strategicznym, żaden ze wspomnianych krajów nie posiada jednak środków dla ugruntowania niezależności swego kluczowego położe-

nia. Zarówno Egipt, jak i Panama czerpią poważne zyski gospodarcze ze swych wyjątkowych warunków geograficznych.

Inaczej dostęp do Bałtyku odbierały nowopowstałe państwa, dla których była to szansa szybkiego odbudowania potencjału gospodarczego, a także wejścia w rozwijający się handel morski, szczególnie z Europą Zachodnią. Niestety nie wszystkie te państwa otrzymały w „spadku" po zaborcach dobrą infrastrukturę portową. Ale wielką pomoc w tym zakresie zaczęły oferować państwa spoza basenu Morza Bałtyckiego, posiadające interesy w tym rejonie, Wielka Brytania i Francja. Wielka Brytania podjęła również działania militarne, których celem było wyeliminowanie zagrożenia dla Łotwy i Estonii, a później Litwy, ze strony Rosji bolszewickiej w czasie tzw. wojny domowej.

Po Wielkiej Brytanii kolejnym „mocarstwem" była Francja. Jej polityka wyczekiwania na rozwój sytuacji w Rosji bolszewickiej, z powodu zbyt dużego kapitału pozostawionego tam przed rewolucją i szansą na jego odzyskanie, nie była dobrze odbierana, szczególnie przez nowopowstałe państwa [Kitchen 2009, s. 48], za wyjątkiem Polski.

Przedstawiając sytuację w basenie Morza Bałtyckiego w pierwszych miesiącach po zakończeniu wojny, nie można zapomnieć o Cieśninach Bałtyckich. To one zapewniały (zapewniają) wyjście i wejście okrętom wojennym i statkom handlowym na Bałtyk z Morza Północnego, i odwrotnie. Ich neutralnością zainteresowane były państwa nadbałtyckie, gdyż w planach gospodarczych tych państw miały odgrywać ważną rolę. Zakończona pierwsza wojna światowa pokazała kruchość zasady neutralności Cieśnin Bałtyckich. Dla państw nadbałtyckich budujących swój niepodległy byt, wolny dostęp do Bałtyku był gwarantem rozwoju gospodarczego i bezpieczeństwa. Problem ten mógł się pojawić w momencie zawirowań politycznych na kontynencie europejskim, ze szczególnym uwzględnieniem państw tego basenu. H. Strasburger napisał: „Kwestia wylotów Morza Bałtyckiego, a więc w pierwszej linii sprawa cieśnin duńskich nie może być obojętna dla Polski. Wszak jest ona drugim etapem polskiego dostępu do morza" [Strasburger 1939, s. 40].

Praktycznie kilka tygodni po odzyskaniu niepodległości, późną jesienią 1918 roku nowopowstałe państwa nadbałtyckie: Polska. Litwa, Łotwa, Estonia i Finlandia uznały, że należy skonsolidować swoje działania polityczne i gospodarcze, a w niedalekiej przyszłości militarne. Ze względu na obecność Polski w tej potencjalnej organizacji, swoje zastrzeżenia wnosiła Litwa. Co było powodem takiego stanowiska? Próbuje to wyjaśnić Jonas Vaičcenonos: „[…] w latach dwudziestych doktryna wojenna Litwy praktycznie przewidywała

tylko jednego wroga – Polskę i przeciwko niej planowano ewentualne działania zbrojne. Sytuacja ta odzwierciedlała się w tezach głoszonych przez polityków, a także ówczesnych planach wojskowych" [Vaičcenonos 2002, s. 70]. Mieli powód – barbarzyńską akcję gen. Lucjana Żeligowskiego[2]. W 1931 r. podobne działania, również wynikające z braku subordynacji do swojego cesarza (taka wersja obowiązywała dla społeczności międzynarodowej), przeprowadziły wojska japońskie, uderzając na Mandżurię i tworząc Księstwo Mandżuko.

Zasadniczo wszystkie państwa, w większym lub mniejszym zakresie, odzyskały niepodległość po upadku cesarstwa rosyjskiego. Były one do tego czasu terytoriami cesarstwa i obawiały się ponownego podporządkowania, tym razem Rosji bolszewickiej. Przywódcy tych państw zdawali sobie sprawę, że odbudowa tożsamości i suwerenności, a także rozwój gospodarczy mogą się zrealizować tylko w jedności. Próbowano pozyskać do tej szerokiej współpracy Danię, Szwecję i Norwegię, ale rządy tych państw uznały, że nie będą zawiązywały żadnych porozumień politycznych, gospodarczych i militarnych, które mogą zostać odczytane przez Niemcy czy Rosję jako skierowane przeciw nim. Chciały współpracować ze wszystkimi państwami w basenie Morza Bałtyckiego [Łossowski 1982; Skrzypek 1972; Lewandowski 1998; Pullat 1998; Czechowski 2009; Cieślak 1977, s. 163].

Dla „podnoszących się" państw ważnym zadaniem było pozyskanie mocarstwa jako gwaranta ich bezpieczeństwa. Estonia rozpoczęła zabiegi dyplomatyczne w Wielkiej Brytanii. Pierwsza reakcja Brytyjczyków była pozytywna, lecz nie trwała ona długo. Przyczynę stanowił brak zgody brytyjskich parlamentarzystów na udział ich floty wojennej w potencjalnym konflikcie na Bałtyku. Strona estońska, rozczarowana taką reakcją, musiała pod naciskiem Rosji podpisać z nią porozumienie, niezbyt korzystne dla Estonii. W dokumencie tym pojawił się zapis, w którym układające się strony zobowiązały się do nietworzenia na ich terytoriach baz wojskowych dla obcych wojsk. Tym samym, w przyszłości, gdyby Związek Bałtycki chciał budować swoje bazy wojskowe na terytoriach państw – członkowskich, nie można by było tworzyć ich w Estonii [Będźmirowski 2012, s. 76]. Można jednoznacznie stwierdzić, że Brytyjczycy postępują zgodnie z kolejną maksymą, którą przywołał J. Rummel:

[2] Operacja wojskowa, przeprowadzona w październiku 1920, podczas której generał Lucjan Żeligowski, upozorowawszy niesubordynację wobec Naczelnego Wodza Józefa Piłsudskiego, zajął Wilno i jego okolice, proklamując powstanie Litwy Środkowej, która następnie została przyłączona do Polski. W istocie akcja ta została przeprowadzona na polecenie Marszałka.

„Przy tem należałoby zawsze pamiętać o tem, że Anglija nie żywi nigdy nienawiści do innych narodów, lecz dba wyłącznie o swoje interesy i wszystko znosi im w ofierze. W ten sposób, grając na sprzecznych interesach innych państw i narodów, Anglja mogłaby wykorzystać sytuację w swych własnych interesach" [Rummel 1925, s. 24].

Estonia nie była jedynym państwem, które zostało zmuszone przez Brytyjczyków do podpisania tego typu porozumień z Rosją bolszewicką. Wynikało to z faktu, że państwa zachodnie nie przejawiały zainteresowania problemami nowopowstałych państw, a Rosja konsekwentnie realizowała politykę odbudowania imperium. Efektem nacisków Brytyjczyków były podpisane traktaty pokojowe z Litwą – 12 lipca 1920 r., Łotwą – 1 sierpnia 1920 r. oraz z Finlandią – 14 października 1920 r. [Lapter 1963, s. 5].

Nie można zapomnieć o działaniach na Białorusi, które zainicjowała Rosja bolszewicka już w lutym 1919 r. Wykorzystała ona niestabilną sytuację polityczną i utworzyła Litbieł, czyli wspólną republikę składającą się z dwóch krajów – Białorusi i Litwy. Celem jej było zablokowanie polskiej idei federacyjnej i pokazanie społeczności międzynarodowej, że Polska jest agresorem i za wszelką cenę chce sobie podporządkować lud białoruski i litewski [Marples 2006, s. 94]. Niewątpliwie tzw. ukrytym celem była destabilizacja Związku Bałtyckiego, a szczególnie wyrzucenie z niego Polski. W tych działaniach dominowała cały czas Litwa. Już w styczniu 1920 r., podczas spotkania tzw. organizacyjnego przyszłego Związku, które miało miejsce w Helsinkach, doprowadziła do sporu ze stroną polską. Litwa zażądała uznania Polski za największego wroga państw nadbałtyckich. Kolejny „występ" przeciwko Polsce miał miejsce w sierpniu 1920 r., a więc w najważniejszym momencie wojny polsko-bolszewickiej. Spotkanie państw przyszłego Związku (państwa nadbałtyckie oraz przedstawiciele Ukrainy i Białorusi) odbywało się w Buldurii koło Rygi. To właśnie podczas tego spotkania Litwa uznała, że jest zainteresowana podpisaniem sojuszu obronnego, a z Polską dopiero, gdy podpisze pokój z Rosją Radziecką [Łukasik-Duszyńska 2008, ss. 188–189]. Zapewne pojawi się pytanie: Dlaczego wcześniej wymieniono Wielką Brytanię jako głównego „sprawcę" podpisanych porozumień państw nadbałtyckich z Rosją bolszewicką, a także poróżnienia Litwy i Polski? Na tak postawione pytanie w sposób jednoznaczny odpowiada Maria Nowak-Kiełbikowa: „Londyn pogodzony ze zwycięstwem bolszewików w Rosji był przeciwny zbliżeniu Rzeczypospolitej z państwami bałtyckimi. Chciał przywrócenia stosunków handlowych z Moskwą (później podobne działania będzie realizowała Francja – przyp. J.B.) i dlatego zachęcał

te kraje do podpisania osobnych traktatów pokojowych z Rosją Radziecka, korzystną dla tej ostatniej. Dążył do stabilizacji sytuacji umożliwiającej powstanie federacji bałtyckiej, ale bez Polski, która miałyby znajdować się pod wpływem Londynu, dzięki czemu miałby bazę wypadową na rynek rosyjski" [Nowak-Kiełbikowa 1975, s. 166, 170–172]. Czyli można jednoznacznie stwierdzić, że miał nastąpić powrót do relacji handlowych angielsko-rosyjskich, które na dużą skalę rozwinęły się już w drugiej połowie XVI wieku, o czym wspomniałem w pkt. 1 tego artykułu.

Ale to nie koniec działania rządu brytyjskiego przeciwko Polsce. Kolejny incydent miał miejsce podczas konferencji w Genui (10 kwietnia–19 maja 1922 r.), kiedy to ówczesny (nienawidzący Polski) premier Wielkiej Brytanii Dawid Lloyd George, po raz kolejny podjął próbę skłócenia państw nadbałtyckich (nowopowstałych). Zasugerował natychmiastowe rozwiązanie problemu granicznego polsko-litewskiego. Został zaskoczony natychmiastową negatywną reakcją nie tylko państw „zainteresowanych" oraz państw nadbałtyckich, ale co gorsza, dezaprobatą Francji, Belgii i Małej Ententy [Nowak-Kiełbikowa 1975, ss. 378–382]. Z końcem 1922 r. odszedł ze stanowiska premier Lloyd George. Wówczas m.in. działania polskiej dyplomacji doprowadziły do definitywnego uznania polskich wschodnich granic przez Brytyjczyków, co miało miejsce w marcu 1923 r. Od tego momentu Polska miała pełne prawo do budowania administracji na wschodnich terenach. W tym miejscu należy zacytować słowa ówczesnego dyplomaty brytyjskiego Harolda Nicolsona: „Lloyd George był znakomitym twórcą polityki zagranicznej, to jednocześnie żałosnym jej wykonawcą" [Łukasik-Duszyńska 2008, s. 199].

W tym „zamieszaniu", które trwało praktycznie od początku 1920 r., nie można zapomnieć o błędach polskiej dyplomacji w relacjach z państwami nowopowstałymi – nadbałtyckimi. Kwestia wspomnianego wejścia gen. L. Żeligowskiego do Wilna w październiku 1920 r. nie tylko zaogniła relacje polsko-litewskie, ale także polsko-łotewskie. Pojawiły się kolejne problemy z uznawaniem przez Polskę de iure Łotwy i Estonii, a potem uznanie Litwy de iure przez Łotwę i Estonię. To doprowadziło do obniżenia pozycji Polski wśród tych państw. Zachowanie rządu polskiego, charakteryzujące się takimi wpadkami, musiało skutkować wygaszaniem energii w zakresie budowania Związku Bałtyckiego. Te państwa raczej nie zakładały, że będą mogły wspólnie z Polską budować swoją przyszłość gospodarczą i bezpieczeństwo. Raczej uważały ją za państwo nieprzewidywalne w polityce zagranicznej. Potwierdzeniem tego było realizowanie własnej polityki m.in. przez Estonię i Łotwę

w stosunku do Niemiec i ZSRR. Państwa te podpisały między sobą porozumienia dotyczące możliwości transportu kolejowego z Niemiec do ZSRR, bez zapisu o zakazie transportu materiałów militarnych [Łossowski 1982, s. 45].

Sytuacja uległa więc zdecydowanej zmianie, co niewątpliwie wpłynęło na podjęcie analiz wojskowych przez polskich sztabowców, ze szczególnym zwróceniem uwagi na sytuację w basenie Morza Bałtyckiego. Był to memoriał zatytułowany Polityka bałtycka, opracowany przez gen. dyw. Stanisława Hallera, szef Sztabu Generalnego. W nim czytamy: „Opierając się zasadniczo na uchwale Rady Ministrów z 19.1.1922 r. w sprawie polityki bałtyckiej, melduję: Konwencja wojskowa z Łotwą i Estonią leży w naszym interesie, o ile do tego sojuszu wciągniemy Litwę. Dopóki Litwa się do tego sojuszu wciągnąć nie da, nie należałoby się z tym państwami ściśle wiązać. Nie leży w naszym interesie, by Finlandia do tej konwencji przystąpiła, bo Finlandia w razie wojny z Rosją o ofensywie nie myśli, a defensywa nam pomocy nie daje. Na konferencji warszawskiej wysunąłem postulat utrzymania ciągłości państw bałtyckich. Nie dopuścić do izolacji politycznej Polski". W dalszej części tego raportu autor wskazał na dodatkowe problemy wynikające z wdrażania przez państwa nadbałtyckie niezależnej polityki zagranicznej, w tym bezpieczeństwa morskiego, co nie zawsze było zbieżne z oczekiwaniami Polski: „Postulaty Sztabu Generalnego na konferencji nie zostały osiągnięte. Nie ułożono się do rozmów wojskowych i nie udało się też odciągnąć Łotwy i Estonii od rozmów z Rosją. Wina była po stronie państw bałtyckich, które z góry pokazywały odporność w tym kierunku. Reprezentant Łotwy po powrocie do Warszawy powiedział: „…że wpływy rosyjskie na Łotwie są tak silne, ze pionowa orientacja w Łotwie [Estonia-Łotwa-Polska] przechodzi niechybnie w poziomą [Łotwa-Rosja, Estonia-Rosja] i że dyplomacja polska powstrzymać tego nie potrafi. Sytuacja jest zła" [Archiwum Akt Nowych, dalej AAN, sygn. AII/118, Attachaty, Polityka polsko-bałtycka. Ocena przygotowana przez szefa Sztabu Generalnego, gen. dyw. S. Hallera dla MSWojsk. Z dnia 15 marca 1924 r., s. 428, Będźmirowski 2012, s. 94].

Pod wpływem tych wydarzeń oraz wewnętrznych problemów w Finlandii, stworzenie Związku Bałtyckiego w postaci zakładanej podczas pierwszego spotkania, a także budowanie w przyszłości sojuszu polityczno-militarnego, stawało się nierealne. Polska zaczęła zdawać sobie sprawę z faktu, że nie będzie sojuszu polityczno-militarnego. Jednoznacznie stwierdzono, że Polska w wypadku konfliktu z ZSRR nie może liczyć na pomoc militarną państw nadbałtyckich. Stanowisko takie zostało przygotowane przez MSZ w oparciu na danych z analizy sytuacji politycznej w basenie Morza Bałtyckiego, co miało

miejsce w 1924 r. W tym dokumencie czytamy: „[…] najpoważniejszą przeszkodą dla rządu sowieckiego, w realizacji polityki zagranicznej celem odzyskania swoich wpływów w Europie Wschodniej, jest Polska […] Stąd podejmowane są przeciwdziałania na polu dyplomatycznym w tym rejonie" [AAN, sygn. A II/118, Attachaty, Ocena stosunków polsko-sowieckich dokonana przez MSZ Polski w dniu 11 czerwca 1924 r., ss. 490–500].

Ostatnie spotkanie reprezentantów Polski, Łotwy, Estonii i Finlandii odbyło się w Helsinkach w styczniu 1925 r. Zdaniem Andrzeja Skrzypka, po tym spotkaniu nastąpiło „ochłodzenie" dotychczasowych reakcji pomiędzy tymi państwami, co doprowadziło do jego „wygaszenia" [Skrzypek 1972, ss. 253–256]. Na Bałtyk, z roku na rok sytuacja Polski stawała się coraz bardziej niebezpieczna. Od 1922 roku, do „gry" na arenie międzynarodowej wróciły Niemcy (Republika Weimarska) oraz Rosja Radziecka, późniejszy Związek Radziecki. Powoli, ale sukcesywnie robiły wszystko, aby na tym akwenie odtworzyć swoje floty wojenne. Różnica między nimi a Polską polegała na tym, że one rozumiały zasadność posiadania floty wojennej, w przeciwieństwie do rządu polskiego.

W październiku 1925 roku w Locarno premier Wielkiej Brytanii, premier Francji i kanclerz Niemiec zawarli pakt o nieagresji między Paryżem, Berlinem i Brukselą gwarantowany przez Londyn i Rzym [Mularska-Andziak 1999, s. 50]. Niestety uzgodnienia te dotyczyły tylko Zachodu, natomiast Wielka Brytania odmówiła rozszerzenie swych gwarancji na Europę Wschodnią i Środkową. Francja, dzielny sojusznik Polski, odwróciła się od Polski, proponując zawarcie z Niemcami paktu bilateralnego, bez tzw. parasola. To ewidentny przykład traktowania Polski przez Francję w świetle porozumienia z lutego 1921 r. Uważam, że nie powinno używać się słowa „sojusz", gdyż nie miało to nic wspólnego z definicją tego pojęcia. To była podpisana współpraca. Jeszcze dalej posunął się premier Wielkiej Brytanii, oświadczając: „Żaden rząd brytyjski nie poświęci kości jednego brytyjskiego grenadiera dla obrony Polski" [Simms 2015, s. 375]. Postawę Francji w tym dokumencie negatywnie ocenił senator Alexandre Millerand (wcześniej, minister spraw zagranicznych, później prezydent, a także premier Francji). W 1929 r. stwierdził: „[…] w pewnym momencie polityka zagraniczna Francji uległa groźnemu odchyleniu. Stało się to w lutym 1925 r., kiedy Niemcy, krzyżując dyskusje toczące się wówczas pomiędzy Francją, Belgią a rządem konserwatywnym angielskim, zaproponowały rozpoczęcie rokowań mających ograniczyć się do granic zachodnich, z wykluczeniem granicy wschodniej. Wówczas powinniśmy byli odpowiedzieć Niemcom, że gotowi jesteśmy wszcząć z nimi negocjacje, mające na celu

utrwalenie stanu rzeczy z wojny zrodzonego, ale nie możemy w żadnym wypadku zgodzić się na rozróżnienie pomiędzy granicami zachodnimi a wschodnimi. Dlaczego? Bo godząc się na to od razu stawialiśmy naszych sojuszników w położeniu podrzędnym. Nam dawano bezpieczeństwo, ale nie im" [Ordon 1996, s. 41; Będźmirowski 2012, s. 165]. A. Eden udzielił odpowiedzi na pytanie o reakcję Brytyjczyków: "W 1927 r. spotkania Arystydesa Brianda (premier Francji), Gustawa Stresemanna (minister spraw zagranicznych Niemiec) i Austena Chamberlaina (premier brytyjski), były głównymi wydarzeniami. […] Briand przybył do nas na obiad. […] w czasie tej sesji gościliśmy na śniadaniu Stresemanna" [Eden 1970, s. 12 i 13]. To potwierdza tezę, że relacje między tymi państwami były serdeczne i problemy państw Europy Wschodniej nie były dla nich ważne.

Powróćmy do roku 1925 – tak jak wcześniej wspomniano, w państwach nadbałtyckich doszło do wielu zmian i to w obszarze politycznym. Działania wewnętrzne poszczególnych partii w tych krajach, wspieranych wielokrotnie przez siły zewnętrzne, niepokoiły nie tylko sąsiadów, ale i państwa uchodzące za potęgi europejskie. Niestety z czasem okazało się, że potencjał gospodarczy, a tym samym militarny, nie jest już tym, o którym mówiono w początkowym okresie lat 20. XX wieku. Niewątpliwie jednym z komponentów, które „wypuściły powietrze" z balona pod nazwą Wielka Brytania i Francja, były decyzje Konferencji Waszyngtońskiej z przełomu lat 1921/1922 o zbrojeniach morskich.

Państwem, w którym wydarzenia wewnętrzne odbiły się szerokim echem, była Finlandia. Tam doszło do wymiany kadr wojskowych. Zwolniono byłych oficerów armii rosyjskiej, a przyjęto jägrów3 [AAN, sygn. AII/118, Attachaty, Raport attaché wojskowy przy poselstwie polskim w Helsingforsie (Helsinki) mjr Sztabu Gen. Konrada Libickiego z dnia 20 kwietnia 1926 roku do Oddziału II Sztabu Generalnego, s. 643]. Również wydarzenia majowe w 1926 roku w Polsce nie zostały odebrane pozytywnie. Odczytywano to jako zamach na ustrój demokratyczny (niewątpliwie potwierdzeniem tego była tzw. nowela sierpniowa z 1926 r., która zmieniała szereg zapisów w konstytucji marcowej z 1921 r., a więc obawy były słuszne). Przedstawiciele państw nadbałtyckich tj. Litwy, Łotwy i Finlandii podkreślali, że Polska będzie dążyła do przejęcia dominacji politycznej w tym regionie. Utwierdził ich w tym przekonaniu Józef Piłsudski podczas swojego ataku na szefa rządu litewskiego w Genewie. Aroganckie zachowanie Piłsudskiego podczas posiedzenia Ligi Narodów w Genewie było odebrane przez wiele państw jako atak na państwo suwerenne.

[3] Byli członkowie ochotniczych formacji w armii niemieckiej.

Brytyjska polityka bezpieczeństwa w stosunku do Polski i państw nadbałtyckich w latach 30. XX wieku

„Poruszanie się" naszego rządu na arenie międzynarodowej musiało doprowadzić do stosownej reakcji państw nadbałtyckich. Już w pierwszej połowie lat 30. XX wieku wystąpiły z koncepcją utworzenia Związku Bałtyckiego, ale już bez Polski, pod nową nazwą Ententy Bałtyckiej. W jej skład miała wejść Estonia, Łotwa i Litwa (Pakt Bałtycki). W 1934 r. zostało to sfinalizowane w Genewie.

W ten sposób znaleźliśmy się poza wszelkimi porozumieniami politycznymi i militarnymi z państwami basenu Morza Bałtyckiego. Byliśmy skłóceni z niektórymi z nich, a także obrażeni na pozostałe państwa. Nie była to komfortowa sytuacja. Jak zwykle w takich sytuacjach, strona polska chciała przybrać dobrą minę do złej sytuacji, a przykładem tego było omówienie jednych z ćwiczeń taktycznych okrętów PMW. Podczas analizy tego ćwiczenia (listopad 1930 r.) w której uczestniczyli min. gen. dyw. Juliusz Rumel, szef KMW kmdr Jerzy Świrski oraz dowódca Floty kmdr Józef Unrug, zwrócono uwagę na niezbędne przygotowanie w najbliższym czasie studium dotyczącego współdziałania flot wojennych państw nadbałtyckich. Został on przygotowany pod nazwą Możliwości operacyjne połączonych flot Polski, Łotwy, Estonii i Finlandii podczas wojny z Rosją [Zalewski 2000, s. 189; Będźmirowski 2012, s. 98]. Niestety biorąc pod uwagę sytuację polityczną, która miała miejsce w basenie Morza Bałtyckiego, było to tylko tzw. pobożne życzenie strony polskiej.

Lata 30 XX wieku to czas pogarszania się nie tylko sytuacji międzynarodowej na kontynencie europejskim, ale również w basenie Morza Bałtyckiego. Szczególnie niebezpieczny był rozwój sił morskich III Rzeszy, które rozwijały się w szybkim tempie w drugiej połowie lat 30. Również ZSRR przystąpił do modernizacji i rozwoju swojej floty wojennej na Bałtyku.

Brytyjczycy, czując zagrożenie dla siebie, podjęli działania na rzecz porozumienia z Niemcami. Zdawali sobie jednak sprawę z faktu, że sami są zbyt słabi militarnie, dlatego też poszukiwali wsparcia we Francji. Podstawowym postulatem Francji był pakt wschodni – obronne przymierze zapewniające pomoc wojskową w razie agresji, obejmujące Niemcy, ZSRR, Polskę i Czechosłowację i państwa bałtyckie. Hitler jednak odrzucił te postulaty we wrześniu 1934 r. [Jurkiewicz 1963]. To nie zniechęciło Brytyjczyków, którzy w listopadzie 1934 r. rozpoczęli ponowne rozmowy z Niemcami, których celem było nawiązanie pozytywnych relacji. Na szali postawili prawo Niemiec do zbrojeń. Po

otrzymaniu zgody na wojska lądowe i powietrzne, co miało miejsce w marcu 1935 r., w czerwcu nastąpiło podpisanie brytyjsko-niemieckiego układu morskiego, dającego Hitlerowi zgodę na budowanie floty wojennej, równającej się 35% wyporności floty brytyjskiej. Można stwierdzić jednoznacznie, że był to pierwszy układ uległości Wielkiej Brytanii wobec żądań Niemiec. Niestety brytyjsko-niemiecki układ morski, a w między czasie remilitaryzacja Nadrenii, oznaczały koniec epoki, w której III Rzesza, a szczególnie Adolf Hitler, musiała liczyć się z wolą mocarstw wersalskich, a tym samym narodziła się epoka, w której o bezpieczeństwie decydowały Niemcy.

Przejmowanie kontroli nad brytyjską polityką zagraniczną przez zwolenników porozumienia z III Rzeszą doprowadziło do zastoju w relacjach polsko-brytyjskich. W tym samym czasie Brytyjczycy podjęli kolejne rozmowy, tym razem z ZSRR. O zakresie i przebiegu tego spotkania polskie MSZ zostało poinformowane 15 lutego 1937 r. przez Antoniego Jażdzewskiego, ówczesnego radcy ambasady w Londynie. W tym dokumencie czytamy: „[…] rozmowy angielsko-niemieckie na temat zawarcia układu morskiego na zasadach układu londyńskiego z roku ubiegłego, zostały po pewnej przerwie podjęte. Równocześnie prowadzone są nadal rozmowy pomiędzy Foregin Office a Ambasadą Sowiecką. Wszystkie poważniejsze różnice zdań w sprawach zasadniczych zostały już wyrównane na tyle, że strony przystąpiły obecnie do przygotowania projektu samego układu, który był dopełnieniem układu brytyjsko-niemieckiego z 1935 r. Powrót do rozmów z Niemcami – po rozmowach z Sowietami zdaje się wskazywać, że Anglicy doprowadzają do wyrównania sprzeczności istniejących między Sowietami a Niemcami" [AAN, sygn. 651.A, Ambasada RP w Londynie. Umowy morskie o tonażu floty wojennej między Wielką Brytanią a Polską oraz Innymi państwami [1937–1939], Raport polityczny nr 4/4 rozmowy angielsko-niemieckie na temat układu morskiego z dnia 15 lutego 1937 r., ss. 154–155].

Brytyjczycy od 1934 r. (podpisanie deklaracji polsko-niemieckiej) dążyli do zapobiegania możliwości zrodzenia się pewnego rodzaju współdziałania politycznego Polski z Niemcami, lecz faktycznie nie uczynili nic, by Polska dostrzegła możliwość alternatywy dla tej polityki poprzez zbliżenie z Wielką Brytanią. Zdając sobie sprawę z faktu, że „chłodny" stosunek Brytyjczyków do Polski może wpłynąć na inne działania dyplomacji polskiej, rząd brytyjski podjął decyzję o podróży po Bałtyku brytyjskiego ministra marynarki wojennej Duff-Coopera, uwieńczonej rozmowami z polskim MSZ, Beckiem. „Wyniki ich spotkania i wyrażone przez polskiego ministra poglądy stały się przedmiotem

poważnych studiów kierownictwa brytyjskiej polityki zagranicznej" [Jackiewicz 1963, s. 43].

Komplikująca się sytuacja międzynarodowa oraz potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa niektórych państw nadbałtyckich spowodowały baczniejsze zainteresowanie państw skandynawskich. Dania, Szwecja, Finlandia, Norwegia i Islandia wysłały swoich przedstawicieli w maju 1938 roku do Sztokholmu, gdzie podpisano deklarację o neutralności. Określała ona m.in. zasadę postępowania wobec okrętów państw walczących, które znajdą się na wodach terytorialnych tych państw [Makowski 1948, s. 272].

Rok 1939 był już niestety niekorzystny dla państw nadbałtyckich, a szczególnie dla Polski. Najwięksi potencjalni przeciwnicy, którzy wcześniej wyrządzili krzywdy wszystkim tym państwom w każdym obszarze, budowali swój potencjał wojenny w niesamowitym tempie. Niestety było to możliwie, ponieważ państwa, które zostały zobligowane przez Ligę Narodów do nadzorowania bezpiecznego funkcjonowania kontynentu europejskiego, nie wywiązały się z tego. Niemcy pod wodzą Führera Adolfa Hitlera otrzymały w 1935 roku od Wielkiej Brytanii i Francji przyzwolenie na budowę wszystkich rodzajów sił zbrojnych. Natomiast przywódca ZSRR Józef Stalin sam podejmował decyzje.

Wielka Brytania, Francja i pozostałe państwa europejskie pozwoliły Hitlerowi włączyć do III Rzeszy Austrię, a potem Wielka Brytania i Francja, obawiając się Niemiec, zmusiły Czechosłowację (Konferencja Monachijska) do przekazania części, a potem całkowitego zajęcia terytorium przez hitlerowskie państwo. To, że wymienione „potęgi" obawiały się Hitlera, potwierdza wypowiedź jednego z największych nieudaczników życia politycznego Wielkiej Brytanii, ich premiera Nevilla Chamberlaina: „Znacznie lepiej byłoby, gdyby Wielka Brytania pracowała razem ze swymi rywalami i w ten sposób ułatwiała międzynarodową wymianę towarową i regulację sporów międzynarodowych w najróżniejsze sposoby dla wspólnego dobra" [Simms 2015, s. 398; Eden 1970].

Dotychczasowe działania tych państw praktycznie od 1935 r. utwierdzały Hitlera w przekonaniu, że konsekwentna realizacja dotychczasowej polityki będzie przynosiła wymierne efekty. Żadne z tych państw, w pojedynkę czy razem, nie podejmie działań zbrojnych, których celem byłaby obrona Polski.

W marcu 1939 roku, zdaniem wielu historyków, Chamberlain wypowiadał się zupełnie jednoznacznie w kwestii wystąpienia w obronie Polski w momencie agresji Niemiec. Niemniej, krążyły niepokojące plotki o silnych naciskach

na Polaków, żeby zgodzili się na ustępstwa oraz o tajnych rozmowach z Niemcami na temat możliwego porozumienia. „Według „New York Timesa" Londyn i Paryż prywatnie ostrzegały Warszawę, żeby nie denerwowały Hitlera" [Olson 2008, s. 19]. Czy takie zdarzenie mogło mieć miejsce? Biorąc pod uwagę aktywność w tym zakresie niektórych „ważnych" osobistości brytyjskich, można założyć duże prawdopodobieństwo takich działań. Wśród tych „ważnych" osobistości znalazł się Jerzy V, który oświadczył: „Nie zgodzę się na kolejną wojnę. Nie zrobię tego. Nie ja doprowadziłem do poprzedniej, a jeśli wybuchnie następna i pojawi się zagrożenie, iż zostaniemy w nią wciągnięci, raczej pójdę na Trafalgar Square [demonstrować przeciw wojnie], niż się na to zgodzę" [Olson 2008, s. 66]. Dlaczego tak reagował na potencjalny konflikt zbrojny? Prawdopodobnie był to efekt jego wielkiej sympatii do silnych Niemiec, uważał ich za jedynych „sprawców" pokonania komunistycznego Związku Radzieckiego. To bolszewicy w 1917 r. zamordowali jego kuzyna cara Mikołaja II z całą rodziną, stąd wzięła się nienawiść do ZSRR. Ale zapewne nie pamiętał o tym, że właśnie car zwrócił się do niego o pomoc, aby umożliwił im ucieczkę z Rosji na Wyspę. Niestety odmówił. A teraz miał wyrzuty sumienia. Nie był on jedynym wielbicielem Hitlera. Wcześniej był książę Walii Edward VIII, który już w 1933 r. powiedział niemieckiemu księciu, że „nie jest naszą sprawą wtrącać się w wewnętrzne sprawy Niemiec, ani w kwestie żydowskie, ani w żadne inne" [Olson 2008, s. 67]. Nawet David Lloyd George był zauroczony Hitlerem, czemu dał wyraz w opublikowanym w „Daily Express" artykule, w którym porównywał Hitlera z Jerzy Waszyngtonem i dowodził, że „jest on urodzonym przywódcą, człowiekiem o magnetycznej, dynamicznej osobowości, uparci dążącym do celu". Później Lloyd George zadeklarował: „Mogę tylko żałować, że sprawami naszego kraju nie kieruje ktoś o takiej wybitnej osobowości" [Olson 2008, ss. 69–70]. Dziś można powiedzieć: przy takich przyjaciołach, nie trzeba było Polsce wrogów.

Jeśli polityka zagraniczna, realizowana przez Chamberlaina, miała przynieść wymierne efekty, powinna charakteryzować się przynajmniej pozorami konsekwencji i możliwości realizacji. Niewątpliwym mankamentem brytyjskiej dyplomacji była jawność wszystkich działań, praktycznie od momentu ich uruchomienia. Można założyć, że były to celowe działania, mające nadać im rozgłos, pokazując społeczności międzynarodowej, że Wielka Brytania dąży do pokojowego rozwiązywania wszelkich problemów w relacjach między państwami. Niestety, nie robiły one żadnego wrażenia na Hitlerze, który konsekwentnie realizował swoje plany. Doskonale zdawał sobie sprawę z tego, że

przepojona skrajnym pacyfizmem Wielka Brytania i słaba, bojąca się wszystkiego Francja, nie podejmą żadnych działań celem obrony któregokolwiek mniejszego państwa na „kierunku wschodnim".

Dynamika wydarzeń po konferencji w Monachium była tak duża, że niektórzy przywódcy stracili kontakt z rzeczywistością. Potwierdzeniem tego było wydarzenie z 20 marca 1939 r., kiedy to brytyjskie MSZ wysłało do Paryża, Warszawy oraz Moskwy dokument, w którym zawarto tekst deklaracji czterech mocarstw. Wysłanie takiego dokumentu do Stalina, było typowym „strzałem w kolano", biorąc pod uwagę jego wcześniejszą wypowiedź, w której stwierdził, że „niebezpieczeństwem byłoby wciągnięcie naszego kraju w konflikt przez podżegaczy wojennych przyzwyczajonych do tego, aby inni wyciągali dla nich kasztany z ognia" [Newman 1981, s. 167]. Były to działania, których celem było scedowanie odpowiedzialności za dotychczasowe zobowiązania Brytyjczyków i Francuzów wobec państw Europy Wschodniej, a szczególnie Polski.

W ostatnich dniach marca 1939 r. Hitler po raz kolejny udowodnił państwom Europy zachodniej, że jego polityka, w porównaniu od ich polityki, jest skuteczna. Podporządkował sobie Czechosłowację, rozbudował wpływy w Rumunii i zajął Kłajpedę, pozostała mu tylko Polska [Jackiewicz 1963, ss. 113–138; Newman 1981, ss. 121–144].

Jaka była reakcja strony polskiej? Mogła być tylko jedna, a mianowicie taka, która obowiązuje w dyplomacji. 28 marca polski minister SZ Józef Beck wezwał niemieckiego ambasadora Hansa Adolfa von Moltkego, oświadczył mu, że: „jeśli Niemcy próbowałyby jednostronnie zmienić status Wolnego Miasta Gdańska, Polska uzna to za casus belli" [Newman 1981, s. 203].

O przyjęciu przez Wielką Brytanię i Francję ugodowych pozycji w stosunku do Niemiec wiedziała cała Europa, a szczególnie państwa, które ze względu na swoje sąsiedztwo z III Rzeszą były najbardziej narażone na potencjalne uderzenie militarne z tej strony. Oprócz Polski, Czechosłowacji (po marcu 1939 r. problem ten już nie istniał), do państw, które nie wierzyły w szczere intencje Brytyjczyków i Francuzów, zaliczyć należy Holandię i Belgię. To one nie zgodziły się do przystąpienia do rozmów z Francją i Wielką Brytanią w temacie możliwego sojuszu. Na pytanie w sprawie potencjalnego sojuszu z tymi państwami holenderski minister spraw zagranicznych odpowiedział: „Jaką korzyść mogą przynieść rozmowy na tematy militarne, gdy Anglia nie jest przygotowana do wojny, we Francji panuje chaos, a Niemcy są uzbrojone" [Olson 2008, s. 147].

Dyplomacja brytyjska, mająca ogromne doświadczenie w unikaniu zobowiązań, szczególnie militarnych, skorzystała z tego również w stosunku do Polski. Po informacji brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Edwarda Wooda Halifaxa, dotyczącej potencjalnego uderzenia Niemiec na Polskę, premier Chamberlain wypowiedział słowa, które powinny zaniepokoić stronę polską, a nie wywołać u niej radość (J. Beck chyba był jednym z nielicznych, które odczytał to prawidłowo). Otóż brytyjski premier stwierdził: „Na wypadek jakichkolwiek działań, mogących wyraźnie zagrozić niepodległości Polski i które by rząd Polski uznał zatem za konieczne odeprzeć przy użyciu swych narodowych sił zbrojnych – rząd Jego Królewskiej Mości będzie się czuł zobowiązany do udzielenia rządowi polskiemu natychmiastowego poparcia, jakie będzie w jego mocy. Rząd Francji – dodał premier – upoważnił go do wyrażenia takiego samego stanowiska, jakie zajął rząd JKM" [Olson 2008, ss. 176–177; Newman 1981, ss. 248–249; Nurek 1988, s. 184; Zgórniak 1993, s. 333; Żerko 1998, ss. 267–268].

Istniały jeszcze tzw. „drugie dno", i „trzecie dno". „Drugie dno" – to ogłoszenie takiej deklaracji, mogło – zdaniem Halifaxa – spowodować odroczenie planu Hitlera, a tym samym zdyskredytować go w oczach wojskowych. A „trzecie" to wysłanie instrukcji do brytyjskiego ambasadora w Warszawie Howarda Williama Kennarda. W dokumencie tym polecił mu przekazanie ostrzeżeń dla rządu polskiego, że z gwarancjami związane są dwa warunki: „1) Polska przeciwstawi się zagrożeniu jej niepodległości, 2) Polska wystrzegać się będzie prowokacyjnego postępowania w ogólności, a szczególnie w stosunku do Gdańska" [Newman 1981, s. 247].

Działania brytyjskiego premiera, tak jak wcześniej wspomniano, nie we wszystkich środowiskach znalazły zrozumienie, a także akceptację. Można przyjąć, że prawie natychmiast po jego wystąpieniu pojawiły się sygnały, że to tylko było zwykłe „prężenie" muskułów, mające przestraszyć Hitlera. „Times" już tydzień po wystąpieniu premiera napisał, że ta gwarancja „nie zobowiązuje Wielkiej Brytanii do obrony każdego cala obecnych granic Polski" [Olson 2008, s. 179]. Natomiast całkowicie inna była reakcja strony polskiej. Zdecydowana większość polskiej opinii publicznej z zadowoleniem przyjęła polsko-brytyjską gwarancję wzajemną. Wielka Brytania była postrzegana przez Polaków jako najpewniejszy bastion bezpieczeństwa europejskiego. Niewątpliwie widzieli oni w tym wielką zasługę ministra SZ J. Becka. Niektóre gazety wydarzenie to oceniły jako kamień węgielny w budowaniu bezpieczeństwa euro-

pejskiego. Beck łudził się, że w ten sposób udało się „ochłodzić" zapędy Hitlera. Niestety były to nadzieje płonne.

Patrząc na to wydarzenie w kategoriach obecnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która obowiązuje w relacjach bilateralnych i wielostronnych, można zapytać: A gdzie zapisy dotyczące ewentualnych działań militarnych Brytyjczyków w wypadku konfliktu zbrojnego polsko-niemieckiego? Niestety, zdaniem Henryka Jackiewicza „Zagadnień militarnych nie dyskutowano bowiem podczas wizyty Becka w Londynie, a nawet podejmując decyzję udzielania gwarancji Polsce, rząd brytyjski nie rozpatrywał w ogóle aspektów militarnych tej wielkiej decyzji" [Jackiewicz 1963, s. 172]. Również Beck zapytał stronę brytyjską o możliwość udzielenia pożyczki Polsce na cele wojskowe – bez reakcji. Tak reagowała strona brytyjska na wszelkie zobowiązania ze strony polskiej.

Prezentując meandry brytyjskiej polityki zagranicznej wobec państw nadbałtyckich w ostatnim okresie przed wybuchem wojny światowej, można stwierdzić, że była ona ukierunkowana na maksymalne odsunięcie potencjalnego zagrożenia od Wyspy, a nie ich ratowanie przed agresją niemiecką czy radziecką. Prowadzenie tajnych rozmów zarówno z Niemcami, jak i z ZSRR, potwierdzają tę tezę. Była to obłudna polityka, polityka polegająca na tzw. „mydleniu oczu", państwom, które wierzyły w intencje mocarstwa, którym ponoć była Wielka Brytania [Olson 2008; Nurek 1983; Nurek 1988; Tebinka 1998].

Wielka Brytania, chcąc być gwarantem powojennego ładu europejskiego, powinna być zainteresowana (ze względu na pewne interesy) w otwarciu Cieśnin Bałtyckich bezpieczeństwa na wodach Bałtyku. Co by to dało? Niewątpliwie obecność brytyjskiej floty wojennej na Bałtyku dawałaby szansę na pozbawienie lub ograniczenie agresywnych planów Hitlera na tym akwenie. W takiej sytuacji, nowopowstałe państwa, zapewne wzięłyby udział, łącznie z Brytyjczykami, w organizacji ochrony tras żeglugowych, a także bezpieczeństwa ich granic morskich.

Brytyjczycy nie przejawiali zainteresowania świadczeniem pomocy politycznej i militarnej Polsce. Pomimo tego, że w latach 1919–1939 podpisywano stosowne porozumienia oraz umowy bardziej lub mniej zobowiązujące, to we wrześniu 1939 roku zostaliśmy sami. Pomimo wielu przedsięwzięć koncepcyjnych i planistycznych, faktycznie do momentu wybuchu II wojny światowej nie udało się wypracować jednolitej koncepcji bezpieczeństwa morskiego państw basenu Morza Bałtyckiego. Niestety, oczekiwania wszystkich stron były inne, a więc nie miały szans na praktyczne ich wypełnienie.

Wojna obronna Polski, prowadzona we wrześniu 1939, obnażyła wszelkie błędne decyzje dotyczące wykorzystania potencjału bojowego PMW w sytuacji bezpośredniego zagrożenia państwa i braku sojuszu militarnego na Bałtyku. Oceniając przygotowania PMW do ewentualnego konfliktu zbrojnego w latach 30. XX wieku, warto przytoczyć słowa Steyera: „Wszystko to było niczym innym jak klajstrowaniem braku rozumnego planowania w ciągu co najmniej lat okresu międzywojennego" [Steyer 1960, s. 272].

Z czasem świat przekonał się, że Hitler miał rację. Podpisanie porozumienia niemiecko-radzieckiego, który przeszło do historii, jako Pakt Ribbentrop-Mołotow, dokonało się w „świetle jupiterów", bez reakcji Wielkiej Brytanii i Francji. Już niedługo, bo 1 września 1939 r. rozpoczęła się najstraszniejsza wojna w dziejach ludzkości.

Można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że faktycznie „polityka brytyjska w stosunku do II Rzeczypospolitej w okresie międzywojennym była wypadkową stosunku Londynu do Berlina, Moskwy i Paryża" [Łukasik-Duszyńska 2008, s. 126].

Bibliografia

Archiwum Akt Nowych [dalej AAN], sygn. AII/118, Attachaty, *Polityka polsko-bałtycka. Ocena przygotowana przez szefa Sztabu Generalnego, gen. dyw. S. Hallera dla MSWojsk z dnia 15 marca 1924 r.*

AAN, sygn. A II/118, Attachaty, *Ocena stosunków polsko-sowieckich dokonana przez MSZ Polski w dniu 11 czerwca 1924 r.*

AAN, sygn. AII/118, Attachaty, *Raport attaché wojskowy przy poselstwie polskim w Helsingforsie (Helsinki) mjr Sztabu Gen. Konrada Libickiego z dnia 20 kwietnia 1926 roku do Oddziału II Sztabu Generalnego*.

AAN, sygn. 651.A, *Ambasada RP w Londynie. Umowy morskie o tonażu floty wojennej między Wielką Brytanią, a Polską oraz Innymi państwami* [1937–1939], Raport polityczny nr 4/4 rozmowy angielsko-niemieckie na temat układu morskiego z dnia 15 lutego 1937 r.

Archiwum Marynarki Wojennej, *Sprawozdania i raporty informacyjne PW w Londynie*, sygn. 231/52/18, Bałtyk a bezpieczeństwo Europy – Archiwum Ministerstwa Przemysłu Handlu i Żeglugi, dział spraw morskich, B. rządu emigracyjnego w Londynie, ss. 288–289.

Będźmirowski J. (2012), *Marynarka Wojenna w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1947*, Gdańsk.

Cieślak T. (1977), *Północnoeuropejskie koncepcje współpracy międzynarodowej z lat 1918–1939* [w:] *Historia i współczesność, cz. 1., Polska i Europa w XX wieku*, pod red. A. Szefera, Katowice.

Czechowski J. (2009), *Polska i Finlandia. Stosunki dwustronne w latach 1918–1939*, Toruń.

Dębski S. (2007), *Między Berlinem a Moskwą. Stosunki niemiecko-sowieckie 1939–1941*, Warszawa.

Dopierała B. (1978), *Wokół polityki morskiej Drugiej Rzeczypospolitej*, Poznań.

Eden A. (1970), *Pamiętniki 1923–1938, t. I, W obliczu dyktatorów*, Warszawa.

Jackiewicz H. (1980), *Brytyjskie gwarancje dal Polski w 1939 r.*, Olsztyn.

Jurkiewcz J. (1963), *Pakt wschodni. Z historii stosunków międzynarodowych w latach 1934–1935*, Warszawa.

Kitchen M. (2009), *Historia Europy 1919–1939*, Wrocław.

Lapter K. (1963), *Problem bałtycki w stosunkach Polski z Niemcami i Związkiem Radzieckim w okresie międzywojennym*, „Studia z Najnowszych Dziejów Powszechnych", T. 4.

Lewandowski J. (1998), *Estonia*, Warszawa.

Łossowski P. (1982), *Stosunki polsko-estońskie 1918–1939*, Gdańsk.

Łukasik-Duszyńska M. (2008), *Brytyjskie poselstwo donosi… Posłowie brytyjscy wobec stosunków Polski z państwami bałtyckimi w latach 1920–1926*, Warszawa.

Newman S. (1981), *Gwarancje Brytyjskie dla Polski. Marzec 1939*, Warszawa.

Nowak-Kiełbikowa M. (1975*), Polska-Wielka Brytania w latach 1918–1923. Kształtowanie się stosunków politycznych*, Warszawa.

Nurek M. (1983), *Polska w polityce Wielkiej Brytanii w latach 1936–1941*, Warszawa.

Nurek M. (1988), *Polityka Wielkiej Brytanii w rejonie Morza Bałtyckiego w latach 1935–1939*, Gdańsk.

Makowski J. (1948), *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa.

Marples D.R. (2006), *Historia ZSRR od rewolucji do rozpadu*, Wrocław-Warszawa-Kraków.

Mularska-Andziak L. (1999), *Historia powszechna 1919–1991.Wybór tekstów źródłowych*, Pułtusk.

Olson L. (2008), *Buntownicy. Oni wynieśli Churchilla do władzy i pomogli uratować Anglię*, Warszawa.

Ordon S. (1996), *Polska Marynarka Wojenna w latach 1918–1939. Problemy prawne i ekonomiczne*, Gdynia.

Pullat A. (1998), *Stosunki polsko-fińskie w okresie międzywojennym*, Warszawa.

Rummel J. (1925), *Państwo a morze*, Poznań.

Simms B. (2015), *Taniec mocarstw. Walka o dominację w Europie od XV do XXI wieku*, Poznań.

Skrzypek A. (1972), *Związek Bałtycki. Litwa, Łotwa, Estonia i Finlandia w polityce Polski i ZSRR w latach 1919–1925*, Warszawa.

Steyer W. (1960), *Z dziejów Polskiej Marynarki Wojennej,* „Wojskowy Przegląd Historyczny", nr 4, cz. 2, s. 272.

Strasburger H. (1939), *Dlaczego Polska nie może się dać odepchnąć od Bałtyku*, Warszawa.

Tebinka J. (1998), *Polityka brytyjska wobec problemu granicy polsko-niemieckiej 1939–1945*, Warszawa.

Vaičcenonos J. (2002), *Problemy obrony wybrzeża Bałtyku w ramach planów modernizacji litewskiego wojska (1934–1940)* [w:] J. Przybylski, B. Zalewski (red.), *Polityczne i militarne aspekty bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego. Materiały z konferencji organizowanej w Akademii Marynarki Wojennej w 2001 r.,* Gdynia.

Zalewski B. (2000), *Polska morska myśl wojskowa 1918–1989*, Gdynia.

Zgórniak M. (1993), *Europa w przededniu wojny. Sytuacja militarna w latach 1938–1939*, Kraków.

Żerko S. (1998), *Stosunki polsko-niemieckie 1938–1939*, Poznań.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **295–314**

Magdalena Redo[1]
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

The Issue of VAT Gap in Poland in Contrast to the European Union Member States as a Threat to Financial Security of the State

Abstract: According to the European Commission's estimates Poland had one of the highest VAT gap among the EU countries in 2014, which amounted to PLN 40bn, i.e. 31.7% of actual collected VAT revenue, and the VAT gap in Poland increased in contrast to 2010 data (by almost 1/4). These estimates are in line with the deceleration of the VAT revenue growth in Poland since 2008 (in contrast to nominal GDP growth) and moderate Pearson's correlation coefficient for the dependency between nominal GDP changes and nominal VAT revenue changes in Poland in the years 2003-2016 (chain base indices; r=0.47). The VAT gap is definitely higher in CEE11 countries than in EU15 – this is confirmed by all central tendency measures.
The problem with tax collection effectiveness in the most EU countries is further complicated by the threats that are connected with the constant changes introduced to tighten up the tax system as they create additional uncertainty and complicate the situation in already complicated business environment.
Key words: VAT gap, tax revenue, general government budget, financial security of the state, preferential tax treatment, tax avoidance, tax evasion.
JEL: H26, H25, H68, F36, F52, K34

Methods

Although tax avoidance and tax evasion problems are as old as taxes, a significant increase of tax gaps in the recent years shed a new light on those phenomenons. This is especially relevant in the case of EU member states

[1] dynus@umk.pl

that, after the crisis of 2008, had higher taxes and public debt which makes their economic policy less flexible and limits their effectiveness in stimulating economy, thus increases vulnerability to shocks and weakens resistance to those. That is why the growing VAT gap problem in the EU countries is a relatively new phenomenon, thus there is not much research studies on it. This article is an attempt to fill this gap: to raise the awareness of the growing problem with tax collection in Poland and related risks. The major objectives of the research are:

1) to describe the problem of the growing VAT gap in the EU countries and identify its main drivers;
2) to identify the magnitude of this phenomenon in Poland in comparison with EU countries;
3) to verify the only existing VAT gap estimations made by the European Commission;
4) and to identify the related risks for economic development and effectiveness of economic policy.

In order to do that, methods of content analysis and quantitative analysis (descriptive statistics) were used. On the basis of that and with the use of inductive reasoning, an attempt was made at identifying threats related to VAT gap and ways of overcoming this issue for functioning of public finances and stability of economic growth in Poland.

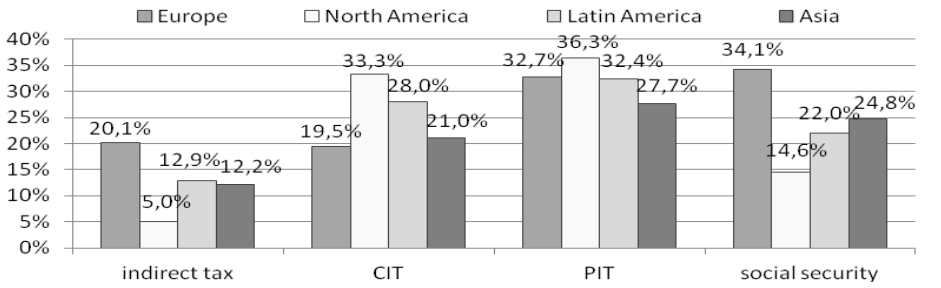
To fulfill the objectives of the research the following were performed:

1) the comparison analysis of the level of GDP and the level of VAT revenue (and other central taxes revenue, i.e. CIT, PIT and excise) in Poland in the years 2003-2016 (with the use of bivariate correlation analysis);
2) the comparison analysis of the nominal GDP changes and nominal tax revenue changes in Poland in the years 2003-2016 (chain base indices; with the use of bivariate correlation analysis);
3) the comparison analysis of the VAT gap level in the EU countries (comparison with other countries and in relation to 2010 data);
4) the comparison analysis of the average level of VAT gap in 2010 and 2014 in EU, EU15 and CEE11 countries (with the use of measures of central tendency);
5) the comparison analysis of the VAT gap estimates of European Commission, own results and OECD's VRR indicator.

Introduction

The processes of globalization and internationalization of businesses contributed to popularization of the tax optimization phenomenon [*see, e.g.*, Wyciślok 2013]. Once available and profitable, solutions for major international companies are nowadays used at a much bigger scale by significantly smaller businesses. It is, on one hand, forced by international competition and, on the other, by especially high public levies in Europe and it is also provoked by complex and diverse legal systems. Plurality and the pace at which new solutions and consulting institutions are appearing are also an important factor. Tax planning is currently a standard tool used to manage business finance [Jamroży, Kudert 2013] and is used not only to improve net profitability but also financial liquidity [Ballion 2014]. It could have been expected that also businesses from Central and Eastern Europe, after the period of finding themselves on the single European market, will be more and more actively striving to improve their competitive position, especially that the majority of them belong to some of the most open economies not only within the EU (with the highest relations of export and import to GDP), and those entrepreneurs whose moves cross-border achieve the highest benefits from tax optimization [Kudert, Klipstein, Jamroży 2009, Jamroży 2014]. They are, without a doubt, also attracted by high tax rates in Europe (fig. 1).

Figure 1. The average indirect tax rates, corporate tax rates, individual income tax rates and social security rates by world region (2017)



* the order of bars in the graph corresponds to the order of regions in the legend

Source: self-reported data on the basis of KPMG data.

From a standpoint of this overview, VAT rates are crucial as European rates are one of the highest on the global scale. The differences in the amount of

different public levies are worth noting here, as they explain the tendency for tax optimization in Europe as well as social acceptance of this phenomenon.

It is also worth noting that, due to the crisis of 2008, the differences in VAT rates in Europe have decreased, with VAT being the main source of budget revenue. The group of countries with VAT of less than 20% was decreased and now consists of Luxembourg, Malta, Cyprus, Germany and Romania even though previously the majority of the EU member states had VAT of a dozen or so percent (besides the above mentioned 5 countries, also Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Slovakia, Netherlands, France, Spain, Greece and United Kingdom). This means that Poland has for many years been one of the countries with the highest VAT in Europe. Even Hungary which has had the highest VAT of 27% since 2012, VAT has been the one of 20% until 2009 (tab. 1).

It must be noted that the standard VAT rate in Poland is higher than both EU unweighted average VAT rate by 1.5 percentage point (21.5%, tab. 1) and OECD unweighted average VAT rate (19.2% in 2016) by almost 4.0 percentage point.

Table 1. VAT rates in the EU countries (%, January 2017)

	Standard rate	**Preferential rates**
Bulgaria	20	9; 0
Croatia	25	13; 5; 0
Czech Republic	21	15; 10; 0
Estonia	20	9; 0
Lithuania	21	9; 5; 0
Latvia	21	12; 0
Poland	23	5; 8; 0
Romania	19	9; 5; 0
Slovakia	20	10; 0
Slovenia	22	9.5; 0
Hungary	27	18; 5; 0
Cyprus	19	9; 5
Malta	18	7; 5; 0
Austria	20	13; 10; 0
Belgium	21	12; 6; 0
Denmark	25	0

Finland	24	14; 10; 0
France	20	10; 5.5; 2.1; 0
Greece	24	13; 6; 0
Spain	21	4; 10; 0
Netherlands	21	6; 0
Ireland	23	13.5; 9; 4.8; 0
Luxembourg	17	14; 8; 3; 0
Germany	19	7; 0
Portugal	23	13; 6; 0
Sweden	25	12; 6; 0
United Kingdom	20	5; 0
Italy	22	10; 5; 4; 0
UE 28; unweighted average	21.5	
S(x); in percentage point	2.4	
M	21.0	
Q1	20.0	
Q3	23.0	

Source: self-reported data on the basis of Avalara VAT live data.

The number and differences in preferential rates of VAT in different EU member states are worth noting which gives the view of different tax solutions in Europe encouraging tax optimization[2]. It should not come as surprise that in the context of an economy with one of the lowest GDP per capita and one of the highest VAT rates, the tendency for tax optimization and abuse in this area will be strong (Poland in 2016 ranked as 7th from the bottom among EU28 in the context of GDP per capita in PPS). It is also a significant fact that among 7 countries with the lowest GDP per capita (respectively: Bulgaria, Romania, Croatia, Latvia, Hungary, Greece and Poland; 2016), four countries with the lowest GDP per capita are on the list of 7 with the highest basic VAT rate in the EU (i.e. is greater than or equal to Q3 – tab. 2); what is more, six is among the ten EU member states with the highest VAT gap. (fig. 6). Poland ranks as number 7.

[2] Denmark has the simplest VAT collection method, where there is only one preferential rate: zero, which is additionally used in the context of newspapers (published more often than monthly) and international and intra-EU transport.

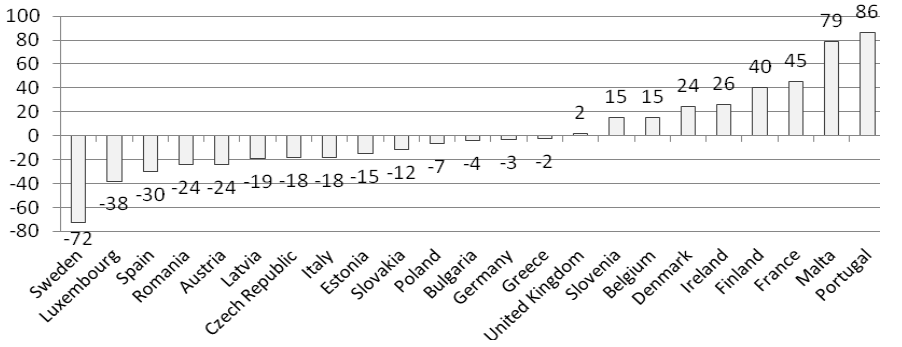
It is also worth noting that Polish entrepreneurs, for over a decade, have had propitious legal environment. Apart from the highest number of agreements for the avoidance of double taxation (93 according to data from June 2017), the key role in the process of tax optimization was transposition of EU tax directives into the Polish legal system after entering the EU in 2004 which opened the door to many interesting solutions. These are additionally encouraged by the existing Polish institution of individual interpretation of tax law which allows to obtain the office of the National Tax Service *ex ante* (*Krajowa Informacja Podatkowa,* previously the Ministry of Finance) in the desired scope and it also plays an important protective role in the context of tax optimization. Of course, there are legislative changes being implemented to limit the phenomenon of tax avoidance which prevent application of new solutions which do not eliminate the point of tax optimization, rather set new acceptable limits [Ożóg, Tomczykowski 2014].

The VAT gap

The VAT gap is defined as the difference between the amount of actually collected VAT revenue and the VAT Total Tax Liability (VTTL), i.e. the theoretical tax liability according to tax law. VAT gap concerns mainly not registered activity either by statistical offices or by the tax administration, what makes difficult to estimate the size of the phenomenon. Heterogeneous data sources, various calculation methods for particular components of VAT gap estimations based on a number of simplifying assumptions, make impossible to determine the measurement error [Poniatowski 2016].

It must be noted, that the transmission of Eurostat national accounts from the ESA95 to the ESA10 and new information obtained every year from member countries have led to substantial data revision in 2013 for some of them (fig. 2). It caused extremely high increase in VAT gap estimates for Lithuania (from EUR 158m to EUR 1642m, i.e. by 939%), Hungary (from EUR 293m to EUR 2595m, i.e. by 786%) and Netherlands (from EUR 1852m to EUR 5307m, i.e. by 187%).

Figure 2. The difference in the estimate of the VAT gap in the EU* countries for 2013 due the transmission of Eurostat national accounts from the ESA95 to the ESA10 and annual data revision (%)



* the chart does not include Lithuania, Hungary, Netherlands (to not flatten the chart) and Croatia, Cyprus (no data)

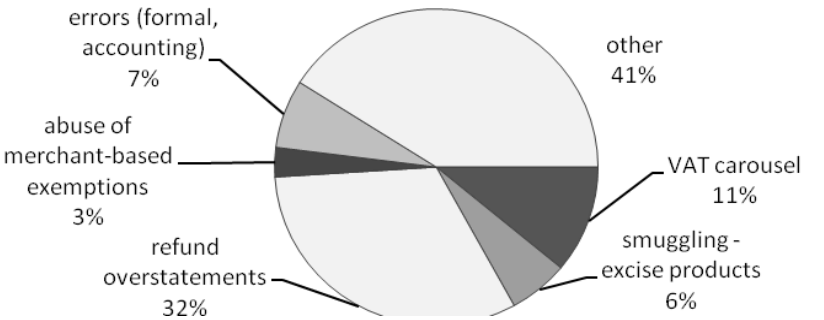
Source: self-reported data on the basis of European Commission 2016a.

The following are the main drivers of VAT gap in Poland:

1. Criminal activity and fraud – consisting mainly of business liquidation for the purpose of VAT avoidance through the final buyer (missing trader intra community – MTIC). In order to impede identification, an intra-community purchase operation is performed (zero VAT rate) and a few other transactions with multiple entities participating in those. Smuggling of objects subject to excise duty (tobacco products, spirits and diesel fuel).
2. Tax evasion which is a criminal act of not registering income or overstatement of costs by issuing fictional invoices. This activity is against the law as it is treated as fraud of misinforming the tax authority and, consequently, illegal elimination or reduction of the tax burden.
3. Tax avoidance, which is activities within the scope of tax regulations which enable the use of legal regulations to minimize tax burdens or spread them over time (the so-called tax optimization),
4. Errors and omissions, which are the result of lack of knowledge or due diligence and also complicated regulations; these actions do not have a purposeful character.
5. Natural bankruptcies causing discontinuation of tax payment [Poniatowski 2016].

In accordance with the analysis conducted by Poniatowski 2016, almost 1/3 of the VAT gap in Poland (32% in 2013) is a direct consequence of the overstatement of the VAT return which confirms the commonness of this phenomenon (with relatively low unit value). Carousel frauds are responsible for around 11% of the VAT gap, and around 6% of lost revenue from VAT might be assigned to transactions in the context of excise goods (fig. 3). A relatively high percentage of lost budget revenue due to errors (7%) is also worth noting.

Figure 3. Breakdown of the VAT gap in Poland (%; 2013)



Source: Poniatowski 2016.

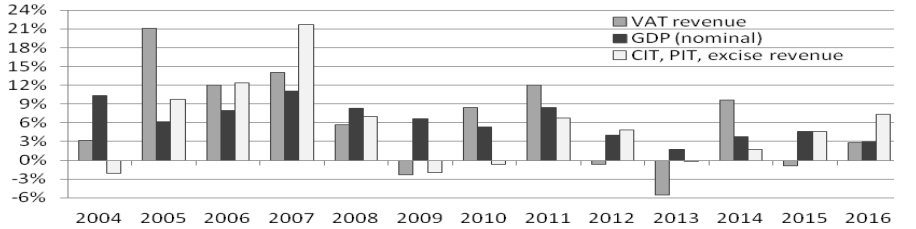
The above estimates consider only 59% of the VAT gap in Poland (PLN 42.5bn in 2013). The remaining 41% of the VAT gap is generated by other practices of shadow economy (for example unregistered economic activity and micro-enterprises' reductions of revenues) or genuine bankruptcy. These were, however, impossible to estimate.

An exceptionally strong increase of the VAT gap due to overstatement of the VAT return within the last few years is worth noticing: 253% in the years 2009–2013 (whereas other components of the VAT gap had an increase of 20-60%) [Poniatowski 2016]. It is consistent with the current account deficit decrease in the Polish balance of payments (and the presence of surplus in the trade balance of 2015 and 2016) [*see* Redo, Siemiątkowski 2017].

The issue of the increasing VAT gap is also visible in the context of the VAT revenue decrease since 2012 – fig. 4, and to be specific in its nominal decrease in 2012, 2013 and 2015 (in contrast to the previous year) despite a few percent of GDP's nominal growth. It must be noted that nominal VAT revenue in

Poland in the years 2005-2007 and 2010-2011 increased more than nominal GDP (fig. 4).

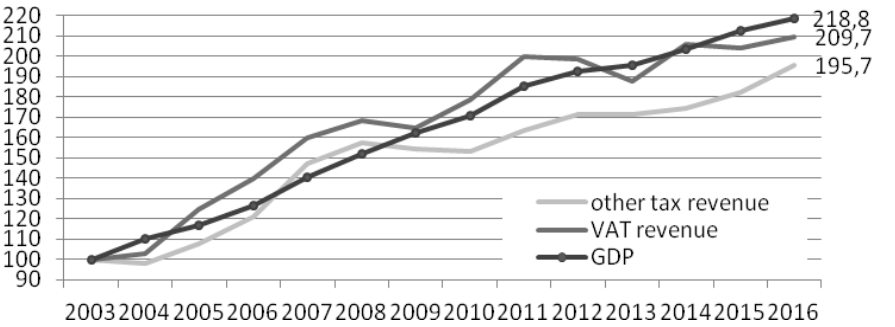
Figure 4. Annual changes in VAT revenue, other central taxes revenue (i.e. CIT, PIT and excise) and nominal GDP in Poland in the years 2004–2016 (%)



Source: self-reported data on the basis of Ministerstwo Finansów 2003–2016 and GUS 2017.

The growing issue of tax collection after the crisis of 2008 is well reflected in fig. 5 which presents deceleration of the VAT revenue already in 2008. What is interesting, after a recovery period in the years 2010–2011, they have stopped increasing since 2012.

Figure 5. Nominal changes in VAT revenues, other central taxes revenue (i.e. CIT, PIT and excise) and nominal GDP in Poland in the years 2003–2016 (2003=100)



Source: self-reported data on the basis of Ministerstwo Finansów 2003–2016 and GUS 2017.

Although reasons for this particular situation are difficult to identify, it might be concluded that it is connected with greater tolerance of international opinion towards actions that are to alleviate the crisis; this greater tolerance might be a result of lack of conventional tools for economy stimulation and the need to use radical solutions, for example reduction of interest rates to a historically low level and quantitative easing (QE) with the simultaneous

significant increase of public debt. Apparently, enterprises also took great measures to rationalize and improve their resistance to global downturn after the crisis which has been intensified in Europe by the escalation of fiscal crisis and Greece's bankruptcy.

Unfortunately, the issue in Poland does not only include the deceleration of VAT revenue, which is the increase of the so-called VAT gap. As diagram 5 indicates, the growth of other tax revenue into the state budget has decreased greatly (excise, PIT and CIT) in comparison to the nominal GDP growth rate. Hence, the CIT gap has been more and more discussed recently. It is confirmed by the lowest Pearson's correlation coefficient (0.7963) for the dependency between the level of CIT revenue and the level of GDP in Poland in the years 2003-2016 (tab. 2), what indicates that the CIT gap increases even more than the VAT one.

Table 2. Pearson's correlation coefficient for the dependency between the level of GDP and the level of tax revenue in Poland in the years 2003-2016 and for the dependency between nominal GDP changes and nominal tax revenue changes in Poland in the years 2003–2016 (chain base indices)

	Dependency between the level of GDP and the level of tax revenue	Dependency between nominal GDP changes and nominal tax revenue changes (chain base indices)
budget revenue	0.9557	0.5442
tax revenue	0.9753	0.5020
VAT revenue	0.9692	0.4714
CIT revenue	0.7963	0.4510
PIT revenue	0.9506	0.1263
excise revenue	0.9907	0.7728

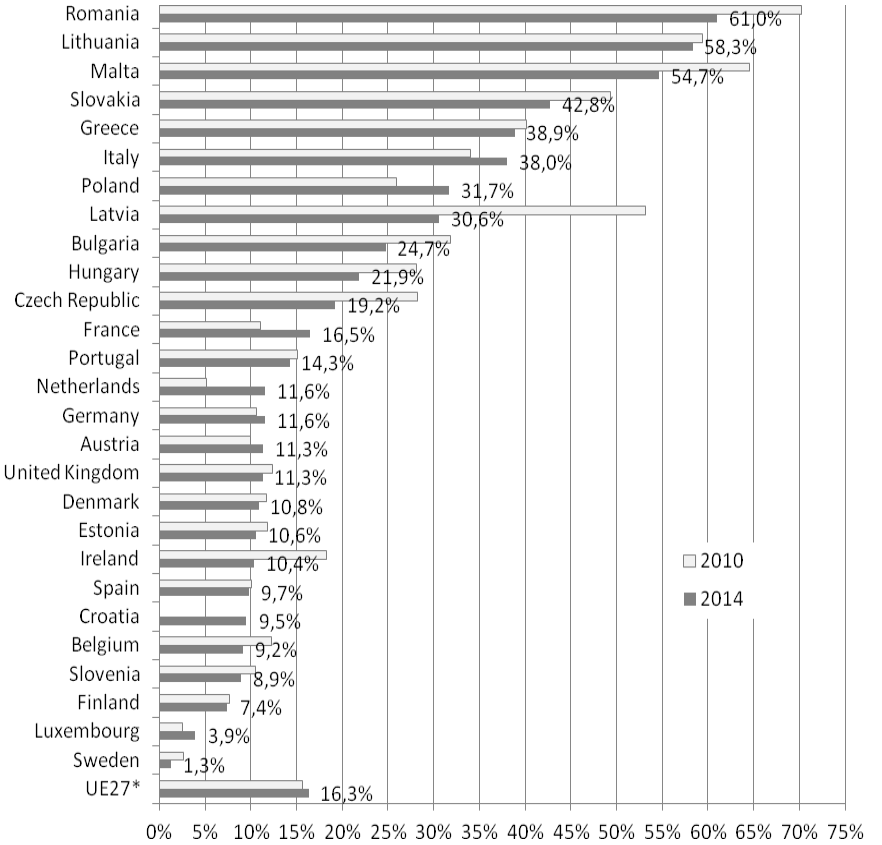
Source: own calculations.

The VAT gap in the European Union countries

The issue of VAT gap does not only concern Poland but almost all EU member states. The total VAT gap in the EU was estimated in 2014 at EUR 159.5bn[3]. It must be stressed that the scale of this phenomenon is diverse and that half of the EU member states have a significant difficulty with tax collection (fig. 6).

[3] In 2010 amounted to EUR 135bn.

Figure 6. The VAT gap as a percentage of actually collected VAT revenue (%, 2014 and 2010)



Source: self-reported data on the basis of European Commission 2016a.

Poland is among those countries. According to the European Commission's data, Romania had the highest VAT gap in 2014, which amounted to 61% of actual collected VAT revenue[4]. A slightly smaller gap was reported in Lithuania (58.3% of VAT revenue) and Malta (54.7%). The gap in Slovakia, Greece and Italy reached 40% of collected VAT revenue, whereas in Poland[5]

[4] The author's opinion is that there is greater value in presenting the amount of VAT gap in relations to the actual VAT revenue in a given country than to an estimate hypothetical amount of potential VAT revenue (VTTL) used in the analyses of EC or CASE (performed also for EC). This is also the view presented in this overview.

[5] Assuming that the VAT gap in Poland still amounts to around 32% of VAT revenue, it means that VAT revenue which amounted in 2016 to PLN 126.6bn could have been higher by

and Latvia of around 30%. The VAT gap in Bulgaria, Hungary, Czech Republic, France and Portugal is estimated at 14-25% of the VAT revenue.

As diagram 6 shows, other EU member states have less difficulty with VAT collection – the VAT gap in the next 14 countries does not exceed 12% of actual VAT revenue. Sweden and Luxembourg are two exceptions where the VAT gap is estimated at around 3-4% of the VAT revenue.

It is worth noting that the VAT gap in Poland (31.7% of VAT revenue in 2014) ranks as 7th among EU countries when it comes to the VAT gap size in relation to VAT revenue. It is also three times higher than in the half of the EU member states and two times higher than the EU's average for 2014 (16.3%; fig. 6).

The VAT gap in relation to VAT revenue was reduced in the years 2010-2014 in the majority of the EU member states (19 out of 26). Its increase was noted only in Netherlands (by 6.5 percentage points), Poland (by 5.7 percentage points), France (by 5.5 percentage points), Italy (by 4.0 percentage points), Luxembourg and Austria (by 1.4 percentage points) and Germany (by 0.9 percentage points) – fig. 6. It is worth noting that the increase of the VAT gap in Poland was at that time among the most significant ones, both nominally (as mentioned above by 5.7 percentage points) and relatively (by 22%) in the years 2010–2014.

It must be noted that the analysis of correlation between the standard VAT rate and the VAT gap size (in relations to VAT budget revenue) in 2014 reflected no relations between these two rates for both the entire EU (Cyprus excluded) and also individually for countries of EU15 and Central and Eastern Europe. The Pearson's and Spearman's correlation coefficients are very weak – tab. 3.

The differences in the average VAT gap rate and its distribution among EU15 and CEE must be identified. The VAT gap is definitely higher in CEE (tab. 4): the average rate (29% of VAT revenue; 2014) is in this case two times higher than in EU15 (13.7%). The median is also two times higher: 24.7% with 11.3% from VAT revenue. The significant difference of the third quartile is also worth noting: it is three times higher in the case of CEE (37.3%) than EU15 (12.9%). What is more, in 2010 this difference was almost four times higher: 52.2% and 13.7%.

PLN 40bn. This would have meant that the budget deficit would be amounted to about PLN 6bn (and in 2014 the state budget would end with a surplus, similarly to 2011-2012).

Table 3. The Pearson's and Spearman's correlation coefficients for the dependency between the level of standard VAT rate and the level of VAT gap (% of actual VAT revenue) in the EU countries in 2014

	PEARSON	SPEARMAN
EU 27*	-0.0295	-0.0842
CEE 11	-0.0724	-0.0727
EU 15	0.1385	-0.0830

* Cyprus excluded

Source: own calculations.

Table 4. The comparison of the average level of VAT gap (% VAT revenue) in 2010 and 2014 in EU, EU 15 and CEE 11 countries

	2014			2010		
	EU 27[1]	CEE 11	EU 15	EU 26[2]	CEE 10[3]	EU 15
$\bar{x}$	21.5	29.0	13.7	24.5	36.9	13.6
M	11.6	24.7	11.3	13.7	30.0	11.0
Q1	10.1	14.9	9.5	10.6	26.5	8.8
Q3	31.2	37.3	12.9	33.5	52.2	13.7
x_{min}	1.3	8.9	1.3	2.6	10.5	2.6
x_{max}	61.0	61.0	38.9	70.3	70.3	40.2
Poland	31.7			26.0		

[1] Cyprus excluded
[2] Cyprus and Croatia excluded
[3] Croatia excluded

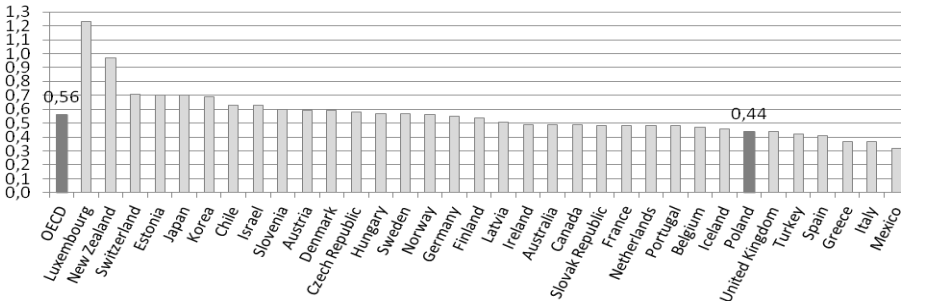
Source: own calculations.

Data from 2014 and 2010 are worth comparing. As in the case of EU15 the above statistics are without any significant changes (although diagram 6 shows a significant increase in the VAT gap in the Netherlands, France, Italy and the decrease of it in Ireland), then in the case of the CEE all set measures of central tendency decreased – tab. 4. But they are still on a relatively higher level than in the context of EU15. It must be noted that Poland is the only CEE country where the VAT gap rate (in relations to VAT revenue) was increased in contrast to 2010 (fig. 6).

The above estimates from the EC's reports confirm the statistics of OECD evaluating the rate of actual VAT revenue with the use of the VRR indicator

(*VAT Revenue Ratio*; OECD 2016), which reflects the relations of the actual collected VAT revenue to the one that would theoretically be raised if a unified standard VAT rate was applied to all final consumption – fig. 7.

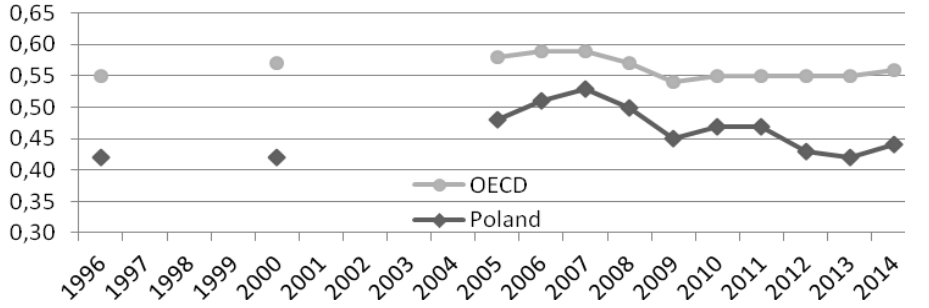
Figure 7. The VAT Revenue Ratio in OECD countries in 2014



Source: self-reported data on the basis of OECD 2016.

The above data confirm that a significant part of potential VAT revenue in OECD countries is not collected (56% on average in 2014), there are preferential VAT rates used on a larger scale and there is a difficulty with collecting VAT. It must be stressed that Poland has one of the lowest VAT revenue ratio (VRR) among OECD countries. In 2014 it was estimated at 0.44 and was significantly lower than the average for all OECD countries (0.56). What is more, this indicator has been constantly decreasing since 2007 (fig. 8) when it reached 0.53 which means VRR decrease of 17% in the years 2007-2014. What is more, the discrepancy between the VRR for Poland and the average for OECD has been increasing. In 2007 the difference amounted to only 0.07, then in the period 2012-2014 it was estimated at an almost doubled rate (of 0.12-0.13) which confirmed the increase in difficulty of collecting VAT and the size of VAT gap in Poland (fig. 6, 5 and 4).

Figure 8. The average VAT Revenue Ratio for OECD countries and for Poland in the years 1996–2014



Source: self-reported data on the basis of OECD 2016.

It must be noted that among countries with the lowest VRR (fig. 7) there are those with the highest VAT gap included in diagram 6, i.e. Italy, Greece and Poland.

The above conclusions are in line with the results of the Keen 2013 study which indicated that changes in VAT revenues have been mainly driven by changes in *C-efficiency,* i.e. an indicator of the departure of the VAT from a perfectly enforced tax levied at a uniform rate on all consumption (it means by existence and differentiation of reduced VAT rates and exemptions, and much less by changes in the standard VAT rate; Keen 2013). The study also concluded that *C-efficiency* usually moves in the opposite direction from the standard VAT rate which shows greater stability of VAT revenue (and fiscal policy) in countries with lower basic VAT rate; it also shows stronger susceptibility to fraud and changes in the main source of budget revenue in the EU countries with higher standard VAT rate, for example in Poland (which is proven by the above data analysis).

It must be added that VAT revenue is also an important revenue source for the European Union budget (in 2015 it was 12.3% of all the EU's revenue budget and amounts to EUR 18.1bn) which is the key source for investment in less developed EU regions – Poland included, as it has been the biggest nominal net beneficiary of the EU's budget since 2009 [Redo 2011]. The growing issue of the VAT gap is causing also the decrease in financial independency of the EU as it increases the weight of the largest EU budget's revenue based on GNI (the so called 4th source), dependent on national policy through annually enacted states' budgets [Dynus 2007]. It must be noted that

15 years ago (2000), the VAT revenue amounted to 38% of the EU's budget revenue (and in 1990 it was almost 60%), whereas in 2013 it was only 9.4% [European Commission 2016b]. Similarly, the weight of the 4th source of the EU's budget revenue was previously significantly lower: 40.5% in 2000, whereas in 2015 – 68.8%. Even though it is obvious that is mostly the result of conscious effort to include more countries' wealth in financing of the EU, that is the reduction of VAT rate flowing into the EU's budget and simultaneous increase in the 4th source based on GNI. Nonetheless, the issue of big and/or growing VAT gap in some of the EU member states forces setting a higher GNI call rate (the GNI percentage that a member state pays in the form of the EU budget's fourth source of financing) and causing the increase in expenditures from the state budget (decreasing its balance or forcing savings in financing public expenditures) as well as the increase of uncertainty in both financing of the EU's budget and national economic policies.

Threats connected to tighten up the tax systems

In the times of globalization and internationalization of enterprises, the construction of VAT has proven to be very susceptible to abuse, thus inefficient. The growing need for solutions to optimize public levies turned tax consulting into a high profitable business on a massive scale; tightening up of the tax system paradoxically enhances its growth and makes tax consulting even more available. That is why the introduction of tightened new solutions seems to lack purpose as it strengthens economic instability, premium for risk investment, capital cost [cf. Redo 2017a] and shortens planning perspectives, limits enterprise development and lowers investment [cf. Redo 2017b, Redo 2017c]. These actions are generating greater and greater cost and time, causing ineffective allocation of public expenditures and serve adversaries who offer better salaries to tax officers. Anti-tax business has been thus gaining trained specialists with knowledge on office methods, efficiency of those methods and weak points of some legal solutions. It might be argued that legislators formulate changes so that these become suitable for big enterprises and they consciously leave the door open for new ani-tax constructions without recognizing potential losses for the state's budget due to the complicated nature of the matter. Quite often it is related to significant financial benefits. It can be easily calculated that if in 28 EU countries it is EUR 160bn of VAT annually, the amount of these benefits is attractive for a lot of people,

especially in those poorer countries of the EU. Additionally, one must remember about the CIT gap.

It can not be argued that new regulations forbidding, eliminating or imposing new responsibilities or penalties [*see, e.g.*, Tratkiewicz 2016] have been the right direction. They limit freedom of economic activity and make it more complicated, thus limit development of greatly needed entrepreneurship in Europe. Of course, it does not mean allowance for functioning of faulty tax and legal solutions or tolerance for criminal activities. There is a need for shared, international activities leading to the strengthening of taxing patriotism [Poniatowski 2016]. A greater financial and economic awareness of the society and the change of its morale is needed, as well as reeducation from the early stages of life. One of the barriers seems to be also the differences and tax preferences in Europe which will always provoke taxpayers to lower the fiscal burden. Thus, it seems unlikely that the issue of tax evasion and avoidance could be overcome, despite the observed decrease in acceptance for tax abuse or initiatives of the EC which appointed a special *Tax Gap Project Group*, and in January 2016 it introduced solutions to fight tax avoidance [*Anti Tax Avoidance Package*; Ramotowski 2016]; especially that, as a result of many scandals exposing lack of tax solidarity and honesty, faith in the efficiency of the EC's actions is currently decreased. It is common knowledge that Austria, Luxembourg, the Czech Republic or Slovakia have been secretly attracting holdings through dumping tax incentives [Gajewski 2017]. Even though there have been a few suggestions to modify VAT (e.g. CVAT[6] or VIVAT[7]), it seems that relative efficiency could be achieved by unification of tax rates in the EU and elimination of preferences in this regard, or creation of a fiscal union – this, however, requires much more maturity.

A deep reflection on the future of sources of financing public expenditures and a radical reconstruction of tax system in the situation of devaluation of current solutions is needed. Maybe it is the time to withdrew from VAT and replace it with a new construction (as it happened with turnover tax) or replace it with a new tax – for example global financial tax (GFT) which is redistributed among all countries and make it the main source of public revenue. That would require international solidarity in taxation of financial markets which are fueled by trillions of USD, EUR, JPY, GBP, SEK, or DKK as a result of quantitative easing and CHF as a result of strong demand for it, or RMB as

[6] Proposed by Varsano 1999 and further developed by McLure 2000.
[7] Proposed by Keen, Smith 1996 and Keen, Smith 2000.

a result of long export expansion. Thus these financial markets nowadays possess potential even greater than before the crisis of 2008, capability of generating profits even during the times of crises or bear markets, and, what is the most important, debt to taxpayers for helping them during the crisis of 2008.

VAT gap in Poland is one of the biggest in the EU and is still growing which, in the situation of permanent budget deficits and dynamically growing public debt in Poland increases already high investment risk. It increases instability of sources for public expenditures and it has an effect on estimating Polish economy's credibility, thus market cost of capital, i.e. future investment level, entities' creditworthiness, consumption level and the rate of debt growth. Without a doubt, it is necessary to tighten the tax system up and track illegal activities. But it must be noted that constant changes in business rules create additional uncertainty and new solutions complicate the entrepreneurs' situation in Poland which already is complicated. Paradoxically, it all discourages people from establishing and developing enterprises, as it also encourages them to look for simpler and more profitable solutions in other countries which is easier thanks to international legal environment and globalization.

Conclusions

The above conducted analysis seems to confirm the European Commission's estimates that Poland has one of the highest VAT gap among the EU countries. The VAT gap is generally definitely higher in CEE11 countries than in EU15 – this is confirmed by all central tendency measures. The average VAT gap rate in 2014 (29% of VAT revenue) was in CEE11 two times higher than in EU15 (13.7%). Poland had in 2014 the seventh biggest VAT gap in the EU28, which amounted to PLN 40bn, i.e. 31.7% of actual collected VAT revenue. And the VAT gap in Poland increased in contrast to 2010 data (by almost 1/4). These estimates are in line with the deceleration of the VAT revenue growth in Poland since 2008 (in contrast to nominal GDP growth) and moderate Pearson's correlation coefficient for the dependency between nominal GDP changes and nominal VAT revenue changes in Poland in the years 2003–2016 (chain base indices; r=0.47). These results are also confirmed by OECD's VRR indicator – that a significant part of potential VAT revenue in OECD countries is not collected (56% on average in 2014). It must be stressed that Poland has one of the lowest VAT revenue ratio among OECD countries (0.44 in 2014) and

this indicator has been constantly decreasing since 2007 (by 17% in the years 2007–2014), what confirmed the increase in difficulty of collecting VAT and the size of VAT gap in Poland.

The problem with tax collection effectiveness in the most EU countries is a special one in the Europe, because VAT revenues are the main source of public expenditures in all EU countries, so they decide about the economic policy effectiveness in stimulating economic growth and mitigating crises. These in turn decide about the investment risk, attractiveness to investors, economic prospects and the ability to catch up. That is why the VAT gap problem in Poland is further complicated by the threats that are connected with the constant changes introduced to tighten up the tax system create additional uncertainty and complicate the situation in already complicated business environment.

References

Avalara VAT live (2017), *2017 European Union VAT rates* [online], http://www.vatlive.com/vat-rates/european-vat-rates/, access: 12.07.2017.

Ballion G. (2014), *Wykorzystanie strategii podatkowych w zarządzaniu zasobami finansowymi*, „Organizacja i Zarządzanie", No. 74.

Dynus M. (2007), *Budżet ogólny jako podstawa systemu finansowego Unii Europejskiej*, „Toruńskie Studia Międzynarodowe", No. 1.

European Commission (2013), *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States. Final Report*, July.

European Commission (2014), *EU budget 2013. Financial report.*

European Commission (2016a), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report*, August.

European Commission (2016b), *EU budget 2015. Financial report*.

European Communities (2001), *Financial report 2000.*

Gajewski D. (2017), *Luka podatkowa CIT może zachwiać stabilnością państwa*, 11.03 (money.pl).

GUS (2017), *Roczne wskaźniki makroekonomiczne, Produkt krajowy brutto (ceny stałe)* [online], www.stat.gov.pl, access: 22.06.2017.

Jamroży M. (2014), *Planowanie podatkowe działalności prowadzonej poprzez zagraniczny zakład***,** **„**Studia Ekonomiczne", No. 198.

Jamroży M., Kudert S. (2013), *Optymalizacja opodatkowania dochodów przedsiębiorców*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa.

Keen M. (2013), *The Anatomy of the VAT*, "IMF Working Paper", No. 13/111, May.

Keen M., Smith S. (1996), *The Future of Value-Added Tax in the European Union*, "Economic Policy", No 2.

Keen M., Smith S. (2000), *Viva VIVAT!*, "International Tax and Public Finance", No 7.

KPMG (2017), *Tax rates online*, access: 12.08.2017.

Kudert S., Klipstein I., Jamroży M. (2009), *Szanse i ryzyka podatkowe transgranicznej produkcji – na przykładzie inwestycji w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym*, „Monitor Podatkowy", No. 10.

McLure Ch.E. (2000), *Implementing Sub-National Value Added Taxes on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT)*, "International Tax and Public Finance", No 7.

Ministerstwo Finansów (2017), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (roczne)*, wydania z lat 2003–2016, http://www.finanse.mf.gov.pl/ , access: 22.06.2017.

OECD (2016), *Consumption Tax Trends. 2016. VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*, Paris.

Ożóg I., Tomczykowski P. (2014), *Optymalizacja, czyli…*, 26 czerwca (forbes.pl).

Poniatowski G. (2016), *Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą*, „Zeszyty mBank – CASE", No. 142.

Ramotowski J. (2016), *Cała Unia chce walczyć z luką w VAT*, 1 kwietnia (obserwatorfinansowy.pl).

Redo M. (2011), *Płatnicy i beneficjenci netto budżetu Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu", No. 23.

Redo M. (2017a), *Bezpieczeństwo finansów publicznych – wpływ ekspansji fiskalnej na poziom kosztu kapitału w Polsce na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] Jackowska A., Trzaskiewicz-Dmoch A., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki*, CeDeWu, Warszawa.

Redo M. (2017b), *Analiza korelacji pomiędzy zmianą wielkości wydatków oraz dochodów general government (w relacji do PKB) a zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych w 28 państwach Unii Europejskiej (w relacji do PKB) w latach 2001–2015* (forthcoming).

Redo M. (2017c), *Analiza zależności pomiędzy poziomem dochodów publicznych oraz wydatków publicznych (w relacji do PKB) a wielkością inwestycji w latach 2001–2015 w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej* „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej", 15, Zeszyt 1.

Redo M., Siemiątkowski P. (2017), *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa*, UMK w Toruniu, Toruń.

Tratkiewicz T. (2016), *Luka w VAT – sposoby przeciwdziałania w Polsce i Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne", Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, No. 294.

Varsano R. (1999), *Subnational Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution*.

Wyciślok J. (2013), *Optymalizacja podatkowa. Legalne zmniejszanie obciążeń podatkowych*, C.H. Beck. Warszawa.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **315–328**

Paweł Ostachowski[1]
Sabina Sanetra-Półgrabi[2]
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Ochrona powietrza i klimatu jako element bezpieczeństwa ekologicznego i aktywności inwestycyjnej gmin Małopolski północno-zachodniej w latach 2010–2016

Air and Climate Protection as an Element of Ecological Security and Investment Activity of Local Government North-west of Małopolska Voivodeship on Period 2010–2016

Abstract: The article presents air and climate protection as an area of investment activity of local governments and the area of ecological security. The subject of interest in this case is the north-western Małopolska voivodeship, especially local governments located in poviats Cracov, Chrzanów and Olkusz. This area is particularly exposed to the transport of gaseous and particulate pollutants from the Silesia region, as well as producing quite a few substances in connection with the industry located here. The aim of the article is to present investment policy of local governments being the subject of the study in the field of air and climate protection. It analyzes the progress in the implementation of local policies aimed at reducing harmful emissions of suspended dust and gases from industrial installations as well as households. It also indicates local leaders in this area and entities that have not shown any significant activity on this issue so far or it was insufficient. The main thesis of work is that actions undertaken by local governments of north-west Małopolska voivodeship in the field of air and climate protection in many cases proved to be late and insufficient. Only selected units, where the problem of combating smog or dust pollution has long been noticed and recognized by local governments as a highly detrimental factor for their daily lives and further economic development. The meth-

[1] pawel.d60@ interia.pl
[2] sab_san@poczta.onet.pl

ods used of the article is analysis of reporting documents and financial data available for these local unites in the Local Data Bank. The results of the analyzes made it possible to make final conclusions and suggest proposals for modifying the actions of local authorities on the subject of investment in air and climate protection.
Key words: air pollution, climate protection, ecological safety, investment policy, local government expenditures.

Wprowadzenie

Wejście społeczeństw świata zachodniego w czasy postindustrialne zmieniło postrzeganie przez nie kwestii ochrony powietrza i klimatu. Zapoczątkowane w 1992 roku Ramową Konwencją Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu [Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238], a uzupełnione w 1997 roku Protokołem dodatkowym z Kioto [Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684] aktywności państw, zmierzające do ograniczenia emisji szkodliwych dla powietrza i klimatu substancji, nie odbywają się jednak wyłącznie w postaci międzynarodowych uzgodnień, konwencji, szczytów klimatycznych bądź działań rządowych. Także władze samorządowe, świadome konieczności inwestowania w zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego swym mieszkańcom, podejmują działania związane z ochroną powietrza oraz klimatu. Ich inicjatywy w tym zakresie można w tym wypadku wywodzić z Ustawy o samorządzie gminnym, wskazującej na ochronę środowiska, w tym powietrza i klimatu, jako na jedno z istotnych zadań władz lokalnych [Małecka-Łyszczek 2013, s. 63].

Celem artykułu jest przybliżenie działań z zakresu ochrony powietrza i klimatu podejmowanych przez gminy północno-zachodniej części województwa małopolskiego. Polem zainteresowań badawczych są w tym wypadku jednostki samorządu lokalnego położone w powiatach olkuskim, chrzanowskim i krakowskim. Powietrze oraz klimat tego obszaru narażone są na transport zanieczyszczeń gazowych oraz pyłowych z rejonu Górnego Śląska. Także lokalna emisja szkodliwych pyłów przez zlokalizowany tam przemysł, połączona z emisją pochodzącą z domowych palenisk, powodują konieczność intensyfikacji działań władz lokalnych z zakresu ochrony powietrza i klimatu. Tym bardziej warto przyjrzeć się postępom w realizacji lokalnej polityki inwestycyjnej gmin tego rejonu, zmierzającej do poprawy jakości powietrza i klimatu oraz dokonać refleksji nad jej skutecznością. Nie ulega wątpliwości fakt, że wiele gmin rejonu będącego przedmiotem analizy podejmuje działania w kwestii ochrony powietrza i klimatu dopiero od niedawna, niejako w odpo-

wiedzi na rosnącą presję społeczną na władze ze strony lokalnych organizacji ekologicznych bądź mieszkańców.

Założone cele badawcze artykułu udało się osiągnąć dzięki analizie dokumentów sprawozdawczych i finansowych badanych gmin, uzupełnionej przez dane statystyczne Banku Danych Lokalnych. Na ich podstawie opracowano wnioski końcowe oraz prognozy średniookresowe dotyczące dalszego kształtowania się działań badanych jednostek w przedmiocie ochrony powietrza i klimatu.

Ochrona powietrza i klimatu jako element lokalnego bezpieczeństwa ekologicznego

Współcześnie bezpieczeństwo ekologiczne jest traktowane jako zjawisko złożone, co wynika z co najmniej kilku przesłanek. Omawiany w artykule niemilitarny typ bezpieczeństwa pojmowany jest jako przeciwdziałanie negatywnym skutkom oddziaływania zmian ekologicznych na zdrowie i życie ludzi. Na złożoność tematyki bezpieczeństwa wpływ mają również napięcia oraz konflikty między państwami, jak i ogół ponadnarodowych zagrożeń ekologicznych połączonych z rywalizacją o dostęp do zasobów naturalnych. Oddzielną kwestią pozostaje problem poziomu, jakości i priorytetów współpracy międzynarodowej na rzecz polepszenia jakości środowiska naturalnego [Maślak 2017, s. 470].

Lokalny wymiar bezpieczeństwa ekologicznego stanowi coraz częściej podejmowane zagadnienie badawcze z uwagi na zmianę podejścia w zakresie oceny skutków zagrożeń oraz radzenia sobie z nimi. Wiąże się też z kompetencjami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizowania polityki ekologicznej na danym terytorium oraz powiązaniem teoretycznym zasady zrównoważonego rozwoju i procesu rewitalizacji z płaszczyzną lokalną. Nie możemy jednak zapominać, że większość definicji bezpieczeństwa ekologicznego kładzie nacisk na jego globalny i międzynarodowy charakter.

Jeśli chodzi o kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie realizowania bezpieczeństwa ekologicznego, warto podkreślić, że do zadań w tym obszarze odnosi się Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku [Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591], która w art. 7 ust. 1 do zadań własnych gminy zalicza: sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną

i cieplną oraz gaz. Szczegółowo te zagadnienia regulują również inne ustawy, w tym: Prawo wodne z 18 lipca 2001 roku [Dz. U. z 2012 r., poz. 145], Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2011 roku [Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150] oraz Ustawa o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 roku [Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220] i Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 roku [Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590]. Warto dodać, że gmina została wyposażona w całokształt instrumentów oddziaływania, wśród których dominują środki o charakterze administracyjnym i finansowym oraz planistycznym. Istotną grupą są jednak także inwestycje [Szymańska, Poszewiecki, Burchart 2014, ss. 66–67].

Rozpatrując kwestie powiązania zasady zrównoważonego rozwoju, której nie sposób nie brać pod uwagę pisząc o bezpieczeństwie ekologicznym, warto wskazać na instrumenty służące jej realizacji na poziomie gminy, do których zalicza się: strategie rozwoju gminy, pozwalającą na wyznaczenie perspektywicznych kierunków rozwoju, następnie budżet lokalny, stanowiący roczny plan finansowy jednostki samorządowej, a także miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wraz ze studium systemu planowania gminnego. Wskazane dokumenty służą realizowaniu rozwoju społecznego i gospodarczego oraz poprawie jakości życia również w odniesieniu do bezpieczeństwa ekologicznego [Sekuła 2002, ss. 327–334].

Niewątpliwie wśród skutków zagrożeń, jak i kompetencji władz lokalnych, w tym również instrumentów w ramach zasady zrównoważonego rozwoju, można dostrzec znaczenie ochrony powietrza i klimatu jako podstawowych elementów bezpieczeństwa ekologicznego. Przed władzami jednostek samorządu gmin pojawiły się tym samym wyzwania w zakresie wdrożenia inwestycji mających na celu ograniczenie skutków zagrożeń ekologicznych i tym samym przywrócenie w miarę dobrego stanu środowiska, połączone z budowaniem świadomości ekologicznej wśród mieszkańców.

Specyfika inwestycji lokalnych w ochronę powietrza i klimatu

Złożoność uwarunkowań polityki lokalnej, połączona z niedoborem funduszy gminnych w stosunku do potrzeb modernizacyjnych zgłaszanych przez społeczności lokalne sprawiają, że kształtowanie polityki inwestycyjnej w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego, w której ochrona powietrza i klimatu otrzymają adekwatne do potrzeb lokalnych wsparcie publiczne nie jest zadaniem prostym. Mimo to troska władz o czyste powietrze coraz częściej staje się elementem promocji małych ojczyzn jako przestrzeni wolnej od zanie-

czyszczeń, z którymi tak trudno poradzić sobie w wielkich miastach. Co istotne, także inwestycje ekologiczne służące ochronie powietrza i klimatu mogą przyczyniać się do wzrostu wartości majątku trwałego będącego własnością samorządu gminy, powiatu bądź województwa. [Hajdys 2013, s. 129]. Modernizacja kotłowni czy montaż paneli fotowoltanicznych na budynkach przynoszą nie tylko efekt ekologiczny w postaci redukcji poziomu emisji zanieczyszczeń do powietrza, podwyższają też wartość nieruchomości, na której potrzeby zostały zainstalowane. Inwestycje tego typu powiększają jednocześnie korzyści dla ich bezpośrednich użytkowników, jak i całej wspólnoty [Czempas 2004, s. 85; Szaja 2011, s. 104].

Realizację polityki inwestycyjnej w przedmiocie ochrony powietrza i klimatu cechuje taki sam zestaw działań, jakie podejmowane są w każdej innej realizowanej lokalnie polityce inwestycyjnej. Powinna być zatem systemem celowych, przemyślanych i ukierunkowanych decyzji, nastawionych na osiągnięcie wyznaczonych wcześniej rezultatów [Jastrzębska 2005, s. 99]. Sposób i tempo ich realizacji determinuje w tym wypadku stopień kapitałochłonności inwestycji. Ten zaś w wypadku projektów ekologicznych bywa niestety wysoki [Filipiak, Dylewski 2015, s. 769]. Podobny wpływ ma też dostępność źródeł finansowania dla projektów ekologicznych mających na celu poprawę jakości powietrza i klimatu [Burzyńska 2012, s. 232].

Gminy, kształtując własną politykę inwestycyjną, wpisują do projektów realizowanych w jej ramach także te służące poprawie jakości powietrza i klimatu. Coraz częściej działania te mają charakter programowany, znajdując swe podstawy w zapisach strategii lokalnego rozwoju. Skutecznym miernikiem skali aktywności inwestycyjnej gmin w tym obszarze wydaje się lokalna sprawozdawczość finansowa, a zwłaszcza klasyfikacje wydatków w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem tych przeznaczonych na ochronę powietrza i klimatu. Ich analiza pozwala dokładnie opisać i ocenić skalę zaangażowanych w projekty funduszy, poziom aktywności poszczególnych gmin w tym obszarze, jak i systematyczność realizacji wydatków.

Oceniając aktywność gmin w działaniach z zakresu ochrony powietrza i klimatu należy jednak mieć na uwadze także inne kwestie. Warto zwrócić uwagę na finansowe możliwości samorządów i dostępność dla nich zewnętrznych źródeł finansowania, służących zmniejszeniu kosztochłonności projektów ekologicznych. Istotny wpływ wydaje się mieć też prawodawstwo, niejako zmuszające władze lokalne do podejmowania działań ochronnych, w obawie przez finansowymi konsekwencjami ich zaniechania. Wiele do skali

aktywności inwestycyjnej tego typu wnoszą również oczekiwania społeczne, artykułowane przez lokalne grupy działania, organizacje pozarządowe, liderów lokalnych, a nawet przedsiębiorców. Sprzyja im ponadto dyskusja nad problemem ochrony powietrza w Polsce, obecna niemal nieustannie w mediach. Poprawia klimat dla tego typu inwestycji, burząc jednocześnie myślenie stereotypowe wielu lokalnych polityków, tkwiących w przekonaniu, że inwestycje w transport, ochronę zdrowia czy turystykę są ważniejsze niż ochrona powietrza [Wansacz 2013, s. 109].

Ochrona powietrza i klimatu w gminach północno-zachodniej Małopolski

Omówione wyżej problemy i dylematy inwestycyjne dotyczyły także północno-zachodniej części województwa małopolskiego. Położone na terenie powiatów: olkuskiego, chrzanowskiego i krakowskiego gminy cechowało zaś zróżnicowane podejście i aktywność w przedmiocie ochrony powietrza i klimatu.

Na terenie powiatu olkuskiego położonych jest 6 gmin, w których na koniec 2015 roku zamieszkiwało 113 148 mieszkańców [*Powiat olkuski* 2017, http: //krakow.stat.gov.pl]. Wśród nich bez wątpienia największą pozostaje Olkusz. Ta miejsko-wiejska gmina, będąca siedzibą powiatu, stanowiła 24,4% jego powierzchni. W jej granicach mieszkało w końcu 2015 roku 43,8% ludności powiatu oraz działało 49,2% podmiotów gospodarczych widniejących w rejestrze REGON. Szczegóły przedstawia zamieszczona poniżej tabela 1.

Tabela 1. Gminy powiatu olkuskiego w 2015 r.

Gmina	Powierzchnia (km^2)	Ludność (tys)	Podmioty gospodarcze w rejestrze REGON	Dochody własne, jako% dochodów ogółem
Bolesław	41	7,80	642	75,4
Bukowno	65	10,34	1 035	76,7
Klucze	119	15, 17	1 469	58,2
Olkusz	151	49, 51	5 809	63,8
Trzyciąż	95	7,08	488	38,7
Wolbrom	147	23,23	2 355	57,2

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Tabela informuje o wysokiej samodzielności finansowej większości gmin powiatu, mierzonej relacją ich dochodów własnych do całości ich wpływów budżetowych. Ta korzystna relacja mogła sprzyjać także inwestycjom w zakresie ochrony powietrza i klimatu. Niestety jednak nie zawsze tak się działo, co pokazuje tabela 2.

Tabela 2. Wydatki inwestycyjne gmin powiatu olkuskiego na ochronę powietrza klimatu w latach 2011–2016 (w zł)

Gmina	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Powiat olkuski	205 896	32 745	433 506	65 844	171 232	562 073
Bolesław	-	-	-	8 000	49 048	42 299
Bukowno	38 230	13 619	24 781	27 072	72 684	76 231
Klucze	59 909	-	-	-	24 500	9 089
Olkusz	3 760	19 126	-	965	-	-
Trzyciąż	3 998	-	-	-	25 000	9 102
Wolbrom	100 000	-	408 726	29 808	-	425 352

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Tabela ukazuje zróżnicowanie wydatków gmin na ochronę powietrza i klimatu w latach 2011–2016. Wszystkie samorządy powiatu zrealizowały choćby minimalne wydatki inwestycyjne w tym zakresie. Brakowało natomiast regularności działań. Jedynie gmina Bukowno corocznie w badanym okresie inwestowała w tego typu projekty, tak że w ciągu 6 lat wydała w ten sposób kwotę 252 617 zł, co wobec 1 471 296 zł wydatków całego powiatu w latach 2011–2016 wynosiło 17,12%. Największe wydatki na ochronę powietrza i klimatu w badanym okresie, jednorazowo jak i sumarycznie, w powiecie olkuskim zrealizowała gmina Wolbrom. Było to 65,5% wydatków gmin całego powiatu na tego typu projekty. Negatywnie należy ocenić aktywność inwestycyjną w zakresie ochrony powietrza i klimatu prezentowaną przez gminy Olkusz i Trzyciąż, gdzie wydatki tego typu w ciągu 6 lat nie przekroczyły kwot 23 851 zł oraz 38 100 zł. Zaangażowanie gmin powiatu olkuskiego w tego typu projekty służące poprawie jakości powietrza można zatem uznać za wyraźne, choć niewystarczające. Roczny poziom zaangażowania inwestycyjnego niejednej z badanych gmin był bowiem na tyle niski, że w praktyce mógł pokryć modernizację najwyżej jednej bądź dwóch kotłowni węglowych. Usprawiedliwieniem nie może być tutaj nawet wysoki poziom redukcji pyłowych

oraz gazowych zanieczyszczeń przemysłowych w powiecie, który prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Neutralizacja zanieczyszczeń pyłowych i gazowych w powiecie olkuskim w latach 2011–2016

Rodzaj	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% neutralizacji	99,6	99,5	99,5	96,6	99,7	99,6
% neutralizacji	96,9	97,4	97,0	97,3	96,4	96,8

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Korzystne rezultaty redukcji pyłów przemysłowych należy tutaj skorygować o zanieczyszczenia powstające wskutek niskiej emisji z palenisk domowych. Na terenie gmin powiatu z pewnością nie brakuje wciąż instalacji starego typu, niespełniających wymogów ekoprojektu, użytkowanych z wykorzystaniem paliwa niskiej jakości. Jeszcze bardziej ograniczoną aktywność inwestycyjną w obszarze ochrony powietrza i klimatu prezentowały niektóre spośród 17 gmin powiatu krakowskiego, zwłaszcza wobec powierzchni tej jednostki wynoszącej aż 1231 km^2, którą zamieszkiwało w końcu 2015 roku aż 270 490 mieszkańców. [*Powiat krakowski 2017* http://krakow.stat.gov.pl]. Szczegóły przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Gminy powiatu krakowskiego w 2015 r.

Gmina	Powierzchnia (km^2)	Ludność (tys)	Podmioty gospodarcze w rejestrze REGON	Dochody własne, jako% dochodów ogółem
Czernichów	85	14,31	1 368	46,6
Igołomia Wawrzeńczyce	63	7,71	543	46,0
Iwanowice	71	8,97	737	38,0
Jerzmanowice-Przeginia	68	10,84	879	35,8
Kocmyrzów-Luborzyca	81	14,94	676	42,1
Krzeszowice	139	32,39	3 099	61,7
Liszki	72	16,81	1 692	54,9

Michałowice	51	9,98	1 118	53,5
Mogilany	44	13,53	1 727	63,8
Skała	75	10,47	948	39,8
Skawina	100	43,18	4 611	55,1
Słomniki	113	13,63	1 260	36,4
Sułoszowa	53	5,83	325	28,9
Świątniki-Górne	20	9,77	1 152	43,0
Wielka Wieś	48	11,23	1 371	68,8
Zabierzów	99	25,56	3 019	63,0
Zielonki	49	21,28	2 949	61,0

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Tabela ukazuje, że gminy powiatu krakowskiego charakteryzowało duże zróżnicowanie przestrzenne i ludnościowe, co bez wątpienia wpływa do dziś na możliwości poszczególnych jednostek w zakresie kształtowania i prowadzenia mniej lub bardziej aktywnej polityki inwestycyjnej w zakresie ochrony powietrza i klimatu. Także poziom dochodów własnych w budżetach gmin powiatu krakowskiego na koniec 2015 roku nie był tak wysoki, jak w powiecie olkuskim. Dla ośmiu z nich przekraczał poziom 50%. Pięć jednostek pozyskiwało ze źródeł własnych mniej niż 40% swych funduszy. Największą ludnościowo gminą pozostaje w powiecie krakowskim do dziś miejsko-wiejska Skawina, terytorialnie zaś Krzeszowice. Rozczarowująco niska okazała się w latach 2011–2016 aktywność gmin powiatu w zakresie inwestycji służących ochronie powietrza i klimatu, co pokazuje tabela 5.

Tabela informuje, że w latach 2011–2013 tylko gmina Zabierzów realizowała projekty inwestycyjne mające na celu ochronę powietrza i klimatu. Do końca 2015 roku wydała na ten cel blisko 2,4 mln zł. Od 2014 roku aktywnie zaczęła działać na tym polu także gmina Skawina, stając się liderem w powiecie krakowskim pod względem skali zaangażowanych środków. Jej udział w całkowitych wydatkach gmin powiatu na tego typu projekty w 2014 roku sięgał 96,9%. Dwa lata później obniżył się do 56,4%, ale i tak zrealizowane wówczas przez gminę Skawina wydatki inwestycyjne, związane z ochroną powietrza i klimatu, były o 1 979 236 zł wyższe niż drugiej w kolejności gminy Zabierzów i ponad 1 270 razy większe niż w Iwanowicach.

Tabela 5. Wydatki inwestycyjne gmin powiatu krakowskiego na ochronę powietrza klimatu w latach 2011–2016 (w zł)

Gmina	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Powiat krakowski	168 000	60 000	216 000	4 258 269	7 519 026	11 023 542
Czernichów	-	-	-	-	-	200 888
Iwanowice	-	-	-	-	-	4 900
Kocmyrzów-Luborzyca	-	-	-	-	-	6 715
Krzeszowice	-	-	-	-	-	32 841
Liszki	-	-	-	-	-	17 788
Skawina	-	-	-	4 126 269	4 679 434	6 223 295
Słomniki	-	-	-	-	-	30 893
Sułoszowa	-	-	-	-	1 006 577	
Świątniki-Górne	-	-	-	-	-	197 664
Wielka Wieś	-	-	-	-	-	10 020
Zabierzów	168 000	60 000	216 000	132 000	1 791 687	4 244 059

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Niewątpliwie 2016 rok był przełomem w aktywności inwestycyjnej tego rodzaju wśród gmin powiatu krakowskiego. Działania podjęło wówczas 11 spośród 17 tamtejszych samorządów. Wciąż jednak 6 gmin okazało bierną postawę. Trudno sądzić, że żadna z nich nie doświadcza na swym terenie, choćby okresowo, zjawiska smogu. Przykładem może być tu gmina Skała, w której w grudniu 2016 roku zanotowano rekordowe w Małopolsce chwilowe stężenie pyłu PM10 w powietrzu, sięgające blisko 1000 ug/m^3, przy dopuszczalnej normie na poziomie 50 ug/m^3. Wszystko przy bierności władz lokalnych, które od 2011 roku nie zrealizowały choćby jednego projektu służącego ochronie powietrza [Urbaniec 2016, http://www.gazetakrakowska.pl/wiadomosci]. Wątpliwości co do skuteczności walki samorządów powiatu krakowskiego z zanieczyszczeniem powietrza nie budzą jedynie działania gmin Skawina i Zabierzów, które cechowała regularność, jak i intensywność zaangażowanych środków. Gorzej wypadła gmina Krzeszowice, mimo faktu, że jest jednym z większych ludnościowo i powierzchniowo samorządów powiatu. Również niewielkie kwoty wydane na ochronę powietrza i klimatu przez gminy Iwanowice, Kocmyrzów-Luborzyca i Wielka Wieś budzą obawy, czy wśród lokalnych liderów tych jednostek konieczności wdrażania inwestycji tego typu zostało nadane właściwe znaczenie w ramach lokalnej polityki inwestycyjnej.

Nadanie właściwej rangi inwestycjom skierowanym na ochronę powietrza i klimatu jest jednak problemem szerszym, co pokazuje aktywność władz lokalnych tego rodzaju w powiecie chrzanowskim. Na jego terenie położonych jest 5 gmin w których na koniec 2015 roku zamieszkiwało 126 463 mieszkańców [*Powiat chrzanowski* 2017, http://krakow.stat.gov.pl]. Szczegóły prezentuje tu tabela 6.

Tabela 6. Gminy powiatu chrzanowskiego w 2015 r.

Gmina	Powierzchnia (km^2)	Ludność (tys)	Podmioty gospodarcze w rejestrze REGON	Dochody własne, jako % dochodów ogółem
Alwernia	76	12,68	1 080	50,9
Babice	55	9,07	720	49,3
Chrzanów	79	47,85	4 813	56,5
Libiąż	57	22,65	1 783	58,4
Trzebinia	105	34,20	3 336	60,2

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Gminy powiatu chrzanowskiego cechuje zdecydowanie wyższy wskaźnik urbanizacji niż pozostałych jednostek. Największym liczebnie samorządem lokalnym jest tu skupiająca 37,8% ludności miejsko-wiejska gmina Chrzanów. Pozostałe dwa miasta, Trzebinię oraz Libiąż, również można uznać za ośrodki o skoncentrowanej zabudowie. Ta zaś, przy odpowiednio zmodernizowanych i zintegrowanych miejskich systemach ciepłowniczych, wpływa na ograniczenie zjawiska niskiej emisji pyłów i gazów powstających w domowych paleniskach. Jest to z pewnością jedno z uzasadnień stojących za mniejszym zaangażowaniem władz tych miast w działania inwestycyjne z zakresu ochrony powietrza i klimatu. Poziom wydatków w tym zakresie prezentuje tabela 7.

Tabela ukazuje, że spośród 5 gmin powiatu jedynie dwie w badanym okresie zrealizowały wydatki inwestycyjne tego rodzaju. Regularnie czyniła to przez 6 lat gmina Trzebinia, do której w 2015 roku dołączyły władze Libiąża. Skala finansowego zaangażowania gmin powiatu chrzanowskiego w projekty związane z ochroną powietrza i klimatu okazuje się jednak najmniejsza wśród wszystkich poddanych analizie powiatów. W ciągu 6 lat projekty te pochłonęły kwotę 1 367 631 zł, podczas gdy w samym tylko powiecie krakowskim w tym samym okresie samorządy lokalne wydały 23 244 837 zł, a zatem blisko 17 razy więcej.

Tabela 7. Wydatki inwestycyjne gmin powiatu chrzanowskiego na ochronę powietrza klimatu w latach 2011–2016 (w zł)

Gmina	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Powiat chrzanowski	46 408	68 829	93 197	96 766	359 718	702 713
Libiąż	-	-	-	-	216 219	217 664
Trzebinia	46 408	68 829	93 197	96 766	143 499	485 046

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Podobnie jak w wypadku Olkusza, dziwi brak aktywności w zakresie ochrony powierza i klimatu u władz stolicy powiatu chrzanowskiego. Owszem, miejski charakter zabudowy oraz sieć ciepłownicza pozwalają tu ograniczyć wydatki na wymianę kotłowni węglowych. Jednak władze nie powinny zapominać także o szeregu innych działań, równie silnie związanych z ochroną powietrza i klimatu, jak choćby modernizacja taboru transportu miejskiego czy promowanie czystych źródeł energii wśród mieszkańców okolicznych miejscowości. Problemem powiatu chrzanowskiego od lat pozostaje choćby zapach rafineryjny, z którym na co dzień przychodzi żyć mieszkańcom Trzebini [Jarguz 2011, http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/3061108]. Choć jego intensywność jest trudno mierzalna, na pewno nie jest on zjawiskiem przyjemnym. Stanowi zaś również element czystości lokalnego powietrza.

Zakończenie

Przeprowadzone w artykule badania pozwalają na postawienie kilku wniosków końcowych. Nie ulega wątpliwości ze ochrona powietrza i klimatu staje się coraz istotniejszym elementem lokalnego bezpieczeństwa ekologicznego. Jej miejsce w polityce inwestycyjnej gmin północno-zachodniej części województwa małopolskiego wydaje się jednak niewystarczające i niewspółmierne do wagi problemu oraz jego ujemnych konsekwencji dla zdrowia i życia ludzkiego.

Trudno nie ulec też wrażeniu, że wiele gmin położonych w powiecie krakowskim, jak i olkuskim czy chrzanowskim, dopiero pod wpływem rosnącej w mediach dyskusji nad problemem trującego powietrza podejmuje działania na swym terenie. Mnogość zadań spoczywających na władzach lokalnych, w połączeniu z ograniczonymi zasobami, powoduje zaś, że działania inwestycyjne gmin w zakresie ochrony powietrza i klimatu bywają groteskowe,

zwłaszcza biorąc pod uwagę liczbę zaangażowanych środków publicznych w stosunku do skali problemu. Wśród poddanych analizie 28 gmin, Skawina, Bukowno, Wolbrom, Zabierzów czy Trzebinia zasługują na wyróżnienie za działania realizowane w sposób konsekwentny oraz z wykorzystaniem znacznych środków finansowych. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że w pozostałych samorządach będących przedmiotem artykułu, podejmowane działania często cechowała przypadkowość, nieregularność, a nawet zwyczajne podążanie za medialnym trendem, oczekującym od władz podejmowania jakichkolwiek inicjatyw w tym zakresie. Troska gmin Małopolski północnozachodniej o ochronę powietrza i klimatu wymaga natomiast działań zintegrowanych i strategicznie zaplanowanych, niejednokrotnie w ramach porozumień samorządowych. Wszystko to wspomagać powinno odpowiednio skonstruowane ustawodawstwo, system finansowania zapewniający regularną i konsekwentną neutralizację punktów emisji substancji szkodliwych, a także skonstruowanie takich reguł uczestnictwa w gminnych programach służących ochronie powietrza, aby pomoc finansowa w nich oferowana była łatwo dostępna, nie zaś obwarowana szeregiem warunków dodatkowych, których spełnienie dla wielu okazać może się niemożliwe.

Bibliografia

Burzyńska B. (2012), *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Czempas J. (2004), *Inwestycje gminne – zakres i pomiar* [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie,* Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Filipiak B., Dylewski M. (2015), *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" nr 73, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Hajdys D. (2013), *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Jarguz E. (2011), *Do rafineryjnego „zapachu" trzeba się przyzwyczaić* [online], http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/3061108,do-rafineryjnego-zapachu-trzeba-sie-przyzwyczaic,id,t.html, dostęp: 29.05.2018.

Jastrzębska M. (2005), *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Małecka-Łyszczek M. (2013), *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego,* „Zeszyty Naukowe UEK", nr 921.

Maślak Z. (2017), *Bezpieczeństwo ekologiczne* [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa),* red. J. Pawłowski, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa.

Powiat chrzanowski. Statystyczne vademecum samorządowca 2017 [online], http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_powiatow/ powiat_chrzanowski.pdf, dostęp: 29.05.2018.

Powiat krakowski. Statystyczne vademecum samorządowca 2017 [online] http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_powiatow/ powiat_krakowski.pdf, dostęp: 29.05.2018.

Powiat olkuski. Statystyczne vademecum samorządowca 2017 [online] http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_powiatow/powiat_olkuski.pdf, dostęp: 29.05.2018.

Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684.

Ramowa Konwencją Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu, Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.

Sekuła A. (2002), *Rozwój zrównoważony w skali gminy* [w:] A. Bałaban (red.), *Europa bez granic – Polska a Unia Europejska,* Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Gorzów Wielkopolski.

Pawłowski J. (red.) (2017), *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa),* Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa.

Szaja M. (2011), *Polityka inwestycyjna ważnym instrumentem determinującym konkurencyjność i rozwój gminy, „*Studia Ekonomiczne i Regionalne", Uniwersytet Szczeciński, T.V, nr 2.

Szymańska U., Poszewiecki A., Burchart A. (2014), *Rola samorządu gminnego i jego obywateli w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego zasobów wodnych,* „Civitas et Lex", nr 1.

Urbaniec A. (2016), *Smog w Małopolsce. Rekordowe wartości w Skale* [online], http://www.gazetakrakowska.pl/wiadomosci/a/smog-w-malopolsce-rekordowe-wartosci-w-skale,11538684, dostęp: 29.05.2018.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **329–342**

Małgorzata Źródło-Loda[1]
Jolanta Baran[2]
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Pigonia w Krośnie
Instytut Zdrowia i Gospodarki

Rola Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności i Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności w Unii Europejskiej

The role of European Food Safety Authority and Rapid Alert System for Food and Feed in Ensuring Food Safety in the European Union

Abstract: Food safety is one of the priorities of the European Union. In order to ensure that a level of consumer protection in all Member States is uniform, Union-wide regulations (including the most important rules on food quality and safety) have been implemented. Together with them, in 2002, the European Food Safety Authority (EFSA) was established. EFSA provides scientific advisory, as well as scientific and technical support in the field of Community legislation and policy in all areas that have a direct or indirect impact on food and feed safety. It issues opinions on existing and emerging food-related hazards, which are then included in the EU rules and principles. The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) also plays an important role in ensuring food safety. The task of this system is to collect and then quickly disseminate information about food products, feed and materials and articles intended for contact with food that pose a threat to human or animal health. The aim is to prevent the introduction of dangerous food to the EU market and, if necessary, withdrawal of such food products as soon as possible.
Key words: food, food safety, system, EFSA, RASFF, UE.

[1] zrodło@pwsz.krosno.pl
[2] jolanta.baran@pwsz.krosno.pl

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo żywności jest definiowane jako: ogół warunków, które muszą być spełniane, dotyczących w szczególności: stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, warunków napromieniania żywności, cech organoleptycznych oraz działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością – w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka [Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 roku…]. Według Ogólnych Zasad Higieny Żywności, opracowanych przez FAO i WHO, bezpieczeństwo żywności to pewność, że żywność nie zaszkodzi konsumentowi, jeżeli jest przygotowana i/lub spożyta zgodnie z jej przeznaczeniem [Główny Inspektorat… 2003, s. 7].

Bezpieczeństwo żywności jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej. Celem jest zapewnienie obywatelom bezpiecznej żywności, o wysokiej wartości odżywczej wraz z dostępem do dokładnych, przejrzystych informacji o składzie i pochodzeniu oraz etykietowaniu i wykorzystaniu żywności.

Większość działań w tym zakresie została podjęta w Unii Europejskiej w pierwszych latach XX wieku, po serii kryzysów żywieniowych (choroba Creutzfeldta-Jakoba, czyli choroba szalonych krów – BSE czy zatrucia dioksynami), które miały miejsce pod koniec ubiegłego stulecia.

Obecne prawo żywnościowe UE reguluje szereg zagadnień dotyczących wszystkich etapów łańcucha żywnościowego – od paszy dla zwierząt, poprzez produkcję żywności, jej przetwarzanie, składowanie, transport, przywóz i wywóz, po sprzedaż detaliczną. Wraz z wprowadzeniem kompleksowych ram prawnych, opracowano i wdrożono system monitorowania żywności i pasz żywności w UE. W tym celu w 2002 roku powołano Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) oraz System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach – RASFF.

Celem artykułu jest prezentacja i analiza działań Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach w ramach unijnego sytemu zapewnienia bezpieczeństwa żywności oraz analiza powiadomień dotyczących produktów żywnościowych, pasz, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, będących zagrożeniem dla zdrowia ludzi lub zwierząt zgłoszonych do RASFF. Przedstawiono cele, struktury oraz zadania tych unijnych instytucji. Zaprezentowano wybrane zdarzenia zarejestrowane w RASFF w 2016 roku. Artykuł ma charakter teoretyczny. Podstawową metodą badawczą jest analiza

literatury przedmiotu, przepisów prawa oraz dokumentów i raportów opublikowanych przez instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo żywności. Dane statystyczne zostały zaprezentowane w formie opisowej.

Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności

Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności – EFSA (European Food Safety Authority) został powołany w 2002 roku rozporządzeniem nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 roku [Rozporządzenie nr 178/2002…]. Jest to organ naukowy, niezależny od Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i krajów członkowskich, finansowany z budżetu UE. Jego siedziba mieści się w Parmie, we Włoszech.

Urząd ten dąży do zmniejszania ryzyka związanego z zagrożeniami bezpieczeństwa żywności oraz wpływa na poprawę ochrony zdrowia i życia ludzkiego [Sitarz, Janczar-Smuga 2012, s. 90].

Misją EFSA jest zapewnienie doradztwa naukowego oraz wsparcia naukowo-technicznego w zakresie prawodawstwa i polityki Wspólnoty, we wszystkich dziedzinach wywierających bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo żywności i pasz, przyczyniając się do wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt i odpowiednich warunków ich hodowli, zdrowia roślin i ochrony środowiska naturalnego. W tym celu urząd zbiera i analizuje dane umożliwiające przygotowanie charakterystyk i monitorowanie zagrożeń, które wywierają bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo żywności oraz pasz.

Na czele urzędu stoi Zarząd, składający się z 14 członków, powoływanych przez Radę Europejską na 4-letnią kadencję. Jego zadaniem jest wytyczanie i określanie zakresu prac oraz zapewnienie realizacji misji i zadań EFSA.

Drugim organem jest Dyrektor Wykonawczy, odpowiedzialny za stałe zarządzanie urzędem oraz wdrażanie programu prac. Kadencja dyrektora trwa 5 lat. Za sprawy operacyjne odpowiedzialne są departamenty [Wiśniewska 2017, s. 11]:

– Departament ds. Naukowej Oceny Produktów Regulowanych, zajmujący się oceną bezpieczeństwa produktów zgłaszanych do Komisji Europejskiej w celu uzyskania pozwolenia na obrót na terenie UE. Obejmuje zagadnienia związane ze środkami ochrony roślin, dodatkami do żywności i pasz, organizmami modyfikowanymi genetycznie, materiałami wchodzącymi w kontakt z żywnością;

- Departament ds. Oceny Ryzyka i Wsparcia Naukowego, odpowiedzialny za doradztwo naukowe i stanowiący wsparcie naukowe dla Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa żywności na każdym etapie łańcucha żywnościowego. Zajmuje się zagadnieniami związanymi ze zdrowiem roślin i zwierząt, biologicznymi zagrożeniami i zanieczyszczeniami w żywności, pojawiającymi się zagrożeniami, jak również opracowaniem zharmonizowanych metodologii oceny ryzyka i gromadzeniem danych;
- Departament ds. Komunikacji i Kontaktów Zewnętrznych, zajmujący się współpracą międzynarodową, informowaniem o ryzyku oraz kontaktami z mediami;
- Departament ds. Administracji, stanowiący wsparcie prawne, finansowe, kadrowe dla urzędu.

Ciałem doradczym jest Forum Doradcze, tworzone z przedstawicieli państw członkowskich, reprezentujących organy związane z oceną ryzyka.
Istotną rolę w EFSA odgrywają panele naukowe, w skład których wchodzą wysokiej klasy eksperci. Są to:

1) ANS (Panel on Food Additives and Nutrient Sources Added to Food) – Panel ds. dodatków do żywności i składników odżywczych dodawanych do żywności;
2) CEF (Panel on Food Contact Materials, Enzymes, Flavourings and Processing Aids) – Panel ds. materiałów pozostających w kontakcie z żywnością, enzymów, aromatów i substancji pomagających w przetwarzaniu;
3) NDA (Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies) – Panel ds. produktów dietetycznych, żywienia i alergii;
4) AHAW (Panel on Animal Health and Welfare) – Panel ds. zdrowia i dobrostanu zwierząt;
5) BIOHAZ (Panel on Biological Hazards) – Panel ds. zagrożeń biologicznych;
6) CONTAM (Panel on Contaminants in the Food Chain) – Panel ds. zanieczyszczeń w łańcuchu pokarmowym;
7) FEEDAP (Panel on Additives and Products or Substances used in Animal Feed) – Panel ds. dodatków i produktów lub substancji wykorzystywanych w paszach;
8) GMO (Panel on Genetically Modified Organisms) – Panel ds. organizmów modyfikowanych genetycznie;
9) PPR (Panel on Plant Protection Products and their Residues) – Panel ds. środków ochrony roślin i ich pozostałości;
10) PLH (Panel on Planth Health) – Panel ds. zdrowia roślin.

Pracę ekspertów w panelach wspierają grupy robocze powoływane do określonych zadań (Task Forces) oraz zrzeszające ekspertów sieci naukowe. W państwach członkowskich zostały utworzone Punkty Koordynacyjne. Punkty te mają za zadanie ułatwienie wymiany informacji oraz wspieranie przedstawiciela w Forum Doradczym [Wiśniewska, Malinowska 2011, s. 117]. Polski Punkt Koordynacyjny EFSA znajduje się w Głównym Inspektoracie Sanitarnym.

Zadania, jakie realizuje Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności w zakresie dziedzin objętych jego misją, to:

- dostarczanie możliwie najlepszych opinii naukowych;
- wspieranie i koordynowanie rozwoju jednolitych metodologii oceny ryzyka;
- zapewnienie wsparcia naukowego i technicznego, a na żądanie udzielanie pomocy w zakresie interpretacji i uznawania opinii dotyczących oceny ryzyka;
- zlecanie niezbędnych badań naukowych;
- poszukiwanie, zbieranie, zestawianie, analizowanie i podsumowywanie danych naukowych i technicznych;
- podejmowanie działań zmierzających do identyfikacji i opisu wyłaniającego się ryzyka;
- ustanowienie systemu sieci organizacji i ponoszenie odpowiedzialności za ich funkcjonowanie;
- na żądanie Komisji Europejskiej, udzielanie pomocy naukowej i technicznej w zakresie wdrażanych przez nią procedur dotyczących bezpieczeństwa żywności i pasz;
- na żądanie Komisji Europejskiej, udzielanie pomocy naukowej i technicznej w zakresie doskonalenia współpracy między Wspólnotą, krajami kandydującymi, organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi;
- zapewnienie szybkiego, wiarygodnego, obiektywnego i wyczerpującego informowania społeczeństwa i zainteresowanych stron;
- przedstawianie niezależnych, własnych wniosków i zaleceń;
- podejmowanie wszelkich innych zadań zleconych prze Komisję Europejską.

EFSA, chcąc skutecznie działać na rzecz bezpieczeństwa konsumentów, współpracuje ściśle z międzynarodowymi organizacjami, takimi jak: Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt (OIE), Międzynarodowa Konwencja Ochrony Roślin (IPPC), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), jak również z ok. 300 instytucjami funkcjonującymi w poszczególnych krajach.

System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach (RASFF)

System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach – RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*) został powołany w 2002 roku, na mocy rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 roku [Rozporządzenie nr 178/2002…], zaś środki wykonawcze dla tego systemu zostały zawarte w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 roku [Rozporządzenie Komisji (UE) nr 16/2011…].

Początki systemu były wcześniejsze, sięgają 1992 roku, kiedy to w dyrektywie 92/59/EWG o ogólnym bezpieczeństwie produktu, w art. 8 wskazano na potrzebę stworzenia systemu informacyjnego o produktach niebezpiecznych dla zdrowia ludzi [Osiński, Kwiatek 2012, s. 948], zaś pierwszy system wczesnego ostrzegania na poziomie unijnym funkcjonował od 1979 roku.

W Polsce w 2000 roku, na mocy Ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów [Ustawa z dnia 22 stycznia 2000 roku…], utworzono Krajowy System Informowania o Niebezpiecznych Produktach. Od 2003 roku jest on częścią składową RASFF.

Zadaniem systemu jest zbieranie, a następnie szybkie rozpowszechnianie informacji o produktach żywnościowych, paszach oraz materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu z żywnością, będących zagrożeniem dla zdrowia ludzi lub zwierząt.

Główne cele systemu RASFF [Górna 2016, s. 85]:

- zapewnienie ochrony konsumentom przed niebezpieczeństwem (również tym potencjalnym);
- wycofanie oraz zapobieganie żywności i/lub pasz, które będą stwarzały zagrożenie dla zdrowia ludzi;
- zapewnienie szybkiego przepływu informacji pomiędzy członkami RASFF i Komisją;
- stworzenie skutecznej komunikacji dla urzędowej kontroli w obszarze środków, które będą zapewniały bezpieczeństwo żywności.

System RASFF funkcjonuje na zasadzie sieci. Obecnie jego członkami jest 28 krajów Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), Europejska Agencja Kosmiczna (ESA) oraz Norwegia, Liechtenstein, Islandia i Szwajcaria. To sieć otwarta, mogą bowiem do niej przystąpić również kraje kandydujące, państwa trzecie oraz organizacje międzynarodowe, które zawarły stosowną umowę z UE.

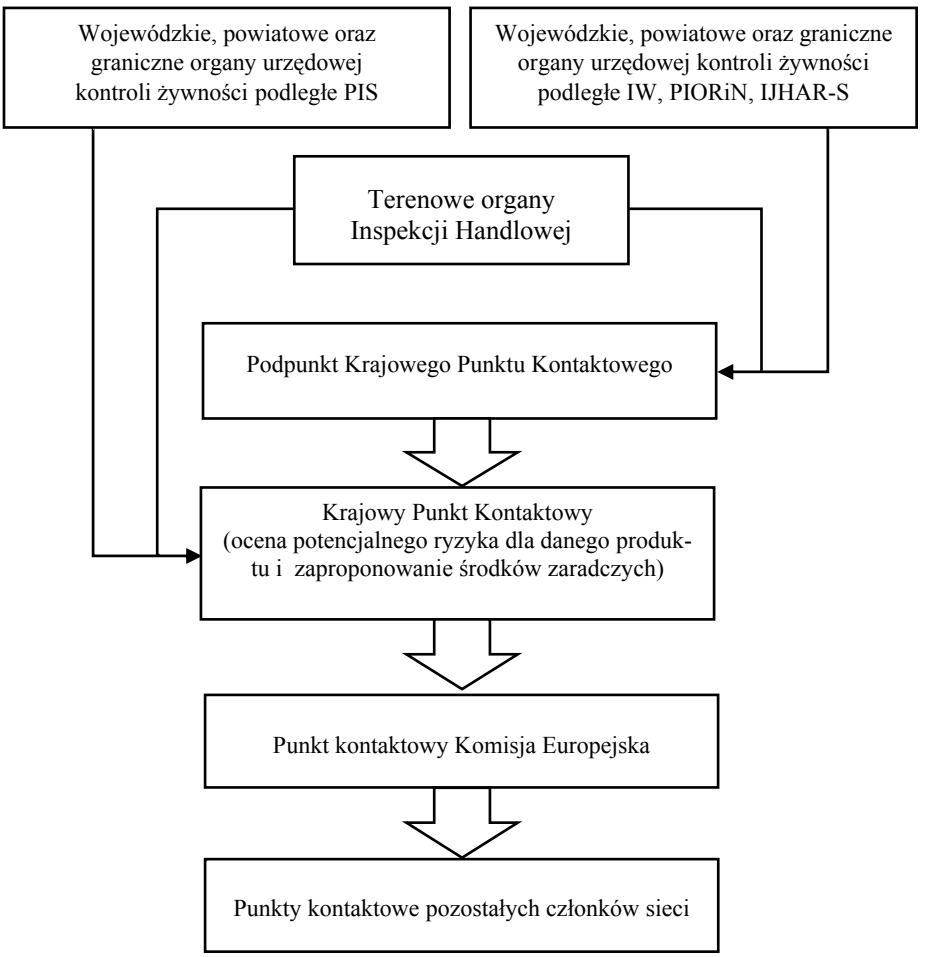
Każdy członek systemu musi wyznaczyć jeden punkt kontaktowy, zaś członkowie sieci – skuteczną komunikację między punktami kontaktowymi a właściwymi organami na obszarze swojej jurysdykcji oraz między swoimi punktami kontaktowymi a punktem kontaktowym Komisji Europejskiej, który prowadzi i uaktualnia wykaz punktów kontaktowych i udostępnia go wszystkim członkom sieci. Wszystkie punkty kontaktowe systemu RASFF działają 7 dni w tygodniu, 24 godziny na dobę, na wypadek nagłych powiadomień.

W Polsce Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK) znajduje się w Głównym Inspektoracie Sanitarnym. Oprócz niego krajowy system RASFF w Polsce tworzą:

- Podpunkt Krajowego Punktu Kontaktowego (PKPK) w Głównym Inspektoracie Weterynarii;
- terenowe organy urzędowej kontroli żywności (szczebla wojewódzkiego i powiatowego oraz punkty graniczne) nadzorowane przez:
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- Ministra Zdrowia: Państwowa Inspekcja Sanitarna;
- terenowe organy Inspekcji Handlowej;
- jednostki naukowo-badawcze zaangażowane w proces oceny ryzyka w ramach systemu.

Siecią systemu RASFF w naszym kraju kieruje Główny Inspektor Sanitarny, on też powiadamia Komisję Europejską o stwierdzonych przypadkach niebezpiecznej żywności i pasz. Z kolei Podpunkt Krajowego Punktu Kontaktowego (PKPK) tworzy Główny Lekarz Weterynarii. W PKPK zbierane są informacje dotyczące wszystkich stwierdzonych przypadków niebezpiecznej żywności pochodzenia roślinnego, zwierzęcego oraz pasz, zgłoszonych przez Inspekcję Weterynaryjną, Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcję Handlową, w zakresie objętym ich kompetencjami. Następnie wszystkie te informacje są przekazywanie do Krajowego Punktu Kontaktowego [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku…] – rysunek 1.

Rysunek 1. Funkcjonowanie sytemu RASFF ze szczególnym uwzględnieniem Polski

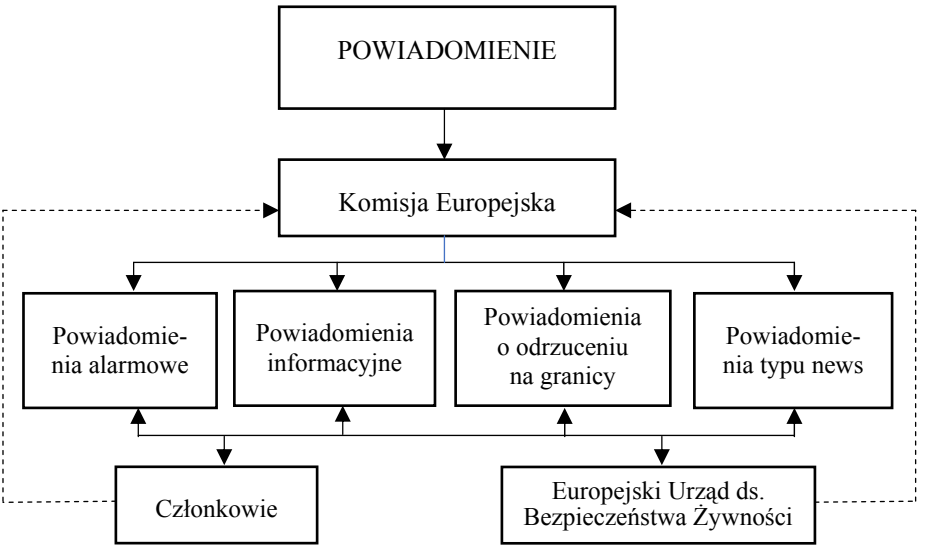


Źródło: Buczkowska, Sadowski, Gadomska 2014, s. 553.

Za zarządzanie siecią odpowiada Komisja Europejska. Członek sieci posiadający jakąkolwiek informację o istnieniu bezpośredniego lub pośredniego niebezpieczeństwa zagrażającego zdrowiu ludzkiemu, które pochodzi z żywności lub paszy, w trybie natychmiastowym powiadamia o tym Komisję, a ona

z kolei tę informację niezwłocznie przekazuje pozostałym członkom sieci. Schemat działania systemu RASFF prezentuje rysunek 2.

Rysunek 2. Schemat działania systemu RASFF



Źródło: Michalska-Pożoga 2013, s. 39.

W systemie RASF występują cztery rodzaje powiadomień:
- powiadomienia o zagrożeniu,
- powiadomienia informacyjne,
- powiadomienia o odrzuceniu na granicy,
- powiadomienia uzupełniające.

Powiadomienie o zagrożeniu (*alert notification*) oznacza powiadomienie o zagrożeniu, które wymaga lub może wymagać podjęcia natychmiastowych działań w innym państwie, będącym członkiem sieci. Musi być ono przesłane bez zbędnej zwłoki, w ciągu 48 godzin od momentu otrzymania informacji o zagrożeniu. Tego typu powiadomienia zawierają wszystkie informacje, w szczególności dotyczące rodzaju zagrożenia i produktu, ze strony którego występuje zagrożenie. Brak posiadania wszystkich istotnych informacji nie może niepotrzebnie opóźniać przesłania tego powiadomienia. Następnie punkt kontaktowy Komisji weryfikuje zgłoszenie i w ciągu 24 godzin przekazuje powiadomienia o zagrożeniu wszystkim członkom sieci.

Powiadomienie informacyjne (*information notification*) to powiadomienie o zagrożeniu, które nie wymaga natychmiastowego działania w innym państwie będącym członkiem sieci. Wyróżnia się:

- powiadomienie informacyjne w celu działań następczych, czyli powiadomienie informacyjne związane z produktem, który już został lub też może zostać wprowadzony do obrotu w innym państwie będącym członkiem sieci;
- powiadomienie informacyjne w celu zwrócenia uwagi, czyli powiadomienie informacyjne związane z produktem, znajdującym się w obrocie jedynie w powiadamiającym państwie, będącym członkiem sieci albo nie został wprowadzony do obrotu, albo już nie znajduje się w obrocie.

Członkowie sieci bez zbędnej zwłoki wysyłają powiadomienia informacyjne do punktu kontaktowego Komisji. Powiadomienia te muszą zawierać wszystkie dostępne informacje, w szczególności odnośnie rodzaju zagrożenia i produktu, ze strony którego występuje zagrożenie. Punkt kontaktowy Komisji, po przeprowadzeniu weryfikacji, bez zbędnej zwłoki przekazuje powiadomienia informacyjne wszystkim członkom sieci.

Powiadomienie o odrzuceniu na granicy (*border rejection notification*) – to powiadomienie o odrzuceniu partii, kontenera lub ładunku żywności lub paszy. Powiadomienia te również bez zbędnej zwłoki członkowie sieci wysyłają do punktu kontaktowego Komisji. Takie powiadomienie musi zawierać wszelkie dostępne informacje, w szczególności dotyczące rodzaju zagrożenia i produktu, ze strony którego występuje zagrożenie. Punkt kontaktowy Komisji powiadomienia o odrzuceniu na granicy przekazuje do punktów kontroli granicznej oraz wyznaczonych miejsc wprowadzenia.

Wymienione wyżej rodzaje powiadomień to powiadomienia pierwotne. Jeśli zaś członek sieci wejdzie w posiadanie jakiekolwiek dodatkowych informacji związanych z zagrożeniem lub produktem, o którym mowa w powiadomieniu pierwotnym, niezwłocznie przekazuje je w formie powiadomienia uzupełniającego (*follow-up notification*) przez swój punkt kontaktowy do punktu kontaktowego Komisji. Członek sieci może wystąpić o informacje uzupełniające dotyczące powiadomienia pierwotnego, a te są mu dostarczane bez zbędnej zwłoki, w najszerszym możliwym zakresie. Gdy członek sieci podejmuje działanie po otrzymaniu powiadomienia pierwotnego, to niezwłocznie szczegółowe informacje o tym działaniu przekazuje do punktu kontaktowego Komisji w postaci powiadomienia uzupełniającego. Powiadomienia uzupełniające są przekazywane przez punkt kontaktowy Komisji wszyst-

kim członkom sieci bez zbędnej zwłoki, zaś w przypadku powiadomień uzupełniających do powiadomień o zagrożeniu – w ciągu 24 godzin.

W przypadku posiadania informacji związanej z bezpieczeństwem żywności lub pasz, która nie spełnia kryteriów kwalifikacji jako powiadomienie, ale może być przydatna dla innych członków sieci, przekazuje się ją jako informację typu news.

Powiadomienia są publikowane w ogólnodostępnej bazie danych RASFF Portal na stronie internetowej[3]. Zawarte tam informacje dotyczą między innymi: typu i kategorii produktu, rodzaju zagrożenia, podstawy zgłoszenia, kraju zgłaszającego, kraju pochodzenia produktu, czy podjętych działań.

Jak wynika z raportu RASFF w 2016 roku do systemu wpłynęły 2 993 powiadomienia pierwotne, z czego:

- 847 (28%) zostało zakwalifikowanych jako powiadomienia o zagrożeniu;
- 378 (13%) to powiadomienia informacyjne w celu działań następczych;
- 598 (20%) – powiadomienia informacyjne w celu zwrócenia uwagi;
- 1170 (39%) – powiadomienia o odrzuceniu na granicy.

Oprócz nich przekazano 7 288 zgłoszeń w formie powiadomień uzupełniających. Średnio na jedno powiadomienie pierwotne przypadało 2,4 powiadomienia uzupełniającego, ale w odniesieniu do powiadomień o zagrożeniu ta średnia jest znacznie wyższa. Na jedno powiadomienie o zagrożeniu przypadało bowiem 5,5 powiadomień uzupełniających. Porównując dane z lat 2015 i 2016, stwierdzono zmniejszenie liczby przekazywanych powiadomień pierwotnych o 1,8 % oraz wzrost o 17,5% powiadomień uzupełniających. W sumie w 2016 roku, w odniesieniu do roku poprzedniego, nastąpił wzrost ogólnej liczy wszystkich powiadań o 11,1% [European Union 2017, s. 11; European Union 2016, s. 30].

Najwięcej powiadomień pierwotnych do Komisji Europejskiej spośród krajów członkowskich systemu RASFF w 2016 roku przesłały [European Union 2017, s. 38]:

- Włochy – 417,
- Niemcy – 369,
- Wielka Brytania – 349,
- Holandia – 287,
- Francja – 194.

Jeśli chodzi o kategorie zagrożeń, to najwięcej powiadomień pierwotnych zgłoszonych do RASFF dotyczyło: mikroorganizmów patogennych (685), my-

[3] https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/?event=SearchForm&cleanSearch=1.

kotoksyn (551), pozostałości pestycydów (250) oraz zawartości metali ciężkich (218), nieodpowiedniego składu (179) oraz dodatków do żywności i środków aromatyzujących (168).

Pod względem kategorii produktów największa liczba powiadomień – 494 dotyczyła owoców i warzyw, następnie orzechów, produktów pochodnych i nasion – 443, a także ryb i produktów rybnych – 327 [European Union 2017, ss. 40–41].

W przypadku żywności najwięcej powiadomień dotyczyło produktów pochodzących z takich krajów, jak [European Union 2017, ss. 43–44]:

- Chiny – 254,
- Turcja – 274,
- Indie – 200,
- USA – 178,
- Hiszpania – 177,
- Polska – 135.

W 2016 roku najczęściej identyfikowanym zagrożeniem, które było przyczyną zgłoszenia do RASFF powiadomień dotyczących produktów z Polski było występowanie bakterii Salmonella, przede wszystkim w mięsie drobiowym i produktach pochodnych (44 powiadomienia), w materiałach paszowych (12 powiadomień), w mięsie i produktach mięsnych innych niż drób (8 powiadomień) oraz w jajach (8 powiadomień). Z kolei Krajowy Punkt Kontaktowy RASFF w Głównym Inspektoracie Sanitarnym złożył 74 powiadomienia do systemu RASFF, w tym powiadomień alarmowych – 10, powiadomień informacyjnych w celu podjęcia działań – 25, powiadomień informacyjnych w celu zwrócenia uwagi – 5 oraz 35 powiadomień o odrzuceniu na granicy. 68 powiadomień dotyczyło żywności, 4 – wyrobów do kontaktu z żywnością, a 2 – paszy [Państwowa Inspekcja Sanitarna 2016, ss. 18–20].

Zakończenie

Jednym z zasadniczych obszarów działalności Unii Europejskiej jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności i wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Działania podejmowane w tym zakresie są szerokie i kompleksowe. Istotnymi elementami systemu bezpieczeństwa żywności są Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach.

Obie instytucje muszą sprostać współczesnym wyzwaniom. Zmiany demograficzne, szczególnie migracje ludności, dietetyczne, czy postęp w technologii, są źródłem nowych zagrożeń żywności. Również globalizacja i porozumienia handlowe powodują coraz większą złożoność łańcucha dostaw żywności, co utrudnia proces monitorowania żywności i pasz. Tylko natychmiastowa reakcja w stosunku do zaistniałego zagrożenia, szybka wymiana informacji o niebezpiecznych produktach, zintegrowane i niemal równorzędne prowadzenie działań przez wszystkie państwa członkowskie, umożliwiają szybkie wyeliminowanie z unijnego rynku produktów niebezpiecznych dla zdrowia. EFSA i RASFF odgrywają bardzo istotna rolę w zapobieganiu niebezpieczeństwom grożącym konsumentom żywności.

Bibliografia

Buczkowska M., Sadowski T., Gadomska J. (2014), *System wczesnego ostrzegania dotyczący żywności i pasz*, „Problemy Higieny i Epidemiologii", nr 95(3), ss. 550–555.

European Union (2016), *The Rapid Alert System for Food and Feed 2015 Annual Report*, Luxembourg.

European Union (2017), *The Rapid Alert System for Food and Feed 2016 Annual Report*, Luxembourg.

Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (2003), *Ogólne Zasady Higieny Żywności CAC/RCP 1-1969*, Warszawa.

Górna J. (2016), *Zarządzanie incydentami i wycofanie wyrobu z rynku*, „STUDIA OECONOMICA POSNANIENSIA", vol. 4, no. 10, ss. 83–93.

Michalska-Pożoga I. (2013), *System RASFF a bezpieczeństwo żywności i żywienia w Unii Europejskiej*, „Inżynieria Przetwórstwa Spożywczego", nr 2/4 (6), ss. 37–41.

Osiński Z., Kwiatek K. (2012), *System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i paszowych*, „Życie Weterynaryjne", nr 87(11), ss. 948–952.

Państwowa Inspekcja Sanitarna (2017), *Stan Sanitarny Kraju w 2016 roku*, Warszawa.

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L31/1, 1.2.2002.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L6/7, 11.1.2011.

Sitarz S., Janczar-Smuga M. (2012), *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa żywności, możliwości ich kontroli oraz eliminacji*, „Nauki Inżynierskie i Technologie", nr 2(5), ss. 68–93.

Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia z dnia 25 sierpnia 2006 roku, Dz. U. z 2006 r. Nr 171, poz.1225.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 ze zm.

Wiśniewska E. (2017), *Rola EFSA w obszarze bezpieczeństwa żywności i informowania o ryzyku*, „Hygeia Public Health", nr 52(1), ss. 10–15.

Wiśniewska M., Malinowska E. (2011), *Zarządzanie jakością żywności. Systemy, koncepcje, instrumenty*, Difin, Warszawa.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **343–355**

Piotr Budzyń[1]
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie
Wydział Politologii

Edukacja dla bezpieczeństwa: rozwój, aksjologia oraz treści kształcenia uczniów XXI Liceum Ogólnokształcącego Sportowego w Tarnowie z Oddziałami Gimnazjalnymi

Education for Safety: Development, Axiology and Content of Education of the Students of the 21st High School Sports School in Tarnów with Junior High Schools

Abstract: The article addresses the subject of education for security. The most important definitions are presented: education and education for safety. The focus was on the historical perspective, from the middle ages, through the creation of the Ministry of Education and the National Education Commission, up to modern times. The problem of axiology in education in the context of security was discussed and the implementation of education issues for safety at various educational levels (middle school, high school) was compared. Discussed the core curriculum and evaluation system in the XXI High School Sports School in Tarnów with Junior High Schools.
Key words: education, teaching content, junior high school, high school, safety, teaching.

[1] piotrusbudzyn@gmail.com

Wstęp

Proces edukacji, zdobywania wiedzy, kształtowania unormowanego i ukierunkowanego światopoglądu, spoczywa przede wszystkim na różnorodnych podmiotach o charakterze naukowo-dydaktycznym we wszystkich sektorach życia (publicznego, prywatnego i NGO). Warto uwzględnić definicję edukacji wedle słownika PWN [Internetowa Encyklopedia PWN 2018], który klasyfikuje edukację (łac. *educatio*) jako wychowanie i wykształcenie w domyśle kształtowania przede wszystkim właściwych postaw społecznych i moralnych. Postęp technologiczny, perspektywa wzmożonego rozwoju, uplasowana na wszelakich płaszczyznach aktywności ludzkiej, powodującej daleko idące zmiany, wywiera radykalny wpływ na funkcjonowanie placówek oświatowych.

Zintensyfikowany rozwój wieloaspektowego katalogu zagrożeń jest dużym wyzwaniem przede wszystkim dla ośrodków edukacyjnych już na etapach wczesnoszkolnych, warunkujących możliwość kształtowania osobowości ludzkiej w ujęciu dedukcji samozachowawczej[Pawlak 2009]. Początkowo poprzez zabawę pedagog ukierunkowuje dzieci na rozgraniczanie potencjalnego niebezpieczeństwa, wdraża określone elementy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP), a także przedstawia podstawowe kryteria podstaw profilaktyki zdrowotnej [CIOP 2018]. Wraz z rozwojem intelektualnym, uczniowie uczęszczający do szkół podstawowych, licealnych oraz obecnie (w okresie przejściowym) oddziałów gimnazjalnych rozszerzają perspektywę dydaktyczną o przedmiot kierunkowy: edukację dla bezpieczeństwa.

Z perspektywy niniejszego opracowania istotne będzie przytoczenie najważniejszego pojęcia, jakim jest edukacja dla bezpieczeństwa. Wedle słownika Akademii Obrony Narodowej [Kaczmarek, Łepkowski, Zdrodowski 2008, s. 36] za edukację dla bezpieczeństwa (rozumianą również jako edukację obronną)uznaje się przygotowanie społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem systemu kształcenia młodzieży szkolnej i akademickiej, do spełnienia zadań przede wszystkim humanitarnych, mających na celu zminimalizowanie następstw i likwidację skutków awarii, katastrof, klęsk żywiołowych w czasie pokoju, a także czynników rażenia broni podczas działań wojennych. Terminologia przytoczona przez autorów podkreśla znaczenie ogólnie ujętych etapów nauczania, z uwzględnieniem funkcjonowania państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny [MON 2009]. W szczególności odnosi się do sposobu zachowania się uczestników niepożądanych zdarzeń, zagrażających ich życiu i zdrowiu.

Celem rozpatrywanej problematyki jest zaprezentowanie rozwoju kształcenia w zakresie bezpieczeństwa w szkolnictwie polskim i przedstawienie aksjologii w edukacji w kontekście bezpieczeństwa. Ważnym elementem jest analiza treści, zagadnień dydaktycznych, a także systemu oceniania uczniów XXI Liceum Ogólnokształcącego Sportowego w Tarnowie z Oddziałami Gimnazjalnymi. Wskazany cel został ujęty na podstawie zestawienia poszczególnych programów nauczania oraz porównania stopnia przyswajalności określonych wymogów edukacyjnych z rozróżnieniem poziomów nauczania na gimnazjalny i ponadgimnazjalny.

Edukacja dla bezpieczeństwa w perspektywie historycznej

Organizacja struktury nauczania przedmiotu edukacji w kontekście bezpieczeństwa prężnie rozwijała się na przestrzeni lat. Kierunek rozwoju omawianej problematyki w Polsce uzależniony był przede wszystkim od ówczesnej sytuacji, w jakiej funkcjonowało państwo. Z perspektywy historycznej można wnioskować, że modele i trendy oscylowały najczęściej wokół wartości charakterystycznych dla konserwatyzmu i tradycjonalizmu. Wbrew licznym przemianom największe wpływy i tendencje rozwojowe pozostawały w kręgu postaw patriotycznych, odwołujących się do suwerennego i niezależnego państwa, kultury czy języka [Kunikowski 2012, ss. 46–47].

Pierwsze przesłanki zapisane na kartach historii można znaleźć już w okresie wieków średnich, które pierwotnie warunkowały utrzymanie określonej kultury fizycznej ciała, w celu odparcia ataku nieprzyjaciela. Edukacja obronna kształtowała także kunszt podnoszący morale rycerstwa w pieśniach bojowych, przemowach – nawiązując częściowo do antycznego wychowania Starożytnych Greków czy Rzymian [Pieczywok 2012, ss. 146–148]. Z kolei pobudki patriotyczne zawierały utwory literackie polskich poetów odrodzenia, Jana Kochanowskiego oraz Mikołaja Reja, podkreślających znaczenie języka ojczystego, zwyczajów i tradycji głównie stanu szlacheckiego [Kunikowski 2012, ss. 46–47].

W miarę upływu czasu zaczęto dostosowywać potrzebę edukacji do potrzeb funkcjonowania państwa. Sytuacja zagrożenia warunkowała rozwój przedmiotów o charakterze czysto militarnym. Ograniczenia dydaktyczne, ukierunkowane jedynie na potrzeby zbrojenia odzwierciedlała sytuacja pozornej równowagi i stabilności funkcjonowania państwa na arenie regionalnej i międzynarodowej. Warto również nadmienić zmiany wprowadzone przez

króla Stanisława Augusta Poniatowskiego, dotyczące utworzenia Szkoły Rycerskiej, w której wiedzę mogły przyswajać osoby z niższych kręgów społecznych tzw. szlachty ziemiańskiej. Ogląd sytuacji warunkowała relacja z państwami ościennymi, jak również niedobór wykształconych absolwentów z poprzednich reform [Soler 2016, ss. 49–50].

Przełomowym momentem dla całego systemu edukacyjno-dydaktycznego w epoce oświecenia było utworzenie Ministerstwa Oświaty oraz organu podległego Komisji Edukacji Narodowej. Pierwszy w Polsce, a nawet Europie, wymiar instytucjonalny wymógł tworzenie określonych programów nauczania oraz postaw i zachowań opartych o zasady patriotyzmu i moralności. Okres rozbiorów uniemożliwiał jawny rozwój idei i myśli suwerennego, bezpiecznego państwa. Przyczynił się jednak do tworzenia konspiracyjnych ośrodków nauczania i kształtowania zarówno postaw propagujących „miłość do ojczyzny", jak również przysposobienia obronnego. Odzyskanie przez Polskę niepodległości oraz nadzór nad edukacją w kontekście bezpieczeństwa były zainicjowane przez samego Józefa Piłsudskiego. Ogląd sytuacji spowodował powstanie Rady Naukowej Wychowania Fizycznego, w tym powrót do korzeni edukacji ukierunkowanej na rozwój sprawnościowy bronią [Kunikowski 2012, ss. 52–53].

W obliczu II wojny światowej nauczanie obronności warunkowało istnienie Tajnej Organizacji Nauczycielskiej, działającej w podziemiu, nawiązującej ponownie do patriotycznego wychowania i nauczania w konspiracji [Wierzbicki 2015, s. 180]. Okres powojenny to przede wszystkim realizacja dydaktycznych założeń związanych z myślą propagowaną w ramach bilateralnego podziału zimnowojennego. Materiały dydaktyczne oparte były głównie o idee komunizmu i naciski ze strony Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Rozpatrując najnowszą historię niepodległego państwa polskiego, należy przytoczyć reformę systemu edukacji przyjętą w 1999 roku. Oprócz historycznych uwarunkowań, opartych na patriotycznych aspektach tworzenia idei nauczania, zaczęto propagować wiedzę w szczególności z zakresu: reakcji na poszczególne zagrożenia czasu pokoju, edukację zdrowotną, w tym pierwszą pomoc przedmedyczną, a także elementy powszechnej obrony przeciwpożarowej. Podział nauczania uwzględniał wyodrębnione etapy edukacyjne [Pieczywok 2012, ss. 152–154].

Warto również zaznaczyć, że istota edukacji dla bezpieczeństwa została ujęta aktem normatywnym. W rozumieniu ustawy [Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r., art. 166, pkt. 1–3], za podmiotowy uznano obowiązek kształcenia,

a także wymiar godzinowy nauczania przedmiotu. Ponadto przytoczono świadczenie angażu i kooperacji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także Ministra Obrony Narodowej w domyśle tworzenia i sposobu realizacji programu edukacyjnego.

Aksjologia w edukacji w kontekście bezpieczeństwa

Rozpatrując uwarunkowania oraz wielopłaszczyznową zmienność oddziałującą na kształtowanie podmiotowości rozpatrywanej problematyki, należy wspomnieć o sferze aksjologicznej i etycznej. Różnorodne organy, placówki i instytucje tworzące programy edukacji, w kontekście bezpieczeństwa, winny przekazywać zarówno treści natury przedmiotowej, ale także restrykcyjnie egzekwować przyjęte postawy, oparte na normach społecznych czy moralnych. Zdaniem autora warto teoretycznie i praktycznie ukierunkowywać uczniów, słuchaczy na podtrzymanie wartości pierwotnych, ujętych w perspektywie historycznej tj. wolności i suwerenności państwa oraz zwrócić uwagę na poszanowanie drugiego człowieka, przejawiające się chociażby w nauce i zrozumieniu prawa [Kwiasowski, Cendy-Miedzińska 2012, ss. 95–98]. Obcowanie człowieka jako jednostki w społeczeństwie niesie za sobą szereg przywilejów, ale także obowiązków. Dlatego pedagog powinien zwrócić szczególną uwagę na empatyczny ogląd, w domyśle niesienia pomocy drugiemu człowiekowi, nauczać o prawach człowieka, pierwszej pomocy czy też właściwej reakcji na różnorodne sytuacje zagrożenia. Ukształtowanie prawidłowej świadomości zdaniem autora zakorzeni w uczniach nawyki i postawy prospołeczne. Wielokrotnie wspominana zmienność kategoryzująca zagrożenia coraz częściej omawia niebezpieczeństwa wynikłe z degradacji środowiska naturalnego. Rozwój miast, przemysłu, szlaków transportowych, infrastruktury warunkuje eliminację ekosystemów. Nauczyciel przedmiotu edukacji dla bezpieczeństwa obowiązany jest przedstawiać realną sytuację zniszczeń, skażeń i często niepożądanych działań człowieka, aby w przyszłości konsekwentnie wymóc na uczniach właściwe obcowanie zgodne z naturą. Istotnym elementem klasyfikującym pozycję bezpieczeństwa jako niezbywalną wartość jest przetrwanie gatunku i rasy ludzkiej. Dlatego warto skierować uwagę ucznia na samoprzetrwanie, oparte na zasadniczym i zharmonizowanym samorozwoju. Eliminacja skłonności do samodestrukcji tj. bójek, walki, szeroko pojętej przemocy, w środowisku lokalnym, a nawet globalnym, wywiera ogromny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie państwa czy wspólnot międzynaro-

dowych. Ogląd na właściwe rozumienie pewnych zjawisk, zachodzących we współczesnym świecie, to zadanie, a nawet powołanie pedagoga dla uniknięcia perspektywicznych niewłaściwych zachowań i postaw, powstałych na wskutek niezrozumienia odmienności kulturowej czy narodowej. Edukacja dla bezpieczeństwa jest wiec jedną z podstawowych dziedzin i narzędzi powstałych dla właściwego zrozumienia i rewaloryzacji negatywnych nastroi i zachowań panujących we współczesnym społeczeństwie [Wierzbicki 2015, ss. 211–212].

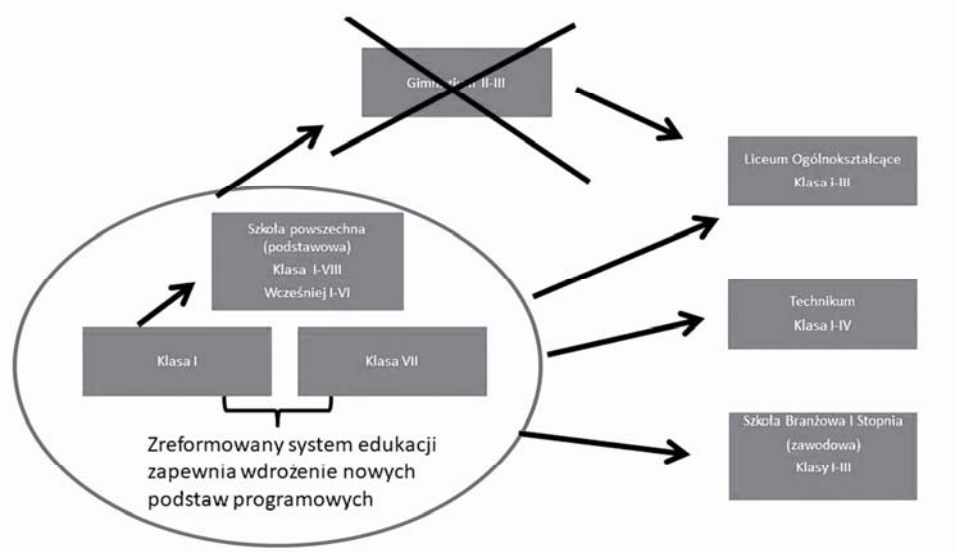
Porównanie realizacji zagadnień edukacji dla bezpieczeństwa na poszczególnych poziomach edukacyjnych z uwzględnieniem funkcjonujących oddziałów gimnazjalnych, na podstawie analizy podstawy programowej oraz programu nauczania XXI Liceum Ogólnokształcącego Sportowego w Tarnowie z oddziałami gimnazjalnymi

W ramach założeń reformy edukacji, opracowanej w 2016 roku, uwzględniono zmiany dotyczące likwidacji szkół gimnazjalnych i przywrócenie modelu warunkującego istnienie ośmiu klas szkoły podstawowej oraz trzech klas licealnych [Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę]. Struktura wdrożonych procesów, przyjętych na lata 2017 i 2016, została przedstawiona na rysunku 1 oraz zastosowana w poszczególnych placówkach edukacyjnych na terenie Rzeczpospolitej Polskiej.

Nazewnictwo szkoły podstawowej jest analogiczne z pojęciem powszechnej. Regulacje ujęte w legislatywie uwzględniają realizację zreformowanego systemu, zagadnień programowych w klasach od pierwszej do ósmej szkoły podstawowej. Warto wspomnieć o procesie wygaszania i likwidacji gimnazjów, gdzie ostatni rocznik (uczniowie klas trzecich) opuści gmachy placówek w roku szkolnym 2018/2019. Dalszy proces edukacyjny uczniowie będą kontynuować w szkołach ponadpodstawowych tj. w trzyletnim liceum ogólnokształcącym lub czteroletnim technikum albo w czteroletnich szkołach zawodowych.

Stopniową likwidację klas gimnazjalnych można obserwować na przykładzie zmian, jakie nastąpiły w XXI Liceum Ogólnokształcącym Sportowym w Tarnowie. Na podstawie art. 129 pkt. 3.8 [Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę], mówiącego o zachowaniu ciągłości w prowadzeniu rozwiązywanych jednostek, należy kontynuować proces edukacyjny i podstawę programową.

Rysunek 1. Schemat funkcjonowania szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych



Źródło: opracowanie własne.

Początkowo w miejscu funkcjonowania placówki, istniało Gimnazjum Nr 11 im. Romana Brandstaettera. Alternatywna Uchwała Rady Miejskiej w Tarnowie [Uchwała nr XXXVII/361/2017] powołała trzyletnie liceum ogólnokształcące, w myśl art. 129 pkt. 3.2 [Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę], gdzie oprócz procesu dydaktycznego klas drugich i trzecich gimnazjum równolegle otwarto dwa oddziały ponadgimnazjalne, w tym przypadku o profilu sportowym.

Podstawa programowa z przedmiotu edukacji dla bezpieczeństwa w oddziałach gimnazjalnych realizowana jest w dalszym ciągu w oparciu o przepisy pzyjęte przed reformą oświaty. Nauka w klasach licealnych także oscyluje wokół takich samych wytycznych, gdyż mimo zapytań placówek naukowo-dydaktycznych program pozostawiono bez zmian [MEN 2011]. Specyfika nauczania w opisywanym podmiocie warunkuje wieloaspektowe dostosowanie przytoczonej poniżej podstawy programowej do turbulentnej rzeczywistości. Powiązania wątków opartych na rysie historyczny, liczne aksjomaty (bazujące na postawach prospołecznych i moralnych) pozytywnie wpływają na praktyczne przygotowanie młodzieży do reagowania na rzeczywiste zagrożenia dnia codziennego. Dzięki obserwacji omawianego środowiska oraz analizie

prac uczniów dostrzeżono jego znaczne zróżnicowanie pod kątem wyznawanych poglądów i przyswajania wiedzy – odzwierciedlone chociażby w tematach samoobrony i reakcji na zagrożenia. Największe zróżnicowanie pozostaje względem uczniów gimnazjum i liceum. Pierwsi z nich podchodzą do zagadnień emocjonalnie, często nieracjonalnie i dosadnie. Interpretują zjawiska, starając się odzwierciedlić i dopasować niektóre z nich do własnej osoby, gdyż zdaniem autora nie posiadają wystarczającej wiedzy z innych przedmiotów, realizowanych w późniejszych etapach nauczania. Licealiści, dzięki znajomości wprowadzonych podstaw interdyscyplinarności nauk o bezpieczeństwie, a także wiadomości z innych dziedzin m.in. wiedzy o społeczeństwie, podstaw przedsiębiorczości; trafniej analizują i rozwiązują problematyczne wątki. Najważniejszym działem realizowanym w podstawie programowej jest zdaniem autora obszar dotyczący pierwszej pomocy przedmedycznej. Spostrzeżenia w tym zakresie odnoszą się do obu etapów nauczania oraz dotyczą niedostatecznej wiedzy z podstaw anatomii człowieka, która to winna być przyswojona na lekcjach przyrody czy biologii. Problem dotyczy nieznajomości bądź słabego zorientowania względem najważniejszych układów w organizmie człowieka tj. oddechowego i krwionośnego, w znaczeniu praktycznego umiejscowienia głównych narządów, potrzebnych do podjęcia chociażby czynności resuscytacji oraz neutralizacji innych obrażeń. Niwelacja tego problemu uwzględnia ścisłą współpracę z nauczycielem biologii oraz sugestie częstszego używania schematów, fantomów dla łatwiejszego zobrazowania i zrozumienia materii. Właściwe podejście pedagoga do nauki zagadnień warunkujących podejmowanie działań, ratowania zdrowia i życia, uaktywnia w uczniach poczucie budowania autorytetu społecznego i moralnego w odzwierciedleniu oglądu na dorosłe życie. Na poziomie gimnazjalnym umacnia przekonanie o chęci dorosłego traktowania i nauki empatii w relacjach szkolnych i środowisku lokalnym. W liceum kładzie nacisk na wchodzenie we wspomniane dorosłe życie, ukierunkowuje świadomość społeczną na krzywdę innych oraz podkreśla znaczenia legislacyjne w zrozumieniu odpowiedzialności karnej za nieudzielenie pomocy i pozostawienie rannego.

W XXI Liceum Ogólnokształcącym z oddziałami gimnazjum autor realizuje zagadnienia programowe oparte o podręczniki autorstwa Słomy, Zająca [2009] i Słomy [2015].

Podstawa programowa wraz z programem nauczania zostały przedstawione w tabeli poniżej (tabela 1).

Podział zagadnień z przedmiotu edukacji dla bezpieczeństwa został zaprezentowany w programie nauczania w odniesieniu ogólnym. Przedstawia wyraźne treści, jakie autor realizuje na odrębnych poziomach edukacyjnych. Egzekwowanie i weryfikacja wiedzy zostały ujęte w sposobach oceniania. Wymagało to zestawienia kilku czynników tj. podstawy programowej, programu nauczania oraz treści uwzględnionych w ww. podręcznikach.

Tabela 1. Podstawa programowa wraz z programem nauczania

Oddziały Gimnazjum	Oddziały licealne
I. **Znajomość powszechnej samoobrony i ochrony cywilnej.** Rozumienie znaczenia powszechnej samoobrony i ochrony cywilnej. **II. Przygotowanie do działania ratowniczego.** Umiejętność prawidłowego działania w przypadku wystąpienia zagrożenia życia i zdrowia. **III. Nabycie umiejętności udzielania pierwszej pomocy** Umiejętność udzielenia pierwszej pomocy w nagłych wypadkach.	**I. Znajomość struktury obronności państwa.** Rozróżnienie struktury obronności państwa, rola oraz formy spełniania powinności obronnych przez organy administracji i obywateli. **II. Przygotowanie do sytuacji zagrożeń.** Znajomość zasad postępowania w przypadku wystąpienia zagrożenia życia, zdrowia lub mienia; znajomość zasad planowania i organizowania działań. **III. Opanowanie zasad pierwszej pomocy**. Umiejętność udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym w różnych stanach zagrażających życiu i zdrowiu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie MEN [2011] i NowaEra [2017].

Został przyjęty następujący system oceniania:

1. Uczeń otrzyma ocenę celującą, jeżeli:
   - opanuje w pełnym zakresie wiadomości i umiejętności określone w podstawie programowej;
   - opanuje wiadomości i umiejętności ponadprogramowe;
   - posługuje się bogatą terminologią z zakresu nauk o bezpieczeństwie;
   - aktywnie uczestniczy w lekcji, uzyskuje minimum 96% z prac pisemnych i odpowiedzi ustnych, ponadto odpowiada na dodatkowe pytania;

- potrafi w praktyce wykorzystać przekazaną wiedzę i interdyscyplinarny charakter nauk o bezpieczeństwie;
- trafnie analizuje, interpretuje oraz samodzielnie opracowuje i przedstawia informacje oraz dane pochodzące ze źródeł;
- trafnie rozpoznaje, analizuje i definiuje poszczególne rodzaje zagrożeń;
- formułuje problemy oraz rozwiązuje je w sposób twórczy.

2. Uczeń otrzymuje ocenę bardzo dobrą, jeżeli:
   - opanuje w pełnym zakresie wiadomości i umiejętności określone w podstawie programowej;
   - poprawnie posługuje się słownictwem z zakresu nauk o bezpieczeństwie;
   - wykazuje szczególne zainteresowanie naukami o bezpieczeństwie;
   - aktywnie uczestniczy w lekcji, z prac pisemnych uzyskuje 85–95% punktów;
   - udziela pełnych odpowiedzi na pytania podczas odpowiedzi ustnych;
   - trafnie analizuje i interpretuje informacje i dane pochodzące z różnorodnych źródeł;
   - potrafi teoretycznie wykorzystać przekazaną wiedzę i interdyscyplinarny charakter nauk o bezpieczeństwie;
   - trafnie rozpoznaje i definiuje poszczególne rodzaje zagrożeń;
   - potrafi stosować zdobytą wiedzę i umiejętności do samodzielnego rozwiązywania problemów.
3. Uczeń otrzymuje ocenę dobrą, jeżeli:
   - opanuje złożone wiadomości i umiejętności określone w podstawie programowej, które będą użyteczne w szkole i poza szkołą;
   - udziela poprawnych odpowiedzi na typowe pytania oraz posługuje się poprawną terminologią z zakresu nauk o bezpieczeństwie;
   - aktywnie uczestniczy w lekcji, z prac pisemnych uzyskuje 84–71% punktów;
   - korzysta z wielu różnych różnorodnych informacji;
   - trafnie rozpoznaje poszczególne rodzaje zagrożeń;
   - poprawnie opisuje typowe zagrożenia, wyciąga właściwe wnioski oraz trafnie dobiera przykłady;
   - potrafi stosować zdobytą wiedzę i umiejętności do samodzielnego rozwiązywania typowych problemów, w przypadkach trudniejszych rozwiązuje je z pomocą nauczyciela.
4. Uczeń otrzymuje ocenę dostateczną, jeżeli:
   - opanuje najważniejsze podstawowe wiadomości i umiejętności programowe, które będą użyteczne w szkole i poza szkołą;

- udziela odpowiedzi na proste pytania, posługując się językiem zrozumiałym i podstawową terminologią z zakresu nauk o bezpieczeństwie;
- wykazuje zadowalającą aktywność na lekcji, z prac pisemnych uzyskuje 70–51% punktów;
- korzysta samodzielnie lub z pomocą nauczyciela z różnorodnych źródeł informacji;
- zazwyczaj poprawnie opisuje typowe zagrożenia, wyciąga właściwe wnioski oraz trafnie dobiera przykłady;
- rozwiązuje typowe problemy o małym stopniu trudności.

5. Uczeń otrzymuje ocenę dopuszczającą, jeżeli:
   - opanuje wiadomości i umiejętności programowe w stopniu podstawowym,
   - udziela odpowiedzi na pytania o niskim stopniu trudności, posługując się zrozumiałym językiem i elementarnym słownictwem z zakresu nauk o bezpieczeństwie,
   - wykazuje minimalną aktywność na lekcji, z prac pisemnych uzyskuje 50–31% punktów,
   - korzysta pod kierunkiem nauczyciela z podstawowych źródeł informacji.
6. Uczeń otrzymuje ocenę niedostateczną, jeżeli:
   - nie opanuje w stopniu umożliwiającym dalsze kształcenie wiadomości i umiejętności określonych w podstawie programowej;
   - nie przyswaja wiedzy oraz jest niesystematyczny w wykonywaniu prac domowych;
   - nie posługuje się elementarnymi pojęciami z zakresu nauk i bezpieczeństwie oraz nie próbuje rozwiązać zadań o minimalnym stopniu trudności;
   - nie wykonuje instrukcji i nie podejmuje współpracy z nauczycielem;
   - wykazuje bierną postawę na lekcji, z prac pisemnych otrzymuje 30% punktów i poniżej.

Podsumowanie

Podjęta tematyka artykułu jest niezwykle ważna. Ukazane problemy rozwojowe edukacji dla bezpieczeństwa dają możliwość rozwijania systemu kształcenia w tym zakresie. Właściwe nauczanie młodzieży problemów związanych z bezpieczeństwem i próba ukształtowania ich postawy moralnej i patriotycznej może zaowocować odpowiednimi działaniami w przypadku wystąpienia

sytuacji kryzysowej. Rozróżnienie poszczególnych etapów nauczania daje szeroki ogląd procesu rozwoju człowieka, rozpatrywany przez pryzmat uwarunkowań historycznych i aksjologicznych. Proces wdrożenia autorskich pomysłów i rozwiązań w omawianej placówce dydaktycznej zaowocował zarówno dobrymi stopniami uczniów, jak i praktycznym przygotowaniem do neutralizacji szerokiego katalogu zagrożeń. Porównane programy kształcenia w szkołach gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych dają spojrzenie na problemy w kształceniu młodzieży w przedmiocie edukacji dla bezpieczeństwa. Liczba godzin nauczania w zakresie bezpieczeństwa niejednokrotnie okazuje się zbyt mała na przekazanie uczniom kompleksowej wiedzy i umiejętności, a program nauczania jest obszerny. Zdaniem autora warto wdrożyć opisane w legislatywie rozwiązania obejmujące organizację obozów o charakterze szkoleniowo-metodycznym na wszystkich etapach nauczania. Na podstawie zaprezentowanego systemu oceniania, zastosowanego w XXI Liceum Ogólnokształcącym Sportowym w Tarnowie, można zauważyć, iż weryfikacja wiedzy i umiejętności oparta na pracach pisemnych, odpowiedzi ustnej, aktywności uczniów może zaowocować właściwym ich przygotowaniem w dorosłym życiu.

Bibliografia

CIOP (2018) [online], https://www.ciop.pl/, dostęp: 10.05.2018.

Internetowa Encyklopedia PWN (2018), *Edukacja* [online], https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/edukacja;3896542.html, dostęp: 21.05.2018.

Kaczmarek J., Łepkowski W., Zdrodowski B. (red.) (2008), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Kunikowski J. (red.) (2012), *Uwarunkowania procesu edukacji dla bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce.

Kwiasowski Z., Cendy-Miedzińska K. (2012), *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków.

MEN (2011), *Podstawa programowa przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa* [online], https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2011/02/8c.pdf, dostęp: 28.05.2018.

MON (2009), *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.

NowaEra (2017), *Żyję i działam bezpiecznie. Reforma 2017* [online], https://www.nowaera.pl/oferta-edukacyjna/reforma-2017/szkola-podstawowa/edukacja-dla-bezpieczenstwa, dostęp: 28.05.2018.

Pawlak B. (2009), *Praca grupowa w edukacji wczesnoszkolnej: problemy, badania, rozwiązania praktyczne* [online], http://rep.up.krakow.pl/xmlui/handle/11716/2079, dostęp: 15.05.2018.

Pieczywok A. (2012), *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa.

Słoma J. (2015), *Żyję i działam bezpiecznie. Edukacja dla bezpieczeństwa. Zakres Podstawowy. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych*, Warszawa.

Słoma J., Zając G. (2009), *Edukacja dla bezpieczeństwa. Żyję i działam bezpiecznie Podręcznik z ćwiczeniami dla klas 1–3 gimnazjum*, Warszawa.

Soler U. (2016), *Rola organizacji młodzieżowych w polskiej edukacji proobronnej – jaka przyszłość?,* „Edukacja–Technika–Informatyka", z. 7, nr 3, ss. 48–53.

Uchwała nr XXXVII/361/2017 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 30 marca 2017 roku w sprawie dostosowania sieci publicznych szkół ponadpodstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Miasta Tarnowa do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo Oświatowe (Dz. Urz. Woj. Małop., poz. 2700).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1430, z późn. zm.)

Wierzbicki G. (red.) (2015), *Wybrane problemy edukacji dla bezpieczeństwa*, Pracownia Wydawnicza Wydziału Humanistycznego, Siedlce.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2018
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190
Tom **XIX** | Zeszyt **2** | Część **3** | ss. **357–368**

Agnieszka Rogozińska[1]
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Filia w Piotrkowie Trybunalskim, Wydział Nauk Społecznych

Zarządzania kryzysowe w strukturach administracji publicznej. Uwagi i konkluzje w zakresie aspektu organizacyjnego

Crisis Management in Public Administration Structures. Comments and Conclusions Regarding the Organizational Aspect

Abstract: The aim of the article is to systematize knowledge in the field of discussion of the rules of crisis management in the territory of the Republic of Poland, with particular emphasis on the organizational aspect and legal provisions in this regard. The purpose of this article is to discuss the organizational aspect of crisis management in public administration structures and to formulate the thesis according to which organizational aspect discussed, indicating that the four-stage crisis response phases (prevention, preparation, reactivation, reconstruction) should be extended to the fifth phase of conclusions, having regard to the theory of crisis management in this regard.
Key words: crisis management, administration, security threats, public security, organization.

Wprowadzenie

W zakresie nauk prawnych, szczególnie w dziedzinie prawa administracyjnego, bezpieczeństwo opisywane jest w kontekście gwarancji jego zapewnienia i ochrony. Bezpieczeństwo, tworząc podstawę rozwoju społecznego, ma istotny wpływ na jakość życia zarówno jednostek, jak i całych grup społecz-

[1] arogozinska@op.pl

nych. Określane jest najczęściej przez pryzmat identyfikacji z państwem i obywatelem, działalnością każdego człowieka w każdej sferze [Nowakowski i in. 2014, s. 29].

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie zarządzania kryzysowego jest Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. W punkcie 4 ustawa wprowadzała szereg nowych terminów, tj. „zarządzanie kryzysowe", „sytuacja kryzysowa", „infrastruktura krytyczna", „planowanie cywilne" [Ustawa o zarządzaniu kryzysowym 2007].

Zapisu ustawy uzupełnia szereg aktów wykonawczych, tj.:

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum bezpieczeństwa;
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej;
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej;
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu och funkcjonowania;
- Zarządzenie nr 67 Prezesa rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania kryzysowego.

Uzupełnienie regulacji stanowią zarządzenia, wytyczne i zalecenia wydane przez organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, tj. Prezesa Rady Ministrów, ministrów, wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie aspektu organizacyjnego zarządzania kryzysowego w strukturach administracji publicznej, a także sformułowanie tezy wskazującej na zasadność poszerzenia czterostopniowej fazy reagowania kryzysowego (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa) o fazę piątą – fazę wniosków, uwzględniającą teorię zarządzania kryzysowego, stanowiącą dodatkowy gwarant wyeliminowania w przyszłości źródeł zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Proponowana faza zarządzanie kryzysowe rozumiana jako działalność organów administracji publicznej oparta jest na podstawach prawnych, co wydaje się niewystarczająco wyeksponowane w obecnych fazach reagowania kryzysowego. Zapisy takie należałoby

uwzględnić w fazie „wnioski", usytuowanej na końcu hierarchii stopni zarządzania kryzysowego, jako podstawy tworzenia zapisów prawa wynikających z doświadczeń konkretnych sytuacji kryzysowych. Faza ta stanowiłaby również bazę do rozwoju teorii z zakresu zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu centralnym

Szczebel centralny zarządzania kryzysowego obejmuje organy władzy ustawodawczej oraz organy władzy wykonawczej (Sejm i Senat Rzeczpospolitej Polskiej), do których zaliczamy również struktury administracji rządowej na szczeblu centralnym.

Zarządzanie kryzysowe na poziomie Sejmu to przede wszystkim realizacja funkcji ustawodawczej[2] i kontrolnej[3], a w perspektywie zarządzania kryzysowego pierwszoplanową rolę odgrywają Marszałek Sejmu[4], komisje sejmowe[5] oraz instytucje podległe Sejmowi RP[6]. Orany władzy wykonawczej na szczeblu centralnym, stanowiące element organizacyjny zarządzania kryzysowego, to: Prezydent Rzeczpospolitej Polskiej i Rada Ministrów Rzeczpospolitej Polskiej. Zgodnie z zapisami artykułów 126-128 *Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej* Prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa; nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium; jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP; sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju; mianuje Szefa Sztabu Generalnego; na czas wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych; na wnio-

[2] W zakresie funkcji ustawodawczej znajdują się prawa i wolności obywatelskie, organizacja i funkcjonowanie najważniejszych organów państwowych oraz realizacja założeń ustawy budżetowej.

[3] W zakresie funkcji kontrolnej podstawowe znacznie ma samodzielne ustalanie przez Sejm stanu faktycznego dotyczącego Rady Ministrów, podległej jej administracji oraz podstawowych dziedzin życia społecznego poprzez zestawienie go ze stanem określonym przez normy prawne.

[4] Jego kompetencje w tym zakresie wynikają przede wszystkim z *nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu* [Regulamin Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej 1992].

[5] Na szczególną uwagę w kontekście omawianego tematu zasługują tu: Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisja do spraw Służb Specjalnych; Komisja do Spraw Unii Europejskiej; Komisja Finansów Publicznych; Komisja Gospodarki; Komisja Infrastruktury; Komisja Polityki Społecznej i Rodziny; Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej; Komisja Spraw Zagranicznych; Komisja Zdrowia.

[6] Wymienić tu należy: Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Narodowy Bank Polski, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

sek Ministra Obrony Narodowej nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe, w razie zagrożenia państwa, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony RP [Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej 1997].

W przypadku Rady Ministrów w zakresie kompetencji zarządzania kryzysowego wymienić należy: Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego i Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Do kompetencji Rady Ministrów w zakresie zarządzania kryzysowego zaliczyć należy: prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej RP; kierowanie administracją rządową; zapewnienie wykonywania ustaw; wydawanie rozporządzeń; koordynowanie i kontrolowanie prac administracji rządowej; ochronę interesów Skarbu Państwa; uchwalanie budżetu państwa; zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa; sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi; zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzania i wypowiadania innych umów międzynarodowych; sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej [Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej 1997].

Na czele Rady Ministrów stoi Prezes Rady Ministrów. Jego kompetencje dotyczą: kierowania Radą Ministrów w zakresie dotyczącym zarządzania kryzysowego; wydawania w tym zakresie rozporządzeń i zarządzeń; sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym w zakresie spraw dotyczących zarządzania kryzysowego; sprawowania nadzoru nad organami centralnymi i terytorialnymi administracji rządowej w zakresie zarządzania kryzysowego; sprawowania nadzoru nad Polskim Komitetem Normalizacyjnym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa [Ustawa o normalizacji 2002].

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego Rada Ministrów i jej prezes wykonują w oparciu na Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, które pełni funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego [Ustawa o zarządzaniu kryzysowym 2007]. Do jego kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego należy: planowanie cywilne (w tym reagowanie na zagrożenia, opracowywanie i aktualizowanie *Krajowego planu zarządzania kryzysowego*, planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych RP do wykonania zadań zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego); monitorowanie potencjalnych zagrożeń i uruchamianie odpowiednich procedur zarządzania kryzysowego w momen-

cie ich zaistnienia; współdziałanie z Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego i Unią Europejską i innymi organizacjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej; przeprowadzanie szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych; zarządzanie przebiegiem informacji między krajowymi a zagranicznymi organami zarządzania kryzysowego; realizacja zadań związanych z przeciwdziałaniem terroryzmowi, współpraca w tym zakresie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; realizacja szerokich działań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej; przygotowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów dotyczącego wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego; współpraca z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.

W kontekście omawianej problematyki na tym szczeblu zarządzania kryzysowego zasadnym wydaje się wprowadzenie dodatkowej fazy reagowania kryzysowego zawierającej wnioski i założenia teoretyczne z zakresu prewencji potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Faza ta powinna się znajdować w gestii organów władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu), co przyczyniłoby się do przesunięcia stopnia ciężkości zagadnień zarządzania kryzysowego na poziom władz zarówno wykonawczych, jak i ustawodawczych.

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu wojewódzkim

Organizacja zarządzania kryzysowego na poziomie województwa wchodzi w zakres administracji rządowej w terenie i administracji samorządowej na szczeblu wojewódzkim.

Administracja rządowa w terenie reprezentowana jest przez urząd wojewody (wojewoda, organy rządowej administracji zespolonej w województwie, urząd wojewódzki, struktury wojewódzkie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego) [Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie 2015].

Kompetencje wojewody w zakresie zarządzania kryzowego obejmują: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem, usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; realizację zadań z zakresu planowania cywilnego (wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego; przygotowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; wnio-

skowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań w ramach zarządzania kryzysowego; prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań w ramach zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja wykonywania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej [Ustawa o zarządzaniu kryzysowym 2007].

W ramach organizacji wojewódzkiej rządowej administracji zespolonej, stanowiącej element rządowej administracji terenowej, wyróżniamy: Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Wojewódzkiego Policji, Kuratora Oświaty, Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej, Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego.

W ramach organizacji zarządzania kryzysowego na poziomie województwa wymienić należy urząd wojewódzki rozumiany jako zespół administracji rządowej na terenie województwa. Do zadań komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego – należy m.in.: gromadzenie i przetwarzanie danych, ocena zagrożeń występujących na terenie województwa; monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa; dostarczanie informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego; współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego; zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego; realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; przygoto-

wanie, w oparciu na analizie zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego; opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów zarządzania kryzysowego; gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa; planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego; planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań; planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych RP.

Organizacja struktur wojewódzkich zarządzania kryzysowego obejmuje: Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego.

Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego powoływany jest przez wojewodę, który określa jego strukturę organizacyjną. Do jego kompetencji, zgodnie z artykułem 14 Ustawy w zakresie zarządzania kryzysowego, należą: ocena zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego i ich prognozowanie; przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących działań wynikających z wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, informowanie opinii publicznej o potencjalnych i realnych zagrożeniach; opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego zgodnie z artykułem 16 omawianej Ustawy należy: pełnienie całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemem wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa [Ustawa o zarządzaniu kryzysowym 2017].

Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych pełni rolę forum dialogu społecznego powołanego do godzenia interesów pracowników, pracodawców i dobra publicznego, jej celem jest osiągnięcie i zachowanie pokoju społecznego [Ustawa o trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego].

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu powiatowym

Przez samorząd powiatowy rozumiemy wyodrębniony w strukturze państwa związek społeczności lokalnej funkcjonujący w randze powiatu, który na podstawie zapisów prawa powołany został do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej i dysponuje odpowiednim budżetem na ten cel. Na poziomie powiatu zadania w zakresie zarządzania kryzysowego realizowane są przez: radę powiatu, powiatową administrację zespoloną, Komisję Bezpieczeństwa i Porządku, Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Organ stanowiący i kontrolny powiatu stanowi rada powiatu, która do pomocy w realizacji określonych zadań powołuje komisje stałe [Ustawa o samorządzie powiatowym 2013]. Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu. W jego skład wchodzą: starostwa, wicestarosta, sekretarz, skarbnik oraz członkowie zarządu[7].

Jednostką pomocniczą powołaną w celu wykonywania poleceń zarządu powiatu i przewodniczącego zarządu, a także uchwał rady powiatu, jest starostwo powiatowe. W ramach powiatowych służb, inspekcji i straży wymienić należy: Komendę Powiatową Policji, Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną, Powiatowy Inspektorat Weterynaryjny. Zadania starostwa w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz wynikające z ustaw obowiązujących w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli realizuje Komisja Bezpieczeństwa i Porządku. Do jej głównych zadań należy: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, opiniowanie pracy policji i innych powiatowych służb, wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniowanie projektu budżetu powiatu [Ustawa o zarządzaniu kryzysowym 2007].

[7] Ponadto w zakresie zarządzania kryzysowego prace zarządu powiatu wspiera starostwo powiatowe, Powiatowy Urząd Pracy, kierownictwo powiatowych służb, inspekcji i straży oraz ich jednostki organizacyjne, Komisja Bezpieczeństwa i Porządku, Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. W zakresie zadań zarządzania kryzysowego do prerogatyw starosty należy: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego), wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Przy wykonywaniu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego starostwa posiłkuje się strukturami Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy[8].

Zarządzanie kryzysowe na poziomie gminy

W przypadku samorządu gminnego mamy do czynienia z wyodrębnionym w strukturze państwa związkiem społeczności lokalnej funkcjonującej w randze gminy, która na mocy rozporządzeń prawa powołana jest do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej i posiada odpowiedni budżet do jego wykonania.

Organami realizującymi zadania w zakresie zarządzania kryzysowego są: Rada Gminy, wójt, burmistrz, prezydent miasta, Gminne Zespół Zarządzania Kryzysowego, Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego. Charakter organu stanowiącego i kontrolnego gminy posiada rada gminy lub odpowiednio: rada miejska lub rada miasta [Ustawa o samorządzie gminnym 2013].

Organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz i prezydent miasta. Pełni on następujące funkcje w zakresie zarządzania kryzysowego: całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego;

[8] Zgodnie z artykułem 17 Ustawy w jego skład wchodzą osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych, jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych; przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych, a także innych osób zaproszonych przez starostę [Ustawa o zarządzaniu kryzysowym 2007].

współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa.

Przy podejmowaniu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wójt, burmistrz, prezydent miasta korzysta z pomocy urzędu gminy, Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego, Straży Gminnej i Ochotniczej Straży Pożarnej. Urząd gminy (także miasta) to jednostka organizacyjna, której przedmiotem działalności jest świadczenie pomocy wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta w zakresie realizacji uchwał rady gminy (miasta) i zadań gminy (miasta), określonych przepisami prawa państwowego. Na szczególne zainteresowane z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania zasługuje Referat Zarządzania Kryzysowego i Obrony, wchodzący w struktury organizacyjne urzędu miasta.

Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy [Ustawa o zarządzaniu kryzysowym 2007].

Do zadań gminy w zakresie zarządzania kryzysowego należy: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta wniosków dotyczących wykonywania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym palnie zarządzania kryzysowego; przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; opiniowanie gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Realizując zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wójt, burmistrz, prezydent miasta powołuje gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego. Do ich zadań w zakresie zarządzania kryzysowego należy: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziała-

nie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa.

Zakończenie

Omówione w artykule aspekty organizacyjne zarządzania kryzysowego w strukturach administracji publicznej wskazują na złożoność (i mnogość) przepisów prawnych regulujących jego funkcjonowanie. Zgodnie z ich zapisami organizacja i realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego należy do odpowiednich organów administracji poszczególnych stopni właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, zgodnie z zapisami Ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Kolejne fazy zarządzania kryzysowego realizowane są na czterech szczeblach organizacji administracyjnej: od poziomu centralnego obejmującego organy władzy wykonawczej i ustawodawczej (struktury organizacyjne Urzędu Prezydenta RP, struktury organizacyjne Rady Ministrów RP), poprzez poziom wojewódzki obejmujący struktury organizacyjne administracji rządowej w terenie oraz struktury organizacyjne administracji samorządowej szczebla wojewódzkiego, poziom powiatu z powiatowymi strukturami organizacyjnymi administracji rządowej po struktury organizacyjne administracji samorządowej szczebla powiatowego. Ostatni – czwarty poziom – gminny obejmuje struktury organizacyjne administracji samorządowej szczebla gminnego.

W kontekście omawianej problematyki zasadnym wydaje się postulat o rozszerzenie spektrum faz reagowania kryzysowego o fazę wniosków. Za przesłanką taką przemawia kilka istotnych elementów: proponowana faza znajdowałaby się w gestii organów władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu RP), przesuwając stopień ciężkości realizacji zagadnień zarządzania kryzysowego na poziom władz zarówno wykonawczych, jak i ustawodawczych. Oczywiście zgodzić należy się z twierdzeniem Józefa Stępaka [Stępak 2016, s. 146] o konieczności nowych opracowań, chociażby na poziomie definicji samego zarządzania kryzysowego, jak i kolejnych jego faz dostosowanych do poziomu poszczególnych stopni administracji państwowej: centralnego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, wobec proponowanych zmian, niemniej realizacja tego postulatu stworzyłaby realną szansę głębszej analizy

przyczyn potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, a także rozszerzyła teoretyczny zakres możliwości przeciwdziałania im w przyszłości.

Bibliografia

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

Nowakowski Z., Pomykała M., Rajchel J., Rajchel K. (2014), *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organizacja i funkcjonowanie,* Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum bezpieczeństwa, Dz. U. z 2015 r., poz. 508.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu och funkcjonowania, Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541.

Stępak J. (2016), *Zarządzanie kryzysowe w strukturach organizacyjnych administracji publicznej* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak, Z. Sobejko (red.), *Organy administracji publicznej i instytucje w zarządzaniu kryzysowym,* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Uchwała Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej, MP 2015, poz. 31.

Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji, Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1386.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2015 r., poz. 525.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r., poz. 595.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594.

Zarządzenie nr 67 Prezesa rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania kryzysowego, MP 2014, poz. 926.

SPOŁECZNA AKADEMIA NAUK

Studia I i II stopnia

(LICENCJACKIE, INŻYNIERSKIE, MAGISTERSKIE, JEDNOLITE MAGISTERSKIE)

SPOŁECZNE I HUMANISTYCZNE

- Bezpieczeństwo narodowe
- Dziennikarstwo i komunikacja społeczna
- Europeistyka
- Filologia angielska
- Japonistyka
- Pedagogika
- Pedagogika specjalna
- Pedagogika resocjalizacyjna
- Psychologia
- Socjologia
- Socjokryminologia
- Stosunki międzynarodowe
- Turystyka i rekreacja

EKONOMICZNE

- Finanse i rachunkowość
- Logistyka
- Zarządzanie
- Ekonomia

ARTYSTYCZNE

- Film i sztuki audiowizualne
- Grafika

MEDYCZNE

- Fizjoterapia
- Kosmetologia
- Zdrowie publiczne

PRAWNE

- Prawo
- Administracja

TECHNICZNE

- Architektura i urbanistyka
- Geodezja i kartografia
- Informatyka

Studia podyplomowe

www.podyplomowe.san.edu.pl

PAO: Studia przez internet

www.pao.pl

Studia III stopnia

(SEMINARIUM DOKTORANCKIE)

- Informatyka
- Zarządzanie
- Językoznawstwo

www.san.edu.pl

CLARK UNIVERSITY

Studia w języku angielskim:

* Bachelor & Master

- International Business Management
- International Business Communication
- International Tourism and Hospital Management
- IT Management

* American Master from Clark University

- Master of Science in Professional Communication
- Master of Public Administration
- Master of Science in Information Technology

* MBA@SAN z dyplomem Master Clark University Ma

www.clarkuniversity.eu

ISSN 2543-8190