



# PRZEDSIĘBIORSTWO przyszłości

Kwartalnik Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej

Numer 2(35) kwiecień 2018, Rok wyd. X

ISSN: 2080-8461



Tytuł czasopisma w języku angielskim:

## **Enterprise of the Future**

Wszystkie artykuły zamieszczone w kwartalniku są recenzowane  
All articles published in the periodical are subject to reviews

Zgodnie z Komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 18 grudnia 2015 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznawanych za publikację w tych czasopismach „Przedsiębiorstwo Przyszłości” uzyskało 7 pkt.

W procesie ewaluacji ICI Journals Master List 2016 czasopismo uzyskało wskaźnik ICV (Index Copernicus Value) w wysokości 37,44 pkt.

© by Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

**ISSN 2080-8461**

### **Projekt okładki**

Krzysztof Waloszczyk

### **Adres wydawcy**

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej  
ul. Jagiellońska 82F, 03-301 Warszawa  
tel.: 22 539 19 44, fax: 22 539 19 51  
e-mail: [wydawnictwo@uth.edu.pl](mailto:wydawnictwo@uth.edu.pl)  
[www.uth.edu.pl](http://www.uth.edu.pl)

### **Sprzedaż bieżących i archiwalnych numerów kwartalnika, prenumerata**

Wydawnictwo Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej  
ul. Jutrzenki 135, 02-231 Warszawa  
tel.: 22 26 28 826  
e-mail: [wydawnictwo@uth.edu.pl](mailto:wydawnictwo@uth.edu.pl)

### **Opracowanie redakcyjne**

Joanna Paszkowska

### **Druk**

Fabryka Druku Sp. z o.o.  
ul. Zgrupowania AK „Kampinos“ 6, 01-943 Warszawa  
[www.fabrykadruku.pl](http://www.fabrykadruku.pl)

## **REDAKTOR NACZELNY**

**Jerzy Telep**

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

## **ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO**

**Andrzej Wilk**

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

## **SEKRETARZ REDAKCJI**

**Joanna Paszkowska**

## **KOMITET REDAKCYJNY**

**Tomasz Ambroziak** (Politechnika Warszawska)

**Stanisław Borkowski** (Politechnika Częstochowska)

**Marian Cieślarczyk** (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

**Zbigniew Czajkiewicz** (University of Houston)

**Wiesław Czyżowicz** (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

**Nail F. Gazizullin** (Petersburski Uniwersytet Państwowy)

**Janusz Gołębiowski** (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

**Ryszard Grosset** (Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie)

**Tadeusz Jemioło** (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

**Waldemar Karwowski** (University of Central Florida)

**Jan Klimek** (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

**Alicja Kornasiewicz** (menedżer – bankowiec)

**Alberto Lozano** (Uniwersytet Szczeciński)

**Barbara Mazur** (Politechnika Białostocka)

**Joanna Moczydłowska** (Politechnika Białostocka)

**Władysław Miś** (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

**Hoang Tien Nguyen** (Nguyen Tat Thanh University in HCM City, Vietnam)

**Iwona Przychocka** (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

**Agnieszka Sitko-Lutek** (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

**Stanisław Skrzypek** (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

**Aleksandr A. Stepanov** (Moskiewska Państwowa Akademia Administracji Biznesowej)

**Zbigniew Ścibiorek** (Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki we Wrocławiu)

**Stanisław Tkaczyk** (Politechnika Warszawska)

**Elżbieta Weiss** (Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie)

**Andrzej Wilk** (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

**Andrey Zagorski** (Moskiewski Państwowy Instytut Stosunków Międzynarodowych, Rosja)

**Jacek Zieliński** (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

**Justyna Żylińska** (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)



# SPIS TREŚCI

OD REDAKCJI	
Jerzy Telep .....	7
<b>Stosunki międzynarodowe</b>	
AKTUALNE PROBLEMY GOSPODARKI ROSYJSKIEJ	
Anna Ciosek, Agnieszka Orłowska .....	9
BEZPIECZEŃSTWO MILITARNE A MNIEJSZOŚĆ ROSYJSKA W KRAJACH BAŁTYCKICH (LITWA, ŁOTWA, ESTONIA) (artykuł w języku angielskim)	
Renata Runiewicz .....	18
<b>Bezpieczeństwo – dylematy, doświadczenia, propozycje</b>	
ZAGROŻENIA ASYMETRYCZNE JAKO ELEMENT WOJNY HYBRYDOWEJ	
Tadeusz Jemioło .....	27
ASPEKTY TEORETYCZNOPRAWNE UTWORZENIA I FUNKCJONOWANIA WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	
Stefan Korycki .....	40
POPRAWA STANU BEZPIECZEŃSTWA NA DROGACH PUBLICZNYCH W POLSCE	
Stanisław Krysiński, Iwona Sobiecka .....	57
<b>Ekonomia i zarządzanie</b>	
OCENA POZIOMU ROZWOJU LOKALNEGO	
Tomasz Telep, Jerzy Telep .....	71
<b>Teoria i praktyka zarządzania</b>	
PARADYGMATY ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO	
Martyna Ostrowska .....	81
<b>Kształcenie i doskonalenie kadr</b>	
ZAANGAŻOWANIE PRACOWNIKÓW ELEMENTEM WSPÓŁCZESNEGO ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI	
Mirosław Szcześniak .....	91
<b>Omówienia i recenzje</b>	
SZYBCIEJ, WYŻEJ, DALEJ. SKANDALE VOLKSWAGENA, Jack Ewing	
Przemysław Czernicki .....	104
<b>Studenckie forum</b>	
ANTROPOGENICZNE ZAGROŻENIA ŚRODOWISKA NATURALNEGO	
Dariusz Telep, Patryk Zubczyński .....	109
<b>Streszczenia artykułów</b> .....	121
<b>Summaries of Articles</b> .....	125

# CONTENTS

FROM THE EDITORS	
Jerzy Telep .....	7
<b>International Relations</b>	
CURRENT PROBLEMS OF THE RUSSIAN ECONOMY	
Anna Ciosek, Agnieszka Orłowska .....	9
MILITARY SECURITY VS THE RUSSIAN MINORITY IN THE BALTIC STATES (LITHUANIA, LATVIA, ESTONIA)	
Renata Runiewicz .....	18
<b>Safety – Dilemmas, Experience, Proposals</b>	
ASYMMETRIC HAZARDS AS AN ELEMENT OF HYBRID WAR	
Tadeusz Jemioło .....	27
THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF THE TERRITORIAL DEFENSE FORCES IN THE REPUBLIC OF POLAND	
Stefan Korycki .....	40
IMPROVING THE SAFETY STATE ON PUBLIC ROADS IN POLAND	
Stanisław Krysiński, Iwona Sobiecka .....	57
<b>Economics and Management</b>	
ASSESSMENT OF THE LEVEL OF LOCAL DEVELOPMENT	
Tomasz Telep, Jerzy Telep .....	71
<b>Theory and Practise in Economic Development</b>	
ESSENCE AND PARADIGMS OF PUBLIC MANAGEMENT	
Martyna Ostrowska .....	81
<b>Educating Human Resources</b>	
THE ESSENCE OF EMPLOYEE ENGAGEMENT IN MODERN HUMAN RESOURCE MANAGEMENT	
Mirosław Szcześniak .....	91
<b>Reviews</b>	
FASTER, HIGHER, FURTHER. VOLKSWAGEN SCANDALS, Jack Ewing	
Przemysław Czernicki .....	104
<b>Student Forum</b>	
ANTHROPOGENIC THREATS TO THE NATURAL ENVIRONMENT	
Dariusz Telep, Patryk Zubczyński .....	109
Summaries in Polish .....	121
Summaries in English .....	125

## OD REDAKCJI

Warunkiem systematycznego, stabilnego rozwoju przedsiębiorstw, państw jest uporządkowanie kwestii politycznych, ekonomicznych, społecznych w poszczególnych regionach świata. Zagrożenia bezpieczeństwa, zawirowania gospodarki światowej nawet w odległych zakątkach mają niebagatelny wpływ na jakość naszego życia tu i teraz, a także nasze prognozy powodzenia na przyszłość.

W artykule otwierającym numer Anna Ciosek i Agnieszka Orłowska piszą o problemach gospodarczych Rosji. Upadek ZSRR spowodował ogromne problemy ekonomiczne i społeczne w tym kraju. Z konsekwencjami braku reform w odpowiednim momencie państwo to musi mierzyć się do dzisiaj. Autorki wskazują, że obecnie rozwój kraju nie może być warunkowany tylko bogactwem surowców energetycznych, istnieje pilna potrzeba wykorzystania potencjału tkwiącego w ludziach.

W kontekście mniejszości rosyjskiej zamieszkującej kraje nadbałtyckie – byłe republiki ZSRR pisze o bezpieczeństwie kolejna autorka Renata Runiewicz. W jej opinii Rosja mogłaby o wiele więcej stracić, niż zyskać, wywołując konflikt z tymi krajami.

Kwestie bezpieczeństwa omawiają też Tadeusz Jemioło, Stefan Korycki, Stanisław Krysiński i Iwona Sobiecka. W pierwszym artykule w tym bloku autor objaśnia cechy wojny hybrydowej, podaje przykłady działań dla niej charakterystycznych ujawniających się w konflikcie rosyjsko-ukraińskim oraz na Bliskim Wschodzie, akcentuje też konieczność podjęcia systemowych działań w sferze cyberbezpieczeństwa. Na pytania o istotę wojsk obrony terytorialnej oraz podstawy prawne ich funkcjonowania w Polsce odpowiada Stefan Korycki. Kolejni autorzy piszą o potrzebie stałego dążenia do poprawy stanu bezpieczeństwa na polskich drogach oraz podejmowanych w tym zakresie inicjatywach.

Rozwój lokalny zależy w dużym stopniu od zjawisk gospodarczych zachodzących w skali makro. Sposoby oceny poziomu tego rozwoju stały się tematem kolejnego artykułu. Autorzy w nim podają listę wskaźników, które mogą mieć odpowiednie zastosowanie.

O zarządzaniu publicznym, czyli szkołami, szpitalami, urzędami państwowymi, pisze Martyna Ostrowska. W swoim opracowaniu przedstawia historyczne i aktualny wzorce zarządzania. Z kolei Mirosław Szcześniak zwraca uwagę na potrzebę pobudzania i utrzymania zaangażowania pra-

owników, gdyż od nich w dużym stopniu zależy sukces organizacji na rynku.

Na koniec warto jeszcze wskazać na recenzję książki o rozwoju i obecnych kłopotach koncernu Volkswagen oraz opracowanie o wpływie gospodarki człowieka na środowisko naturalne.

*Jerzy Telep*  
*Redaktor naczelny*



Anna Ciosek  
Agnieszka Orłowska

## **AKTUALNE PROBLEMY GOSPODARKI ROSYJSKIEJ**

Wydarzenia polityczne ostatnich miesięcy, takie jak zjawiska kryzysowe w Unii Europejskiej (UE) wywołane Brexitem i narastającymi w Europie nacjonalizmem i populizmem, wybory prezydenckie w USA i Francji, groźba konfliktu nuklearnego, ostry spór wewnętrzny i fala protestów wobec projektów zmian w systemie sądownictwa w Polsce, na plan dalszy polskiej debaty publicznej zepchnęły problemy geopolityczne. Jest ich niestety więcej, ale dla Polski najważniejszymi są przyszłość UE i możliwy rozwój sytuacji w Rosji związany ze stanem i perspektywami jej gospodarki.

### **Ocena przebudowy modelu gospodarczego**

Krach zarządzanej centralnie, i do tego nieudolnie, gospodarki ZSRR, przede wszystkim jej militaryzacja i oparcie głównie na eksploatacji surowców naturalnych w warunkach spadku światowych ich cen, doprowadził do upadku ogromnego imperium. W tym okresie wszystko było własnością państwa, które nie było zdolne zapewnić swej ludności godziwych warunków życia. Przegrywało więc cywilizacyjnie z tą częścią świata, która obrała inny kierunek rozwoju.

W teorii i praktyce światowej gospodarki panował wówczas niepodzielnie neoliberalizm z całkowicie wolnym rynkiem i prywatnym charakterem własności jako kanonami. Zgodnie z nimi postępowały światowe i europejskie instytucje finansowe udzielające pomocy i kredytów. Rosja nie miała wyboru, przyjęła model neoliberalny z dwóch powodów: nie miała wypracowanego własnego modelu, ponadto tylko obowiązujący w światowej gospodarce model mógł liczyć na dopływ kredytów i inwestycji. Również Chiny zdecydowały się na ów model gospodarczy, ale wdrażały go stopniowo i ostrożnie. Sytuacja społeczna i polityczna, w istocie rewolucyjna, nie pozwalała Rosji na spokojne eksperymenty. Chiny osłaniały je niezmiennym, stabilnym systemem politycznym i administracyjnym, w Rosji zaś system ten gwałtownie runął i neoliberalny model gospodarki rynkowej wprowadzany

był bez osłony, w warunkach chaosu – instytucje życia publicznego raptownie się rozsypały. Chiny mogły sobie pozwolić na reformowanie tylko gospodarki, natomiast Rosja musiała zmieniać totalitarny system polityczny na demokrację i równoległe przebudowywać od podstaw model gospodarki.

Tego karkołomnego zadania w gospodarce Federacji Rosyjskiej podjął się Jegor Gajdar, premier, wicepremier i minister finansów, osłaniany politycznie przez prezydenta Borysa Jelcyna. Mimo to opór społeczny wywołany drastycznym obniżeniem poziomu życia i kontrofensywa potężnych grup interesu starego porządku, które poczuły się zagrożone, spowodowały, że okres reformowania Rosji został szybko zahamowany. Rosyjskie reformy nie uzyskały solidnego materialnego wsparcia ze świata zewnętrznego. Następcą Gajdara, Wiktor Czernomyrdin, był wychowankiem wielkiego koncernu gazowego. Do gry o rosyjską gospodarkę przystąpiły uwłaszczone na publicznym majątku grupy interesu. Pospiesznie i źle prowadzona prywatyzacja gigantycznego majątku Rosji doprowadziła do jego zawłaszczenia (odkupowano od ludzi nisko wycenione świadectwa współwłasności) przez wąską grupę spekulantów, a udziały państwa w prywatyzowanych przedsiębiorstwach przechwytywano za ich długi po skandalicznie niskich cenach. W ten podstępny sposób powstał w Rosji system oligarchiczny. Oligarchowie działali ręką w rękę z przedstawicielami władz, za ich przyzwoleniem i przy ich czynnym udziale. Szybko uzyskali silne wpływy polityczne, o czym świadczy choćby ich rola w wykreowaniu Borysa Jelcyna na drugą kadencję prezydencką.

Premier J. Gajdar odziedziczył zniszczony kraj. Rezerwy walutowe stopniały do 30 mln USD. Gospodarka znajdowała się w zapaści – PKB wynosiło minus 9%. Bezrobocie sięgało 15%. W kraju szalała korupcja – według indeksu skorumpowania Transparency International Rosja znajdowała się w pierwszej dziesiątce od końca. Wielu pracownikom nie wypłacano wynagrodzeń, a emerytom – emerytur. W tych warunkach przyszło ekipie rosyjskich reformatorów gruntownie przebudowywać gospodarkę i praktycznie wszystkie instytucje życia publicznego. Okres ten trwał krótko, ale mimo to ekipie Gajdara udało się zbudować podstawowe filary gospodarki rynkowej (państwo przestało być jedynym właścicielem majątku) i demokracji parlamentarnej. Czas ich gonił, nie silono się więc na żmudne poszukiwania własnego modelu dopasowanego do miejscowych realiów, lecz skopiowano wzorce zachodnie. Pomagał im zresztą znany również w Polsce Jeffrey Sachs. Wdrażano reformy rytu neoliberalnego. Zemściło się to później, gdy wspomniany opór społeczny spowodował ich odrzucenie.

Przerwane w pół drogi reformy zatrzymały się w momencie przechwycenia większości majątku przez grupę oligarchów, a stworzone instytucje demokracji parlamentarnej zaprzestano w praktyce wypełniać demokratyczną

treścią, pozostawiając jedynie fasady. Z dzisiejszej perspektywy, już historycznej, widać, że w tym momencie utracona została szansa na włączenie Rosji, po rozpadzie ZSRR, w krwiociąg cywilizacji zachodniej i budowanie, choćby w luźnej formie, wspólnoty politycznej kontynentu. Rosja zaaplikowała sobie lek w zbyt silnej dawce, podsunięty przez kreatorów neoliberalizmu. Innego zresztą wtedy nie było, a autorzy innych koncepcji nie byli w stanie przebić się do kręgów decydenckich ówczesnego świata. Dziś można rozważać, co by było, gdyby w krytycznym dla rosyjskich reform momencie Zachód wyciągnął dłoń z solidną pomocą dla przełamania społecznego oporu umęczonych skutkami reform Rosjan, gdyby neoliberałowie choć trochę odstąpili od swej żelaznej zasady oferowania tylko wędki i na początek dali też trochę ryby. Może udałoby się podtrzymać kurs demokratyzowania Rosji? Wtedy potrzeby tego kraju z potężną, choć w dużym stopniu zdewastowaną gospodarką nie byłyby chyba większe niż wiele lat później niewielkiej Grecji wobec UE, Banku Światowego czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Rosja nie była przecież pustynią, silny bodziec mógłby uruchomić kolosa.

Stało się jednak inaczej. Szczerze dążący do zreformowania Rosji Borys Jelcyn poddał się i abdykował. Jego następcą reform nie wznowił. Co prawda Władimir Putin, posiłkując się silną pozycją służb specjalnych, ukrócił wpływy oligarchów. Nie zniszczył ich jednak, nie odebrał zagrabionego majątku, ale twardą ręką podporządkował ich swej woli. Ustabilizował sytuację i odsunął od Rosji widmo rozpadu. Traf jednak chciał, że z momentem objęcia przez Putina urzędu prezydenta wzrosły światowe ceny surowców energetycznych. Dźwignęło to rosyjską gospodarkę. By uzyskać solidny wzrost PKB, nie trzeba było jej reformować ani unowocześniać. Rosja zapadła na tak zwaną holenderską chorobę<sup>1</sup>. Starczało w miarę na wszystko, głównie na zaspokojenie pilnych potrzeb socjalnych oraz na wzmocnienie sił zbrojnych, bez zadawania sobie trudu i ryzyka utraty wyborczego poparcia.

Oparcie gospodarki na eksporcie głównie surowców energetycznych, polegających na globalnym rynku zawirowaniom, znowom i spekulacjom, jest wysoce ryzykowną koncepcją rozwoju. Nie trzeba było więc długo czekać. Ceny ropy naftowej w 2009 roku gwałtownie spadły, po czym ponownie zaczęły rosnać w ciągu kolejnych czterech lat, co było związane z tak zwaną arabską rewolucją. Ale już w połowie 2014 roku obawy o globalną nadpodaż tego surowca spowodowały w rezultacie jedną z największych wyprzedaży w historii. W ciągu 18 miesięcy światowe ceny ropy obniżyły się o prawie 70%.

---

<sup>1</sup> Nazwa od regresu gospodarczego spowodowanego odkryciem obfitych złóż gazu ziemnego w Holandii w latach 60.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego w Chinach, opanowanie technologii wydobywania ropy z łupków w USA oraz szczyt osiągnięty w produkcji ropy naftowej w krajach OPEC to czynniki, które zdecydowanie pogorszyły globalny poziom równowagi między podażą a popytem. Kształtowanie się cen ropy w ujęciu historycznym ilustruje rys. 1. Spadki i wzrosty cen ropy wywoływały i wywołują skutki polityczne w państwach gospodarczo uzależnionych od surowców energetycznych. Dotyczyło to byłego ZSRR i dotyczy dzisiejszej Rosji.



**Rys. 1. Ceny ropy**

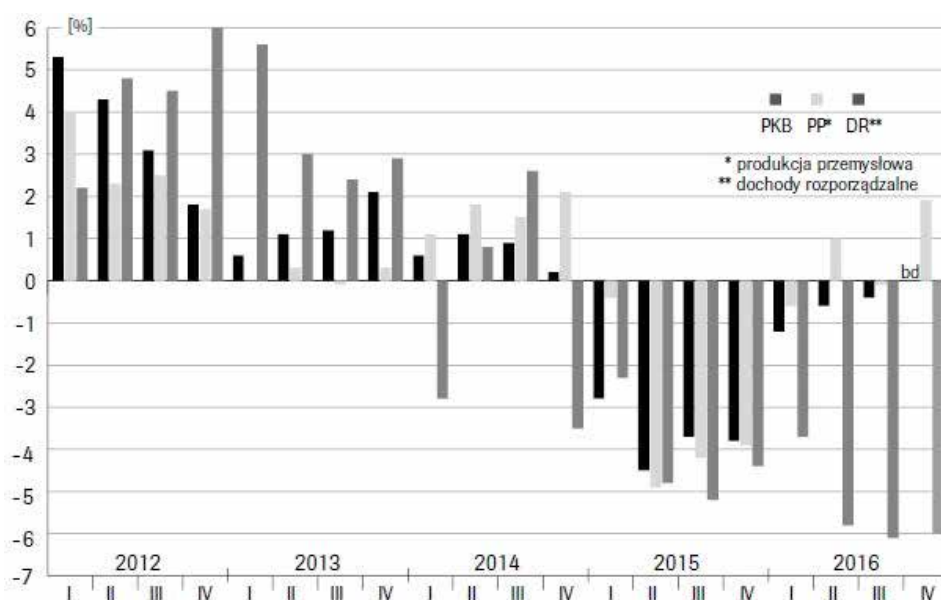
Źródło: <http://forsal.pl/galerie/846831,duze-zdjecie,1,jak-tania-ropa-zalewa-swiat-ten-wykres-udowodnia-ze-na-odbicie-cen-poczekamy-lata.html>, dostęp: 29.08.2017 r.

Fundamentem rosyjskiej gospodarki jest sektor energetyczny. Wydobycie i przetwórstwo ropy naftowej i gazu ziemnego to 25% PKB Rosji oraz 50% dochodów budżetu. Rezultatem spadku ich cen jest kryzys gospodarki rosyjskiej od 2015 roku, kolejny po rozpadzie ZSRR. Tym razem zanosi się na spadki głębsze i dłuższe. Oprócz niekorzystnych dla niej zjawisk w świecie (ogólne spowolnienie wzrostu i spadek zapotrzebowania na surowce energetyczne) powodujących utrzymywanie się niskich cen ropy i gazu, doszły jeszcze zachodnie sankcje gospodarcze i brak postępu w modernizacji aparatu wytwórczego.

W latach 2000–2016, w okresie władzy Władimira Putina, uzależnienie rosyjskiej gospodarki od węglowodorów znacząco wzrosło, ponieważ zyski ze sprzedaży ropy i gazu mają coraz większy udział w eksporcie. W 1999 roku ropa i gaz stanowiły mniej niż połowę eksportu Ro-

sji. Obecnie jest to już 68% eksportu, którego łączna wartość wynosi około 550 mld USD<sup>2</sup>.

Zawirowania na rynku surowców energetycznych odbiły się, siłą rzeczy, na dynamice wzrostu gospodarczego Rosji i dochodach jej obywateli. Nastąpił spadek PKB, Rosja popadła w kolejną recesję, co obrazuje rys. 2.



Rys. 2. Dynamika PKB, produkcji przemysłowej i realnych rozporządzalnych dochodów ludności w porównaniu z analogicznym okresem poprzedzającego roku

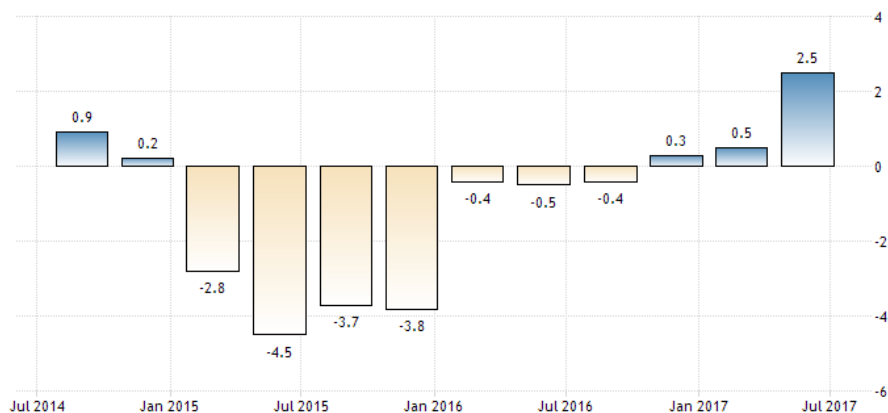
Źródło: M. Domańska, *Kryzys w Rosji. Degradacja modelu zarządzania gospodarką*, „Prace OSW” 2017, nr 61.

Analitycy i komentatorzy przedstawiają różne prognozy dalszych losów rosyjskiej gospodarki, od optymistycznych, wskazujących, że Rosja szybko wyjdzie z recesji, do pesymistycznych, że nawet po uzyskaniu dodatnich wskaźników wzrostu PKB będą przez kolejne lata niewielkie. Jedną z prognoz wielkości PKB Rosji na rok 2017 przedstawia rys. 3. Do tej pory nie ma danych umożliwiających ocenę tej prognozy. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że kolejne programy modernizacji gospodarki rosyjskiej firmowane przez premiera Miedwiediewa oraz prezydenta Putina zakończyły się całkowitym niepowodzeniem, bardziej prawdopodobna jest druga prognoza<sup>3</sup>. Nawet przy wzroście światowych cen nośników energii ze zmurszałego

<sup>2</sup> Strona: <https://oaspl.org/2015/08/21/kryzys-modelu-rosyjskiego-sektor-weglowodorow-ropa-naftowa/>, dostęp: 29.08.2017 r.

<sup>3</sup> Strona: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/perspektywy-modernizacji-gospodarki-rosyjskiej/>, dostęp: 17.09.2017 r.

systemu, w którym upaństwowiono na powrót większość majątku, co daje niższą produktywność i jest zdecydowanie korupcjogenne, nie osiągnie się skoku cywilizacyjnego. Dotychczasowy model gospodarczy tego państwa wyczerpał swe możliwości rozwojowe. Unowocześnienie aparatu wytwórczego, innowacyjność, wzrost wydajności wymagają zaangażowania ludzi w pracę, a Rosja nigdy w swej historii nie sięgnęła po powszechną ludzką aktywność. Obecny system gospodarczy preferuje wielkie korporacje, działające ręką w rękę z władzami. Mali, indywidualni przedsiębiorcy są dyskryminowani. W stosunku do rozwiniętych gospodarek świata jest ich niewiele, udział w tworzeniu PKB jest kilkakrotnie mniejszy. Jak zauważają Maria Domańska i Piotr Żochowski z Ośrodka Studiów Wschodnich, „stosunki między władzą a środowiskami biznesu w Rosji wpisują się w ogólny model relacji władza–społeczeństwo, polegający na absolutnym prymacie interesów elit polityczno-urzędniczych szczebla federalnego i lokalnego nad interesami i prawami obywateli. Gwarancją realizacji interesów elit jest rozbudowany aparat kontroli i represji, w którym kluczową rolę odgrywają organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości”<sup>4</sup>.



**Rys. 3. Prognoza kształtowania się PKB Rosji w 2017 roku**

Źródło: <https://pl.tradingeconomics.com/russia/forecast>, dostęp: 17.09.2017 r.

Śmiało można postawić tezę, że dopóki Rosja nie uruchomi mocy wytwórczych tkwiących w obywatelach, dopóty nie będzie się rozwijać w oczekiwanym tempie. Dotychczasowe rosyjskie programy modernizacyjne miały w istocie charakter techniczny, dotyczyły instrumentów finansowych i konkretnych projektów (co i za ile się stworzy, wybuduje, kupi). Pomijały całą sferę swobody i motywów działania wytwórców.

<sup>4</sup> Strona: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-06-01/biznes-pod-nadzorem-patologii-w-sluzbie-systemu-wladzy-w-rosji>, dostęp: 17.09.2017 r.

Główny ekspert od spraw rosyjskich w tym Ośrodku, Marek Menkiszak, w odpowiedzi na pytanie dziennikarza, ile czasu zajmie gospodarce rosyjskiej osiągnięcie parametrów gospodarczych sprzed momentu wdrożenia zachodnich sankcji i rozpoczęcia się procesu gwałtownych spadków cen ropy, odpowiada, że to może już nigdy nie nastąpić. Twierdzi, że nie ma perspektyw powrotu do okresu stabilnego wzrostu rosyjskiej gospodarki z lat minionych. Zjawiskiem groźniejszym niż obecny ostry kryzys będzie długofalowa stagnacja, związana z wyczerpaniem się możliwości funkcjonującego modelu polityczno-gospodarczego. Jego zdaniem wyjściem byłyby kompleksowe, systemowe reformy, ale na nie Kreml się nie zdecyduje, bo widzi w nich ryzyko osłabienia kontroli politycznej i utraty władzy<sup>5</sup>.

Rosyjski budżet na 2017 rok został skonstruowany w oparciu o cenę ropy Urals na poziomie 40 USD za baryłkę. Na początku roku płacono za nią kilkanaście dolarów więcej. Rosyjski bank centralny w raporcie o polityce monetarno-kredytowej ocenił, że taki trend będzie się utrzymywał nieco dłużej. Analitycy Banku Rosji przedstawili również scenariusze rozwoju sytuacji gospodarczej w kraju odnoszące się do poziomu cen ropy naftowej. W optymistycznym scenariuszu przyjęto, że średnioroczna cena ropy Urals miałyby wynieść w 2017 roku 55 USD za baryłkę, by już w przyszłym roku wzrosnąć do poziomu 60 USD i utrzymywać się na nim przez kolejne lata. W efekcie szybkiego ożywienia popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego wzrost gospodarczy w latach 2017–2018 byłby wyższy niż w scenariuszu bazowym, który zakłada wzrost PKB 1–1,5% rocznie przy cenie 50 USD za baryłkę. Jednak już w 2019 roku wzrost gospodarczy miałyby zwolnić – impuls rozwojowy byłby krótkotrwały, bo pozbawiony fundamentu. Scenariusz określony przez Bank Rosji mianem ryzykownego zakłada, że w końcu roku cena ropy spadłaby do 25 USD za baryłkę i utrzymałaby się na tym poziomie przez kolejne lata w następstwie spowolnienia gospodarczego w Chinach. Wzrost gospodarczy Rosji miałyby być bliski zeru, a w latach kolejnych czekałaby ją recesja.

## **Reforma modelu gospodarczego**

Tak więc nawet oficjalne czynniki widzą czarno perspektywy rosyjskiej gospodarki – wyraźnie widać, że są to faktycznie scenariusze stagnacji<sup>6</sup>.

To, że obecny model wzrostu gospodarczego Rosji wyczerpał swe możliwości, dociera do świadomości jej władz. Wielokroć mówił o tym publicznie

<sup>5</sup> Strona: <http://www.energetyka24.com/292490,rosja-bez-rezerw-finansowych-juz-w-2017-r-mozliwa-wojna-wywiad>, dostęp: 17.09.2017 r.

<sup>6</sup> Strona: <http://www.egospodarka.pl/140832,Gospodarka-Rosji-zagrozona-tapnieciami,1,20,2.html>, dostęp 17.09.2017 r.

W. Putin. Otwarty jest natomiast problem, jaki ma być nowy model. Toczy się na ten temat debata w kręgach eksperckich Rosji. Znamienny jest fakt, że Putin na czele jednego z zespołów eksperckich postawił Alexeia Kudrina<sup>7</sup>, powierzając mu przygotowanie programu reform na czas po wyborach prezydenckich w 2018 roku. Z pewnością nie bez wiedzy Kremla Kudrin publicznie przedstawił na początku 2018 roku bardzo śmiało tezy tego programu. Władze będą się teraz przyglądać reakcjom wewnątrz i na zewnątrz Rosji, wnioski wyciągną później.

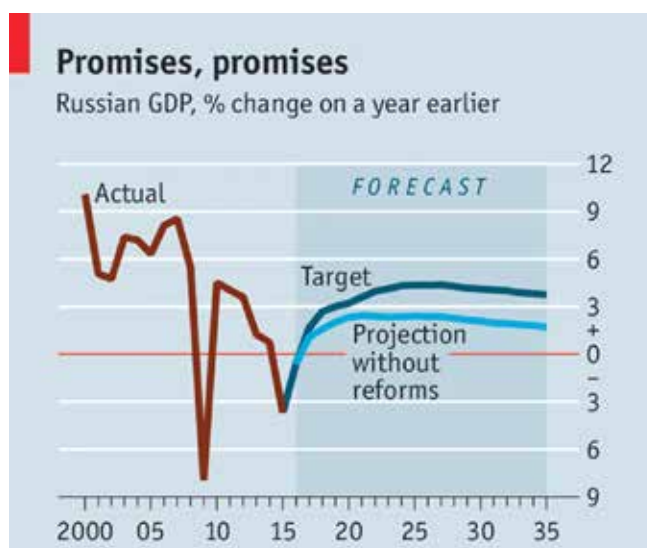
Autor tego programu stwierdza, że jeśli Rosja nie zreformuje się, popadnie w stagnację taką jak ZSRR za czasów Breżniewa w latach 70.–80., która doprowadziła do upadku tego mocarstwa. Trzeba reform fundamentalnych, natury strukturalnej i instytucjonalnej. Na pierwszym miejscu stawia reformę wymiaru sprawiedliwości, rządu prawa. Sądy muszą zapewnić sprawiedliwość – nawet gdy przyjdzie przeciwstawić się państwu i służbom specjalnym. Niezbędna jest publiczna kontrola nad przestrzeganiem prawa przez władze, stwierdza. Przedstawia ponadto wiele innych rozwiązań: podniesienie wieku emerytalnego, zmniejszenie udziału państwa w wielkich koncernach, fiskalne opanowanie szarej strefy itd. Kudrin wzywa do gruntownego zreformowania onnipotentnego państwa, które znów włada wszystkim. Jego zdaniem jest to jedyna droga do wyrwania się Rosji z grożącej jej stagnacji i breżniewowskiego zastoju. Wzrost roczny w wysokości 3–4% da Rosji taką szansę. Nawet przy utrzymujących się zachodnich sankcjach. Obrazuje to rys. 4. Publikująca go redakcja „The Economist” zaopatrzyła wykres kąśliwym tytułem: „Obietnice, obietnice”. Ta opiniotwórcza gazeta nie dowierza planom rosyjskich reform. Podobnie jest w przypadku przywołanych już polskich ekspertów.

Rosja znalazła się z własnej winy w opresji gospodarczej. Alternatywą dla śmiałych reform jest dryfowanie w okolicach zerowego wzrostu, napięcia społeczne i wstrząsy. Nie będzie to obojętne dla świata zewnętrznego, a w pierwszym rzędzie dla sąsiadów Rosji. Warto zwrócić uwagę na słowa Putina, który w jednym z wywiadów mówił o szczurze zapędzonym w róg, bez wyjścia, potrafiącym rzucić się na większego od siebie przeciwnika. Nie jest dla nas dobrą perspektywą mieć takiego sąsiada, który szuka wyjścia w sile militarnej dla opanowania sytuacji u siebie, grożąc przy tym innym. Chyba lepsze będzie wspieranie, aniżeli powątpiewanie. Możemy stracić po

<sup>7</sup> Aleksiej Kudrin – wieloletni minister finansów odwołany ze stanowiska wobec tarć w obozie władzy spowodowanych twardą polityką fiskalną, w wyniku której utworzono pokaźny fundusz rezerwowy. Kudrin oszczędności szukał w wydatkach na zbrojenia, konfliktując się z potężnym kompleksem militarno-przemysłowym. Decyzją Putina postawiony na czele Centrum Badań Strategicznych powiązanego z Kremlenem.



raz drugi okazję do ułożenia sobie stosunków z normalnym krajem, mającym szansę na rozwój. Tak jak stało się w przypadku reform Gajdara.



Rys. 4. Prognoza zmian PKB Rosji do 2035 roku

Źródło: <https://www.economist.com/news/europe/21715022-donald-trumps-election-many-russians-think-putins-model-winning-alexei-kudrin-wants>, dostęp: 27.08.2017 r. oraz <https://www.ft.com/content/3bf85efa-dbea-11e6-9d7c-be108f1c1dce>, dostęp: 27.08.2017 r.

## Bibliografia

- Domańska M., *Kryzys w Rosji. Degradacja modelu zarządzania gospodarką*, „Prace OSW” 2017, nr 61.  
<http://forsal.pl/galerie/846831,duze-zdjecie,1,jak-tania-ropa-zalewa-swiat-ten-wykres-udowadnia-ze-na-odbicie-cen-poczekamy-lata.html>.  
<https://www.economist.com/news/europe/21715022-donald-trumps-election-many-russians-think-putins-model-winning-alexei-kudrin-wants>.  
<https://www.ft.com/content/3bf85efa-dbea-11e6-9d7c-be108f1c1dce>.  
<http://www.egospodarka.pl/140832,Gospodarka-Rosji-zagrozona-tapnieciami,1,20,2.html>.  
<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-06-01/biznes-pod-nadzorem-patologie-w-sluzbie-systemu-wladzy-w-rosji>.  
<http://www.energetyka24.com/292490,rosja-bez-rezerw-finansowych-juz-w-2017-r-mozliwa-wojna-wywiad>.  
<https://oaspl.org/2015/08/21/kryzys-modelu-rosyjskiego-sektor-weglowodorow-ropa-naftowa/>.  
<https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/perspektywy-modernizacji-gospodarki-rosyjskiej/>.  
<http://forsal.pl/galerie/846831,duze-zdjecie,1,jak-tania-ropa-zalewa-swiat-ten-wykres-udowadnia-ze-na-odbicie-cen-poczekamy-lata.html>.  
<https://pl.tradingeconomics.com/russia/forecast>.

Anna Ciosek – dr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.  
 Agnieszka Orłowska – mgr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Renata Runiewicz

## **MILITARY SECURITY VS THE RUSSIAN MINORITY IN THE BALTIC STATES (LITHUANIA, LATVIA, ESTONIA)**

### **Introduction**

In the area of globalisation, political realities and international relations in regions of the world continue to change. In the case of the Baltic States, the period of first half of the 90s. was a political and military challenge, where only in 1993, the Soviet Army (at that time, basically the Russian Army) left their territory. A justified dream of the Baltic States regarding the membership in NATO and the European Union came true in 2004. However, from this time on, the Baltic States still perceive Russia as a constant threat for their territorial sovereignty. They permanently fear of returning into the area of the influence of Russia. These fears are even greater because of the Russian minority that lives there (6% of the citizens of Lithuania are Russians, in Latvia – 27%, and in Estonia – 24%, statistical data of the Department of RL Statistics, as of March 2014)<sup>1</sup>.

In the present study, the main research purpose is the issue of discussing military security of the Baltic States (Lithuania, Latvia, Estonia), of the so-called small countries<sup>2</sup> of the European Union (in terms of their demography). The aforementioned countries are the most vulnerable for loss of political safety. This is due to their geographical location: land, sea and territorial access, decreasing demography and aging societies. The research method has been performed with a descriptive method, while the applied techniques mainly constitute the analysis of bibliography sources, authorised Internet sources, documents and other data.

---

<sup>1</sup> Much on the subject in: *Ar kelia pavojų Baltijos šalyse rusų tautinė mažuma*, <http://www.veidas.lt/ar-kelia-pavoju-baltijos-salyse-rusu-tautine-mazuma>, date of access: 24 November 2016.

<sup>2</sup> Much on the subject in: D. Popławski, *Małe państwa Europy [Small countries of Europe]*, publ. Aspra JR F.H.U., Warsaw 2011.

The contents of the article are divided into introduction, main part and conclusions. The subject of the study mainly comprises the turning point of the years 2014–2016.

### **Military opportunities**

In 1990, Lithuania declared independence as the first Soviet republic. After a year, all three Baltic States gained independence. However, during this time, they neither disposed of own military forces, nor did they have political and economic forces to build all structures and state institution from the scratch. As regards nation's defence, they persevered with the idea of conscription army with so-called voluntary groups. First of all, they could rely on the assistance of the Nordic States (military trainings of soldiers) regarding promotion of their joining to NATO<sup>3</sup>. On 2 April 2004 – Bulgaria, Estonia, Lithuania, Latvia, Romania, Slovakia and Slovenia became members of NATO<sup>4</sup>. Participation of the soldiers of NATO from the Baltic States in military missions contributed to modernisation of military security policy of the aforementioned countries. For instance, Latvia and Lithuania have got professional military service since 2006, and in Estonia since 2008. Furthermore, apart from that, in Lithuania and Latvia, a major budgetary reform was made that reduced the number of the military personnel and cut investments in the navy and special forces. Estonia remained more pragmatic and retained, for instance, conscription, great mobilisation capabilities and total protection principle, assuming participation of all military, civil and state institutions structures in the defence of the country. A real verifier of engaging the Baltic States in NATO were colportage activities of NATO: Lithuania (approximately 100 soldiers), Latvia (90 soldiers) and Estonia (160 soldiers), between 2003–2014 in Afghanistan (International Security Assistance Force of NATO) and Iraq (American Iraqi Freedom)<sup>5</sup>.

Currently, the Baltic States dispose of small military potential and are not capable of independent protection. It is determined, above all, by small population and poor equipment of their military forces. In some areas, Lithuania, Latvia and Estonia are starting the construction of capabilities (for

<sup>3</sup> Much on the subject in: K. Dośpiał-Borysiak, *Polityka Szwecji i Finlandii w regionie Morza Bałtyckiego [Politics of Sweden and Finland within the region of the Baltic Sea]*, Adam Marszałek, Łódź-Toruń 2007.

<sup>4</sup> Z. Barany, *The Future of NATO Expansion: Four Case Studies*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

<sup>5</sup> Contribution of the Baltic countries in the aforementioned missions was not proportional to their demographic potential. K. Dośpiał-Borysiak, *Polityka Szwecji i Finlandii w regionie...*, *op.cit.*, p. 49–50.

instance, mechanisation of infantry in Latvia). Due to budgetary restrictions, the Baltic States do not possess militant aviation (the tasks of air forces have been narrowed down to transportation and trainings), and land armies are deprived of tanks. At foreign missions, they are ready for rapid deployment of land armies, special forces or support of maritime patrol activities/mine protection. The basic type of military forces of the Baltic States are land armies (in each country, Infantry Brigade constitutes their hard core), which have limited capacities in terms of anti-armoured activities and air defence<sup>6</sup>.

**Table no. 1. Expenditures on defence in the Baltic States between 2004–2016 (% Gross Domestic Product and nominal value in million USD and EURO) according to Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] and data of defence department**

Państwo/rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Litwa</b>	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	1,1%	b.d.
% PKB	418	455	504	550	567	428	357	345	345	357	378	425*	574*
mln USD													
<b>Łotwa</b>	1,7%	1,7%	1,9%	1,7%	1,7%	1,4%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	1%	1,4%
% PKB	382	444	559	609	597	379	287	297	273	293	307	254*	322*
mln USD													
<b>Estonia</b>	1,7%	1,9%	1,9%	2,1%	2,1%	2,3%	1,8%	1,7%	2,0%	2%	2%	2,05%	2,07%
% PKB	317	395	444	538	519	470	366	389	455	470	496	412*	449*
mln USD													

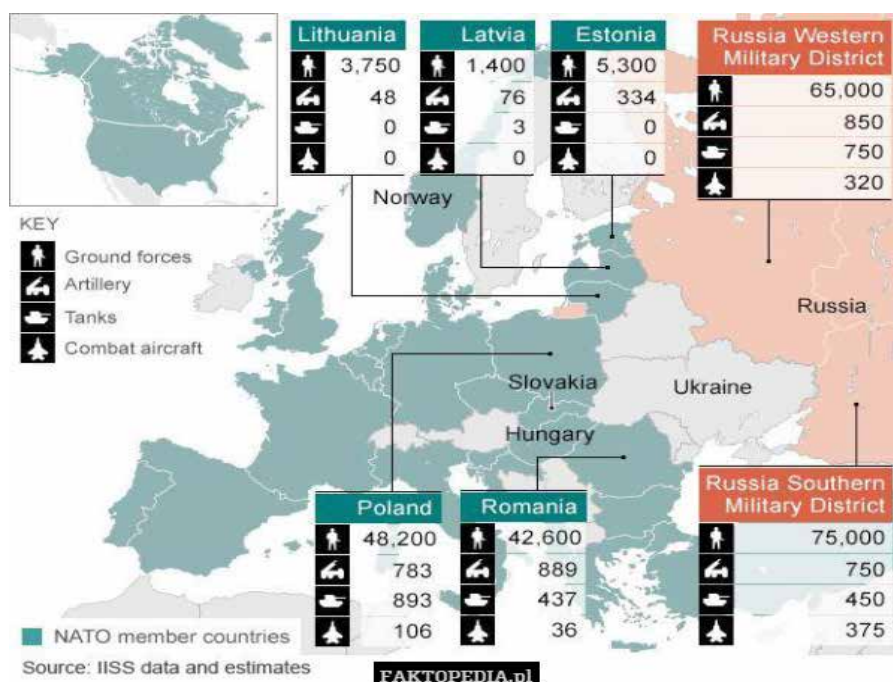
Source: P. Szymański, *Między kontynuacją a adaptacją: polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne państw bałtyckich* [Between continuation and adaptation: politics of safety and military forces of the Baltic States], in: "Komentarze" no. 190, OSW, Warsaw 2015, p. 7–9.

The Ukrainian-Russian Crimea conflict resulted in anxiety felt among citizens of the Baltic States, who waited for the response of their governing authorities. At the same time, the governing authorities of the Baltic States, meeting the expectations of the citizens and having no idea for conversations regarding political and military safety with Russia, started spreading fear against Russia, presupposing that Russia had such need and the strategic point of annexation of their territories. The aforementioned feeling of anxiety in the Baltic States has been permanent since 2008, that is from the moment of the Georgia-Russia war and the recognition of Abkhazia and South Ossetia as independent states by Russia<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> *Polityka obronna i strategia bezpieczeństwa państw i instytucji europejskich* [Defence policy and safety strategy of European states and institutions], Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2015, p. 157–264.

<sup>7</sup> W. Bartuzi, K. Pełczyńska-Nałęcz, K. Strachota, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem* [Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh: defrosted conflicts between Russia and the West], Special report, OSW, Warsaw 2008, p. 1–7.

**Map no. 1. Number of armies of the Eastern countries of NATO against Russian military forces stationed at the border**



**Mapa pokazująca liczebność wojsk wschodnich krajów NATO w porównaniu do sił rosyjskich przy granicy tego kraju.**

[Map showing the number of armies of the Eastern states of NATO in comparison to Russian forces on the boarder of this country]

Sources: *Brzeziński: when Putin wins over Ukraine, he will apply the same strategy against the Balts, military data from September 2014*, <https://ripsonar.wordpress.com/tag/zagrozenie/>, date of access: 25 November 2016.

Even before the outbreak of the war with Georgia, riots broke out in 2007 in Tallinn, connected with the objection of Russian-speaking population against removal of the monument of a soldier of the Red Army<sup>8</sup>. At the same time, a cyberattack took place, directed towards Estonian governmental servers<sup>9</sup>. This resulted in the creation of NATO Cyber Defence Centre in Estonia<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> A. Śnieżko, *Dispute about the monument in Tallinn: more understanding for the Russians*, [http://www.wiadomosci24.p/artykul/spor\\_o\\_pomnik\\_w\\_tallinie\\_wiecej\\_zrozumienia\\_dla\\_rosjan\\_26953.html?sesja\\_gratka=cc14523c67caa0131f9776305e27ff4a](http://www.wiadomosci24.p/artykul/spor_o_pomnik_w_tallinie_wiecej_zrozumienia_dla_rosjan_26953.html?sesja_gratka=cc14523c67caa0131f9776305e27ff4a), date of access: 12 November 2016.

<sup>9</sup> R. Białokórski, *Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa XXI wieku [Challenges and threats of safety in 21<sup>st</sup> century]*, WSCiL, Warsaw 2010.

<sup>10</sup> M. Grzelak, K. Liedel, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problem [Safety in cyberspace. Threats and challenges for Poland – the outline of the problem]*, AON, "Bezpieczeństwo Narodowe" [National Safety] no. 22, Warsaw 2012, p. 129.

Map no. 2. Military infrastructure in the Baltic States



Source: P. Szymański, *Między kontynuacją a adaptacją: polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne państw bałtyckich* [Between continuation and adaptation: politics of security and military forces of the Baltic States], in: "Komentarze" no. 190, OSW, Warsaw 2015, p. 7–9.

The authorities of Lithuania including the president are preparing a consecutive draft of a decree in which in case of the outbreak of a conflict, the president will have a right to sign a decree of declaring martial law in Lithuania with immediate effect. Apart from that, Lithuania has rapid reaction forces and since 1 November 2014 has been maintaining approximately 1/3 of its permanent military personnel of land forces in operational readiness, wanting to show NATO and other countries of the Western Europe that it is

ready to take the responsibility to defence not only its own country, but also the region. The Lithuanian authorities have also introduced changes in the scope of obligatory military service and regular trainings for the reservists. So far, only Estonia supported such solution<sup>11</sup>.

Lithuania and Estonia have air bases in a very good logistic and technical condition in Siauliai and Ämari, which were made available for NATO's Baltic Air Policing mission. Lithuania also offers logistic support, adjusting pro-Soviet military port in Liepāja, adjusting it to the needs of NATO. It must be emphasised that Liepāja is not entirely an interesting offer for the reason that it is inhabited by approximately 40 thousand Russian-speaking persons, including ¼ with Russian citizenship, who are under protection of the embassy of their homeland and Russian business sector. It is worth to point out a multi-page project, under name LitPolUkrBrig brigade, of the incorporation of Lithuania to Polish-German-Danish Multinational North-East Corps in Szczecin<sup>12</sup>.

### **The issue of the Russian minority and connected problem of stateless persons living in the Baltic States**

The greatest number of the Russians leave in Latvia (28% of the Russians, including 300 thousand of stateless persons<sup>13</sup>) and in Estonia (24%), at Lithuania only 6%, that is approximately 219 thousand of residence, many of whom do not have citizenship of the country of their residence. What is important, the authorities of the Baltic States repeatedly promised that the matter will be promptly settled and it is already 12 years after the accession of these countries to the European Union and NATO and still the authorities of the given countries have not settled this social problem. According to the government of the Russian Federation, within the light of the international law, it is a clear discrimination of a national minority and therefore, breach of the European Convention of Human Rights and the European Charter for Regional and Minority Languages. Siergiej Lavrov believes that children of

---

<sup>11</sup> *Lithuania: obligatory military services returns for good*, <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-03-14/litwa-obowiazkowa-sluzba-wojskowa-powraca-na-stale/>, date of access: 22 November 2016

<sup>12</sup> *Safety: relationships between Russia and the Baltic States in the context of the Ukraine conflict*, <http://www.psz.pl/116-bezpieczenstwo/relacje-rosja-panstwa-baltyckie-w-kontekscie-konfliktu-na-ukrainie>, date of access: 21 November 2016

<sup>13</sup> 13 percent of the inhabitants of Latvia has so-called grey passports of the stateless persons. Stateless persons, in accordance with terminology of the United Nations, do not have direct and indirect voting rights. They cannot work as judges, police officers, diplomats, firefighters, clergymen etc. They can, however, travel freely within the Schengen area. What is also important, their children born within the area of independent Latvia, automatically obtain local citizenship.

stateless persons shall obtain citizenship automatically. In his opinion, the same should pertain to<sup>14</sup> the elderly who have difficulties in learning a foreign language. In September 2014 in Riga, a meeting of the organisations of the Russians from Lithuania, Latvia and Estonia took place, during which Konstantin Dolgov (a representative of the Ministry for Foreign Affairs in Russia) said that the issue of stateless persons is: “a great infringement of human rights within the heart of civilised Europe”<sup>15</sup>. An obvious exaggeration is a statement by Vladimir Putin regarding the aforementioned context, that Russian language should be the second official language in Latvia and Estonia, as is the case of Swedish in Finland. I agree that bilingual record of the names of streets/cities/official services should be introduced in places inhabited by the Russian minority in at least 25%. A record from 2008 of the authorities of the Russian Federation regarding Russian foreign policy strategy seems also dangerous: a note to the doctrine of foreign policy was introduced, allowing Russia for the protection of its citizens residing outside of the country. In this way, Russia gives indication that if it learns that rights and freedoms of its minority are infringed and violated, it will undertake an intervention.

## Conclusions

The author concludes as follows:

- the aforementioned briefly presented facts would insufficiently (in the author’s opinion) justify the reason beyond using force by the Russian Federation against the Baltic State, and, therefore, they are not a reason to be concerned about threat from Russia; Russia is aware that in this case it can lose more than win and the authorities of the Baltic States seem to be not aware of the fact that by conducting a tough policy against Russia, it is them who suffer economic losses above all;
- in no way provoke attention of the neighbour, in particular the one which is demographically and geographically significant by using populist statements made on the international forum<sup>16</sup>. Being well

<sup>14</sup> *The Centre of Initiatives. Russia vs the Baltic States*, [http://blog.centruminicjatyw.org/2015/05/rosja\\_panstwa\\_baltyckie/](http://blog.centruminicjatyw.org/2015/05/rosja_panstwa_baltyckie/), date of access: 6 December 2016.

<sup>15</sup> *Minister for Foreign Affairs of Russia about the closure of RT accounts: censorship and violation of citizen rights*, <https://pl.sputniknews.com/swiat/201610214108170-rosja-wielka-brytania-rt-rachunki-bankowe/>, date of access: 4 December 2016.

<sup>16</sup> TVP.info, „Russia as a terrorist country”. *Moscow outraged by the statement of the president of Lithuania*, <http://www.tvp.info/17741846/rosja-panstwem-terrorystycznym-moskwa-oburzona-wypowiedzia-prezydent-litwy>, date of access: 24 November 2016.



aware that the situation of Ukraine and its conflict with Russia have little in common with a possibility of losing political and military security of the Member States and members of NATO, as the Baltic States are;

- the authorities of the Baltic States should attempt to discuss their security with Russia and do not presuppose an aggression attempt from the Russian Federation. In order to be able to conduct a dialogue with Russia, they should settle, as soon as possible, democratic and legal obligations towards their own national minority, regardless of whether it is Russian, Belarussian or German minority;
- the authorities of the aforementioned countries should, above all, make all efforts and pay attention to creation of permanent and long-term triangular alliances that take care of security, in particular climate and energy security, and, therefore, be the pioneers in promoting Union energy policy for the years 2020–2030<sup>17</sup>. Ensuring energy security to own citizens, in a present situation of dynamic changes on the international area should be the major purpose, and thus, it should be a continuous strategic analysis of the authorities, in particular, of “small” countries;
- an undisputed fact is that the leading idea of Russian authorities is mainly weakening and decreasing political, social and economic credibility of the Baltic states which are the members of the European Union and NATO.

## Bibliography

- Barany Z., *The Future of NATO Expansion: Four Case Studies*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Bartuzi W., Pełczyńska-Nałęcz K., Strachota K., *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem [Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh: defrosted conflicts between Russia and the West]*, Special report, OSW, Warsaw 2008.
- Białoskórski R., *Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa XXI wieku [Challenges and threats of 21<sup>st</sup> century safety]*, WSCiL, Warsaw 2010.
- Dośpiał-Borysiak K., *Polityka Szwecji i Finlandii w regionie Morza Bałtyckiego [Politics of Sweden and Finland within the region of the Baltic Sea]*, Adam Marszałek, Łódź-Toruń 2007.
- Grzelak M., Liedel K., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problem [Safety in cyberspace. Threats and challenges for Poland – the outline of the problem]*, AON, „Bezpieczeństwo Narodowe” no. 22, Warsaw 2012.
- Polityka obronna i strategia bezpieczeństwa państw i instytucji europejskich [Defence policy and safety strategy of European states and institutions]*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2015.
- Popławski D., *Małe państwa Europy [Small countries of Europe]*, publ. Aspra JR F.H.U., Warsaw 2011.

<sup>17</sup> *Climate and energy frames until the year 2030*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/2030-climate-and-energy-framework/>, date of access: 24 November 2016.

Szymański P., *Między kontynuacją a adaptacją: polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne państw bałtyckich [Between continuation and adaptation: politics of safety and military forces of the Baltic States]*, in: „Komentarze” no. 190, OSW, Warsaw 2015.

### Internet sources

*Ar kelia pavoju Baltijos šalyse rusų tautinė mažuma*, <http://www.veidas.lt/ar-keelia-pavoju-baltijos-salyse-rusu-tautine-mazuma>.

*Brzeziński: when Putin wins over Ukraine, he will apply the same strategy against the Balts, military data from September 2014*, <https://ripsonar.wordpress.com/tag/zagrozenie/>.

*Lithuania: obligatory military services returns for good*, <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-03-14/litwa-obowiazkowa-sluzba-wojskowa-powraca-na-stale/>.

*Minister for Foreign Affairs of Russia about the closure of RT accounts: censorship and violation of citizen rights*, <https://pl.sputniknews.com/swiat/201610214108170-rosja-wielka-brytania-rt-rachunki-bankowe/>.

*Security: relationships between Russia and the Baltic States in the context of the Ukraine conflict*, <http://www.psz.pl/116-bezpieczenstwo/relacje-rosja-panstwa-baltyckie-w-kontekscie-konfliktu-na-ukrainie>.

Śnieżko A., *Dispute about the monument in Tallinn: more understanding for the Russians*[http, www.wiadomosci24.p/artykul/spor\\_o\\_pomnik\\_w\\_tallinie\\_wiecej\\_zrozumienia\\_dla\\_rosjan\\_26953.html?sesja\\_gratka=ccl4523c67caa0131f9776305e27ff4a](http://www.wiadomosci24.p/artykul/spor_o_pomnik_w_tallinie_wiecej_zrozumienia_dla_rosjan_26953.html?sesja_gratka=ccl4523c67caa0131f9776305e27ff4a).

*The Centre of Initiatives. Russia vs the Baltic States*, [http://blog.centruminicjatyw.org/2015/05/rosja\\_panstwa\\_baltyckie/](http://blog.centruminicjatyw.org/2015/05/rosja_panstwa_baltyckie/).

---

Renata Runiewicz – dr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Tadeusz Jemiolo

## ZAGROŻENIA ASYMETRYCZNE JAKO ELEMENT WOJNY HYBRYDOWEJ

Upadek bipolarnego podziału świata oraz zakończenie zimnej wojny zrodziły pytanie o możliwości występowania wojen i o ich charakter. Według wielu analityków zajmujących się sprawami bezpieczeństwa należało skupić uwagę na problematyce ekonomicznej, pozostawiając zagadnienia wojen na marginesie jako zjawiska mało prawdopodobne. Niektórzy jednak zauważali, że trwająca ponad 50 lat równowaga strachu między Wschodem a Zachodem stwarzała warunki do utrzymania stabilności w układzie międzynarodowym. Zadawano często pytanie, czy jednobiegunowość świata manifestująca się hegemonizmem Stanów Zjednoczonych będzie mogła zapewnić tę stabilność w nadchodzących dziesięcioleciach. Odpowiedź na tak postawione pytanie powinna być przecząca. Zmieniło się bowiem globalne środowisko bezpieczeństwa, charakteryzujące się obecnie występowaniem konfliktów wewnętrznych oraz pojawieniem się nowych wyzwań i zagrożeń. Najczęściej ujawniają się nowe zagrożenia o charakterze asymetrycznym, spośród których na znaczeniu w ostatnich latach zyskał terroryzm. Obserwujemy także nowych aktorów, których rola w kształtowaniu się bezpieczeństwa międzynarodowego ciągle wzrasta<sup>1</sup>.

### Współczesne poglądy na wojnę hybrydową

Zmiana globalnego środowiska bezpieczeństwa spowodowała pojawienie się nowych wojen. Pojęcie wojen hybrydowych stało się kluczowe w opisie stanu bezpieczeństwa w związku z rozszerzaniem się ich charakteru podmiotowego i przedmiotowego. Od dawna było wiadomo, że wojny hybrydowe cechują się różnorodnością form i sposobów ich prowadzenia. Niemniej jednak rozgłosu nabrały po aneksji Krymu przez Federację Rosyjską oraz w latach walki z tak zwanym Państwem Islamskim. Ze względu na wielość ocen dotyczących wojny hybrydowej zachodzi potrzeba przybliżenia ich teorii.

---

<sup>1</sup> H. Welzer, *Wojny klimatyczne*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2000, s. 72–174.

Wbrew obiegowym opiniom Rosjanie nie są twórcami koncepcji wojny hybrydowej. Są nimi amerykańscy analitycy wojskowi. Koncepcja ta miała być odpowiedzią na doświadczenia zdobyte przez armię Stanów Zjednoczonych w konfliktach w Afganistanie i Iraku oraz w tak zwanej wojnie z terroryzmem, a także była próbą nowego podejścia teoretycznego, które skuteczniej wyjaśniałoby otaczającą rzeczywistość<sup>2</sup>.

William J. Nemeth, dokonując oceny konfliktu rosyjsko-czeczeńskiego, często stosował pojęcie hybrydowości nie tylko w odniesieniu do działań czeczeńskich bojowników, ale również sposobu funkcjonowania tamtejszego społeczeństwa. Stwierdził również, że cechą społeczeństwa hybrydowego jest połączenie nowoczesnych teorii politycznych z tradycyjną organizacją społeczną i obyczajowością. Hybrydowość społeczeństwa ma bezpośredni wpływ na sposób przygotowania i prowadzenia wojny. Zgodnie z teorią Nemetha wojna hybrydowa ma następujące cechy:

- organizacja armii odzwierciedla poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz obowiązujące w niej normy;
- odmiennie niż na Zachodzie rozumiana jest siła militarna. W wojnie hybrydowej ważną rolę odgrywają walki partyzanckie, których skuteczność ocenia się jako wysoką, bacząc na bardzo dobre wyposażenie (uzbrojenie) strony przeciwnej. W walce partyzanckiej zacierają się różnice między żołnierzami a cywilami;
- jej uczestnicy potrafią stosować zaawansowane technologie cywilne i wojskowe.

Nie pomniejszając zasług Nemetha dla rozwoju teorii współczesnych wojen, pouczający wydaje się jednak dorobek innego amerykańskiego analityka – Franka G. Hoffmana oraz rosyjskiego generała Walerija Gierasimowa, szefa Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej.

Frank G. Hoffman – były oficer armii amerykańskiej wraz ze swoim zespołem przeprowadził badania związanych z teorią współczesnych wojen. Wyniki tych badań zamieścił w artykule *Conflict in the 21st century. The Rise of Hybrid Wars*<sup>3</sup>. Stały się one podstawą do sformułowania definicji wojny hybrydowej. Zgodnie z nią wojny hybrydowe zawierają w sobie zestaw różnych metod działań wojennych, wliczając w to działania konwencjonalne i nieregularne ugrupowania zbrojne, akty terrorystyczne, w tym masową

<sup>2</sup> A. Gruszczak, *Hybrydowość współczesnych wojen – analiza krytyczna*, w: *Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów*, W. Sokoła, B. Zapała (red.), BBN, Warszawa 2011, s. 11.

<sup>3</sup> Strona: <http://www.potomac institute.org/events/23-publications/reports/1267-conflict-in-the-21st-century-the-rise-of-hybrid-wars>.

przemoc, oraz działania przestępcze<sup>4</sup>. Mogą być prowadzone zarówno przez podmioty państwowe, jak i pozapaństwowe. Uczestniczyć w nich mogą małe oddziały lub większe zgrupowania. Dowodzenie działaniami w wojnach hybrydowych odbywa się na ogół w sposób scentralizowany, z myślą o uzyskaniu większych efektów tych wojen.

Analitycy skupieni wokół Hoffmana za klasyczną wojnę hybrydową uznali drugą wojnę w Libanie w 2006 roku między armią izraelską a Hezbollahem. Wśród wielu cech opisujących tę wojnę do najważniejszych zaliczono:

- wysoki poziom wyszkolenia wojskowego oddziałów Hezbollahu;
- umiejętność wtapiania się żołnierzy Hezbollahu w ludność cywilną;
- wykorzystanie infrastruktury miejskiej do organizowania zasadzek;
- zdolność wykorzystania zaawansowanych technologii wojskowych;
- umiejętność obsługi sprzętu wojskowego, w tym sprzętu raketowego;
- umiejętność i skuteczność prowadzenia rozpoznania, w tym radioelektronicznego;
- zdolność prowadzenia walki radioelektronicznej.

Analitycy wojskowi Federacji Rosyjskiej również prowadzą na szeroką skalę badania związane z nowoczesnymi wojnami. Fakt, że w badaniach tych czynną rolę odgrywa generał Walerij Gierasimow, aktualny szef sztabu generalnego sił zbrojnych, dowodzi znaczenia tych badań. Gierasimow nie mówi wprost o wojnach hybrydowych, lecz przedmiot jego zainteresowań badawczych potwierdza, iż badania te w dużym stopniu poświęcone są teorii wojen hybrydowych. Przebieg konfliktu na Ukrainie jest najlepszym przykładem, jak doktryna Gierasimowa została zastosowana w praktyce.

Stwierdza on, że w XXI wieku będzie można zaobserwować tendencję do zanikania granic między stanem pokoju i wojny. Współczesne wojny nie będą poprzedzone ich wypowiedaniem. Sugeruje również, że nie będą przebiegały według dotychczasowych zasad sztuki wojennej, lecz według nieznanych wcześniej schematów. Według W. Gierasimowa na znaczeniu zyskiwać będą niemilitarne środki działań wojennych. Wojny hybrydowe cechuje także stosowanie środków propagandowych, ekonomicznych i humanitarnych. Wykorzystanie tych elementów w sposób umiętny może prowadzić do oczekiwanej polaryzacji nastrojów społecznych.

W doktrynie Gierasimowa duży nacisk kładzie się na działania asymetryczne. Dlatego szeroko wykorzystywane są służby specjalne oraz opozycja polityczna w określonym kraju. Chodzi o to, aby wojną objąć największe obszary państwa będącego potencjalnym przeciwnikiem. Najlepiej, gdyby

<sup>4</sup> Ł. Skoneczny, *Wojna hybrydowa – wyzwanie przyszłości? Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2016, nr 14, s. 42.

wojna hybrydowa przybrała postać wojny partyzanckiej lub wojny domowej. Według Gierasimowa zmniejszają się różnice między strategicznym, operacyjnym i taktycznym poziomem działania.

Zarówno Hoffman, jak i Gierasimow podkreślają, że wojny hybrydowe cechuje różnorodność form i metod ich prowadzenia. Mają one przebieg nieregularny, a dowodzenie tymi wojnami przebiega w sposób zdecentralizowany. Zaciera się stan wojny i pokoju oraz żołnierzy i cywilów. Coraz częściej spotykamy działania tak zwanych wilków, których rozpoznanie i wykrywanie jest niełatwe. Stratedzy zajmujący się nowymi wojnami prognozują, że będą one mieć coraz większe znaczenie dla osiągnięcia celów politycznych i propagandowych. Świadczy o tym przebieg konfliktów na Ukrainie oraz wojna z tak zwanym Państwem Islamskim. W obydwu przypadkach bojownicy uczestniczący w wojnach hybrydowych posługiwali się najnowszymi technologiami wojskowymi.

### **Przebieg konfliktu na Ukrainie oraz wojny z tak zwanym Państwem Islamskim**

Analizowanie wojny hybrydowej na podstawie teorii wojny Carla von Clausewitza jest pozbawione głębszego sensu. Teoretyk ten opisywał konflikt z punktu widzenia strategii wojskowej dotyczącej logistyki, komunikacji, struktury itp. Do wojny hybrydowej bardziej przystaje spojrzenie chińskiego myśliciela Sun Tzu, który patrzył na konflikt całościowo, a za podstawowe narzędzie walki uznawał informację. Zmylenie przeciwnika mogło pozwolić na zwycięstwo bez wypowiedzenia wojny<sup>5</sup>.

Struktura i przebieg wojny hybrydowej podporządkowane są celom, jakim służą. Mają one bardzo zróżnicowany charakter oraz pobudki, które pchają określoną stronę do tej wojny. Z łatwością dostrzec można, iż każdemu z tych konfliktów towarzyszą różne cele. W odniesieniu do Rosji chodzi o to, aby destabilizować sytuację na Ukrainie i nie dopuścić w przyszłości do integracji tego państwa z NATO i Unią Europejską (UE). Tak zwane Państwo Islamskie przyjęło za cel tworzenie warunków do budowy globalnego kalifatu. Dlatego też dąży do zniszczenia Syrii oraz Iraku.

Jeżeli uznać, że Państwo Islamskie uciekło się do wojny hybrydowej z powodu braku sił klasycznych, to w przypadku konfliktu na Ukrainie Rosja podejmuje takie działania, które nie stanowią (jak na razie) podstaw do oskarżania jej o agresję zbrojną prowadzoną przeciwko swemu sąsiadowi. Rosja bardzo się stara, by odwrócić uwagę społeczności międzynarodowej

<sup>5</sup> Strona: <http://wiadomości.onet.pl-odpowiedz-na-wojne-hybrydowa>, dostęp: 04.08.2016 r.

od konfliktu zbrojnego, który na obecnym etapie ma charakter wojny hybrydowej. Wojna ta jest sposobem na obniżenie poziomu wojny klasycznej do sytuacji, w której możemy mówić o agresji poniżej progu wojny, oraz tworzy warunki do zacierania się pokoju i wojny. Analiza wojen hybrydowych wskazuje, że zawierają one zarówno wojskowe, jak i cywilne aspekty.

### **Militarne aspekty wojny hybrydowej**

Dotychczasowy przebieg konfliktu na Ukrainie oraz działania tak zwanego Państwa Islamskiego wskazują, że w obu przypadkach mamy do czynienia z tymi samymi lub podobnymi działaniami wojskowymi. Zaliczyć można do nich: działania regularne, działania nieregularne oraz akty terrorystyczne. Stosowanie są one w sposób zmienny na różnych etapach konfliktu oraz ze zmienną intensywnością.

W przypadku Ukrainy możemy mówić o dwóch różnych fazach konfliktu. Pierwsza z nich dotyczy aneksji Półwyspu Krymskiego przez Rosję, druga – działań w rejonie Donbasu. W pierwszym przypadku mieliśmy do czynienia z działaniami nieregularnymi, które prowadzone były przez służby specjalne Rosji upozorowane na lokalne oddziały samoobrony. Zadaniem tych oddziałów było prowadzenie intensywnej walki psychologicznej, a w dalszej kolejności przejmowanie budynków administracji rządowej, infrastruktury krytycznej oraz jednostek wojskowych. W drugiej fazie, która trwa cały czas, główny wysiłek agresorów skupiony został na destabilizacji południowo-wschodniej Ukrainy. Agresor prowadzi tam regularne działania wojskowe z wykorzystaniem nowoczesnego sprzętu wojskowego, takiego jak czołgi, bojowe wozy piechoty, systemy obrony powietrznej. Działania te prowadzone są przez rosyjskich separatystów, ochotników rosyjskich oraz najemników z innych państw. Druga faza konfliktu na Ukrainie obfitowała w akty terrorystyczne oraz porwania ukraińskich działaczy politycznych i społecznych wiernych władzy centralnej.

Z kolei wojna prowadzona przez tak zwane Państwo Islamskie na obszarze Syrii oraz Iraku charakteryzuje się trzema fazami. Pierwsza z nich obejmowała lata 2009–2011. Działania miały charakter asymetryczny i nieregularny z wykorzystaniem zamachów bombowych. Celem ataków były wojska amerykańskie i irackie. W latach 2012–2013 (druga faza) Państwo Islamskie stosowało terror wobec ludności cywilnej, kierując się zwłaszcza przesłankami religijnymi. Trzecia faza, która rozpoczęła się w 2014 roku i trwa do dziś, cechuje się prowadzeniem działań konwencjonalnych wykorzystujących sprzęt i uzbrojenie zdobyte w irackich i syryjskich bazach wojskowych.

Do działań wojskowych podejmowanych w ramach wojny hybrydowej zaliczyć można demonstracje siły i akcje propagandowe stosowane cały czas przez Rosję względem Ukrainy. Tworzenie nowych jednostek wojskowych i dyslokacja ich przy granicy ukraińskiej ma na celu zastraszenie ludności i wywoływanie jej niepokoju. Ponadto do tych działań zaliczyć trzeba naruszenia przestrzeni powietrznej Ukrainy i wzmożone manewry na morzu. Prowadzone ćwiczenia wojskowe o dużym rozmachu i w sposób nieplanowany mają dowodzić wysokich zdolności operacyjnych wojsk rosyjskich. Prezydent Federacji Rosyjskiej zarządził w ostatnim okresie w sposób alarmowy sprawdzenie gotowości bojowej sił zbrojnych dyslokowanych przy granicy z Ukrainą.

### **Niemilitarne aspekty wojny hybrydowej**

Skuteczność wojny hybrydowej w dużym stopniu zależy od jej strony niemilitarnej. Chodzi tu o różne działania, które kształtują negatywne nastroje i sieją zwątpienie wśród ludności cywilnej. Obniżana jest również wola walki, co w przypadku działań wojennych odgrywa istotną rolę. Wszystkie niemilitarne działania agresora mają na celu zakończenie konfliktu zgodnie z jego interesami.

Analiza przebiegu konfliktu na Ukrainie pokazuje, że wśród niemilitarnych metod prowadzenia wojny hybrydowej wyróżnić można wielokierunkowe działania dyplomatyczne, presję ekonomiczną, działania ofensywne w cyberprzestrzeni oraz dużą aktywność służb specjalnych.

### **Skuteczność wojny hybrydowej**

Analitycy zajmujący się badaniem przesłanek i sposobów prowadzenia wojny hybrydowej często zadają pytanie o okoliczności podjęcia decyzji o jej rozpoczęciu. Okazuje się, że muszą zaistnieć określone warunki, aby agresor osiągnął założone przez siebie cele. Odpowiedź na tak sformułowane pytanie uzyskać można, dokonując oceny ostatnich wydarzeń na Ukrainie, w Syrii oraz w Iraku.

Pierwszą okolicznością pozwalającą rozważyć decyzję o rozpoczęciu i prowadzeniu wojny hybrydowej jest poważny kryzys w państwie będącym celem ataku. Państwo okazujące symptomy państwa upadłego bowiem nie jest w stanie podejmować skutecznych działań przeciw agresorowi. Drugim warunkiem jest istnienie mniejszości narodowych lub religijnych, które solidaryzują się z potencjalnym agresorem. Ponadto inicjatora wojny hybrydowej wspomagają współczesne technologie informatyczne pozwalające w sposób



bezpośredni dotrzeć do pojedynczego odbiorcy informacji. Strona napadająca ma wpływ na ilość i jakość różnych oddziaływań propagandowych kształtujących wolę walki strony napadniętej. Zjawisko to nazwać można natarciem propagandowym, a jego oddziaływanie na stronę napadniętą jest bardzo skuteczne.

Działania agresora mające charakter zintegrowany, nakierowane na osiąganie założonych celów, mają duży wydzźwięk propagandowy i psychologiczny. Coraz częstsze sięganie do wojny hybrydowej rodzi pytanie o przeciwdziałaniu tego typu wojnie.

### **Jak odpowiedzieć na wojnę hybrydową?**

Problem wojen hybrydowych manifestujących się konfliktem na Ukrainie wywołał głębokie poruszenie w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz w UE. NATO podjęło się więc ambitnego zadania opracowania zbioru narzędzi służących do powstrzymywania i obrony przed przeciwnikami wykorzystującymi strategię wojny hybrydowej<sup>6</sup>. Przedstawiciele NATO dostrzegli, że wojna hybrydowa może mieć charakter wielopoziomowy i być wymierzona w społeczeństwo państwa będącego ofiarą agresji. Agresor często sięga po ukryte środki, aby uniemożliwić przypisanie winy i działania odwetowe.

Aktualna polityka Sojuszu polegająca na odstraszeniu od wojny hybrydowej wymaga szybkiej reakcji zbrojnej<sup>7</sup>. Polityka ta, jakkolwiek wydaje się racjonalna, może przysparzać kłopotów wykonawczych, bacząc na proces podejmowania decyzji w NATO. Konflikt w postaci wojny hybrydowej może rozwijać się niepostrzeżenie, a to wymaga natychmiastowej reakcji. Zapobieganie wydaje się więc najlepszym sposobem przeciwdziałania wojnie hybrydowej. Nieregularne zagrożenia są znacznie trudniejsze do opanowania, gdy przerodzą się w otwarte próby destabilizacji<sup>8</sup>. Sojusz Północnoatlantycki i UE zdecydowały o zacieśnieniu współpracy na rzecz przeciwdziałania wojnom hybrydowym. Przyjęto, że dotychczasowe reagowanie kryzysowe to właściwa płaszczyzna do podjęcia przez obie organizacje konkretnych działań.

Stratedzy Sojuszu Północnoatlantyckiego dostrzegli, że aby skutecznie bronić się przed wojną hybrydową, Sojusz będzie musiał rozbudować swoje zdolności oraz wzmocnić współpracę z Unią. Sekretarz Generalny Sojuszu

---

<sup>6</sup> Strona: [www.nato.int/docu/](http://www.nato.int/docu/).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Jens Stoltenberg uznał, że najważniejszym elementem wojny hybrydowej jest dezinformacja, zatem bronią przeciwko niej jest informacja.

W grudniu 2015 roku przyjęto strategię reagowania na wojnę hybrydową. Jens Stoltenberg powiedział, „iż dzisiaj przyjęliśmy strategię walki z zagrożeniami hybrydowymi. Jako pierwsze na te zagrożenia powinny odpowiedzieć państwa NATO, które zetkną się z nimi bezpośrednio. Ta sfera wydaje się także perspektywiczna dla współpracy między Unią Europejską i NATO, przed którymi stają jednakowe wyzwania dla bezpieczeństwa”. Również Federica Mogherini, wysoki przedstawiciel Unii Europejskiej ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, złożyła deklarację, że Unia opracuje strategię radzenia sobie z pełzającą wojną hybrydową. Zapewniła także, że „służba zagraniczna UE we współdziałaniu z Komisją Europejską rychło przedstawi koncepcję reagowania na zagrożenia hybrydowe. Będzie się ona zasadzać na monitoring i analizie. Tę koncepcję powinniśmy opracować, ściśle współpracując z NATO”<sup>9</sup>.

Wyrazem poważnego podejścia do wcielenia postanowień strategii NATO w części dotyczącej zagrożeń hybrydowych były manewry Anakonda-16 w 2016 roku, podczas których przećwiczone scenariusz wspólnej obrony na wypadek wojny hybrydowej.

Wojna hybrydowa w drugiej dekadzie XXI wieku przedstawia się jako idealna alternatywa dla zaatakowania lub zdestabilizowania innego kraju przez państwo, które z różnych względów nie chce angażować się w otwarty konflikt zbrojny. Współcześnie jest ona jednym z największych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. Analiza warunków, które pozwalają na efektywne prowadzenie wojny hybrydowej, pokazała, że są na nią narażone przede wszystkim państwa pogrążone w głębokim kryzysie, których społeczeństwo jest podzielone i skonfliktowane na tle politycznym, etnicznym lub religijnym. W tym kontekście obawy państw UE, że Rosja obejmie ich wojną hybrydową, są przesadzone. Oczywiście nie można wykluczyć zastosowania przez Rosję wobec nich któregoś z elementów wojny hybrydowej. Należy jednak pamiętać, że wtedy mamy do czynienia nie z wojną hybrydową, ale – w zależności od użytych środków – z wojną informacyjną, działalnością dywersyjno-sabotażową lub wojną handlową. Aby mówić o wojnie hybrydowej, musi zostać spełniony jeden ważny warunek, na który zwracali uwagę Hoffman i Gierasimow: jednoczesne użycie środków militarnych, niemilitarnych oraz propagandowych na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym konfliktu<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Strona: <https://kresy.pl/wydarzenia/nato-przyjmuje-strategie-reagowania-na-wojne-hybrydowa/>.

<sup>10</sup> Ł. Skoneczny, *Wojna hybrydowa...*, *op.cit.*, s. 12.

Przykładem, gdzie państwo silniejsze prowadzi wojnę hybrydową z przeciwnikiem słabszym, jest agresja Rosji na Ukrainie. W wojnie tej wyróżnić można cztery fazy:

- 1) dywersję polityczną;
- 2) budowanie pozycji społecznej i politycznej separatystów;
- 3) interwencję zbrojną;
- 4) odstraszenie.

Cechą charakterystyczną wojny hybrydowej jest zachodzenie tych faz na siebie. Ponadto charakteryzują się one różną intensywnością<sup>11</sup>. Pomimo wyraźnych oznak udziału regularnych sił zbrojnych władze Rosji zaprzeczają oficjalnie udziałowi w wojnie.

Wojny hybrydowe nie ograniczają się do aktorów pozapaństwowych. Operacje w Iraku i Afganistanie, a także na Ukrainie wskazują, że państwa mogą przekształcić regularne pododdziały sił zbrojnych w formy nieregularne, które będą dysponować klasycznymi zdolnościami i adaptować nową taktyką działania, a następnie wspierać pododdziały regularne<sup>12</sup>.

## Zagrożenia w cyberprzestrzeni

Przeprowadzona analiza wojen hybrydowych pozwala stwierdzić, że mają one charakter wielowymiarowy, sprowadzający się do jednoczesnego oddziaływania w sferze militarnej, informacyjnej, cybernetycznej i ekonomicznej. Głównym polem bitwy będzie umysł pojedynczego człowieka, wybranych grup społecznych i elit władz, dlatego wojna nowej generacji związana będzie nierozzerwalnie z działaniami dezinformacyjnymi i psychologicznymi.

Przygotowanie systemu obronnego państwa do wojny hybrydowej jest pilnym zadaniem ze względu na pojawianie się nowych zagrożeń asymetrycznych. Wszystko wskazuje na to, że wojnie hybrydowej musielibyśmy stawić czoła samodzielnie. Jest bowiem mało prawdopodobne, aby w gronie państw NATO uzyskać konsensus co do wspólnych działań w tym zakresie. Przede wszystkim należy kłaść nacisk na wyspecjalizowanie armii, a także zaplanować wykorzystanie innych służb w systemie bezpieczeństwa (policja, straż). Dobrą zapowiedzią tego typu działań jest decyzja rządu o utworzeniu wojsk obrony terytorialnej.

<sup>11</sup> A. Kuk, *Kanwa wywiadu agenturalnego*, Warszawa 1994, s. 19.

<sup>12</sup> M. Banasik, R. Parańianowicz, *Teoria i praktyka działań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 2.

Dotychczasowa polityka Rosji nie wskazuje na to, aby wojna hybrydowa objęła Polskę, gdyż wiązałoby się to z rozpoczęciem operacji przez NATO. Nie można natomiast wykluczyć prób działania przeciwko krajom bałtyckim, gdzie jest duża mniejszość rosyjska. Działania te mogłyby przybrać postać „zielonych ludzików” na wzór Krymu.

Współczesne działania wojenne o charakterze hybrydowym w coraz większym stopniu obejmują cyberprzestrzeń. Niektórzy stratedzy wojskowy zgłosili nawet potrzebę utworzenia nowego rodzaju wojsk – informacyjnych. W planach tworzenia tych wojsk wzorują się na rozwiązaniach funkcjonujących w armii amerykańskiej, NATO oraz w Federacji Rosyjskiej. Obecne propozycje dotyczące „armii informacyjnej” mają charakter punktowy, bez żadnych oznak rozwiązań systemowych. Największy postęp w tworzeniu wojsk informacyjnych zaobserwować można w marynarce wojennej Stanów Zjednoczonych, w której działają pododdziały bez wzajemnych sprzężeń systemowych.

Niemniej jednak Amerykanie zakładają, że muszą wypracować swoją przewagę w cyberprzestrzeni na wzór przewagi w walkach na lądzie, w powietrzu, na morzu oraz z Hamasem. Obecne rozwiązania dotyczące tworzenia wojsk informacyjnych mają, w ocenie strategów amerykańskich, charakter początkowy. Nie zaprzeczają jednak, że bezpieczeństwo cyberprzestrzeni odgrywa coraz większą rolę w systemie bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Odnosi się to zarówno do sfery cywilnej, jak i wojskowej. Odnotowane w ostatnim okresie włamania do systemów teleinformatycznych wskazują, że narasta oddziaływanie w przestrzeni cybernetycznej w wymiarze taktycznym i strategicznym. Radioelektroniczne obezwładnianie systemów teleinformatycznych prowadzi do unieszkodliwienia tych systemów, a tym samym do uczynienia ich niesprawnymi do kierowania i dowodzenia.

Ostatnio przeprowadzone przez Federację Rosyjską ćwiczenia „Zapad” jednoznacznie wskazują na znaczny postęp tego państwa w rozwoju broni niekinetycznej, w tym systemów pozwalających na zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Okazuje się, że komputer może być ważnym elementem wspierającym prowadzenie operacji połączonych w warunkach wyraźnej asymetrii zagrożeń.

Pojęcie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, jako stały element debaty dotyczącej bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, pojawiło się w połowie lat 90. ubiegłego wieku w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Tematyka ta stanowiła wówczas przedmiot rozważań dotyczących głównie zagrożeń systemów teleinformatycznych należących do infrastruktury krytycznej państwa. Zainteresowanie problemem zagrożeń cyberprzestrzeni

(określanych mianem cyberzagrożeń) było z jednej strony wynikiem zmiany paradygmatu bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny i wzrostu ryzyka zagrożeń pozamilitarnych i asymetrycznych, z drugiej zaś szybkiego rozwoju i upowszechniania technologii informacyjnej i komunikacyjnej. Rozważania i działania prowadzone wówczas w USA były naśladowane przez inne państwa wysoko rozwinięte. Poszczególne zagadnienia z obszaru bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, takie jak cyberprzestępczość, hacking, cyberterrorizm, bezpieczeństwo teleinformatycznej infrastruktury krytycznej, zaczęły pojawiać się w dokumentach politycznych i doktrynalnych<sup>13</sup>.

Mimo to do zamachu terrorystycznego w Stanach Zjednoczonych w 2001 roku bezpieczeństwu cyberprzestrzeni nie poświęcano należytej uwagi. Swoistego rozgłosu problematyka ta nabrała po ukazaniu się książki Dana Vertona zatytułowanej *Black Ice. Niewidzialna groźba cyberterrorizmu*<sup>14</sup>. Praca ta przyczyniła się w dużym stopniu do popularyzacji zagadnień cyberterrorizmu i utrwaliła na długi czas postrzeganie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni przez pryzmat ataków na infrastrukturę krytyczną. Do tej pory doszło do nielicznych ataków na infrastrukturę krytyczną, których skutki nie miały jednak charakteru kaskadowego. Tymczasem na podstawie ustawy specjalnej „Patriot Act” i w imię wojny z terroryzmem USA zaczęły rozwijać programy globalnej, masowej inwigilacji, o czym opinia publiczna dowiedziała się dopiero dziesięć lat później.

Schyłek pierwszej dekady XXI wieku zaowocował pojawieniem się przypuszczeń o tworzeniu przez kolejne państwo oddziałów sił zbrojnych przeznaczonych do walki w cyberprzestrzeni. Znalazło to także wyraz w Koncepcji strategicznej NATO, ogłoszonej w 2010 roku. Uznano wówczas, że ataki w cyberprzestrzeni stanowią zagrożenie dla administracji rządowej, biznesu, gospodarki, a potencjalnie także transportu, sieci dostaw i innej infrastruktury krytycznej, mogące negatywnie wpływać na dobrobyt oraz bezpieczny rozwój strefy euroatlantyckiej<sup>15</sup>. Wtedy też wiele państw ogłosiło swoje strategie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni.

W ostatnim okresie można zauważyć zmianę optyki dotyczącą cyberzagrożeń. Derek S. Reveron już w 2012 roku ocenił, że najpoważniejszym spośród zagrożeń cyberprzestrzeni państwa są cyberataki przeprowadzone przez inne państwo<sup>16</sup>. Potwierdzeniem tej tezy było opublikowanie przez Juliana

<sup>13</sup> M. Dunn, *Comparative Analysis of Cybersecurity Initiatives Worldwide*, WSIS Thematic Meeting of Geneva 28 June – 1 July 2005, [http://www.itu.int/osg/spu/cybersecurity/docs/background\\_paper\\_comparative\\_analysis\\_cybersecurity\\_initiatives\\_worldwide.pdf](http://www.itu.int/osg/spu/cybersecurity/docs/background_paper_comparative_analysis_cybersecurity_initiatives_worldwide.pdf).

<sup>14</sup> D. Verton, *Black Ice. Niewidzialna groźba cyberterrorizmu*, Helion, Gliwice 2004.

<sup>15</sup> *Koncepcja strategiczna NATO*, BBW, Warszawa 2012.

<sup>16</sup> D.S. Reveron, *Cyberspace and National Security*, Georgetown University Press 2012.

Assange'a oraz Edwarda Snowdena w 2013 roku niejawnych dokumentów (w tym ściśle tajnych materiałów instytucji rządowych USA) ukazujących skalę i charakter niejawnych aktywności państw w cyberprzestrzeni, w tym oddziaływania szkodliwego. W miarę zachodzących zmian środowiska bezpieczeństwa cyberprzestrzeni państwa zaczęły również rozwijać struktury ofensywne, a charakter działań na rzecz bezpieczeństwa cyberprzestrzeni zaczął zmieniać się z reaktywnego na proaktywny.

Wojna hybrydowa na Ukrainie ukazała nowe oblicze wojny, prowadzonej również w cyberprzestrzeni, która jest miejscem intensywnych działań propagandowo-dezinformacyjnych.

Rodzi się więc pytanie o bezpieczeństwo cyberprzestrzeni Polski. Administracja rządowa RP przez długi czas nie miała w istocie wizji zapewnienia tego bezpieczeństwa, czego wyrazem był brak odpowiedniej strategii, nad którą prace trwały od 2008 roku. Dopiero w 2015 roku opublikowano Doktrynę cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej<sup>17</sup>. Dokument opatrzonej została słowem wstępnym Prezydenta RP, który stwierdził, że owa doktryna „wskazuje strategiczne kierunki działania dla zapewnienia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w cyberprzestrzeni. Jednocześnie powinna być traktowana jako jednolita podstawa koncepcyjna, zapewniająca spójne i kompleksowe podejście do zagadnień cyberochrony i cyberobrony jako wspólny mianownik dla działań realizowanych przez podmioty administracji publicznej, służby bezpieczeństwa o porządku publicznego, siły zbrojne, sektor prywatny oraz obywateli”.

Poprawić ten stan rzeczy powinno utworzenie „wojsk cybernetycznych”, które będą liczyły tysiąc żołnierzy, zapowiedziane przez ministra obrony narodowej w Krakowie podczas III Europejskiego Forum Cyberbezpieczeństwa CYBERSEC (9–10 października 2017 roku). W swoim wystąpieniu minister podkreślił, że we współczesnym świecie cyberprzestrzeń jest obszarem działań wojennych „w nie mniejszym stopniu niż ma to miejsce w przypadku lądu, morza, powietrza i przestrzeni kosmicznej”. Poinformował także o powołaniu biura ds. organizacji wojsk cybernetycznych oraz pełnomocnika MON ds. bezpieczeństwa cyberprzestrzeni. Zauważył, że na polu technologicznym trwa ciągły wyścig zbrojeń, który przynosi coraz więcej kompleksowych zagrożeń. Nie istnieją instytucje albo organizacje, która nie byłaby narażona na ataki w sferze cybernetycznej. Zagrożone może być nawet funkcjonowanie całego państwa. Jeżeli chcemy budować potencjał w cyberprzestrzeni, musimy zidentyfikować naturę zagrożeń.

<sup>17</sup> Strona: <http://en.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf>.

Minister podał kilka przykładów ataków w cyberprzestrzeni. Zaliczył do nich: paraliż stron internetowych parlamentu, ministerstw i banków w Estonii w 2007 roku, ataki hakerskie przed szczytem NATO w Warszawie i podczas tego szczytu, działania rosyjskich hakerów przeciw elektrowniom w amerykańskim stanie Vermont oraz północnokoreańskiej grupy Lazarus, która próbowała zdestabilizować globalny system finansowy. Wspomniał także o wirusie „Pietia”, który wyrządził szkody na Ukrainie, oraz o działaniach rosyjskich hakerów podczas referendum w Katalonii. Stwierdził, że przytoczone przypadki nie są indywidualnymi działaniami hakerów komputerowych. Są to działania, które wymagają złożonego procesu organizacji, aktywnego wsparcia państw, które stoją za tymi atakami. To sprawia, że rządy muszą coraz częściej podejmować działania na rzecz swojego bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni.

### Bibliografia

- Banasik M., Parafianowicz R., *Teoria i praktyka działań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 2.
- Dunn M., *Comparative Analysis of Cybersecurity Initiatives Worldwide*, WSIS Thematic Meeting of Geneva 28 June – 1 July 2005, [http://www.itu.int/osg/spu/cybersecurity/docs/background\\_paper\\_comparative\\_analysis\\_cybersecurity\\_initiatives\\_worldwide.pdf](http://www.itu.int/osg/spu/cybersecurity/docs/background_paper_comparative_analysis_cybersecurity_initiatives_worldwide.pdf).
- Gruszczak A., *Hybrydowość współczesnych wojen – analiza krytyczna*, w: *Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów*, W. Sokoła, B. Zapała (red.), BBN, Warszawa 2011.
- Koncepcja strategiczna NATO*, BBW, Warszawa 2012.
- Kuk A., *Kanwa wywiadu agenturalnego*, Warszawa 1994.
- Reveron D.S., *Cyberspace and National Security*, Georgetown University Press 2012.
- Skoneczny Ł., *Wojna hybrydowa – wyzwanie przyszłości? Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2016, nr 14.
- Verton D., *Black Ice. Niewidzialna groźba cyberterroryzmu*, Helion, Gliwice 2004.
- Welzer H., *Wojny klimatyczne*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2000.
- <http://wiadomości.onet.pl-odpowiedź-na-wojnę-hybrydową>, dostęp: 04.08.2016 r.
- <http://en.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf>.
- <http://www.potomac institute.org/events/23-publications/reports/1267-conflict-in-the-21st-century-the-rise-of-hybrid-wars>.
- <https://kresy.pl/wydarzenia/nato-przyjmuje-strategie-reagowania-na-wojne-hybrydowa/>.
- [www.nato.int/docu/](http://www.nato.int/docu/).

Stefan Korycki

## **ASPEKTY TEORETYCZNOPRAWNE UTWORZENIA I FUNKCJONOWANIA WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

### **Istota wojsk obrony terytorialnej**

Próbując określić współczesne pojęcie wojsk obrony terytorialnej, należy odwołać się do ugruntowanych w naukach o bezpieczeństwie definicji w tym zakresie. W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* przyjęto, że „wojska obrony terytorialnej to część sił zbrojnych przewidziana do realizacji zadań obrony określonych obszarów na terytorium kraju. Stanowią je jednostki ogólnowojskowe i rodzajów wojsk, formowane z miejscowych zasobów i rezerw osobowych, przeznaczone głównie do prowadzenia regularnych i nieregularnych działań bojowych w rejonach ich odpowiedzialności; do wsparcia wojsk operacyjnych, udzielania pomocy obronie cywilnej w akcjach ratunkowych”<sup>1</sup>.

Znawcy zagadnienia zwracają uwagę na słabości tej definicji, ponieważ wskazuje ona tylko na funkcjonalną stronę i tylko lokalnych formacji zbrojnych (jednostek terytorialnych). Nie wskazuje natomiast strukturalnego usytuowania jednostek terytorialnych, pomija fakt, że funkcjonują one w strukturze terytorialnego systemu dowodzenia<sup>2</sup>. W przyjętym rozumowaniu przyjęta jest konstatacja, że tylko w systemie obrony terytorialnej występują wojska obrony terytorialnej; inne to wojska terytorialne funkcjonujące w systemie dowodzenia wojsk operacyjnych<sup>3</sup>.

Ryszard Jakubczak proponuje przyjąć, że „wojska obrony terytorialnej to terytorialnie tworzona część sił zbrojnych organizowana i wykorzystywana do obrony w skali lokalnej i regionalnej oraz funkcjonująca w podporządkowaniu terytorialnych organów dowodzenia szczebla operacyjnego, regional-

<sup>1</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 100.

<sup>2</sup> Zob. R. Jakubczak, *Współczesne wojska obrony terytorialnej*, Bellona, Warszawa 2014, s. 142–143.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 89.



nego i lokalnego”<sup>4</sup>. W skład tych wojska wchodzi jednostki lekkiej piechoty i rodzajów wojsk formowane w oparciu o miejscowe zasoby materiałowe oraz rezerwy osobowe przygotowane do prowadzenia wojskowych działań regularnych i nieregularnych w stałych rejonach odpowiedzialności, jak też działań humanitarnych prowadzonych w tych rejonach oraz poza nimi<sup>5</sup>. Ich działalność może przejawiać się w różny sposób, to znaczy mogą prowadzić działania zbrojne (walkę) samodzielnie, wspierać wojska operacyjne bądź udzielać pomocy ludności w czasie akcji ewakuacyjno-ratunkowych i humanitarnych. Trzeba podkreślić, że przy relatywnie małych kosztach wojska te angażują w wielkiej skali ludzki czynnik siły obronnej do obrony swojej ojcowizny.

Wojska obrony terytorialnej charakteryzuje ścisła więź ze społecznościami lokalnymi. Niejako z natury rzeczy mają one korzystne warunki do prowadzenia działań regularnych i nieregularnych w masowej skali obejmujących całe terytorium kraju. Broniąc lokalnej infrastruktury, domów, miejsc pracy (lokalnych zakładów) optymalnie wykorzystują posiadaną broń, a to ze względu na czynnik emocjonalny (wszak bronią siebie i najbliższych) oraz terytorialny (znajomość swojego terenu).

Sygnalizując możliwe formy i zakres aktywności militarnej i niemilitarnej, trzeba zauważyć, że wojska obrony terytorialnej w znacznym stopniu odciążają wojska operacyjne, które dzięki temu mają warunki do lepszego, bardziej racjonalnego wykorzystania swoich zdolności manewrowo-uderzeniowych. Z tego wynika, że oba rodzaje wojsk nie są względem siebie konkurencyjne, a wręcz przeciwnie – są komplementarne.

W literaturze przedmiotu podejmuje się próby syntetycznego, enumeratywnego wyliczenia podstawowych źródeł siły obronnej wojsk obrony terytorialnej. Wymienia się:

- przewagę moralną żołnierzy wojsk obrony terytorialnej nad poziomem zaangażowania (motywacjami) żołnierzy innych rodzajów wojsk;
- liczebność, masowy charakter wojsk obrony terytorialnej i powszechność służby w ich jednostkach organizacyjnych;
- przewagę informacyjną i topograficzną (znajomość terenu) nad agresorem w rejonie prowadzenia walk zbrojnych;
- wsparcie moralne i materialne społeczności lokalnych dla „tutejszych wojsk”;
- więzi lokalne (terytorialne) żołnierzy wojsk obrony terytorialnej;

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 143.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

- możliwość (zdolność) prowadzenia działań nieregularnych w szerokim wymiarze (skali);
- racjonalne (skuteczne) wykorzystanie nieskomplikowanego taniego uzbrojenia w walkach zbrojnych z agresorem mającym ogromną przewagę technologiczną nad wojskami obrony terytorialnej<sup>6</sup>.

### **Cechy współczesnych wojsk obrony terytorialnej**

Dotychczasowe wywody upoważniają do stwierdzenia, że wojska obrony terytorialnej charakteryzują się swoistymi cechami odróżniającymi je od innych formacji wojskowych. Różnice dotyczą zarówno ich organizacji (struktur), jak i przeznaczenia (wykorzystania) w porównaniu z wojskami operacyjnymi lub innymi wojskami terytorialnymi (np. rezerwowymi). Te właściwości wojsk obrony terytorialnej są właśnie źródłem ich siły obronnej. Biorąc pod uwagę kwestię struktur i zasad ich funkcjonowania, właściwości te badacze ujmują w następującej kolejności<sup>7</sup>:

- duży stopień samodzielności na szczeblu taktycznym w realizacji działań zbrojnych i humanitarnych;
- możliwość optymalnego wykorzystania walorów obronnych swojego terenu (rejonu odpowiedzialności), to jest im znanego i zawczasu przygotowanego do obrony;
- krótki okres zasadniczej służby wojskowej;
- lekkie przenośne uzbrojenie, które jest łatwe w użyciu, proste w obsłudze i szkoleniu, a przy tym efektywne (skuteczne) w zwalczaniu opancerzonych pojazdów bojowych i nisko latających obiektów powietrznych (śmigłowców i samolotów);
- powszechne (masowe) rozmieszczenie na obszarze całego kraju;
- racjonalność (efektywność) ekonomiczna tworzenia jednostek bojowych, co przejawia się w niskich kosztach zakupu lekkiej broni oraz wykorzystaniu instytucji świadczeń rzeczowych na rzecz wojska – pojazdów i innych środków technicznych;
- przygotowanie do akcji ratowniczych, ochronnych, porządkowych, innymi słowy działań humanitarnych;
- rozwinięcie mobilizacyjne tych wojsk jest równoznaczne z osiągnięciem ich gotowości bojowej w rejonach odpowiedzialności, czyli rejonach przewidzianych działań bojowych;

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 144–145.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 145–146.

- równoczesne przygotowywanie się do działań zarówno regularnych, jak i nieregularnych w stałych rejonach odpowiedzialności;
- wysoka zdolność (niektórzy twierdzą, że najwyższa, niedościgniona) do prowadzenia walki obronnej w miastach przeciw formacjom szturmowym w miastach;
- struktura organizacyjna i wyposażenie wojsk obrony terytorialnej są adekwatne do ich zadań i funkcji;
- szkolenie rezerw odbywa się w tym samym składzie osobowym (drużynie, plutonie) i znanym, niezmiennym terenie – stałym rejonie odpowiedzialności;
- stałe (trwałe) przydzielenie do określonych rejonów wraz z istniejącą tam infrastrukturą społeczną i techniczną oraz przywiązanie do lokalnych struktur administracji publicznej (w tym jej struktur pomocniczych – sołectw, osiedli), a także miejscowej ludności;
- tożsamość stałych rejonów odpowiedzialności podczas wykonywania zadań bojowych i humanitarnych oraz szkoleń składów osobowych jednostek i mobilizacji wojsk obrony terytorialnej;
- zdolność do działania w rozproszeniu po wtargnięciu agresora.

Świadomość wymienionych cech wojsk obrony terytorialnej jest nieodzowna w planowaniu ich użycia. Lekceważenie tego faktu może mieć negatywne następstwa. Na przykład może spowodować niepotrzebne straty żołnierzy lub nieefektywne wykorzystanie ich potencjału bojowego. W skrajnie niekorzystnych okolicznościach wojska te mogą stać się „formacjami jednorazowego użytku”<sup>8</sup>. A zatem w procesie planowania trzeba pamiętać o ich trwałym przywiązaniu do konkretnych rejonów, czyli terenu znanego i wcześniej przygotowanego do obrony. Nie wolno też zapominać o rodzaju uzbrojenia tych wojsk, że dysponują one jedynie lekką bronią ręczną i mają ograniczone możliwości manewrowe.

Charakteryzując wojska obrony terytorialnej z perspektywy wojsk operacyjnych, można wskazać następujące ich cechy:

- niewielka manewrowość i mobilność w wymiarze operacyjnym i strategicznym;
- brak możliwości ich użycia w „zmasowanej ilości” na własnym terenie, to jest rejonie odpowiedzialności;
- niepodjęmowanie działań zbrojnych na obszarze o rozstrzygającym znaczeniu dla wojsk operacyjnych agresora;
- niewielka skuteczność zbrojna (bojowa) poza ich stałymi rejonami odpowiedzialności;

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 146.

- taktyka obliczona na długotrwałe i zdecentralizowane działania jednoczesne w wielu miejscach toczącej się wojny;
- nieodzowność dysponowania znaczną liczbą rozdrobnionych i możliwych do wykorzystania obiektów odpowiednio wcześniej przygotowanych do składowania w nich materiałów logistycznych na użytek działań nieregularnych;
- wysoki stopień uzależnienia efektów długotrwałych działań zbrojnych od postawy lokalnej społeczności;
- duża podatność na zakłócenia systemu dowodzenia w warunkach dynamicznych działań agresora;
- niższy poziom przygotowania żołnierzy wojsk obrony terytorialnej do działań zbrojnych niż zawodowych żołnierzy wojsk operacyjnych<sup>9</sup>.

W rozważaniach nad celowością tworzenia wojsk obrony terytorialnej znawcy tej problematyki wyrażają opinię, że racjonalniej jest utworzyć na wybranym obszarze kraju więcej jednostek obrony terytorialnej, niż tworzyć na nim wzorowane na wojskach operacyjnych, szeroko rozbudowane strukturalnie inne jednostki wykorzystywane manewrowo, np. wewnętrzne<sup>10</sup>. Za takim rozwiązaniem przemawiają właśnie cechy jednostek obrony terytorialnej, to, że są małe, samodzielne, uzbrojone w broń lekką i bardzo dobrze znające rejony odpowiedzialności. Nie da się także przecenić cechy, jaką jest emocjonalne przywiązanie żołnierzy do rodzimego terenu. Właśnie ten czynnik jest osnową wysokiej skuteczności obronnej, bojowej wojsk obrony terytorialnej; to żołnierze obrony terytorialnej mają bronić własnych rodzin, domów, wsi i miast. Fakt osobistego zaangażowania w sprawy obronności rekompensuje słabsze uzbrojenie oraz niższy poziom wyszkolenia bojowego w porównaniu z wojskami operacyjnymi.

Warto zauważyć, że z punktu widzenia wojsk operacyjnych przywiązanie żołnierzy do swojego terenu jest istotnym niedostatkiem – chodzi o ich małą manewrowość. Uważa się jednak, że w sytuacji zajęcia terenu przez agresora lepszym rozwiązaniem będzie pozostawienie jednostek obrony terytorialnej w ich stałych rejonach działania, zakładając, że przejdą do podziemia i będą prowadzić zorganizowane działania nieregularne. Decyzja o przemieszczeniu tych jednostek poza ich rejony oznaczałaby pozbawianie się źródła moralnej motywacji do walki z agresorem<sup>11</sup>. Panaceum na małą dyspozycyjność wojsk terytorialnych jest tworzenie znacznej liczby jednostek obrony terytorialnej na całym obszarze państwa i wypełnianie nimi rejonów działania odpowiednio do przewidywanego kierunku zagrożenia.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 149–150.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Przywoływany już R. Jakubczak wskazuje na istotną cechę wojsk terytorialnych: wielopostaciowość formy organizacji wojskowej w zakresie terytorialno-operacyjnym. Wyraża się ona w wielu zdolnościach, możliwościach tych wojsk:

- przekształcania wojsk operacyjnych w wojska terytorialne celem prowadzenia działań regularnych i nieregularnych;
- prowadzenia przez nie działań regularnych i nieregularnych w skali taktycznej, operacyjnej i strategicznej (nie wykluczając prowadzenia powstań narodowych);
- przetrwania struktur zbrojnych w sytuacji wtargnięcia agresora oraz podczas okupacji i prowadzenia walki z okupantem, w tym również z wykorzystaniem samoobrony miejscowej ludności (także zbrojnej);
- wspierania działań społeczno-politycznych sojusznicznych wojsk operacyjnych w wyzwaniu swojego terenu spod okupacji;
- wydzielenia z własnych stanów osobowych żołnierzy, przyszłych kadr odtwarzanych wojsk operacyjnych.

Wśród innych cech wojsk obrony terytorialnej wskazuje się na ścisłe połączenie organów dowodzenia jednostek ze strukturą terytorialno-administracyjną państwa. Podyktowane jest to potrzebą współpracy z administracją cywilną oraz koniecznością osłony metodami wojskowymi całego terytorium państwa, w warunkach gdy wojska operacyjne nie mogą spełnić tej funkcji.

Wojska obrony terytorialnej trzeba postrzegać jako komplementarne ze strukturami wojsk operacyjnych. Przyjmuje się, że oba komponenty sił zbrojnych wzajemnie się uzupełniają i nie wyłączają w realizacji swoich zadań. W literaturze dokonuje się zestawień obciążeń zadaniami wykonywanymi przez obie formacje zbrojne. Stosunek procentowy owych zadań wojsk obrony terytorialnej do zadań wojsk operacyjnych kształtuje się następująco:<sup>12</sup>

- działania nieregularne – 90 : 10;
- humanitarne misje zagraniczne – 3 : 97;
- kierowanie ruchem wojsk – 85 : 15;
- kontrola terenu – 95 : 5;
- obrona miejscowości – 85 : 15;
- obrona obszarów morskich – 15 : 85;
- obrona powietrzna – 85 : 15;
- obrona wybrzeża 30 : 70;
- ochrona ludności (ratownictwo) – 98 : 2;
- operacyjny system zapór i niszczeń 85 : 15;

<sup>12</sup> J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995, s. 220.

- osłona i obrona granic – 15 : 85;
- przeciwuderzenia i przeciwnatarcia – 10 : 90;
- przeprawy polowe – 75 : 25;
- rozbudowa fortyfikacyjna rubieży, rejonów – 90 : 10;
- utrzymywanie porządku publicznego – 90 : 10;
- walka z desantami, dywersją, terroryzmem – 95 : 5.

W literaturze przedmiotu podkreśla się doniosłość zadań o charakterze humanitarnym wykonywanych przez wojska obrony terytorialnej. Formacje te są szczególnie predestynowane do tego rodzaju działań. Mogą reagować szybko, są bezpośrednio emocjonalnie zaangażowane w przeciwdziałanie zagrożeniu w znanym im rejonie. Istotny jest też aspekt ekonomiczny, gdyż wojska te są tanie w utrzymaniu (w odróżnieniu od wojsk operacyjnych). Ocenia się, że można je zmobilizować w ciągu 2–4 godzin do działań humanitarnych w miejsca wystąpienia zagrożenia. Ta szybkość reakcji wynika z faktu, że wojska te organizuje się z miejscowej ludności.

Charakteryzując wojska obrony terytorialnej, należy również podkreślić, że stanowią one masowy komponent sił zbrojnych i są przeznaczone (obok wojsk operacyjnych mających charakter elitarny i mobilny) do realizacji zadań obrony militarnej rejonów i obiektów na całym obszarze państwa<sup>13</sup>. Istnienie tej formacji pozwala na to, by siły zbrojne przewidziane na czas wojny zmniejszać na okres pokoju nawet dwudziestokrotnie. W braku wojsk obrony terytorialnej wskaźnik ten wynosi około trzech<sup>14</sup>.

Wojska te cechuje duża rozpiętość możliwości mobilizacyjnych. Skala tej rozpiętości przekracza trzydziestokrotność stanu pokojowego. Wyposażone w lekką broń strzelecką oraz przenośną broń przeciwpancerną i przeciwlotniczą mogą podjąć walkę o ograniczonej taktycznie mobilności, samodzielnie lub wraz z wojskami operacyjnymi. Wymieniony sprzęt ogniowy wojsk obrony terytorialnej jest kilkadziesiąt razy tańszy niż sprzęt (uzbrojenie) wojsk operacyjnych, ale racjonalnie wykorzystany umożliwia efektywne zwalczanie operacyjnych wojsk lądowych agresora (przykładem jest klęska wojsk radzieckich w Afganistanie). Nie da się też przecenić wojsk obrony terytorialnej w działaniach ratowniczych i ewakuacji ludności prowadzonych przez władze cywilne – terenowe organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

Wojska obrony terytorialnej postrzegane jako terytorialny komponent sił zbrojnych w czasie pokoju przygotowują dla siebie stałe rejonny działania (odpowiedzialności) na wypadek trzech następujących stanów nadzwyczajnych:

<sup>13</sup> Zob. R. Jakubczak, *Współczesne wojska...*, *op.cit.*, s. 154–155.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

kryzysu, wojny i możliwej okupacji kraju. Dzięki masowości obejmują swoimi strukturami obszar całego państwa, co uzasadnia ich postrzeganie jako „wojskowej organizacji społeczeństwa” na poziomie terytorialnym, powołanej do realizacji celów i zadań obrony narodowej bądź – jak niektórzy głoszą, odwołując się do terminologii wojskowej okresu II RP – obrony miejscowej.

Zaprezentowane rozważania stanowią tło dla ukazania rozwiązań normatywnych, na mocy których tworzy się w Polsce (jest to proces) wojska obrony terytorialnej. Warto przyjrzeć się, na ile przyjęty model normatywny czyni zadość oczekiwaniom dorobku teoretycznego w analizowanym zakresie.

### **Uzasadnienie potrzeby i celu utworzenia wojsk obrony terytorialnej**

16 listopada 2016 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i niektórych innych ustaw<sup>15</sup>. Projekt ustawy<sup>16</sup> został przygotowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej (MON). Projektodawca noweli podkreślał, że zmiana sytuacji geopolitycznej i geostrategicznej Polski stawia na nowo problem bezpieczeństwa RP, w tym szczególnie jej bezpieczeństwa militarnego<sup>17</sup>. W uzasadnieniu ustawy zwrócono uwagę, że budowa wojsk obrony terytorialnej jest w obecnej sytuacji Polski jedynym w miarę szybkim, tanim i skutecznym sposobem zapewnienia naszego bezpieczeństwa militarnego<sup>18</sup>.

Autorzy noweli dostrzegli potrzebę redefinicji celów i zadań, które będą realizowane przez wojska obrony terytorialnej. Jest to punkt wyjścia, czy też pierwszy krok, w procesie tworzenia formacji. W tym kontekście za celowe uznano uzyskanie przez nią zdolności operacyjnych do prowadzenia działań antykryzysowych i antyterrorystycznych w obronie bezpieczeństwa ludności (cywilnego) i dziedzictwa kulturowego. Zarazem uznano za konieczne tworzenie (budowanie) zdolności operacyjnych wojska obrony terytorialnej do prowadzenia typowych działań zbrojnych w wymiarze lądowo-militarnym we współdziałaniu z wojskami operacyjnymi. Jest to zrozumiałe stanowisko, bowiem wojska te stanowią integralny komponent sił zbrojnych.

Za warunek skutecznego realizowania zadań przez projektowaną formację uznano „sprawną współpracę” z administracją publiczną oraz systemem

---

<sup>15</sup> Dz.U. poz. 2138.

<sup>16</sup> Druk sejmowy nr 966.

<sup>17</sup> Jest to problem stawiany przez obecną ekipę rządzącą.

<sup>18</sup> Formułując tak kategoryczne opinie, twórcy noweli nie brali pod uwagę obecności wojsk amerykańskich w Polsce.

obronnym państwa. Aby taka współpraca była możliwa, niezbędne jest dostosowanie strukturalne wojsk obrony terytorialnej do owego systemu. Trafna jest opinia, że tylko struktura odpowiednio zintegrowana z otaczającym ją środowiskiem jest w stanie należycie funkcjonować i osiągać postawione przed nią cele.

W uzasadnieniu celowości uchwalenia nowelizacji podniesiono kwestię zagrożeń niemilitarnych, rzekomo wcześniej lekceważonych. Doceniając wagę tego zagadnienia, dostrzeżono istotną rolę wojsk obrony terytorialnej w zwalczaniu tego rodzaju zagrożeń przez prowadzenie odpowiednich akcji (działań) o charakterze informacyjnym i edukacyjnym.

Przydatność tych wojsk widziano też w procesach zarządzania kryzysowego. Oceniono, że systemy zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej wymagały wsparcia sił zbrojnych, ponieważ nie były one w stanie zmobilizować do tego celu odpowiednich zasobów ludzkich. W tym zakresie tylko nowa formacja może z powodzeniem zrealizować to zadanie, przygotowując w każdym powiecie kilkuset odpowiednio wyposażonych żołnierzy ochotników. Nieodzowna potrzeba powołania wojsk obrony terytorialnej uzasadniana była też tym, że inne formacje zbrojne nie są w stanie spełnić przewidzianych dla nich funkcji. Nie jest w stanie ich zastąpić formacja Narodowych Sił Rezerwowych, nie ma bowiem tak powszechnego i terytorialnego charakteru. Zakłada się, że kilkadziesiąt tysięcy odpowiednio wyszkolonych żołnierzy wojsk obrony terytorialnej o dużym poziomie patriotyzmu (w tym lokalnego) i poświęcenia w znaczącym stopniu wzmocni cały system obronny państwa i sił zbrojnych.

## **System dowodzenia**

Jak już wspomniano, mocą przyjętej 16 listopada 2016 roku nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku RP i niektórych innych ustaw utworzono kolejny, samodzielny rodzaj sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – Wojska Obrony Terytorialnej (WOT). Na ich czele stoi Dowódca WOT, który wykonuje swoje zadania z pomocą Dowództwa WOT. Dowódca WOT jest właściwy w zakresie dowodzenia jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi tych wojsk (art. 11c ust. 1 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup>). Do zakresu jego działania należy w szczególności siedem wymienionych enumeratywnie zadań. Użycie sformułowania „w szczególności” oznacza, że nie jest to kata-

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1534 ze zm.



log zadań zamkniętych, a ustawodawca wymienia tylko najważniejsze (art. 11c ust. 2 ustawy):

- 1) realizacja programów rozwoju Sił Zbrojnych;
- 2) planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych;
- 3) planowanie oraz organizowanie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia oraz użycia WOT;
- 4) przygotowanie sił i środków WOT do działań bojowych;
- 5) wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów WOT w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- 6) współpraca z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa;
- 7) zarządzanie i przeprowadzanie kontroli podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych na zasadach i w trybie określonych w ustawie z 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej.

Są to głównie zadania o charakterze planistycznym, organizatorskim, zarządczym, kontrolnym, a także *stricte* wykonawczym związane ze szkoleniem żołnierzy WOT, rozwijaniem jednostek WOT, ich użyciem w działaniach bojowych i humanitarnych. Dowódca WOT, realizując owe zadania, a także zadania związane z obronnością państwa, jest zobowiązany do współpracy z innymi organami i podmiotami.

W ustawie nie uregulowano zakresu działania, siedziby ani struktury organizacyjnej Dowództwa WOT, przewidziano w tym zakresie zarządzenie ministra obrony narodowej. Warto przy tym zauważyć, że ustawa nie zawiera żadnych konkretnych dyspozycji dla ministra (nawet ogólnych ram). Ten fakt można różnie interpretować. Minister dostał wolną rękę, co może świadczyć o bardzo wysokim poziomie zaufania lub przeświadczeniu większości posłów o kompetencjach merytorycznych ministra.

W ustawie stanowi się, że szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz podległe im wojskowe komendy uzupełnień są odpowiedzialne za gromadzenie zasobów osobowych na potrzeby uzupełnienia mobilizacyjnego i wojennego Sił Zbrojnych, w tym WOT oraz Narodowych Sił Rezerwowych. Nadto podmioty te mają zajmować się organizowaniem szkoleń lub kursów dla żołnierzy rezerwy mających nadane przydziały kryzysowe oraz żołnierzy pełniących terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie w celu nabywania przez nich kwalifikacji przydatnych w Siłach Zbrojnych, w tym

wykorzystując także współpracę z pracodawcami zatrudniającymi tych żołnierzy (art. 14 ust. 3 pkt 5d).

### **Terytorialna służba wojskowa**

Na mocy przepisów przywołanej ustawy z 16 listopada 2016 roku wprowadzono nowy rodzaj czynnej służby wojskowej – terytorialną służbę wojskową (TSW). W ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej dodano nowy rozdział 4b zatytułowany „Terytorialna służba wojskowa”. Taki zabieg legislacyjny daje – zdaniem wnioskodawców – przejrzystość, zrozumiałość unormowań i koncentruje przepisy wokół istoty tematu – nowej służby w obronie terytorialnej<sup>20</sup>. W przepisach tych uregulowano całą pragmatykę służby, to jest powołanie, przebieg i zwolnienie z niej.

W art. 98i ust. 1 stanowi się, że TSW mogą pełnić, na ich wniosek lub za ich zgodą, osoby mające uregulowany stosunek do służby wojskowej, a także inne osoby niepodlegające obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej lub przeszkolenia wojskowego, a w wypadku wprowadzenia obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej lub przeszkolenia wojskowego – także osoby podlegające temu obowiązkowi. Wynika z tego, że określając krąg osób mogących pełnić TSW, ustawodawca uwzględnia stan rzeczy po ewentualnym wprowadzeniu w przyszłości obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej. Omawianą służbę można pełnić: w jednostkach wojskowych, związkach organizacyjnych WOT oraz dowództwie tych wojsk. Przepisy ustawy (art. 98i ust. 3) wprowadzają tytuł „żołnierz OT”, otrzymywany z dniem rozpoczęcia pełnienia owej służby.

Czas trwania TSW wynosi od roku do sześciu lat, przy czym może on zostać przedłużony na kolejny okres, na wniosek lub za zgodą żołnierza OT, przez dowódcę jednostki wojskowej, w której żołnierz OT pełni służbę (art. 98j). Ustawodawca postanowił, że stosunek służbowy TSW powstaje w drodze powołania, na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do tej służby. W akcie powołania określa się miejsce i okres pełnienia służby oraz stanowisko służbowe występujące w etacie jednostki wojskowej przeznaczone dla żołnierza OT (art. 98k ust. 2).

W art. 98k ust. 3 ustawy określa się warunki, których spełnienie jest obligatoryjne, aby określona osoba mogła być powołana do TSW. Nie są to warunki wygórowane. Trzeba mieć obywatelstwo polskie, ukończone 18 lat, zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia czynnej służby wojskowej, brak karalności za przestępstwo umyślne, wykształcenie stosowne do stanowiska

<sup>20</sup> Druk sejmowy nr 966 – uzasadnienie projektu ustawy.

służbowego w korpusie oficerów, podoficerów i szeregowych – odpowiednio: co najmniej wyższe, co najmniej średnie, co najmniej podstawowe.

Ustawa określa też cztery kategorie osób, które mają pierwszeństwo w powołaniu do TSW. Pierwszeństwo to przysługuje:

- 1) osobom posiadającym pobyt stały lub czasowy powyżej trzech miesięcy na obszarze dyslokacji miejsca pełnienia tej służby;
- 2) byłym żołnierzom zawodowym;
- 3) członkom proobronnych organizacji pozarządowych, które podpisały porozumienie o współpracy z Ministrem Obrony Narodowej lub dowódcami jednostek wojskowych;
- 4) absolwentom szkół realizujących programy przysposobienia obronnego lub edukacji dla bezpieczeństwa.

Z przedstawionej hierarchii pierwszeństwa wynika, że najwyżej cenione jest stałe miejsce zamieszkania na obszarze pełnienia tej służby. Jest to zrozumiałe, ponieważ na czynniku lokalności zasadza się istota TSW. Warto też zaznaczyć, że nowym elementem wśród kryteriów naboru do służby WOT jest zapis, że w niektórych przypadkach (na niektórych stanowiskach służbowych) służbę tę mogą pełnić osoby posiadające kategorię D, która do tej pory wykluczała możliwość służby w Wojsku Polskim (art. 98k ust. 3 pkt 7).

Terytorialna służba wojskowa jest służbą pełnioną stale, jako czynna służba wojskowa, w tym jako służba rotacyjna lub dyspozycyjna (art. 98m ust. 1). Służbę rotacyjną żołnierz OT pełni w jednostce wojskowej w określonych przez jej dowódcę dniach służby, co najmniej raz w miesiącu przez okres dwóch dni w czasie wolnym od pracy. Ustawa przewiduje też, że żołnierz OT może pełnić służbę rotacyjną również w inne dni stosownie do potrzeb Sił Zbrojnych, zgodnie z rocznym wykazem sporządzonym przez dowódcę jednostki, ale po uzgodnieniu z tym żołnierzem. Terytorialna służba wojskowa dyspozycyjna pełniona jest poza jednostką wojskową; żołnierz OT pozostaje w gotowości do stawienia się do służby pełnionej rotacyjnie w terminie i miejscu wskazanym przez dowódcę jednostki wojskowej (art. 98m ust. 4).

Analizowana ustawa reguluje kwestię przysięgi wojskowej składanej przez żołnierzy OT, którzy wcześniej nie pełnili służby wojskowej i nie składali takiej przysięgi. Ta kategoria żołnierzy składa przysięgę po pierwszym okresie pełnienia TSW rotacyjnie nieprzerwanie przez 16 dni, w których odbywają oni szkolenie podstawowe. Wymaganie odbywania szkolenia podstawowego uregulowane zostało elastycznie, kolejny przepis (art. 98m ust. 6) bowiem przewiduje, że w uzasadnionych przypadkach takie szkolenie można odbyć w kilku okresach w ciągu czterech miesięcy w czasie wolnym od pracy. Po zakończeniu szkolenia podstawowego żołnierza OT kieruje się do

jednostki wojskowej w celu pełnienia dalszej służby i objęcia stanowiska służbowego. Ustawa zakłada, że TSW powinna w jak najmniejszym stopniu zakłócać dotychczasowy tryb życia zawodowego i rodzinnego żołnierzy OT. Dlatego też dowódca jednostki wojskowej, w której żołnierze OT pełnią służbę, ustala – w formie zbiorowego wykazu dla jednostki wojskowej – dni, w których w danym roku kalendarzowym służba jest pełniona rotacyjnie. Stosowny wykaz sporządza się nie później niż na 30 dni przed upływem roku kalendarzowego poprzedzającego rok kalendarzowy, w którym służba będzie pełniona rotacyjnie, i zapoznaje się z nim żołnierze OT za pisemnym potwierdzeniem. Stosowny wyciąg tego wykazu przesyłany jest do wojskowej komendy uzupełnień. Po zapoznaniu się z omawianym wykazem, obowiązkiem żołnierza OT jest niezwłoczne zawiadomienie swojego pracodawcy o dniach, w których będzie pełnił on terytorialną służbę wojskową rotacyjnie oraz o zmianach tych terminów.

Ustawa przewiduje też (art. 98o ust. 6), że żołnierz OT może być wezwany do pełnienia służby rotacyjnie w trybie natychmiastowego stawiennictwa. W takim wypadku to nie żołnierz, a wojskowy komendant uzupełnień niezwłocznie po otrzymaniu informacji od dowódcy jednostki wojskowej, do której żołnierz został wezwany do służby, zawiadamia pracodawcę tego żołnierza. Tryb natychmiastowego stawiennictwa może nastąpić w trzech przypadkach:

- w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej i bojowej jednostek wojskowych;
- w celu wzięcia udziału jednostek wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- w celu przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwa państwa, jeżeli jest to niezbędne do wykonywania zadań Sił Zbrojnych i roli WOT w tym zakresie (art. 60 ust. 8aa).

Wymienione cele w całej rozciągłości uzasadniają zastosowanie trybu natychmiastowego stawiennictwa.

W czasie pełnienia TSW dyspozycyjnie, czyli wtedy, kiedy żołnierz OT nie jest obecny w jednostce wojskowej, ma on obowiązek kształcić się i doskonalić, w tym podnosić sprawność fizyczną w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań na stanowisku służbowym, a także utrzymywać stały kontakt z jednostką wojskową (art. 98r).

Omawiana ustawa w art. 98s przewiduje, że w czasie pełnienia TSW żołnierz OT podlega opiniowaniu służbowemu w formie pisemnej przez przełożonego danego żołnierza, nie rzadziej niż raz w roku kalendarzowym.

Artykuł 119b ustawy stanowi, że żołnierzom OT, którzy pełnili służbę rotacyjnie, z wyjątkiem służby pełnionej jednorazowo w czasie lub w dniu wolnym od pracy, przysługuje świadczenie pieniężne rekompensujące utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej lub rolniczej, które mogliby uzyskać w okresie pełnienia tej służby. Omawiane świadczenie za każdy dzień pełnionej rotacyjnie służby to kwota 1/21 miesięcznego wynagrodzenia lub dochodu, o którym mowa, pomnożona przez liczbę dni pełnienia tej służby w danym miesiącu. Świadczenie pieniężne za dany miesiąc ustala i wypłaca dowódca jednostki wojskowej, w której żołnierz pełni służbę, i na udokumentowany wniosek żołnierza OT.

Żołnierzom pełniącym służbę rotacyjnie przysługuje za każdy dzień trwania tej służby uposażenie zasadnicze i dodatki w wysokości i na zasadach określonych dla żołnierzy odbywających ćwiczenia wojskowe (art. 31c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych<sup>21</sup>). Oprócz tego żołnierze ci otrzymują za każdy miesiąc kalendarzowy pełnienia tej służby dodatek za gotowość bojową (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Wysokość dodatku ustala się na poziomie nie niższym niż 10% najniższego uposażenia zasadniczego żołnierza zawodowego. Wpłacany jest on łącznie z uposażeniem zasadniczym i ma stymulować podnoszenie sprawności i kwalifikacji zawodowych oraz utrzymywanie zdolności do natychmiastowego stawienia się do tej służby pełnionej rotacyjnie. Jest to też swego rodzaju zachęta do podejmowania służby wojskowej.

W kontekście spraw finansowych w uzasadnieniu projektu noweli z 2016 roku zwraca się uwagę, że podczas pełnienia TSW, w tym dyspozycyjnie, żołnierz OT ma ograniczone niektóre prawa i swobody publiczne (np. członkostwo w stowarzyszeniach) oraz podlega takim obowiązkom, jak przechowywanie umundurowania i ekwipunku wojskowego bądź konieczność stawienia się do służby rotacyjnej w tym umundurowaniu, konieczność zawiadamiania o zmianach miejsca pobytu. Zatem dodatek za gotowość bojową ma spełniać funkcję rekompensującą wskazane ograniczenia w zakresie swobód i praw obywatelskich.

Formą zachęty do podejmowania TSW jest unormowanie przyznające byłym żołnierzom OT określone uprawnienia na rynku pracy. Żołnierz zwolniony z TSW, który pełnił zawodową służbę wojskową co najmniej przez 10

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 616.

lat, ze względu na doświadczenie i wiedzę specjalistyczną korzysta z pierwszeństwa w zatrudnieniu na stanowiskach związanych z obronnością kraju w administracji publicznej (art. 132k ust. 1).

Inna grupa uprawnień dotyczy obszaru edukacji. Żołnierze OT, którzy zobowiązali się do pełnienia służby nieprzerwanie przez okres nie krótszy niż trzy lata, mogą zostać skierowani przez wojskowego komendanta uzupełnień do odbycia kursu lub szkolenia specjalistycznego prowadzonego poza Siłami Zbrojnymi w celu uzyskania kwalifikacji przydatnych w Siłach Zbrojnych (art. 132m ust. 1). W wypadku gdy żołnierze OT – uczestnicy kursu lub szkolenia specjalistycznego są pracownikami, przysługuje im zwolnienie z pracy na czas niezbędny do odbycia zajęć oraz wynagrodzenie w pełnej wysokości za czas zwolnienia z pracy z powodu odbywania zajęć (art. 132m ust. 3). Koszty kursów lub szkoleń oraz z tym związane koszty świadczeń są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister obrony narodowej. Artykuł 132o ustawy przewiduje, że żołnierzowi OT można przyznać dofinansowanie kosztów studiów, nauki, stażu, kursu lub specjalizacji, zwłaszcza w specjalnościach wojskowych wymagających podwyższonych kwalifikacji. Podstawę dofinansowania stanowi umowa zawarta między dowódcą jednostki wojskowej a żołnierzem OT określająca zasady, wysokość i sposób tego dofinansowania (ma ono formę zwrotu opłaty uiszczonej przez żołnierza OT). Przyjęte unormowanie oznaczające możliwość wspierania różnych form edukacji (w tym studiów) żołnierzy OT zasługuje na pozytywną ocenę. Trzeba też wspomnieć o racjonalnym rozwiązaniu finansowym dotyczącym pracodawców zatrudniających pracowników będących żołnierzami OT. Takim pracodawcom przysługuje świadczenie pieniężne za okres pełnienia służby przez tych żołnierzy (art. 134a ust. 1).

Żołnierze pełniący TSW rotacyjnie zyskują dodatkowe uprawnienia emerytalne, gdyż okres pełnienia tej służby zalicza się do wysługi emerytalnej. Zaliczenie to polega na tym, że emerytura żołnierza wzrasta o wskaźnik 2,6% dotychczasowej podstawy jej wymiaru za każdy rok tej służby, a jeżeli okres ten był krótszy niż rok, to wskaźnik ten przelicza się proporcjonalnie za każdy dzień służby<sup>22</sup>.

Oprócz ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP znowelizowano też 21 innych ustaw. Zmiany w tych ustawach mają głównie charakter legislacyjno-porządkowy, dostosowujący zakres przedmiotowy zmienianych ustaw do faktu utworzenia WOT oraz wprowadzenia nowego rodzaju czynnej służby wojskowej.

<sup>22</sup> Art. 9 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1037.

Jak wcześniej wspomniano, w zamyśle autorów utworzenia nowego rodzaju wojsk – WOT służba w nich ma w jak najmniejszym stopniu zakłócać dotychczasowy tryb życia rodzinno-zawodowego jej żołnierzy. Służba w WOT będzie pełniona w czasie wolnym od pracy. Na co dzień żołnierze OT będą pełnić tę służbę w dyspozycji, wykonując swoją pracę lub inne obowiązki.

Twórcy ustawy piszą w uzasadnieniu, że projekt tego aktu prawnego był poddany konsultacjom społecznym. Polegały one na tym, że projekt przekazano organizacjom pozarządowym o charakterze proobronnym, takim jak Stowarzyszenie Obrona Narodowa.pl – Ruch na Rzecz Obrony Terytorialnej, Związek Strzelecki (Strzelec) Organizacja Społeczno-Wychowawcza, Combat Alert – Fundacja na Rzecz Obronności i Bezpieczeństwa Kraju. Z treści uzasadnienia wynika, że projekt uwzględnia we właściwych proporcjach uwagi zgłoszone przez te organizacje.

W uzasadnieniu wskazano łączne przybliżone wydatki z budżetu resortu obrony narodowej na utworzenie, wyposażenie i funkcjonowanie WOT. W ciągu trzech najbliższych lat wydatki te będą kształtować się następująco: w 2017 roku – 630,7 mln zł, 2018 – 1095,1 mln zł, w 2019 – 11 482,8 mln zł.

W związku z tym, że projekt nowelizacji ustawy nie był objęty prawem Unii Europejskiej, nie wymagał zaopiniowania, konsultacji ani uzgodnienia z właściwymi instytucjami i organami Unii lub Europejskim Bankiem Centralnym. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych<sup>23</sup> projektowana nowelizacja ustawy nie podlegała notyfikacji Komisji Europejskiej.

Na zakończenie dotychczasowych wywodów warto wspomnieć, że przyjęte w obecnym kształcie rozwiązania dotyczące WOT są różnie oceniane, również krytycznie. Na przykład były minister obrony narodowej Janusz Onyszkiewicz krytykuje sposób, w jaki organizowana jest obrona terytorialna, i zadania postawione przed tą formacją<sup>24</sup>. Jego zdaniem obrona terytorialna potrzebna jest w czasie wojny do zabezpieczenia infrastruktury krytycznej państwa w obliczu zagrożenia i w pewnym stopniu w działaniach typu porządkowego. WOT mogą też podejmować (ewentualnie) działania spowalniające atak agresora i wspomagające w ten sposób rozwinięcie do działań własnych wojsk operacyjnych. Rozmówca negatywnie ocenia pomysł, aby WOT miały brać udział w działaniach antydywersyjnych. Przypomina on, że do zwalczania działań dywersyjnych szkolone są wojska

<sup>23</sup> Dz.U. poz. 2039 ze zm.

<sup>24</sup> J. Ćwieluch, *Armia Rambów*, rozmowa z J. Onyszkiewiczem „Polityka” 2017, nr 6.

specjalne, np. jednostka GROM. Za chybione uznaje robienie z WOT wariantu wojsk specjalnych. Negatywnie odnosi się też do zaprojektowanego systemu dowodzenia i bezpośredniego podporządkowania tej formacji ministrowi obrony narodowej. Uważa też za nieporozumienie koncepcję budowania WOT jako formacji przygotowanej do wojny partyzanckiej.

Warto też odnotować stanowisko byłego Generalnego Dowódcy Sił Zbrojnych RP generała broni Mirosława Różańskiego. W wystąpieniu telewizyjnym negatywnie ocenił on fakt podporządkowania formacji WOT (na poziomie dowodzenia) ministrowi obrony narodowej. Jego zdaniem dowódca WOT powinien podlegać Dowódcy Generalnemu Sił Zbrojnych RP, a nie ministrowi, który ma kompetencje do kierowania Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, a nie dowodzenia nimi.

Wydaje się, że z pogłębionymi ocenami warto poczekać i zobaczyć, jak będzie się kształtować praktyka budowania tej formacji wojskowej, na ile służba w niej okaże się atrakcyjna dla młodych ludzi.

### **Bibliografia**

Jakubczak R., *Współczesne wojska obrony terytorialnej*, Bellona, Warszawa 2014.

Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995.

*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996.

---

Stefan Korycki – dr hab., prof., Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.



Stanisław Krysiński  
Iwona Sobiecka

## POPRAWA STANU BEZPIECZEŃSTWA NA DROGACH PUBLICZNYCH W POLSCE

Wraz z rozwojem motoryzacji znacząco wzrósł poziom życia człowieka, ale pojawiło się również wiele zjawisk niepożądanych, np. duże natężenia ruchu (zatłoczenie dróg i ulic), zanieczyszczenie środowiska naturalnego oraz ryzyko wypadków drogowych. Każdego dnia na drogach całego świata ginie około 4 tys. osób, w ciągu roku jest to 1,5 mln zabitych, a 50 mln doznaje obrażeń z trwałym uszczerbkiem na zdrowiu. Tylu ofiar w tak krótkim czasie nie powodują choroby, ataki terrorystyczne ani nawet wojny. Jest to cena, jaką społeczeństwa płacą za postęp technologiczny.

### **Prędkość pojazdu jako czynnik bezpieczeństwa**

W ruchu drogowym prędkość pojazdu jest jednym z podstawowych czynników bezpieczeństwa. W literaturze przedmiotu mówi się o niej w różnym znaczeniu, np. prędkość dopuszczalna, kierunkowa, określona przez znaki drogowe, bezpieczna. Z prędkością ściśle związane są pojęcia hamowania oraz drogi hamowania. Im większa prędkość, tym dłuższa jest droga zatrzymania pojazdu. W literaturze brak definicji prędkości bezpiecznej, nie jest ona określana w wartościach liczbowych. Pojęcie to zostało zdefiniowane w orzecznictwie sądów i piśmiennictwie prawniczym. Za prędkość bezpieczną uznaje się prędkość zapewniającą panowanie nad pojazdem, pozwalające kierującemu na bezpieczne wykonywanie manewrów w konkretnych warunkach, w jakich ruch się odbywa. Rozumiemy przez to prędkość, która pozwala na zwolnienie lub unieruchomienie pojazdu w odległości określonej zasięgiem widoczności drogi bądź dających się w danej sytuacji przewidzieć przeszkód<sup>1</sup>. Wśród uwarunkowań mających wpływ na prędkość bezpieczną wymienia się rzeźbę terenu, stan i widoczność drogi, stan i ładunek pojazdu, warunki atmosferyczne, natężenie ruchu.

<sup>1</sup> Art. 19 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.

Prędkości dopuszczalne dla różnych rodzajów pojazdów na określonych drogach, jak również prędkości określone administracyjnie przez znaki drogowe nie mogą być uważane za bezpieczne w każdych warunkach ruchu, ponieważ obliczone są dla obiektywnie dobrych warunków odnoszących się do drogi, pojazdu i kierującego. Natomiast nie będą już nimi w razie zmiany warunków atmosferycznych, np. opadów deszczu lub śniegu, oblodzenia. Najważniejszą rolę odgrywa wtedy kierujący pojazdem – człowiek. Stanowi on bardzo ważny element systemu: kierujący – pojazd – droga. Należy więc pamiętać, że prędkość bezpieczna musi się mieścić w określonych granicach. Kierujący pojazdem jest obowiązany jechać z prędkością nieutrudniającą jazdy innym kierującym. Nie może jechać zbyt wolno wszędzie tam, gdzie warunki ruchu pozwalają na jazdę z większą prędkością i kierujący innymi pojazdami korzystają z takiej możliwości. Jazda powolna w sytuacji, gdy inni poruszają się szybko, utrudnia ruch oraz powoduje niebezpieczeństwo wskutek zmuszania innych do wykonywania manewru wyprzedzania<sup>2</sup>.

### **Utrzymanie bezpieczeństwa na drogach**

Prowadzenie samochodu jest procesem złożonym, wymaga od kierowcy odpowiednich sposobów zachowania się i zwracania uwagi na pozostałych uczestników ruchu. Ciągłe zmieniający się standard życia społeczeństwa umacnia w przekonaniu, że wartościami nadrzędnymi są życie i zdrowie ludzkie. Zapewnienie bezpieczeństwa na drogach należy w dużym stopniu do wyspecjalizowanej oraz umundurowanej formacji: Policji, działającej na podstawie ustawy z 6 kwietnia 1990 roku<sup>3</sup>, oraz Inspekcji Transportu Drogowego, która funkcjonuje na podstawie ustawy z 6 września 2001 roku o transporcie drogowym<sup>4</sup>. Obydwie formacje są uprawnione do kontroli ruchu drogowego na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lipca 2008 roku w sprawie kontroli ruchu drogowego<sup>5</sup>. W aktach tych zawarte są przepisy, które odnoszą się do sprawnego i bezpiecznego wykonywania transportu drogowego.

Utrzymanie bezpieczeństwa na drogach spoczywa na instytucjach publicznych państwowych i samorządowych oraz na wszystkich uczestnikach ruchu drogowego. Egzekwowanie poszanowania i przestrzegania przepisów kodeksu drogowego należy do instytucji, które nakładają kary adekwatne do popełnionego wykroczenia zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Mini-

<sup>2</sup> Art. 90 Prawa o ruchu drogowym.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 132, poz. 841.

strów z 24 listopada 2003 roku w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń<sup>6</sup>. Obowiązkiem każdego obywatela jest przestrzeganie zasad funkcjonowania ruchu drogowego. Uczestnik ruchu drogowego i inna osoba znajdująca się na drodze są obowiązani zachować ostrożność albo – gdy ustawa tego wymaga – szczególną ostrożność, unikać jakichkolwiek działań, które mogłyby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku w ruchu drogowym, ruch ten utrudnić albo w związku z ruchem zakłócić spokój lub porządek publiczny lub narazić kogoś na szkodę.

Przez działanie rozumie się też zaniechanie. Jeżeli uczestnik ruchu lub inna osoba spowodowała zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, jest obowiązana przedsięwziąć niezbędne środki w celu niezwłocznego usunięcia zagrożenia, a gdyby nie mogła tego zrobić, powinna o zagrożeniu uprzedzić innych uczestników ruchu. Uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze ma prawo liczyć, że inni uczestnicy tego ruchu przestrzegają przepisy ruchu drogowego zgodnie z przywołaną ustawą Prawo o ruchu drogowym.

Najczęstszymi wykroczeniami na polskich drogach publicznych pod względem liczby i częstotliwości ich popełniania są:

- przekroczenie prędkości, w tym przekroczenie prędkości powyżej 50 km/h;
- naruszenie obowiązku używania pasów bezpieczeństwa przez kierującego pojazdem;
- kierowanie pojazdem bez posiadania przy sobie wymaganych dokumentów;
- stworzenie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym (kolizja drogowa);
- niestosowanie się do pozostałych znaków i sygnałów drogowych;
- naruszenie przepisów określających warunki oraz zakazy zatrzymania lub postoju;
- naruszenie zakazu korzystania podczas jazdy z telefonu wymagającego trzymania słuchawki lub mikrofonu w ręku;
- niestosowanie się do sygnałów świetlnych;
- niestosowanie się do znaku B-1 „zakaz ruchu w obu kierunkach”;
- niestosowanie się do znaku P-4 „linia podwójna ciągła”;
- niezatrzymanie pojazdu w związku ze znakiem B-20 „stop”;
- kierowanie pojazdem bez uprawnień wymaganych przepisów;
- kierowanie pojazdem pomimo braku dokumentu dopuszczenia pojazdu do ruchu;

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1624.

- niestosowanie się podczas jazdy do obowiązku używania świateł w okresie od świtu do zmierzchu;
- niestosowanie się do znaku B-2 „zakaz wjazdu”;
- niestosowanie się do znaku B-21 „zakaz skrętu w lewo” i znaku B-22 „zakaz skrętu w prawo”;
- wyprzedzanie na przejściach dla pieszych i bezpośrednio przed nimi;
- kierowanie pojazdem w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu.

Ze względu na społeczną szkodliwość oraz złożoną ustawowość znamion najgroźniejsze są wykroczenia zagrażające bezpieczeństwu w ruchu drogowym<sup>7</sup>.

### Dane statystyczne

Według danych Komendy Głównej Policji w 2017 roku doszło w Polsce do 32 650 wypadków drogowych, w których straciło życie 2800 osób, a rannych zostało 39 321. Liczba zatrzymanych nietrzeźwych kierowców przekroczyła 109 tys. Ta zasmucająca statystyka to wynik między innymi nadmiernej prędkości, braku umiejętności przewidywania zagrożeń oraz niedostatecznego doświadczenia w krytycznych sytuacjach, które niejednokrotnie towarzyszą uczestnikom ruchu drogowego. Ginie prawie 11 osób na 100 wypadków drogowych, to jest trzy razy więcej niż wynosi średnia europejska (3/100). To najwyższy wskaźnik śmiertelności w wypadkach drogowych w Unii Europejskiej (UE). Ponad 1000 osób, które zginęły, to ludzie młodzi. W ten sposób Polska zajmuje w dalszym ciągu jedno z najniższych miejsc pod względem poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego wśród krajów UE<sup>8</sup>.

Sprawcami wypadków są głównie kierowcy, co nie znaczy, że piesi są bez winy. Ze statystyk wynika, że w 2017 roku spowodowali oni 2449 wypadków, których skutkiem była śmierć 399 osób. Co było najczęstszą przyczyną wypadków? Aż 57% z nich to efekt wejścia na jezdnię bezpośrednio przed jadącym pojazdem, dalej mamy przekraczanie jezdni w niedozwolonym miejscu, wejście na jezdnię zza samochodu lub przeszkody oraz wejście na jezdnię na czerwonym świetle dla pieszego. Należy jednak zauważyć, że w większości ofiarami tych wypadków byli sami piesi. Kodeks drogowy pre-

<sup>7</sup> M. Michalak, *Wykroczenia drogowe. Które popełniane są najczęściej?*, <https://www.motofakty.pl/artykul/wykroczenia-drogowe-ktore-popolniane-sa-najczesciej.html>, dostęp: 05.05.2016 r.

<sup>8</sup> E. Symon, *Wypadki drogowe w Polsce w 2016 roku*, Warszawa 2017.

czyjnie opisuje zasady zachowania się pieszego. Przede wszystkim pieszy zobowiązany jest do poruszania się po chodniku. Jeżeli nie ma chodnika, może poruszać się lewą stroną drogi, dzięki czemu będzie widział nadjeżdżające z naprzeciwka samochody. Pieszy powinien przechodzić na drugą stronę jezdni w miejscach do tego wyznaczonych, czyli na przejściach dla pieszych. Na przejściu pieszy ma pierwszeństwo przed pojazdem, niemniej powinien zachować ostrożność. Przechodzenie przez jezdnię poza przejściem dla pieszych jest dopuszczalne pod warunkiem, że miejsce, przez które przechodzimy, jest odległe od pasów ponad 100 m. Jeżeli skrzyżowanie znajduje się w odległości mniejszej niż 100 m od wyznaczonego przejścia, przechodzenie jest dozwolone również na tym skrzyżowaniu<sup>9</sup>.

Dobrym nawykiem wpajany już dzieciom w wieku przedszkolnym jest stosowanie zasady: spójrz w lewo, spójrz w prawo, spójrz jeszcze raz w lewo. Jeżeli nic nie jedzie, przechodź zdecydowanie, najkrótszą drogą, wzrokiem kontrolując, czy na pewno nic nie nadjeżdża. Zasadę tę powinniśmy stosować bez względu na miejsce, w którym przechodzimy na drugą stronę jezdni, nawet jeśli jest to przejście wyposażone w sygnalizację świetlną.

Najwięcej wypadków piesi powodują w październiku, listopadzie i grudniu. Jednym z czynników wpływających na taki rozkład zdarzeń są złe warunki atmosferyczne panujące w tym okresie, a także szybko zapadający zmierzch. Wówczas piesi stają się mniej widoczni, co w połączeniu z brakiem ostrożności (zarówno pieszych, jak i kierujących) skutkuje dużą liczbą wypadków.

Bezpieczeństwo pieszego zależy też w dużym stopniu od rozsądku i wyobraźni kierowców, którzy powinni:

- zwalniać i zatrzymywać się przed przejściami dla pieszych, jeśli tylko widzą, że pieszy ma zamiar przejść na drugą stronę;
- nie wyprzedzać na przejściach dla pieszych ani w ich pobliżu;
- zachowywać ostrożność, mijając pieszych, a także podczas zjeżdżania na pobocze, gdy widoczność jest ograniczona;
- stosować zasady ruchu drogowego i przestrzegać ograniczeń prędkości.

Każdego dnia środki masowego przekazu informują o kolejnych wypadkach na polskich drogach, w których giną lub są poszkodowani uczestnicy ruchu drogowego. Śmierć w wyniku wypadku lub często długotrwałe leczenie czy dożgonne kalectwo to nie tylko wielkie tragedie dla uczestników tych zdarzeń i ich rodzin, ale też wielkie koszty społeczne i finansowe. Wielu

---

<sup>9</sup> Art. 13 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym.

z tych tragedii można byłoby uniknąć bądź ograniczyć ich skutki, gdyby świadomość zagrożeń wśród uczestników ruchu drogowego była większa.

## **Jak poprawić bezpieczeństwo na drogach**

Od 2013 roku realizowany jest Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 zakładający ograniczenie, a w dłuższym okresie całkowite wyeliminowanie ofiar w wypadkach drogowych. Cel ten można osiągnąć między innymi przez właściwą edukację komunikacyjną społeczeństwa od najmłodszych lat, służącą wychowaniu świadomego i kulturalnego uczestnika ruchu drogowego, respektującego i szanującego prawa innych. Wieloletnie działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na drogach wskazują, że tylko wspólne i spójne działania społeczeństwa i państwa mogą doprowadzić do zmiany zachowań uczestników ruchu drogowego.

Do poprawy bezpieczeństwa przyczyniają się urządzenia techniczne, które ujawniają i rejestrują w różny sposób wykroczenia w ruchu drogowym. Wyłącznie uprawnione organy mogą stosować tak zwane urządzenia samoczynnie rejestrujące do wykonywania kontroli drogowej. Zaliczenie urządzenia technicznego do kategorii urządzeń rejestrujących ma znaczenie dla określenia zakresu kompetencji organu dokonującego kontroli w ruchu drogowym.

Dla wykroczeń ujawnionych w ten sposób przewidziano odrębną procedurę postępowania mandatowego (np. znacznie dłuższe terminy nałożenia mandatu). Zakres i tryb postępowania mandatowego reguluje Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>10</sup>. Mandat karny powinien być nałożony bezpośrednio po popełnionym wykroczeniu. Natomiast gdy istnieje potrzeba zebrania niezbędnych informacji i organ nakładający mandat zmuszony jest do przeprowadzenia dodatkowych ustaleń, mandat można nałożyć na sprawcę wykroczenia nie później niż po upływie 14 dni od daty ujawnienia czynu, w sytuacji gdy sprawca wykroczenia został złapany na gorącym uczynku lub bezpośrednio po jego popełnieniu. Termin nałożenia mandatu w razie naocznej stwierdzenia wykroczenia pod nieobecność sprawcy, gdy nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy, jest wydłużony do 90 dni. W sytuacji zaś gdy wykroczenie zostało ujawnione za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem oraz nie zachodzi wątpliwość co

<sup>10</sup> Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 475 ze zm., rozdział 17.

do sprawcy czynu, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 180 dni od daty ujawnienia czynu.

Artykuł 2 pkt 59 Prawa o ruchu drogowym precyzyjnie definiuje urządzenia rejestrujące jako stacjonarne, przenośne albo zainstalowane w pojeździe albo na statku powietrznym urządzenie ujawniające i zapisujące za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami. Do urządzeń samoczynnie rejestrujących wykroczenia w ruchu drogowym zaliczamy:

- stacjonarne urządzenia rejestrujące prędkość chwilową pojazdu (fotoradary);
- urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości;
- systemy kontroli przejazdu na czerwonym świetle;
- mobilne urządzenia rejestrujące wykroczenia w ruchu drogowym.

Istotną cechą tych urządzeń jest jednocześnie pełnienie dwóch funkcji: ujawniania naruszeń w ruchu drogowym oraz rejestrowania ujawnionych naruszeń.

Fotoradar to urządzenie służące do rejestrowania przekroczenia dopuszczalnej prędkości pojazdów, umieszczone w obudowie na specjalnym słupie i zasilane z sieci miejskiej lub akumulatora. Fotoradar rejestruje za pomocą kamery cyfrowej pojazdy przekraczające dozwoloną w danym miejscu prędkość. W zależności od ustawienia urządzenia można mierzyć prędkość pojazdu zbliżającego się lub oddalającego od punktu pomiaru. Wtedy jednak nie może zarejestrować twarzy sprawcy wykroczenia, co może być ważne, jeśli pojazd jest wypożyczony lub w leasingowany. W tych urządzeniach zdjęcia są zapisywane na elektronicznym nośniku danych lub przesyłane na bieżąco do centrali systemu.

Fotoradar rejestruje: samochód, numer rejestracyjny, wizerunek kierującego (w zależności od sposobu ustawienia fotoradaru), datę i godzinę zdarzenia, miejsce popełnienia wykroczenia, prędkość, z jaką jechał samochód, oraz dozwoloną prędkość. Zaletą tego urządzenia jest to, że rejestruje wykroczenia bez konieczności zatrzymywania kierowców. Fotoradar musi mieć ważne świadectwo legalizacji, które jest niezbędne podczas jego użytkowania<sup>11</sup>.

W 2013 roku wprowadzony został nadzorowany przez Generalną Inspekcję Transportu Drogowego system odcinkowego pomiaru prędkości i kontroli przejazdu na czerwonym świetle. Specjalistyczne kamery oraz system rozpoznawania tablic rejestracyjnych rejestrują przejazd auta na danym odcinku, a urządzenie zainstalowane na jego końcu oblicza średnią prędkość na przebytej trasie. Jeśli okaże się ona wyższa niż dozwolona, to kierowcy zostanie

<sup>11</sup> Instrukcja obsługi Fotorapid CM T11-IO-5808-8017, Ostrów Mazowiecka 2008.

wysłany mandat za popełnione wykroczenie. System CANARD wysyła do właścicieli pojazdów wezwania w sprawach zarejestrowanych wykroczeń w ruchu drogowym przez urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości oraz urządzenia rejestrujące pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach. Przesłana informacja zawiera dane o popełnionym wykroczeniu, zdjęcie wykonane w chwili zdarzenia oraz druki do uzupełnienia przez sprawcę wykroczenia w celu wyrażenia zgody na zastosowanie postępowania mandatowego. Po odesłaniu wypełnionego oświadczenia o przyjęciu mandatu karnego drogą pocztową sprawca otrzymuje wezwanie do uiszczenia nałożonego mandatu karnego.

Mobilne urządzenia rejestrujące zwane wideorejestratorami montowane są w pojazdach policyjnych oznakowanych i nieoznakowanych. Mierzą one prędkość pojazdu z samochodu policyjnego podczas jazdy oraz rejestrują obraz na nośniku danych. Na obrazie uzyskanym z wideoradaru umieszczona jest data, godzina, obraz samochodu, numer rejestracyjny oraz prędkość, z jaką poruszał się pojazd.

Uprawnienia do posługiwania się wideorejestratorem lub fotoradarem mają policjanci, którzy odbyli odpowiednie przeszkolenie w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie.

Do pomiaru prędkości policja wykorzystuje także radary pistoletowe, które ze względu na niewielkie rozmiary oraz łatwość obsługi są często używane podczas kontroli drogowych przestrzegania dozwolonej prędkości. Sprzęt kontrolno-pomiarowy wykorzystywany przez policję podlega cyklicznej legalizacji stwierdzającej zgodność urządzenia z polskimi normami, co potwierdzają odpowiednie dokumenty.

Fotoradary mają znaczny wpływ na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym, pod warunkiem że są właściwie i wyraźnie oznakowane oraz umieszczone w dobrze widocznym miejscu. Ich obecność ma działanie prewencyjne. Kierowcy na widok fotoradaru zmniejszają prędkość i zwiększają ostrożność niezależnie od działania fotoradaru. Ustawianie fotoradarów ma sens w miejscach, w których na ograniczeniu prędkości szczególnie nam zależy, takich jak szkoły, przedszkola, szpitale. Radary powinny być poprzedzone jaskrawymi znakami i ustawiane w miejscach widocznych. Taka praktyka niewątpliwie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa. Nie mają najmniejszego sensu kontrole dokonywane z ukrycia, ponieważ między nimi a bezpieczeństwem nie ma żadnego związku przyczynowo-skutkowego. Ponadto kierujący pojazdem nie ma możliwości zweryfikowania legalności i poprawności pomiaru, który został wykonany z ukrycia.

Stan bezpieczeństwa na polskich drogach w ciągu ostatnich lat uległ poprawie. Liczba śmiertelnych ofiar wypadków spadła o 57%, liczba osób ran-



nych – o 56%, a ofiar śmiertelnych – o 65%. Tendencja spadkowa utrzymuje się pomimo stałego wzrostu liczby pojazdów poruszających się po polskich drogach. Jest to niewątpliwie efekt licznych działań podejmowanych przez organy państwa i policję, w tym instalacji masztów wraz fotorejstratorami<sup>12</sup>.

Mimo to sieć polskich dróg publicznych nie jest nadal w pełni przystosowana do zwiększającego się ruchu samochodowego. Najwyższa Izba Kontroli w swym raporcie<sup>13</sup> ujawniła, że wciąż brakuje w naszym kraju dróg dwujezdniowych, zmniejszających ryzyko wystąpienia najgroźniejszych wypadków, to jest zderzenia czołowego lub bocznego. Na drogach jednojezdniowych o wzmożonym natężeniu ruchu brakuje dodatkowych pasów umożliwiających bezpieczne wyprzedzanie, bezkolizyjnych skrzyżowań, świateł na przejściach i chodników wzdłuż dróg wiodących przez wsie i małe miasta.

Oprócz nowych inwestycji niezbędna jest modernizacja istniejących dróg. Na jednej piątej długości dróg sieci krajowej konieczne jest podjęcie niezbędnych prac remontowych, w tym 12% długości dróg wymaga remontu w trybie pilnym. Kontrole wykazały, że zarządy dróg często nie wywiązywały się z obowiązków utrzymania eksploatowanego zasobu w należytym stanie technicznym. Nie dokonywano obowiązkowych przeglądów technicznych budowli drogowych ani nie zapewniono odpowiedniego poziomu finansowania napraw.

Od wielu lat nakłady na wykonywanie prac remontowych na drogach krajowych są niewystarczające w stosunku do potrzeb, a tymczasem same tylko odcinki zniszczone przez koleiny i wymagające natychmiastowych napraw występują na około 3 tys. km, czyli blisko 15% długości dróg krajowych.

Nagminnie występowały przypadki niesporządzania planów organizacji ruchu, będących podstawą sytuowania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Kontrolerzy stwierdzali też niejednokrotnie, że istniejące na drogach oznakowanie nie jest dostosowane do przyjętej organizacji. W efekcie w wielu miejscach nadmiar znaków utrudniał odczytanie ich znaczenia, w innych zaś brakowało znaków wymaganych organizacją ruchu bądź były niewidoczne dla kierowców. Nierzadko znaki przysłonięte były przez gałęzie drzew albo wszechobecne na poboczach, zwłaszcza w pobliżu dużych miast, tablice reklamowe.

Chociaż policja wskazuje, że jazda z nadmierną i niedozwoloną prędkością, niedostosowaną do warunków drogowych jest najczęstszą przyczyną

<sup>12</sup> *Analiza wpływu fotoradarów na poprawę bezpieczeństwa*, Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji, Warszawa 2017.

<sup>13</sup> *Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwo ruchu drogowego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016.

wypadków, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyczyna ta dotyczy istniejącej infrastruktury drogowej dalece niewystarczającej do osiągnięcia poprawy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Polski kierowca przekracza prędkość średnio o 10 km/h. Najwięcej zwoleńników szybszej jazdy zamieszkuje województwa: opolskie, mazowieckie, zachodniopomorskie i lubelskie. Na autostradach i drogach ekspresowych za szybko jeździ około 27% kierowców. Z analiz wynika, że najczęściej przekroczeń prędkości odnotowano w obszarze zabudowanym. Na drogach dwujezdniowych w granicach miast wojewódzkich pojazdy przekraczające prędkość stanowiły 80% wszystkich zarejestrowanych wykroczeń, dla dróg jednojezdniowych w stolicach województw – aż 69%. Poza obszarem zabudowanym pojazdy przekraczające prędkość stanowiły od 25% na drogach powiatowych do 58% na drogach szybkiego ruchu i autostradach.

Dozwolona prędkość pojazdów na autostradach wynosi 140 km/h, na drogach ekspresowych jednojezdniowych oraz na drodze dwujezdniowej co najmniej o dwóch pasach przeznaczonych dla każdego kierunku ruchu – 100 km/h, natomiast na drogach dwujezdniowych – 120 km/h i na drodze jednojezdniowej dwukierunkowej poza obszarem zabudowanym 90 km/h. Wymienione limity to nie wszystkie ograniczenia. Na terenie zabudowanym musimy przestrzegać limitu prędkości 50 km/h, chyba że znaki stanowią inaczej. Ustawodawca dodatkowo podniósł dopuszczalną prędkość do 60 km/h, jeśli poruszamy się po terenie zabudowanym nocą między godzinami 23.00 a 5.00<sup>14</sup>.

### **Potrzebny system zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego**

W Polsce nie funkcjonuje jednolity, kompleksowy system umożliwiający gromadzenie oraz wykorzystywanie danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Działają jedynie lokalne i regionalne systemy, ale nie tworzą one spójnej całości pozwalającej na zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego na poziomie krajowym. Systemy tego rodzaju funkcjonują w Głównej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (gdzie przeprowadza się klasyfikację odcinków dróg krajowych ze względu na koncentracje wypadków śmiertelnych oraz na bezpieczeństwo sieci drogowej), w zdecydowanej większości samorządów województw, miast na prawach powiatu oraz powiatach. Sporadycznie natomiast są wykorzystywane przez burmistrzów oraz wójtów. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że zarządcy

<sup>14</sup> Art. 20 Prawa o ruchu drogowym.

dróg tworzą takie systemy, ponieważ ułatwiają one bieżące zarządzanie bezpieczeństwem na drogach. Jednocześnie Izba zauważa, że systemy te różnią się zakresem gromadzonych danych, częstotliwością ich zbierania, zakresem dokonywanych analiz, a także definicjami poszczególnych pojęć. Bez ujednolicenia tych systemów nie jest możliwe wykorzystanie ich potencjału do zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w skali całego kraju.

Pomimo podjętych wysiłków Komendy Głównej Policji nadal dużym problemem jest rzetelność i wiarygodność centralnych baz danych. Rejestrem będącym podstawą większości analiz dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego jest System Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). Gromadzone są w nim takie dane, jak: charakterystyka miejsca zdarzenia drogowego, warunki atmosferyczne, rodzaj zdarzenia, informacje o uczestniczących w nim pojazdach, informacje dotyczące uczestników oraz przyczyny zdarzenia drogowego.

Polacy źle postrzegają bazy danych i urządzenia samoczynnie rejestrujące wykroczenia. Mimo złego nastawienia społeczeństwa do tych urządzeń mają one duży wpływ na podniesienie poziomu bezpieczeństwa na naszych drogach. W miejscach, gdzie są prawidłowo usytuowane owe urządzenia, kierowcy starają się dostosować swoją prędkość do obowiązujących przepisów, a każde zmniejszenie prędkości ma wpływ na skrócenie drogi hamowania podczas ewentualnego zdarzenia w ruchu drogowym.

Duży wpływ na poprawę bezpieczeństwa ma wzrost aktywności policji drogowej, co przyczyniło się do zmniejszenia liczby wypadków. Jednakże, jak odnotowała Najwyższa Izba Kontroli, ponad 40% policjantów ze służby drogowej nie ukończyło wymaganego specjalistycznego przeszkolenia w zakresie ruchu drogowego. Taki stan rzeczy może mieć wpływ na rzetelność dokonywanych przez policjantów ustaleń dotyczących zdarzeń na drodze, oceny uczestników ruchu, decyzji o nałożeniu mandatu, zwłaszcza w skomplikowanych sytuacjach, a także na zdolność do pomagania kierowcom, np. za pomocą ręcznego kierowania ruchem na dużych skrzyżowaniach. Kontrolerzy NIK zauważyli, że działania naprawcze w tym zakresie zostały przez policję podjęte jeszcze w czasie trwania kontroli. Izba odnotowała też, że większość skontrolowanych jednostek policji nie miała wystarczającej liczby pojazdów, sprzętu technicznego ani umundurowania w stosunku do obowiązujących norm wyposażenia. Zwrócono uwagę, że ponad jedna trzecia policyjnych pojazdów jest zużyta i kwalifikuje się do wymiany.

17 marca 2017 roku w siedzibie Centrum Unijnych Projektów Transportowych uroczystie podpisano umowę o dofinansowanie projektu „Bezpieczniej na drogach – nowoczesny sprzęt dla polskiej Policji” w ramach działania Rozwój drogowy i lotniczej sieci TEN-T osi priorytetowej III Rozwój sieci

drogowej TEN-T i transportu multimodalnego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. Nowe przedsięwzięcie Komendy Głównej Policji ma na celu zwiększenie skuteczności działań policji w zakresie poprawy i ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nadmierna prędkość stanowi główną przyczynę wypadków drogowych. Egzekwowanie przestrzegania przepisów ruchu drogowego w tym określonych limitów prędkości jest strategicznym zadaniem Policji. Aby główny cel mógł zostać zrealizowany, przedmiotem projektu jest zakup: 600 radiowozów oznakowanych, 140 radiowozów nieoznakowanych z wideorejestratorem, 400 laserowych mierników prędkości z rejestracją obrazu oraz 740 terminali mobilnych stanowiących wyposażenie pojazdów służby ruchu drogowego. Zakupiony sprzęt będzie sukcesywnie kierowany do wszystkich komend. Pierwsze dostawy nastąpiły już w ostatnim kwartale 2017 roku, natomiast ostatnie przewidziane są na koniec 2018 roku. Oczekiwanym rezultatem przedsięwzięcia jest zmniejszenie liczby wypadków drogowych o minimum 5% w obszarze oddziaływania projektu.

### **Bezpieczeństwo na drodze jako wyzwanie ogólnoswiatowe i lokalne**

Bezpieczeństwo ruchu drogowego to zdolność systemu: człowiek – pojazd – droga do bezkolizyjnego funkcjonowania, ale też odrębna gałąź wiedzy obejmująca organizację i nadzór ruchu drogowego, kształcenie i egzaminowanie kandydatów na kierowców, psychologię transportu, stan techniczny pojazdów oraz dróg, ratownictwo medyczne, jak również propagowanie właściwych zachowań uczestników ruchu drogowego<sup>15</sup>. Bezpieczeństwo w ruchu drogowym jest traktowane priorytetowo przez społeczność międzynarodową. Budzi troskę całego cywilizowanego świata. Potwierdzeniem tego są działania organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ i UE.

Dlatego też w 2010 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję dotyczącą planu działań wszystkich krajów na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zalecenia zostały spisane w dokumencie Plan Globalny dla Dekady Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2011–2020. Podstawowym założeniem planu jest uchronienie na całym świecie 5 mln istnień ludzkich przed śmiercią w wyniku wypadku drogowego w latach 2011–2020. W tym samym roku został ogłoszony IV Europejski Program Działań na rzecz Ruchu Drogowego Unii Europejskiej. Zakłada on

<sup>15</sup> *Encyklopedia popularna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.

zmniejszenie o połowę liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych w ciągu najbliższego dziesięciolecia.

W dokumencie znalazło się siedem strategicznych celów na lata 2010–2020: poprawa edukacji i szkolenia użytkowników dróg; poprawa egzekwowania przepisów ruchu drogowego; bezpieczniejsza infrastruktura drogowa; bezpieczniejsze pojazdy; propagowanie wykorzystania nowoczesnych technologii w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego; poprawa usług w sytuacjach awaryjnych i usług po odniesieniu obrażeń; ochrona użytkowników dróg szczególnie narażonych na wypadki.

W Polsce Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przyjęła w czerwcu 2013 roku Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020. Struktura programu opiera się na pięciu filarach: bezpieczne zachowania uczestników ruchu; bezpieczna infrastruktura drogowa; bezpieczna prędkość; bezpieczne pojazdy; system ratownictwa i pomocy medycznej. Do przeprowadzonych działań dotyczących omawianej tematyki należy zaliczyć:

- edukację młodzieży na każdym etapie kształcenia;
- włączenie do programu szkolenia kierowców w zakresie szerokiego rozpatrywania przypadków krytycznych i zmierzającego do właściwej oceny zagrożeń przez przyszłych uczestników ruchu drogowego;
- utrwalenie przekonania, że przestrzeganie przepisów ruchu drogowego służy ratowaniu życia zarówno kierującego, jak i przewożonych pasażerów;
- eliminowanie z dróg tak zwanych piratów drogowych za pomocą dostępnych urządzeń elektronicznych rejestrujących wykroczenia drogowe;
- lepsze przygotowanie służb do wykonywania zadań kontrolnych szczególnie w miejscach zagrażających bezpieczeństwu zarówno pieszych, jak i kierujących pojazdami;
- podniesienie trafności typowania miejsc, które powinny być objęte procesem działań intensyfikujących w celu usunięcia zagrożeń w obszarach największej wypadkowości;
- objęcie szczególnym nadzorem ruchu towarowego, w tym tranzytowego;
- ze względu na intensyfikację występowania zdarzeń drogowych dostosowanie służb ratowniczych przez szkolenia, wyposażenie w najnowsze urządzenia techniczne, skrócenie czasu dojazdu do miejsca zdarzenia drogowego.

## Bibliografia

- Encyklopedia popularna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016.
- Michalak M., *Wykroczenia drogowe. Które popełniane są najczęściej?*, <https://www.motofakty.pl/artikel/wykroczenia-drogowe-ktore-popolniane-sa-najczesciej.html>.
- Podręcznik bezpieczeństwa drogowego dla decydentów i praktyków*, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Symon E., *Wypadki drogowe w Polsce w 2016 roku*, Warszawa 2017.

---

Stanisław Krysiński – dr, prof., Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Iwona Sobiecka – mgr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Tomasz Telep  
Jerzy Telep

## OCENA POZIOMU ROZWOJU LOKALNEGO

Rozwój społeczny to „proces poszerzania zakresu wyborów, jakich możemy dokonywać w życiu, przez zwiększenie naszych zdolności i możliwości. Ich pełna realizacja zależy od następujących podstawowych czynników: długości życia, stanu zdrowia, dostępności dóbr, które zapewniają godny poziom życia. Jeśli te warunki nie są spełnione, wiele możliwości, jakie niesie ze sobą życie, pozostaje poza naszym zasięgiem. Chodzi tu o możliwość uczestniczenia w życiu politycznym, perspektywy rozwoju ekonomicznego i społecznego, świadomość przynależności do społeczności, jak również o poczucie własnej wartości”<sup>1</sup>.

### Pojęcie rozwoju lokalnego

Pojęcie rozwoju lokalnego, podobnie jak pojęcie rozwoju państw, podlega zmianom spowodowanym przez procesy zachodzące we współczesnym świecie, rozszerzając się na sfery: społeczną, ekologiczną, przestrzenną. Obejmuje zjawiska materialne i niematerialne, w których jednocześnie następuje zmiana oczekiwanych efektów ilościowych na jakościowe oraz tworzą się skomplikowane powiązania między różnymi sferami życia społeczności lokalnej, zmierzające do zwiększenia stopnia wykorzystania zasobów lokalnych i dzięki temu do wzrostu poziomu życia. Udział każdej z tych sfer jest różny, stosownie do czynników kształtujących te sfery, przede wszystkim: posiadanych zasobów, sposobów ich wykorzystania, tradycji, modelu życia. Najważniejszym zadaniem rozwoju lokalnego jest określenie sposobu osiągnięcia oczekiwanych efektów tego procesu. Literatura przedmiotu wskazuje różne elementy rozwoju lokalnego. Najczęściej zalicza się do nich: budowę różnych instytucji rozwoju lokalnego, rozwój alternatywnej produkcji i usług, ustawiczne kształcenie i dostosowywanie kwalifikacji do aktualnych

---

<sup>1</sup> Definicja według ONZ na podstawie: N. Szczucka-Kubisz, *Zmierzyć dobrobyt*, „Wiedza i Życie” 1998, nr 11.

wyzwań, tworzenie i poszukiwanie rynków zbytu dla produkowanych zasobów, absorpcję innowacji, stosowanie najnowszych technologii, materialne, organizacyjne, techniczne i ekonomiczne wspieranie inicjatyw na rzecz wykorzystania zasobów endogenicznych<sup>2</sup>.

Istotną kwestią rozwoju lokalnego jest zarządzanie posiadanym potencjałem w sposób umożliwiający jego pełne wykorzystanie. Na owo zarządzanie składają się zarówno działania władz samorządowych, jak i postawa lokalnych społeczności, odznaczająca się kreatywnością, rozważnym podejściem do ryzyka i umiejętnością wdrażania nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych. Powinno to być ściśle łączone ze specyfiką zasobów miejscowych; nie ma bowiem uniwersalnych rozwiązań gwarantujących rozwój w różnych warunkach kształtowanych przez zasoby ludzkie i materialne.

Rozwój lokalny zależy w dużym stopniu od zjawisk gospodarczych zachodzących w skali makro. Postępująca globalizacja zwiększa dynamikę procesów gospodarczych oraz stopień niepewności tych procesów, przenosząc je do skali lokalnej. Gwałtowne przyspieszenie procesu globalizacji stało się możliwe dzięki ogromnemu postępowi w dziedzinie komunikowania się, szczególnie w odniesieniu do gromadzenia, opracowania i przesyłania informacji. Efektem tego jest odchodzenie od gospodarki opierającej się na zasobach i masowej produkcji oraz przechodzenie do tak zwanej nowej gospodarki, wykorzystującej wiedzę będącą podstawą wprowadzania innowacji i nowoczesnych technologii, ale wymagającej również odpowiednio wykształconego społeczeństwa. Przyczyną tych zmian w gospodarce stała się rewolucja cyfrowa komputerów i przedsiębiorczość wykorzystująca Internet. Ta nowa ekonomia wykorzystuje inne metody produkcji i obrotu towarami i usługami, odznaczające się szybkimi przyrostami wydajności, możliwymi dzięki postępowi technicznemu i wydajniejszym metodom transakcji. Tak szybki wzrost wydajności jest możliwy w wyniku zastosowania nowych środków komunikacji i dystrybucji oraz rosnącej konkurencji międzynarodowej. W nowej ekonomii wiedza jest najważniejszym czynnikiem produkcji pozwalającym osiągnąć i utrzymać przewagę konkurencyjną. Jest ona traktowana jako czynnik, który ma większe znaczenie w gospodarce niż czynniki tradycyjne: ziemia, praca i kapitał.

Prognozy rozwoju wskazują na eksplozję wiedzy i na Internet, który będzie popychać gospodarkę światową do przodu. Następuje globalizacja kulturowa i osłabienie znaczenia tradycji narodowych oraz zmierzch produkcji masowej, pracy przy taśmach w hierarchicznie kierowanych przedsiębiorstwach. Sektor przemysłowy będzie tracił na znaczeniu.

<sup>2</sup> J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 78–79.



W nowej ekonomii wiedzy coraz większą wagę będzie miała indywidualizacja. Przyszły rynek wymaga stabilności, wielostronności oraz samodzielnego myślenia. Praca na całe życie, jednolite płace i warunki pracy odchodzą w przeszłość, co oznacza nowe wyzwania pojawiające się przed związkami zawodowymi<sup>3</sup>.

W problemach związanych z korzyściami z globalizacji istotną rolę odgrywają innowacje i gospodarka oparta na wiedzy, wykorzystująca najważniejszy współcześnie czynnik wzrostu gospodarczego: kapitał ludzki, który jest podstawą funkcjonowania organizacji inteligentnych.

Globalizacja spowodowała zmiany w prowadzeniu działalności gospodarczej, które wyrażają się przede wszystkim:

- budowaniem społeczeństwa wiedzy i inteligentnych przedsiębiorstw;
- pojawieniem się konkurencji opartej na innowacyjnym podejściu do produkcji i procesów biznesowych, polegającym na rozdzieleniu tych elementów między współpracujące ze sobą przedsiębiorstwa;
- rozwojem Internetu.

Zmiany te kształtują nowy model działalności gospodarczej obejmujący zmiany struktur organizacji, ich sposobów działania i metody zarządzania. W organizacjach tradycyjnych struktura jest dostosowana do procesów, w których realizowane są różne projekty, natomiast w organizacjach inteligentnych realizowane są projekty, do których są każdorazowo dostosowywane procesy. Wymaga to zmiany struktur organizacyjnych z hierarchicznych na spłaszczone, o małej liczbie szczebli decyzyjnych. Struktury hierarchiczne są wieloszczeblowe, polecenia płyną przez kolejne stopnie w hierarchii służbowej: od najwyższego do najniższego, a informacje zwrotne odwrotnie, z zachowaniem drogi służbowej. W organizacjach inteligentnych działac będą specjaliści, kierownicy zaś będą wydawać polecenia zapewniające przestrzeganie wymagań i porządku oraz wspierać i koordynować działania specjalistów dla osiągnięcia założonego celu. W inteligentnej organizacji zwiększa się stopień i sposób wykorzystania wiedzy ludzi oraz intensyfikuje pozyskiwanie, tworzenie, wykorzystywanie i obrót kapitałem intelektualnym<sup>4</sup>.

Jednostki samorządowe podlegają procesom związanym z kształtowaniem się nowych reguł gospodarczych; jako podmiot gospodarczy pojawiły się stosunkowo niedawno. Dopiero pod koniec połowy XX wieku przestały one pełnić funkcję wyłącznie jednostek administracyjnych i zaczęły uczest-

<sup>3</sup> *Szanse i ryzyko globalizacji*, w: *Wielka kronika dziejów świata*, Bertelsmann Media Świat Książki, Warszawa 2001.

<sup>4</sup> Materiały konferencji p.t. „Organizacja inteligentna. Zarządzanie wiedzą i kompetencjami pracowników” PARP, Warszawa 2010.

niczyć w grze rynkowej, podlegając stopniowo wszystkim regułom gospodarki opartej na wiedzy. Towarzyszyły temu zjawisko decentralizacji państwa, które wyrażało się w upodmiotowieniu społeczności regionalnych i lokalnych oraz tworzeniu samorządu terytorialnego, a także zamiana przewagi komparatywnej na przewagę konkurencyjną, wymagającą efektywnego wykorzystania zasobów lokalnych. Tworzenie się tych relacji coraz częściej zyskuje miano powiązań sieciowych. Atrybutem tak powstałej sieci jest umiejscowienie jej w zasobach i relacjach lokalnych, zarówno społecznych, instytucjonalnych (określanych często mianem przestrzennych systemów innowacji), jak i gospodarczych.

Skomplikowane procesy zachodzące w skali światowej są przyczyną niestabilności systemów społeczno-gospodarczych funkcjonujących w skali lokalnej i powodują narastanie zjawiska polaryzacji. W konsekwencji mamy do czynienia z zagęszczaniem przestrzeni, polegającym na kumulowaniu się działalności gospodarczo-społecznej wokół aktywnych ośrodków gospodarczych (zazwyczaj dużych, a przy tym nowoczesnych ośrodków metropolitarnych) i zanikaniu tej działalności wraz z oddaleniem się od nich<sup>5</sup>.

### **Przydatność metod oceny poziomu rozwoju na poziomie państw do oceny poziomu rozwoju lokalnego**

Ze względu na swój ogólny charakter większość wskaźników ekonomicznych, społecznych i zrównoważonych jest stosowanych przede wszystkim do porównań międzynarodowych, pozwalających ustalić, do której z trzech grup – wysoko, średnio czy słabo rozwiniętych – należy badane państwo. Nie są one wystarczającą miarą, pozwalającą na obserwację zmian zachodzących w różnych aspektach życia badanego społeczeństwa ani nie uwzględniają różnic między różnymi grupami społecznymi i regionami, i z tych głównie powodów nie nadają się w większości do oceny rozwoju lokalnego. Do oceny tej można wykorzystać pewne elementy metody genewskiej UNRISD oraz wskaźniki trwałego rozwoju Agenda 21.

Metoda genewska bada wskaźniki odnoszące się do poszczególnych grup potrzeb<sup>6</sup>. Jej podstawowe założenie to jednoczesne prowadzenie dwóch rodzajów obserwacji statystycznych:

- 1) pełnej obserwacji wszystkich grup potrzeb materialnych i kulturowych ludzi;

<sup>5</sup> S. Korenik, *Rozwój globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 285.

<sup>6</sup> L. Nowak, *Wskaźniki rozwoju społecznego*, w: *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*, S. Golimowska (red.), UNDP, Warszawa 2004.

- 2) obserwacji wybranych mierników odnoszących się do ilościowych i jakościowych grup potrzeb<sup>7</sup>.

W metodzie genewskiej wyszczególniono następujące podstawowe grupy potrzeb<sup>8</sup>:

- 1) wyżywienie;
- 2) osłonę (odzież i mieszkanie);
- 3) opiekę zdrowotną;
- 4) oświatę;
- 5) rekreację;
- 6) zabezpieczenie społeczne;
- 7) zagospodarowanie materialne;
- 8) środowisko naturalne.

Potrzeby te można z powodzeniem analizować na poziomie lokalnym na podstawie wartości mierników wybranych spośród zaprezentowanych w tabeli 1.

**Tabela 1. Mierniki poziomu życia ludności według metody genewskiej**

Grupy potrzeb	Mierniki	
	Wersja ONZ	Wersja polska (badania Instytutu Gospodarstwa Społecznego)
1	2	3
Wyżywienie	Kaloryczność pożywienia	Bez zmian
	Spożycie białka na osobę dziennie	Bez zmian
	Udział w pożywieniu kalorii nie pochodzących ze skrobi	Spożycie białka zwierzęcego na osobę
Mieszkanie	Jakość usług mieszkaniowych (kryterium kanalizacji i wodociągu)	Bez zmian (kryterium łazienki)
	Liczba osób na izbę (zaludnienie mieszkań)	Bez zmian
	Stosunek liczby mieszkań do liczby gospodarstw domowych (samodzielność zamieszkania)	Bez zmian
Zdrowie	Dostępność usług leczniczych (kryterium liczby łóżek szpitalnych)	Bez zmian
	Odsetek zgonów na choroby zakaźne i pasożytnicze	Współczynnik umieralności niemowląt
	Odsetek zgonów osób powyżej 50 lat	Współczynnik zachorowalności na gruźlicę

<sup>7</sup> M. Johann, *Polska – UE. Porównanie poziomu życia ludności*, Difin, Warszawa 2005, s. 28.

<sup>8</sup> B. Kryk, R. Nowak-Lewandowska, *Wybrane mierniki dobrobytu społeczno-ekonomicznego w gospodarce rynkowej zorientowanej na ekorozwój*, „Polityka Gospodarcza” 2000, nr 4, s. 117.

**Tabela 1. Mierniki poziomu życia ludności według metody genewskiej – cd.**

1	2	3
Wykształcenie	Stopień objęcia dzieci i młodzieży systemem szkolnym	Bez zmian
	Stopa wydajności w zakładach kształcenia	Bez zmian
	Liczba uczniów na 1 nauczyciela	Bez zmian
Rekreacja	Czas wolny od pracy zawodowej w skali rocznej	Bez zmian
	Nakład czasopism na tysiąc mieszkańców	Frekwencja w teatrach i na koncertach na tysiąc mieszkańców
	Liczba aparatów radiowych i telewizyjnych na tysiąc mieszkańców	Liczba abonentów telewizji na tysiąc mieszkańców
Społeczne	Częstość nagłych zgonów na milion mieszkańców	Bez zmian
	Odsetek ludności o prawie do świadczeń z tytułu bezrobocia i choroby	Odsetek ludności mającej ubezpieczenie na wypadek choroby
	Odsetek ludności o prawie do świadczeń z tytułu bezrobocia i choroby	Odsetek ludności mającej zabezpieczenie na starość
	–	Częstotliwość wypadków przy pracy
Materialne	Nadwyżka z dochodów bieżących (kryterium waluty USA)	Nadwyżka z dochodów bieżących (kryterium waluty polskiej)
	–	Nadwyżka z dochodów okresów przeszłych: – stopa motoryzacji indywidualnej, – stopa mechanizacji prac w gospodarstwie domowym, – stopa turystyki zagranicznej

Źródło: M. Johann, *Polska – UE. Porównanie poziomu życia ludności*, Difin, Warszawa 2005, s. 29.

Szczególnie przydatne do oceny rozwoju lokalnego są te mierniki, których wartość można łatwo wyznaczyć. Należą do nich mierniki z grupy potrzeb:

- mieszkanie: jakość usług mieszkaniowych, liczba osób na izbę i samodzielność zamieszkania;
- zdrowie: liczba łóżek szpitalnych, współczynnik umieralności niemowląt;
- wykształcenie: stopa wydajności w zakładach kształcenia, liczba uczniów na jednego nauczyciela;
- społeczne: odsetek mieszkańców ubezpieczonych na wypadek choroby, odsetek ludności mającej zabezpieczenie na starość.

Wskaźniki trwałego rozwoju Agenda 21 to globalny program działań na rzecz środowiska i rozwoju. Zasadniczym celem tego programu jest kierowanie uwagi na potrzebę zachowania równowagi między rozwojem gospo-

darczym, społecznym i ekologicznym<sup>9</sup>. Mierniki rozwoju zrównoważonego zostały podzielone na trzy grupy funkcjonalne: presji, stanu i reakcji. Podstawą takiego podziału jest zasada przyczynowości – człowiek przez swoje działania wywiera presję na środowisko, to prowadzi do zmian w przyrodzie, a zmiany te wywołują określone reakcje społeczne.

Wskaźniki presji<sup>10</sup> wywieranej na środowisko wskazują na główne przyczyny problemów i zagrożeń ekologicznych. Odnoszą się do tych rodzajów działalności, które zmniejszają ilość i jakość naturalnych zasobów. Do wskaźników tych zalicza się:

- mierniki presji bezpośredniej wyrażonej w wielkości emisji zanieczyszczeń lub zużyciu zasobów środowiska;
- mierniki presji pośredniej, które opisują szkodliwe formy działalności człowieka, co prowadzi do wywierania presji bezpośredniej.

Wskaźniki stanu środowiska określają ilość i jakość zasobów naturalnych. Odnoszą się do zasadniczych celów polityki ekologicznej. Powinny one odzwierciedlać faktyczny stan środowiska oraz zachodzące w nim zmiany<sup>11</sup>.

Wskaźniki reakcji społecznej na zmiany zachodzące w środowisku przyrodniczym wskazują na działania podejmowane w celu złagodzenia negatywnych skutków oddziaływań na środowisko oraz eliminowania szkód<sup>12</sup>.

W ramach Agendy 21 wymienione grupy wskaźników zostały podzielone na następujące kategorie tematyczne:

- społeczne wskaźniki ekorozwoju obejmujące:
  - zwalczanie ubóstwa,
  - promocję edukacji oraz świadomości społecznej,
  - demografię,
  - promocję i ochronę zdrowia,
  - promocję trwałego osadnictwa.
- instytucjonalne wskaźniki ekorozwoju dotyczące:
  - zintegrowania problematyki poprawy środowiska i rozwoju gospodarczego w procesie podejmowania decyzji,
  - wyjaśniania roli głównych grup społecznych,
  - międzynarodowych mechanizmów prawnych,
  - międzynarodowych zmian instytucjonalnych,
  - nauki dla promocji trwałego rozwoju,
  - informacji w procesie podejmowania decyzji.

<sup>9</sup> E. Mazur-Wierzbicka, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako podstawa gospodarowania środowiskiem przyrodniczym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 34.

<sup>10</sup> B. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, PWN, Warszawa 2002, s. 100.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 102.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 107.

- ekonomiczne wskaźniki ekorozwoju dotyczące:
  - współpracy międzynarodowej,
  - zasobów i mechanizmów finansowych,
  - zmiany modelu konsumpcji,
  - transferów prośrodowiskowych technologii.
- środowiskowe wskaźniki ekorozwoju obejmujące:
  - ochronę dostępności i jakości zasobów wodnych,
  - ochronę oceanów, mórz i wód śródlądowych,
  - zarządzanie zasobami powierzchni ziemi,
  - przeciwdziałanie wylesieniom,
  - zapobieganie pustynnieniu i suszom
  - ochronę atmosfery,
  - promocję zrównoważonego i trwałego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich,
  - ochronę bioróżnorodności.

Do oceny poziomu rozwoju lokalnego mogą znaleźć zastosowanie następujące wskaźniki Agendy 21:

- w kategorii społecznych wskaźników ekorozwoju: zwalczanie ubóstwa, promocja edukacji oraz świadomości społecznej, promocja i ochrona zdrowia;
- w kategorii ekonomicznych wskaźników ekorozwoju: zasoby i mechanizmy finansowe, zmiany modelu konsumpcji, transfery prośrodowiskowych technologii;
- w kategorii środowiskowych wskaźników ekorozwoju: ochrona dostępności i jakości zasobów wodnych, ochrona wód śródlądowych, zarządzanie zasobami powierzchni ziemi, przeciwdziałanie wylesieniom, ochrona atmosfery, promocja zrównoważonego i trwałego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, ochrona bioróżnorodności, zagospodarowanie odpadów, bezpieczne dla środowiska obchodzenie się z toksycznymi i niebezpiecznymi środkami chemicznymi, stosowanie bezpiecznych dla środowiska biotechnologii, zalesienie, oczyszczalnie, wodociągi i kanalizacja, stopień zagospodarowania powierzchni (nieużytki).

### **Zrównoważony rozwój**

Wzajemna współzależność i oddziaływanie gospodarek w skali makro i lokalnej wskazują na celowość podobnego podejścia do problemów rozwoju na każdym poziomie. Obowiązują założenia globalnego programu działań na rzecz środowiska i rozwoju Agenda 21, który zakłada zachowanie rów-

nowagi między rozwojem gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Rozwój zrównoważony obejmuje: zrównoważoną konsumpcję, zrównoważoną produkcję, stworzenie systemów ekonomicznych uwzględniających wartość środowiska naturalnego, stworzenie nowych modeli rozwoju dla państw będących w okresie transformacji oraz rozwijających się<sup>13</sup>.

Koncepcja rozwoju zrównoważonego ma łagodzić konflikty między rozwojem polegającym głównie na zwiększaniu tempa wzrostu gospodarczego, nieuwzględniającym negatywnych skutków niszczenia środowiska naturalnego i czynnikami kształtującymi dobrobyt społeczny. Rozwój zrównoważony (ekorozwój) to koncepcja rozwoju gospodarczego uwzględniająca czynniki środowiska; według dokumentów UNEP to taki przebieg nieuchronnego i pożądanego rozwoju gospodarczego, który łagodzi prawa przyrody, ekonomii, natury i kultury i nie narusza w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, unikając niebezpieczeństwa degradacji biosfery i naszej planety<sup>14</sup>.

Realizacja koncepcji rozwoju zrównoważonego odnosi się do równoważenia trzech grup celów: ekonomicznych, ekologicznych i społecznych i wymaga spadku energochłonności oraz materiochłonności, wzrostu produktywności zasobów, zmniejszenia poziomu zanieczyszczeń, z jednoczesnym spełnieniem oczekiwań grup interesów.

Spółeczny obszar zrównoważonego rozwoju obejmuje między innymi:

- zapewnienie bezpieczeństwa w miejscu pracy;
- ochronę zdrowia i życia pracowników;
- budowanie i przestrzeganie kodeksów etycznych;
- przeciwdziałanie dyskryminacji w miejscu pracy;
- wyrównanie szans w dostępie do wykształcenia.

W obszarze ekonomicznym rozwoju zrównoważonego wymienia się następujące czynniki:

- stymulowanie wzrostu gospodarczego;
- doskonalenie kapitału ludzkiego;
- określenie poziomu i celów wydatków publicznych;
- stymulowanie regionalnej i lokalnej aktywności gospodarczej.

Obszar ekologiczny rozwoju zrównoważonego obejmuje:

- zwiększenie produktywności zasobów;
- ograniczenie emisji zanieczyszczeń;
- zarządzanie łańcuchem dostaw;

<sup>13</sup> Program Agenda 21 przyjęto na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w 1992 r. w Rio de Janeiro.

<sup>14</sup> *Ilustrowana encyklopedia powszechna*, Zielona Sowa, Kraków 2006.

- wzrost świadomości ekologicznej;
- stosowanie i przestrzeganie norm w zakresie ochrony środowiska<sup>15</sup>.

Najistotniejsze założenia współcześnie rozumianego rozwoju na poziomie lokalnym to:

- rozwój inteligentny – wykorzystujący wiedzę i innowacje;
- rozwój zrównoważony – zakładający gospodarkę efektywną, wykorzystującą zasoby, przyjazną środowisku i bardziej konkurencyjną;
- zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia<sup>16</sup>.

## Bibliografia

- Adamczyk J., Nitkiewicz T., *Programowanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2007.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Ilustrowana encyklopedia powszechna*, Zielona Sowa, Kraków 2006.
- Johann M., *Polska – UE. Porównanie poziomu życia ludności*, Difin, Warszawa 2005.
- Korenik S., *Rozwój globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 285.
- Kryk B., Nowak-Lewandowska R., *Wybrane mierniki dobrobytu społeczno-ekonomicznego w gospodarce rynkowej zorientowanej na ekorozwój*, „Polityka Gospodarcza” 2000, nr 4.
- Mazur-Wierzbicka E., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako podstawa gospodarowania środowiskiem przyrodniczym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Nowak L., *Wskaźniki rozwoju społecznego*, w: *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*, S. Golimowska (red.), UNDP, Warszawa 2004.
- Piontek B., *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, PWN, Warszawa 2002.
- Szanse i ryzyko globalizacji*, w: *Wielka kronika dziejów świata*, Bertelsmann Media Świat Książki, Warszawa 2001.
- Szczucka-Kubisz N., *Zmierzyć dobrobyt*, „Wiedza i Życie” 1998, nr 11.
- Weiss E., *Paradygmaty przedsiębiorstwa przyszłości – sustainable enterprices*, w: *Sustainability odpowiedzią na kryzys ekonomiczny. Nowe koncepcje przedsiębiorstwa przyszłości*, I. Hejduk (red.), Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle Orgmasz, Warszawa 2011.

---

Tomasz Telep – dr, Cobro – Instytut Badawczy Opakowań w Warszawie.

Jerzy Telep – dr hab., prof., Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

---

<sup>15</sup> J. Adamczyk, T. Nitkiewicz, *Programowanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2007, s. 71.

<sup>16</sup> E. Weiss, *Paradygmaty przedsiębiorstwa przyszłości – sustainable enterprices*, w: *Sustainability odpowiedzią na kryzys ekonomiczny. Nowe koncepcje przedsiębiorstwa przyszłości*, I. Hejduk (red.), Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle Orgmasz, Warszawa 2011, s. 14.



Martyna Ostrowska

## PARADYGMATY ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

W ostatnich latach wzrasta zapotrzebowanie na teoretyczne opracowanie podstaw zarządzania organizacjami tworzącymi sektor publiczny: szkołami, szpitalami czy urzędami państwowymi. Informacje na ten temat pojawiają się w literaturze przedmiotu, ale są one nieuporządkowane i często niekompletne. Próby rozwiązywania problemów działalności podmiotów publicznych są często podejmowane nie na gruncie zarządzania publicznego, a zarządzania ogólnego. Prowadzi to do przenoszenia dorobku opracowywanego dla podmiotów działających dla osiągnięcia zysku na podmioty stworzone do działania na rzecz interesu publicznego, a to powoduje określone ograniczenia<sup>1</sup>.

### Istota zarządzania publicznego

Zarządzanie publiczne pojawiło się w latach 80. XX wieku. Jego prekursorami byli amerykańscy badacze, którzy uprawiali różne dyscypliny naukowe, lecz dążyli do połączenia dorobku swoich podejść badawczych w subdyscyplinę nauk o zarządzaniu<sup>2</sup>. W Polsce problematyka zarządzania publicznego cieszy się zainteresowaniem od kilkunastu lat<sup>3</sup>. Jej podstawę stanowią nauki o zarządzaniu, politologia i ekonomia<sup>4</sup>.

Barbara Koźuch rozumie zarządzanie publiczne jako badanie sposobów harmonizowania działań, które zapewnią właściwe wyznaczenie celów organizacji publicznych oraz optymalne wykorzystanie działania ludzi zorientowanego na tworzenie publicznych wartości i realizację interesu publicznego<sup>5</sup>. Głównym jego celem jest identyfikowanie procesów zarządzania w organi-

<sup>1</sup> B. Koźuch, *Istota zarządzania publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 4, s. 12.

<sup>2</sup> M. Bratnicki, A. Frączkiewicz-Wronka, A. Austen, *Procesy uczenia się w organizacjach publicznych*, w: *Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, T. Białas (red.), Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego, Gdynia 2007, s. 27.

<sup>3</sup> B. Koźuch, *Istota zarządzania...*, *op.cit.*, s. 40.

<sup>4</sup> M. Bratnicki, A. Frączkiewicz-Wronka, A. Austen, *Procesy uczenia się...*, *op.cit.*, s. 28.

<sup>5</sup> B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 255.

zacjach publicznych, a także w organizacjach obywatelskich zajmujących się realizacją podobnych celów jak organizacje publiczne<sup>6</sup>.

Skuteczne i efektywne zarządzanie organizacjami publicznymi nabiera coraz większego znaczenia, dlatego można zaobserwować trend adaptacji nowoczesnych technik i metod zarządzania stosowanych w biznesie do zarządzania tymi podmiotami. Peter Eichhorn i Norbert Thom twierdzą, że wiele metod zarządzania z biznesu (sektora prywatnego) można z powodzeniem zastosować w instytucjach publicznych<sup>7</sup>. Z kolei Aldona Frączkiewicz-Wronka podkreśla, że zarządzanie publiczne stosuje zasady i reguły zarządzania ogólnego. Jednocześnie zaznacza, że wymaga ono także brania pod uwagę specyfiki organizacji publicznych<sup>8</sup>. Barbara Kożuch również zauważa, że adaptowanie instrumentów, które zostały sprawdzone w zarządzaniu przedsiębiorstwami do zarządzania organizacjami publicznymi jest konieczne. Jednakże zarządzanie publiczne oprócz efektywności ekonomicznej musi uwzględniać efektywność społeczną i polityczną. Ponadto wskazuje na następujące różnice między organizacjami publicznymi a przedsiębiorstwami: inne motywy podejmowania działalności, systemy wartości, wzorce postaw i zachowań oraz kryteria racjonalności. Trudno nie zgodzić się, że organizacje publiczne powinny uwzględniać aspekt ekonomiczny, gdyż działają w warunkach gospodarki rynkowej, ale – należy podkreślić – nie powinien on dominować<sup>9</sup>.

Aldona Frączkiewicz-Wronka przedstawia specyfikę organizacji publicznych następująco:

- występowanie wielu interesariuszy mających często niezgodne albo konfliktowe interesy;
- silny wpływ interesariuszy o znacznej władzy;
- sunkcjonowanie w upolitycznionym otoczeniu oraz rzadkie podejmowanie decyzji w sposób racjonalny zarówno metodologicznie, jak i rzeczowo;
- niewykorzystywanie zysku jako miary efektywności oraz ocenianie na podstawie preferencji obywatelskich lub interesów politycznych;
- dość duża publiczna widoczność<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4, s. 88.

<sup>7</sup> Za: S. Sudół, *Nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 169, s. 202.

<sup>8</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 31.

<sup>9</sup> B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka*, w: *Instrumentarium zarządzania publicznego*, B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.), Difin, Warszawa 2015, s. 29.

<sup>10</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne...*, *op.cit.*, s. 31.

Stanisław Sudoł do tej listy dodaje jeszcze inne cele działania organizacji publicznych i biznesowych, funkcjonowanie w innych warunkach otoczenia oraz różne nastawienie społeczne kadr kierowniczych<sup>11</sup>.

Współczesne społeczeństwo oczekuje od sektora publicznego wzrostu efektywności jego działań oraz poprawy jakości świadczonych usług. Należy podkreślić, że dotychczas nauki o zarządzaniu w niewielkim stopniu zajmowały się problematyką sfery publicznej. W Polsce sektor ten jest przedmiotem analiz podejmowanych przez przedstawicieli nauk o zarządzaniu dopiero od około dziesięciu lat. Barbara Kożuch twierdzi, że „zasady i warunki sprawnego funkcjonowania organizacji takich, jak szkoły, szpitale czy urzędy samorządowe należą do słabo rozpoznanych, a wiedza o zarządzaniu nimi jest rozproszona i niekompletna”<sup>12</sup>. W Polsce rola zarządzania publicznego nadal jest niedoceniana. Zarządzanie publiczne zarówno pod względem dorobku, jak i jego rangi jest znikome, ale dyscyplina ta dopiero kształtuje swoją pozycję. „Nadrobienie dotychczasowego zaniedbania w tym obszarze będzie wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe i ważne dziedziny i problemy życia społecznego, przyczyniając się do podniesienia ich sprawności”<sup>13</sup>.

Literatura przedmiotu wyróżnia trzy paradygmaty zarządzania publicznego: administrację weberowską, nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*) i współzarządzanie (*New Public Governance*)<sup>14</sup>. Warto podkreślić, że nowe modele zarządzania publicznego są odpowiedzią na wyzwania, które pojawiały się wraz z kolejnymi procesami jego reformowania<sup>15</sup>. Charakterystyczną cechą tych procesów było skupienie uwagi na ekonomicznej stronie wydatkowania publicznych środków finansowych oraz poprawie jakości usług publicznych<sup>16</sup>.

### **Pierwszy paradygmat: administracja weberowska**

Administracja weberowska (model weberowski lub model idealnej biurokracji)<sup>17</sup> charakteryzuje się precyzyjnym podziałem obowiązków i ról

<sup>11</sup> S. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu a zarządzanie...*, op.cit., s. 202.

<sup>12</sup> B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka*, op.cit., s. 28.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>14</sup> S. Mazur, K. Olejniczak, *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym, w: Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, K. Olejniczak (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 28.

<sup>15</sup> H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2006, nr 2, s. 193.

<sup>16</sup> B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka*, op.cit., s. 16.

<sup>17</sup> W. Rudolf, *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 261, s. 409.

zgodnie z kompetencjami sprawdzanymi w postępowaniach weryfikacyjnych oraz istnieniem sformalizowanego systemu nakazów i sankcji<sup>18</sup>.

Max Weber model idealnej biurokracji przedstawił w pracy zatytułowanej *The Theory of Social and Economic Organization*. Jego zdaniem biurokracja stanowi strukturę racjonalną, która opiera się na precyzyjnych, efektywnych i godnych zaufania zasadach. Model weberowski zakłada istnienie idealnej organizacji, w której urzędnicy mają zdefiniowany zakres swoich kompetencji i precyzyjny podział ról, a ich działania nakierowane są na realizację interesu publicznego<sup>19</sup>. Według Webera podstawowe zasady działania administracji publicznej to: racjonalna organizacja, oddzielenie kadry od własności, hierarchia władzy, podział pracy oraz rozdział polityki od administracji<sup>20</sup>.

W tym modelu przepisy prawne są podstawowym wyznacznikiem funkcjonowania administracji w odniesieniu zarówno do obywatela, jak i wewnętrznego zarządu. Ważną rolę odgrywa urzędnik, który jest biurokratą równo traktującym każdego i stosującym obowiązujące przepisy prawa jednakowo w takich samych sytuacjach. W latach 80. i 90. XX wieku pojawił się pogląd, że model weberowski nie nadąża za potrzebami i oczekiwaniami społeczeństwa. Uważano, że jest to represyjna i bezduszna machina skierowana przeciwko obywatelom<sup>21</sup>. W literaturze przedmiotu nakreślono wiele wad tego modelu, a wśród nich: małą przejrzystość (istnienie wewnątrzorganizacyjnych monopoli), rozmycie władzy i odpowiedzialności ze względu na wąską specjalizację oraz generujące koszty ograniczenia współpracy między komórkami organizacyjnymi<sup>22</sup>. Biurokracja nakierowana jest na załatwianie spraw, a nie bierze pod uwagę ludzi<sup>23</sup>. Jerzy Hausner dodaje, że „model weberowski w praktyce nie gwarantuje merytokracji, czyli władzy fachowców”. Ponadto następuje zbyt duża koncentracja na procedurze, a nie na przynoszonych przez nią wynikach<sup>24</sup>. Tradycyjny model administracji wymagał reform także ze względu na rosnące wydatki publiczne, presję społeczeństwa związaną z koniecznością wzrostu skuteczności w rozwiązywaniu problemów społecznych i wzrastający nacisk na przestrzeganie praw obywateli.

<sup>18</sup> S. Mazur, K. Olejniczak, *Rola organizacyjnego...*, *op.cit.*, s. 28.

<sup>19</sup> M. Nawojczyk, *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2015, nr 2, s. 171.

<sup>20</sup> W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne...*, *op.cit.*, s. 91.

<sup>21</sup> D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

<sup>22</sup> W. Rudolf, *Rozwój zarządzania...*, *op.cit.*, s. 409.

<sup>23</sup> M. Nawojczyk, *Nowoczesne formy...*, *op.cit.*, s. 171.

<sup>24</sup> W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne...*, *op.cit.*, s. 92.

## Drugi paradygmat: New Public Management

*New Public Management* (NPM), czyli nowe zarządzanie publiczne, stało się odpowiedzią na biurokratyczny model funkcjonowania organizacji publicznych. Krzysztof Czarnecki dodaje, że przedstawianie NPM jako „intelektualnie i praktycznie dominującego przez ponad dwie dekady (do początku XXI wieku) zestawu idei zarządzania publicznego jest szeroko rozpowszechnione w literaturze przedmiotu i należy je uznać za zasadne”<sup>25</sup>.

Kolebką nowego zarządzania publicznego były Wielka Brytania, Nowa Zelandia, Australia<sup>26</sup>, Szwecja i Kanada<sup>27</sup>. W tych krajach bowiem zaistniała pilna potrzeba przeprowadzenia reform administracji publicznej w latach 80 i 90. XX wieku. Tradycyjne podejście do administracji publicznej, która nie skupiała się na wynikach, a głównie na procedurach, było powszechnie krytykowane. Ponadto formalizm i hierarchiczność powodowały, że podmioty administrujące miały nieelastyczne struktury, przez to były mało efektywne<sup>28</sup>. Przeprowadzane reformy miały doprowadzić do wzrostu wydajności sektora publicznego<sup>29</sup>. Nowe zarządzanie publiczne miało wprowadzić do organizacji publicznych innowacyjność, dynamizm i przedsiębiorczość<sup>30</sup>.

Podwaliny ekonomiczne NPM znajdują się w chicagowskiej i austriackiej szkole ekonomicznej oraz ekonomii neoklasycznej. Szczególne miejsce w tej koncepcji zajmuje teoria wyboru publicznego. Przedmiotem jej analizy są problemy podejmowania decyzji przez władze, odnoszące się do tego, jakie dobra kupowane są przez rząd, kto finansuje ich zakup oraz w jaki sposób mają być zarządzane<sup>31</sup>. Ponadto teoria wyboru publicznego wskazuje na trzy ułomności rządu. Po pierwsze, wywieranie silnego wpływu na polityków przez grupy interesu, co powoduje brak skupienia na realizacji interesów publicznych. Po drugie, ułomny mechanizm transkrypcji ze sfery politycznej do sfery administracyjnej, czyli brak realizacji celów stawianych przez polityków. Po trzecie, nastawienie biurokracji na własny interes oraz niekie-

<sup>25</sup> K. Czarnecki, *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1, s. 16–17.

<sup>26</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 11, s. 21.

<sup>27</sup> K. Czarnecki, *Idee i praktyki...*, *op.cit.*, s. 7.

<sup>28</sup> W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne...*, *op.cit.*, s. 92.

<sup>29</sup> G. Musialik, R. Musialik, *Związek sektora publicznego i rynkowego New Public Management*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 156, s. 297.

<sup>30</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne, światło...*, *op.cit.*, s. 21.

<sup>31</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów między sektorami biznesowym i publicznym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2010, nr 4, s. 6.

rowanie się efektywnością<sup>32</sup>. Istotną rolę w zarządzaniu publicznym odgrywa także teoria interesariuszy (teoria *stakeholders*). Najogólniej interesariuszami są osoby lub organizacje, które są zainteresowane funkcjonowaniem organizacji i jego skutkami. Z tego względu teoria interesariuszy skupia się na podejmowaniu decyzji zarządczych i na skutkach tych decyzji<sup>33</sup>.

Celem NPM jest wzrost efektywności i skuteczności sektora publicznego, do czego ma doprowadzić wdrożenie mechanizmów i zasad zarządzania obowiązujących w sektorze publicznym. Hanna Krynicka uważa, że „nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na właściwe wyznaczenie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami (efektywność), wyznaczanie standardów usług, korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwości dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi”<sup>34</sup>.

Warto jednocześnie zauważyć, że koncepcja NPM została poddana krytyce. Badacze z London School of Economics prawie dekadę temu ogłosili martwość tej idei<sup>35</sup>. B. Guy Peters twierdzi, że minusem tej koncepcji jest możliwość wystąpienia braku równości obywateli w dostępie do usług publicznych<sup>36</sup>. Krytyce poddano także idealizację mechanizmu rynkowego jako optymalnego modelu regulacji działania zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego. Ponadto przedstawiono liczne niesprawności rynku, między innymi jego niezdolność do zapewnienia pełnej satysfakcji klientów. Dowodzone także, że te niesprawności będą również ujawniać się w sektorze publicznym po przeniesieniu do niego mechanizmów rynkowych. Ponadto kontrowersje budzi utożsamianie podmiotów działających w sektorze publicznym i prywatnym oraz przenoszenie do sektora publicznego zasad i mechanizmów z sektora prywatnego. Ronald C. Moe i Robert S. Gilmour podkreślają, że te podmioty funkcjonują na podstawie innych przepisów prawa. Ponadto sektor publiczny nie może nie podejmować się realizacji określonych zadań, gdy są one nieopłacalne<sup>37</sup>. Michał Ochnio wskazuje także, że charakter niektórych sektorów administracji publicznej i świadczonych przez nie usług rodzi konieczność zastosowania innego podejścia niż istniejące w sektorze prywatnym. Ściśle ekonomiczna ocena może okazać się niewy-

<sup>32</sup> G. Musialik, R. Musialik, *Związek sektora publicznego...*, *op.cit.*, s. 294.

<sup>33</sup> B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka...*, *op.cit.*, s. 26.

<sup>34</sup> H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania...*, *op.cit.*, s. 195.

<sup>35</sup> P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler, *New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2006, nr 3, s. 467.

<sup>36</sup> M. Ochnio, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, „Working Paper. Stowarzyszenie Instytut Zmian” 2012, nr 1, s. 21.

<sup>37</sup> Za: D. Sześciło, *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 4, s. 6.

starczająca, gdyż celem podmiotów funkcjonujących w sektorze publicznym nie jest maksymalizacja zysku, tak jak w sektorze prywatnym. Kolejna wskazywana wada to możliwość zagrożenia wzrostu efektywności i redukcji kosztów przez korupcję czy zawyżanie kosztów<sup>38</sup>.

NPM wyrósł na bazie krytyki biurokracji w organizacjach publicznych. Roman Batko podkreśla, że NPM to przykład izomorfizmu mimetycznego, który w organizacjach publicznych pojawił się wraz z pogłębianiem się niepewności otoczenia, z jednoczesnym „brakiem własnych zdolności do rozwiązywania problemów”. Naśladownictwo organizacji biznesowych, postrzeganych jako lepiej radzące sobie w tej sytuacji, miało być sposobem na przetrwanie czasów niepewności. Równocześnie należy podkreślić, że owo naśladownictwo prowadzi do utraty tożsamości organizacji publicznych. Z kolei efektywność jako najważniejsza cecha zarządzania prowadzi do zatracenia podstawowej misji organizacji publicznej, a mianowicie „przyczyniania się do pomnażania dobra wspólnego”<sup>39</sup>. Należy dodać, że „współczesne zarządzanie publiczne jest w większym stopniu zorientowane na wartości i realizację misji publicznej”.

Po poddaniu krytyce i wskazaniu ograniczeń NPM „następuje wzmocnienie orientacji aksjologicznej akcentującej fundamentalną rolę wartości społecznych, którym służą organizacje publiczne”<sup>40</sup>. Janet Denhardt i Robert Denhardt<sup>41</sup> przekonują do powrotu do wartości (które uległy zatraceniu ze względu na modę na menedżeryzm) stanowiących podstawę działań administracji publicznej, którymi są „budowanie społeczeństwa obywatelskiego czy świadczenie usług w horyzoncie dobra publicznego, a nie »przedsiębiorczość« i »produktywność»”<sup>42</sup>.

### Trzeci paradygmat: New Public Governance

Koncepcja New Public Governance (NPG), inaczej przedstawiana jako współzarządzanie, powstała na bazie krytyki NPM. Trzeba nadmienić, że NPG nie neguje całości osiągnięć NPM, a nawet są to poniekąd koncepcje zbieżne. Jednakże współzarządzanie jest koncepcją szerszą, ponieważ uwzględnia ono także otoczenie (społeczne, polityczne, gospodarcze) oraz

<sup>38</sup> M. Ochnio, *Nowe Zarządzanie Publiczne...*, *op.cit.*, s. 21.

<sup>39</sup> R. Batko, *Zarządzanie jakością w organizacjach publicznych*, w: *Instrumentarium zarządzania publicznego*, B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.), Difin, Warszawa 2015, s. 57.

<sup>40</sup> Ł. Sułkowski, *Współczesne tendencje rozwoju nauk o zarządzaniu*, w: *Instrumentarium zarządzania publicznego*, B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.), Difin, Warszawa 2015, s. 21.

<sup>41</sup> J.V. Denhardt i R.B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, New York 2007.

<sup>42</sup> R. Batko, *Zarządzanie jakością...*, *op.cit.*, s. 60.

powiązania i relacje pomiędzy interesariuszami. Przede wszystkim administracja publiczna powinna być bardziej nastawiona na swoich interesariuszy, a więc osoby, na rzecz których powinna działać, reprezentować ich interesy. Efektywne działanie organizacji publicznych wymaga interakcji z podmiotami zewnętrznymi (publicznymi i prywatnymi) w celu wykorzystania zasobów, które one posiadają, na rzecz reprezentowanej społeczności<sup>43</sup>.

Leslie Budd określa NPG jako miękką wersję nowego zarządzania publicznego<sup>44</sup>. Podstawowe zasady współzarządzania to: interakcje z interesariuszami, czyli obywatelami, przedsiębiorstwami, organizacjami trzeciego sektora, stosowanie konsultacji i partycypacji, jawność, przejrzystość i zrównoważony rozwój<sup>45</sup>.

Celem wdrożenia współzarządzania jest wzrost udziału obywateli w życiu publicznym. NPG koncertuje się na relacjach między uczestnikami zarządzania publicznego. Sektor publiczny nie jest już, jak w klasycznej biurokracji, tylko rozkazodawcą albo w NPM zamawiającym usługi, lecz staje się partnerem. Podejście partnerskie implikuje wiele zmian, w szczególności: spadek znaczenia hierarchiczności struktur, wzrost partycypacji społecznej (konsultacje, negocjacje) w osiąganiu celów oraz rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego. Celem NPG jest stworzenie administracji nie tylko wydajnej ekonomicznie, ale jednocześnie realizującej wartości polityczne i społeczne<sup>46</sup>.

## Podsumowanie

W literaturze wskazywane są trzy paradygmaty zarządzania publicznego. Każdy z nich wniósł swój wkład w rozwój tej dziedziny wiedzy. Wady wcześniejszego paradygmatu były bazą do powstania kolejnej ulepszonej koncepcji. Począwszy od modelu weberowskiego, przez nowe zarządzanie publiczne, w końcu pojawiło się współzarządzanie – modyfikujące i poszerzające poprzedni paradygmat.

Niewątpliwie nadal jest zapotrzebowanie na wiedzę dotyczącą zasad funkcjonowania podmiotów publicznych, która ma usprawnić ich działanie. Można się więc domyślać, że koncepcja ta będzie nadal się rozwijać. Motorem napędowym owych modyfikacji będą zmiany zachodzące w społeczeństwie. Zarządzanie publiczne to koncepcja interdyscyplinarna, rozpatrywana

<sup>43</sup> W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne...*, *op.cit.*, s. 93–94.

<sup>44</sup> L. Budd, *Post-bureaucracy and reanimating public governance: A discourse and practice of continuity?*, „International Journal of Public Sector Management” 2007, No 6, s. 533.

<sup>45</sup> W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne...*, *op.cit.*, s. 91.

<sup>46</sup> D. Sześciło, *O pomostach...*, *op.cit.*, s. 7.



z perspektywy nie tylko zarządzania, lecz także ekonomii, politologii czy nauk o administracji.

Warto zauważyć, że w zarządzaniu publicznym wyodrębnia się coraz więcej szczegółowych dyskursów. Oprócz analiz w skali makro, mających na celu poszukiwanie ogólnego modelu zarządzania publicznego, coraz więcej jest dyskursów szczegółowych, np. dotyczących zarządzania w szpitalach, administracji publicznej czy edukacji. Ponadto należy dodać, że w zarządzaniu publicznym mamy do czynienia ze wzrastającym poziomem interdyscyplinarności. Bez wątpienia wpływ na ten trend ma fakt, że przedmiotem analiz są organizacje niegospodarcze, ale także „odległy od biznesu charakter podejmowanych badań. Na przykład zarządzanie jednostkami medycznymi opiera się na kompetencjach z zakresu ekonomii i zarządzania oraz specjalistycznej wiedzy medycznej i z zakresu zdrowia publicznego”<sup>47</sup>.

## Bibliografia

- Batko R., *Zarządzanie jakością w organizacjach publicznych*, w: *Instrumentarium zarządzania publicznego*, B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.), Difin, Warszawa 2015.
- Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A., Austen A., *Procesy uczenia się w organizacjach publicznych*, w: *Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, T. Białas (red.), Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego, Gdynia 2007.
- Budd L., *Post-bureaucracy and reanimating public governance: A discourse and practice of continuity?*, „International Journal of Public Sector Management” 2007, No 6.
- Czarnecki K., *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J., *New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2006, nr 3.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów między sektorami biznesowym i publicznym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2010, nr 4.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 11.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kożuch B., *Istota zarządzania publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 4.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka*, w: *Instrumentarium zarządzania publicznego*, B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.), Difin, Warszawa 2015.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
- Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2006, nr 2.
- Mazur S., Olejniczak K., *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym*, w: *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, K. Olejniczak (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Musiałik G., Musiałik R., *Związek sektora publicznego i rynkowego New Public Management*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 156.

<sup>47</sup> Ł. Sułkowski, *Współczesne tendencje...*, *op.cit.*, s. 20.

- Nawojczyk M., *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2015, nr 2.
- Ochnio M., *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, „Working Paper. Stowarzyszenie Instytut Zmian” 2012, nr 1.
- Rudolf W., *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2011, nr 261.
- Sudoł S., *Nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 169.
- Sułkowski Ł., *Współczesne tendencje rozwoju nauk o zarządzaniu*, w: *Instrumentarium zarządzania publicznego*, B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.), Difin, Warszawa 2015.
- Sześciło D., Mednis A., Niziołek M., Jakubek-Lalik J., *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Sześciło D., *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 4.
- Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4.

---

Martyna Ostrowska – mgr, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

Mirosław Szcześniak

## **ZAANGAŻOWANIE PRACOWNIKÓW ELEMENTEM WSPÓŁCZESNEGO ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI**

Prawidłowe zarządzanie zasobami ludzkimi, dostosowane do sytuacji firmy i możliwości pracowników jest warunkiem sukcesu całej organizacji. Jednym z elementów zarządzania zasobami ludzkimi jest motywowanie do większej wydajności i skuteczności pracy.

Zaangażowanie pracownika charakteryzują trzy aspekty: identyfikacja z celami i wartościami firmy, pragnienie przynależności do organizacji oraz podejmowanie działań, które wykraczają poza standardy. Dążenie do ukształtowania takiej postawy stanowi dowód zwiększającej się świadomości, że kreatywni, pełni energii i nastawieni entuzjastycznie pracownicy są zasadniczym źródłem tworzenia wartości firmy. To właśnie oni decydują o uzyskaniu przewagi konkurencyjnej w znacznie większym stopniu niż czynniki technologiczne lub finansowe.

### **Zaangażowanie w ujęciu zarządzania**

Coraz więcej organizacji działających na współczesnym, wymagającym i konkurencyjnym rynku uznaje, że przewagę konkurencyjną może im zapewnić wykorzystanie zaangażowania pracowników. To zaangażowanie cechuje się zwiększonym wysiłkiem, poświęceniem pracy i dużą motywacją.

Zarówno w praktyce gospodarczej, jak i w naukach o zarządzaniu pojęcie zaangażowania pracowników jest różnie rozumiane. Zostało ono spopularyzowane w ostatnich latach głównie przez firmy doradcze, które promują ideę zaangażowania personelu jako środek zwiększania efektywności organizacji. W literaturze przedmiotu sformułowanych zostało wiele definicji zaangażowania. Ich przegląd pozwolił wyróżnić trzy podstawowe koncepcje w tym zakresie: zaangażowanie jako rodzaj postawy pracownika, zaangażowanie behawioralne, które wyraża się w swoistym zachowaniu, a także zaangażowanie oparte na wzajemnej wymianie świadczeń między pracownikiem

a organizacją<sup>1</sup>. Przyjęcie określonej koncepcji determinuje metodę diagnozowania oraz dobór czynników kształtujących poziom zaangażowania.

Koncepcja zaangażowania rozumianego jako postawa obejmuje czynniki zachowania oraz emocjonalny stosunek pracownika, związany z grą interesów. „Postawa wobec pracy oznacza bowiem skłonność pracownika do reagowania w określony sposób na poszczególne zadania i skutki jego pracy”<sup>2</sup>. Interpretacja tej koncepcji determinuje wyodrębnienie trzech czynników zaangażowania: poznawczego, emocjonalnego i behawioralnego. „Zaangażowanie wymaga zatem posiadania określonej wiedzy na temat przedmiotu postawy, stosunku emocjonalnego, który wyraża pozytywne lub negatywne uczucia w stosunku do przedmiotu postawy (przykładowo do systemu wartości), postępowania liderów czy form i metod działania, a także skłonności do określonego zachowania względem przedmiotu postawy”<sup>3</sup>. W takim ujęciu „zaangażowanie jest definiowane jako emocjonalne oraz intelektualne oddanie organizacji bądź jako wielkość wysiłku wkładanego przez pracownika w pracę. Popularność zyskało także twierdzenie, że zaangażowanie jest stanem, w jakim pracownik udziela się w pracy, jest w stosunku do niej pozytywnie nastawiony oraz z niej zadowolony”<sup>4</sup>. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Hay Group „o zaangażowaniu świadczy intencja pracownika, aby pozostać w danej organizacji, a także chęć do ponoszenia wysiłków na rzecz firmy”<sup>5</sup>.

Pozytywne nastawienie pracownika wobec firmy i przełożonych oraz zadowolenie z pracy to warunki niezbędne, ale nie jedyne, aby zagwarantować firmie zaangażowanie. Zaangażowanie jest bowiem czymś więcej niż tylko satysfakcją z warunków, jakie zostały stworzone przez pracodawcę, bądź prostą lojalnością w stosunku do niego. Te czynniki wiele firm mierzyło przez lata. Zaangażowanie jest związane z pasją oraz poświęceniem, czyli chęcią pracownika do zainwestowania i włożenia własnego wysiłku w sukces organizacji. Z tego właśnie względu zaangażowanie ujawnia się w sytuacji, kiedy pracownicy są szczerze zainteresowani oraz zaabsorbowani własną pracą, a także się nią pasjonują. To skłania ich do dobrowolnego podejmowania wysiłków, jakie wykraczają poza formalne obowiązki<sup>6</sup>. „Zaangażowania

<sup>1</sup> R. McGee, A. Rennie, *Budowanie zaangażowania pracowników. Zestaw narzędzi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 17.

<sup>2</sup> *Teorie postaw*, S. Nowak (red.), Wydawnictwo PWN, Warszawa 1973, s. 7.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>4</sup> M. Wójcik, *Zaangażowany poszukiwany*, „Personel i Zarządzanie” 2009, nr 1.

<sup>5</sup> M. Juchnowicz, *Zaangażowanie pracowników. Sposoby oceny i motywowania*, PWE, Warszawa 2012, s. 34.

<sup>6</sup> M. Armstrong, *Zarządzanie wynagrodzeniami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 123.

nie należy również mylić z pozytywnym, związanym z pracą stanem umysłu, jaki cechuje wigor, poświęcenie oraz oddanie”<sup>7</sup>.

Analiza pojęcia zaangażowania „wymaga także uwzględnienia samodzielności działań w sytuacjach niestandardowych, które są zgodne z interesem organizacji bądź własnej roli pracownika. Firma Kenesa z Wielkiej Brytanii wyjaśniła, że zaangażowanie to poziom, w jakim pracownicy zostają zmotywowani, aby przyczynić się do sukcesu organizacji, a także podejmowania nadzwyczajnego wysiłku w celu osiągnięcia celów przez organizację”<sup>8</sup>.

Można w związku z tym stwierdzić, że zaangażowaniem jest postawa, która prowadzi do zacierania się granicy między pracą a życiem osobistym pracownika, i do niedawna była utożsamiana z niektórymi zawodami, określanymi mianem „zawodów twórczych”. Z przyjętej koncepcji zaangażowania wynika, że jest to specyficzne oraz względnie trwałe zachowanie w określony sposób wobec przedmiotu postawy. Jako przedmiot takiej postawy wskazuje się organizację, wykonywaną pracę, zawód lub środowisko społeczne, w którym pracownik funkcjonuje.

Zaangażowanie pracownika przejawia się w następujących formach:

- zaangażowania w organizację, czyli identyfikowanie się z misją, wspólnymi wartościami, zadaniami i celami przedsiębiorstwa;
- zaangażowania w pracę, czyli wykonywanie codziennych czynności na wysokim poziomie;
- zaangażowania w zawód, które polega na silnej identyfikacji z celami indywidualnymi rozwoju zawodowego, a także konsekwentnej realizacji ścieżki kariery zawodowej;
- zaangażowania w środowisko społeczne, co zostaje określone przez identyfikację z przełożonymi i współpracownikami<sup>9</sup>.

Wskazane formy zaangażowania nie muszą mieć względem siebie charakteru konkurencyjnego. Powinny się zatem uzupełniać i wzmacniać. Zaangażowanie w pracę jest jedną z kluczowych postaw, jakiej wymaga się od współcześnie zatrudnionego personelu. W dużym stopniu jest ona kształtowana przez wewnętrzną hierarchię potrzeb, zwłaszcza potrzebę samorealizacji i samospełnienia w wykonywanym zawodzie, a także system edukacji i wychowanie. Należy zwrócić uwagę na fakt, że postawa taka może być także czynnikiem hamującym rozwój organizacji, jeżeli jest zbyt silnie

<sup>7</sup> M. Burkiewicz, *Rola zaangażowania pracowników w strategii zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Pret, Warszawa 2003, s. 72.

<sup>8</sup> R. McGee, A. Rennie, *Budowanie...*, *op.cit.*, s. 17–18.

<sup>9</sup> B. Bugdol, *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii i zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 86.

deklarowana. „Musi zostać ona opanowana głównie przez liderów, bowiem nadmierna wszechobecność i nadgorliwość szefów i narzucanie własnych rozwiązań może doprowadzić do ograniczenia autonomii pracowników, ich zaangażowania oraz twórczości, co może wywołać skutki typowe przy stosowaniu przez organizację autokratycznego stylu kierowania”<sup>10</sup>.

Dlatego ważne jest, by wraz ze wzrostem znaczenia koncepcji organizacji opartej na wiedzy wzrosła świadomość znaczenia unikatowych cech, jakie mają ludzie – umiejętności myślenia, rozpoznawania sytuacji nieciągłości i rozpoznawania problemów, a także tworzenia lub opracowywania całkowicie nowych, nieznanych dotychczas rozwiązań. Tylko dzięki swoim pracownikom firmy są w stanie tworzyć nową wiedzę i wprowadzać zmiany. Faktem jest, że pracownicy w każdej organizacji, każdego dnia pracy, niezależnie od zajmowanego miejsca w strukturze organizacyjnej, mają do czynienia z nowymi pomysłami, ale też błędami, problemami, zagadkami lub innymi sytuacjami inicjującymi proces uczenia się. Pracownicy, którzy decydują się wykorzystać te sytuacje, by opracować rozwiązania, dopracować pomysły i następnie przedstawić je na szerszym forum w firmie, mającej możliwości ich wdrożenia, odgrywają ważną rolę tak zwanych agentów organizacyjnego uczenia się. Ich działania to warunek konieczny do inicjowania zmian i tworzenia nowej wiedzy organizacji.

Koncepcja zaangażowania pracowników powstała stosunkowo niedawno. Początkowo była stosowana głównie przez firmy doradcze, które w raportach kierowanych do praktyków zarządzania opierały się głównie na praktyce działania, a nie na teorii i badaniach naukowych. Naukowcy w większym stopniu zainteresowali się tym zagadnieniem, próbując usystematyzować pojęcie zaangażowania pracowników oraz umiejscowić owo zaangażowanie wśród koncepcji z obszaru zachowań organizacyjnych i zarządzania zasobami ludzkimi.

Z przedstawionych ocen wynika, że ani praktycy, ani naukowcy nie wypracowali jednolitej czy jednoznacznej definicji zaangażowania pracowników. Wspólnym elementem wszystkich definicji jest jednak konkluzja, że zaangażowanie doprowadza w efekcie do wyzwolenia w pracowniku energii, która skutkuje wykonywaniem przez niego pracy w sposób wykraczający ponad wymagane minimum, ponad standard, przy czym dzieje się to wyłącznie z własnej woli pracownika.

Energia taka nie jest krótkotrwałym impulsem, ale przejawia się przez dłuższy czas. Stan taki wymaga pozytywnego stosunku do pracodawcy. Ob-

---

<sup>10</sup> B. Mikuła, *Organizacje oparte na wiedzy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006, s. 217.

jawia się on zadowoleniem z wykonywanej pracy, chęcią wykonywania tej pracy, odpowiedzialnością za pracę, przywiązaniem do niej i chęcią rozwoju zawodowego pracowników na wszystkich szczeblach w organizacji. Pracodawca powinien koniecznie stworzyć pracownikom odpowiednie warunki, które pozwolą wyzwolić im takie właśnie zachowania.

Istotne zatem będzie, aby pracodawca znał umiejętności i aspiracje pracownika, a także jego uwarunkowania rodzinne. Pozwoli to w odpowiedni sposób dostosować zakres zadań i odpowiedzialności pracownika do potrzeb organizacji. Zadania powinny być tak dobrane, żeby pracownik im sprostał i dodatkowo były dla niego wyzwaniem. Ponadto bardzo istotne jest dbanie o to, żeby pracownik miał świadomość swojej wartości oraz wiedział, w jakich obszarach działania organizacji jest potrzebny (świadomość swojego znaczenia).

### **Pracownik i menedżer w kształtowaniu zaangażowania**

Zachowanie, któremu towarzyszy gotowość do preferowania celów organizacyjnych bądź działalności zawodowej ponad celami osobistymi, z jednoczesnym otwarciem na samodzielne wykonywanie zadań i rozwiązywanie niestandardowych problemów jest podstawą zaangażowania. Można wyróżnić jego następujące rodzaje:

- o charakterze poznawczym, które wyraża się wysokim stopniem koncentracji na wykonywanym zadaniu;
- o charakterze emocjonalnym, które przejawia się wykonywaniem pracy z pasją i entuzjazmem;
- o charakterze fizycznym, które wyraża się wysokim poziomem aktywności w różnego rodzaju sferach działalności, łącznie z chęcią rozwoju;
- o charakterze identyfikacyjnym, które oznacza pozytywny stosunek do organizacji bądź wykonywanej pracy<sup>11</sup>.

Pełne zaangażowanie pracownika charakteryzuje się chęcią podejmowania dobrowolnego wysiłku, z własnej inicjatywy, często nawet kosztem własnej wygody, dostrzegania trudnych sytuacji oraz zmian będących wyzwaniem i szansą. Osoby zaangażowane są optymistami, wykazują chęć rozwoju, podejmują ryzyko i są otwarte na innowacje. Istotne znaczenie ma też zaangażowanie każdego pracownika w życie organizacji. Oznacza ono „identyfikowanie się z celami oraz wartościami organizacji, pragnienie przynależności do przedsiębiorstwa, a także gotowość do działania. Nadaje ono

<sup>11</sup> M. Juchnowicz, *Zaangażowanie...*, *op.cit.*, s. 36–37.

wysoką rangę interesom organizacji, a czasem nawet priorytet nad interesami własnymi jednostki”<sup>12</sup>.

Jako zasadnicze cechy pracownika zaangażowanego w organizację wymienia się:

- pragnienie przynależności do organizacji, czyli stabilizację;
- identyfikowanie się z celami oraz wartościami organizacji;
- zgodność treści pracy z zainteresowaniami, aspiracjami oraz cechami osobowymi, co stanowi warunek pasji zawodowej;
- aktywne działanie na rzecz organizacji<sup>13</sup>.

Szczególnym wyznacznikiem zaangażowania jest emocjonalne, fizyczne i intelektualne przywiązanie do organizacji. Przejawami takiej postawy stają się następujące zachowania<sup>14</sup>:

- gotowość do obrony firmy oraz jej produktów w sytuacjach kryzysu i konfliktu;
- poczucie dumy z pracy w określonej organizacji, a także identyfikacja z nią, która wyraża się w używaniu stwierdzeń typu: „moja firma”, wykazywaniu wysokiej aktywności oraz inicjatywy w działaniach realizowanych w organizacji;
- długookresowe zatrudnienie z jednoczesnym brakiem zainteresowania zmianą miejsca pracy;
- dyspozycyjność i zgoda na pracę w ponadwymiarowych godzinach, kiedy sytuacja tego wymaga;
- wykazywanie zrozumienia dla dodatkowych obowiązków, a także chęć przyjmowania odpowiedzialności;
- lojalność wobec firmy;
- zaufanie do przełożonych i współpracowników.

Pracownicy właściwie zaangażowani często wykraczają poza oczekiwania klientów i przełożonych, podejmując działania, które wywołują pozytywne zaskoczenie. Takie osoby są przewodnikami „własnej firmy”, a zatem pomagają w budowaniu marki oraz tworzeniu silnych i długotrwałych relacji klienta z marką<sup>15</sup>. Znaczenie poszczególnych cech pracownika zaangażowanego w organizację zostaje zróżnicowane ze względu na typ organizacji. W przypadku dużych korporacji o charakterze globalnym preferencje odnoszą się głównie do presji na efektywność oraz skoncentrowanie się wokół zachowań i atrybutów kultury organizacyjnej. Z kolei w organizacjach wiedzy,

<sup>12</sup> B. Buzowska, *Zarządzanie przez zaangażowanie pracowników wyzwaniem dla kadry kierowniczej jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 71–72.

<sup>13</sup> M. Armstrong, *Zarządzanie...*, *op.cit.*, s. 126.

<sup>14</sup> B. Bugdol, *Wartości...*, *op.cit.*, s. 90–91.

<sup>15</sup> M. Juchnowicz, *Zaangażowanie...*, *op.cit.*, s. 21.



które funkcjonują w warunkach „niedoboru talentów”, kluczowe znaczenie mają takie warunki zaangażowania, jak przywiązanie do organizacji oraz dzielenie się wiedzą<sup>16</sup>.

Ważne jest to, żeby organizacja rozumiała i pomogła pracownikowi wykorzystać wymienione cechy w jego pracy zawodowej, co przyczyni się w znacznym stopniu do sukcesu firmy na rynku. Można zidentyfikować czynniki wpływające na poziom zaangażowania pracowników. Należą do nich:

- właściwa organizacja pracy – techniczne warunki pracy, dostępność informacji i zasobów, partycypacja pracowników w zakresie doboru sposobów działania oraz rozwiązywania problemów;
- możliwości rozwoju pracowników w kontekście tworzenia ścieżki kariery, rozwoju kompetencji oraz charakteru wykonywanej pracy, umożliwiającej wykorzystanie przez pracowników posiadanej wiedzy;
- zasady i mechanizmy wynagradzania, a w ramach tego czynnika: poczucie sprawiedliwości, powiązanie wynagrodzenia z efektami pracowników i firmy;
- relacja z bezpośrednim przełożonym, postawa i zachowania przełożonego, a także jego autorytet;
- stosunki ze współpracownikami rozumiane między innymi jako atmosfera pracy;
- zaufanie;
- wspieranie myślenia innowacyjnego przez organizację.

Kluczowy wydaje się ostatni z wymienionych czynników, ponieważ wiąże się z zapewnieniem takich warunków pracownikom, aby mogli się dzielić swoimi pomysłami, czyli z pobudzaniem oddolnej innowacyjności. Powinno ono polegać nie tylko na stworzeniu możliwości zgłaszania pomysłów, ale także na konieczności ich wdrażania i doceniania w całym tym procesie. Nie jest to zadanie łatwe, ale dobry menedżer liniowy powinien sobie doskonale z nim poradzić. Podejmując działania mające na celu zaangażowanie pracowników, należy pamiętać, że istotną rolę w kształtowaniu zaangażowania personelu organizacji odgrywają ich bezpośredni przełożeni. Menedżerowie i dyrektorzy sami powinni być zaangażowani, jeżeli oczekują zaangażowania od podwładnych. Ponadto zaufanie, sprawiedliwość i troska o każdego pracownika to podstawowe cechy menedżera, które sprzyjają kształtowaniu zaangażowania podległych mu osób.

Menedżerowie i specjaliści zajmujący się zaangażowaniem mają wiele sposobów na jego poprawę w swoim przedsiębiorstwie. Pomocą mogą być dla nich rady udzielane przez Solomona Markosa i M. Sandhyę Sridevi.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 22.

Podają oni dziesięć wskazówek, których stosowanie w organizacji może w znacznym stopniu przyczynić się do zwiększenia zaangażowania załogi<sup>17</sup>:

1. Zaczynij od pierwszego dnia. Ważne jest, żeby zacząć rozwijać zaangażowanie pracowników już od pierwszego dnia w zakładzie pracy. Nowo zatrudniony pracownik powinien otrzymać dokładne wskazówki na temat profilu firmy, w której będzie pracował: jaka jest jej misja, wizja rozwoju i najważniejsze dla niej wartości. Bezwzględnie należy go również zapoznać ze szczegółowym opisem powierzonego mu stanowiska pracy, obowiązkami, głównymi celami pracy, a także znaczeniem jego pracy dla całego przedsiębiorstwa oraz priorytetami organizacji. Robimy to po to, by pracownik już od pierwszego dnia mógł realistycznie kształtować oczekiwania związane z przebiegiem swojej pracy. Może to zapobiec późniejszym konfliktom, które mogą wyniknąć z niezrozumienia zasad i warunków zatrudnienia. Menedżer powinien się wręcz upewnić, że nowo zatrudniony zna swoje miejsce w strukturach firmy i wie, jakie są wobec niego oczekiwania.
2. Przykład idzie z góry. Zaangażowanie pracowników wymaga zaangażowania kadry zarządzającej organizacji. Aby wzbudzić zaangażowanie wśród podwładnych, ich szefowie muszą być w pełni zaangażowani w bieżące zadania i muszą to dać im odczuć. Wartości, cele i misja firmy nie mogą być dla kierowników i członków zarządu jedynie sloganem marketingowym, jeżeli chcą, by pracownicy wykazywali się zwiększoną efektywnością i zaangażowaniem.
3. Zwiększaj zaangażowanie przez komunikację dwukierunkową. Kierownicy wszystkich szczebli, na pierwszej linii i stojący najwyżej w hierarchii, powinni promować komunikację dwukierunkową. Nie należy tylko mówić, ale także słuchać, co pracownicy chcą im powiedzieć. Każdy zatrudniony powinien mieć prawo zabrania głosu w sprawach dotyczących wykonywanych obowiązków.
4. Stwórz satysfakcjonujące możliwości rozwoju. W zarządzaniu należy skupić się na wyznaczaniu celów, pozwalając pracownikom na samodzielny wybór najlepszych sposobów ich osiągnięcia. Tego typu działanie i zachęcanie do samodzielnego myślenia przez zwiększenie autonomii pracownika może okazać się korzystne dla wzrostu zaangażowania. Również świadomość wolności może okazać się dla pracowników okazją do satysfakcjonującego rozwoju.

<sup>17</sup> S. Markos, M.S. Sridevi, *Employee Engagement: The Key to Improving Performance*, „International Journal of Business and Management” 2010, Vol. 5, No 12, [www.myopinionatbesix.com/BesixSurvey/Besix-Survey-/pdf/4-Employee-engagement-The-key-to-improving-Preformance.pdf](http://www.myopinionatbesix.com/BesixSurvey/Besix-Survey-/pdf/4-Employee-engagement-The-key-to-improving-Preformance.pdf), dostęp: 22.10.2016 r.

5. Upewnij się, że pracownicy mają wszystko, czego potrzebują do swojej pracy. Pracownikom trzeba dostarczyć wszystkie potrzebne im zasoby materialne i niematerialne niezbędne do wykonania zadania. Decydującą rolę odgrywają tu menedżerowie pierwszej linii, którzy powinni cały czas śledzić, czy ich podopieczni mają wszystko, co jest im potrzebne, a jeżeli zauważą jakieś braki, powinni je na bieżąco uzupełniać.
6. Udostępnij pracownikom odpowiednie szkolenia. Stworzenie pracownikowi możliwości odpowiednich warsztatów i szkoleń, na pewno pomoże im pogłębić posiadane umiejętności i wiedzę. Kiedy pracownik doksztalca się w swojej branży, wzrasta jego pewność siebie i jest lepiej przygotowany do wykonywania samodzielnej pracy, bez nadzoru bezpośrednich menedżerów liniowych. Skutkuje to poczuciem własnego zaangażowania i większej skuteczności.
7. Wypracuj własny system uzyskiwania informacji zwrotnych. Należy na bieżąco monitorować poziom zaangażowania. Regularnie przeprowadzane badania pozwolą zidentyfikować te czynniki, które w największym stopniu mogą obniżać zaangażowanie podwładnych. Gdy będziemy mieli listę takich czynników, możemy wybrać te, które dla pracowników są najważniejsze i na nich skupić największą uwagę.
8. Zachęty mają swoją (pewną) rolę do odegrania. To kierownicy powinni stworzyć finansowe i niefinansowe bodźce dla pracowników, u których nastąpił wyraźny wzrost zaangażowania w pracę. Faktem jest to, że pracownik, który otrzymuje odpowiednią zapłatę, połączoną z wyrazami uznania (podziękowanie podczas spotkania całej grupy, list pochwalny itp.), wkłada większy wysiłek w realizację kolejnego zadania, niż gdyby nagroda była tylko w postaci pieniężnej.
9. Stwórz wyróżniającą się kulturę organizacji. Znaczące jest budowanie atmosfery szacunku i dążenie do realizacji wspólnych celów organizacji. Ważne jest, aby wszyscy pracownicy pracujący w firmie odczuwali, że mają istotny wkład w jej końcowy sukces. Warto także pamiętać o tym, by historie sukcesów, które firma odniosła, były zawsze żywe i mobilizowały pracowników do wydajniejszej pracy.
10. Skoncentruj się na pracownikach najskuteczniejszych. Najlepsze firmy działające na rynku dbają przede wszystkim o wysoki poziom zaangażowania najskuteczniejszych pracowników. Daje to widoczne efekty w postaci redukcji rotacji kluczowych pracowników firmy oraz wysokiej wydajności organizacji.

Analizując pokazane sposoby zaangażowania pracowników, można zauważyć, że niewielką wagę przywiązuje się do wynagrodzenia finansowego. Płaca, która jest zadowalająca dla pracownika, może być jedynie punktem wyjścia do rozwoju zaangażowania, nie wolno nam jednak przeceniać roli, jaką odgrywa. Wzrost płacy nie przyczyni się do podniesienia poziomu zaangażowania personelu, jeżeli nie połączymy jej z dodatkowymi pozamaterialnymi wartościami. Płaca satysfakcjonująca pracownika wcale nie gwarantuje rozwoju zaangażowania, natomiast jej brak znacząco może utrudnić jego rozwój. Wynagrodzenie należy zatem traktować jako solidny fundament do budowy i wzrostu zaangażowania załogi. Należy również pamiętać, że wysokość wynagrodzenia będzie miała różny wpływ na zaangażowanie pracowników w zależności od ich osobowości lub osobistej sytuacji materialnej.

Zaangażowanie pracowników można osiągnąć, wykorzystując stosunkowo niewielkie środki finansowe, a zapewne przyniesie ono znaczne korzyści przedsiębiorstwu. Niemożliwe jest zatem podanie gotowych wskazówek, których zastosowanie przyniesie stuprocentowe korzyści w każdej sytuacji. Wszystko zależy od specyfiki działania firmy, która ze swoim klimatem, misją, wartościami i relacjami tworzy niepowtarzalną całość. Można natomiast sądzić, że znajomość literatury z tego zakresu i świadome z niej korzystanie zaowocuje umiejętnością doboru takich metod działania, które będą w określonej sytuacji najskuteczniejsze<sup>18</sup>. Należy jednak mieć na względzie, że najważniejsza jest troska o pracownika. Pracownicy bardzo szybko zorientują się, czy nasz plan budowania zaangażowania to tylko ładnie brzmiące slogany czy autentyczna chęć zwiększenia efektywności w pracy nad ważnym dla firmy, czyli dla nas wszystkich, zadaniem lub projektem.

### **Znaczenie zaangażowania pracowników**

W nowoczesnych organizacjach zamiast struktur tradycyjnych, umożliwiających kontrolę ekonomicznych zasad redukcji kosztów, podnoszenia efektywności czy też przepływów finansowych, główna uwaga skupiona jest na kapitale ludzkim. Od lat przedstawiane są różne argumenty wskazujące na to, jak ważne dla uzyskania przewagi konkurencyjnej firmy jest zarządzanie zasobami ludzkimi. Ludzie w organizacji to najcenniejszy kapitał, który wymaga systematycznego i długookresowego inwestowania. Nie ulega wątpliwości, że w sytuacji, kiedy o sukcesie organizacji decydują wydajność, konkurencyjność i innowacyjność, właśnie zasoby ludzkie stanowią jej wyróżnik.

<sup>18</sup> A. Chursin, J. Makarov, *Management of Competitiveness – Theory and Practice*, Springer International Publishing, Switzerland 2015, s. 155.

Rozkwit przedsiębiorstwa jest możliwy dzięki przyciągnięciu i utrzymaniu pełnych energii, entuzjazmu, kreatywności, oddanych swojej pracy i ciągle rozwijających się pracowników. Nie dziwi więc wzrost zainteresowania tematyką zaangażowania zarówno teoretyków, jak i praktyków zarządzania. Praktycy chcą wiedzieć, czy ich załoga jest wystarczająco zaangażowana i czy jako pracodawcy robią wszystko na rzecz indywidualnego rozwoju pracowników.

Naukowcy w swoich licznych opracowaniach starają się zbadać tę rzeczywistość i opracować właściwe teorie, które wyjaśnią fenomen zjawiska. Nie ulega zatem najmniejszej wątpliwości, że zgodnie z aktualnym podejściem do zarządzania zasobami ludzkimi dbałość firmy o motywację załogi nie jest już wystarczająca, konieczne staje się podejmowanie wysiłków na rzecz budowania jej zaangażowania. Zaangażowanie, choć jest kategorią wielowymiarową, nastrożającą trudności podczas badań, odnoszone jest do wielu ważnych problemów, takich jak: zachowania w pracy, satysfakcja z pracy, fluktuacja czy przywiązanie do pracy, jako wartości samej w sobie.

Postawa zaangażowania może przybierać różne formy. Bardzo ważne jest zaangażowanie zwane efektywnym, czyli takie, które nie zostało w żaden sposób wymuszone, np. trudnościami panującymi na rynku pracy. Wynika ono z wewnętrznych przekonań, na przykład pasji, satysfakcji czy osobistego przywiązania pracownika do organizacji. Ma ono charakter długotrwały i autentyczny, a tym samym konsekwentnie zmienia nastawienie do realizacji określonych zadań<sup>19</sup>.

Takich cech nie ma tak zwane zaangażowanie trwania, kiedy „pracownik wykazuje związek z firmą jedynie dla zaspokojenia własnych potrzeb”<sup>20</sup>. Pracownik wykonuje wówczas swoje zadania zgodnie ze standardami dla zapewnienia sobie stabilności zatrudnienia, świadczeń społecznych oraz innych korzyści mających dla niego znaczenie. Nie identyfikuje się on jednak z celami przedsiębiorstwa, a jego wysiłek nie przekracza podstawowych norm. W takiej sytuacji nie pojawia się dodatkowo zaangażowanie organizacyjne.

Zbliżona charakterem sytuacja odnosi się do zaangażowania utrzymującego się, to jest pozbawionego kreatywnych zachowań pracowników. „Zaangażowanie normatywne nie tworzy wartości dodanej dla organizacji. Pracownicy pozostają w firmie jedynie przez wzgląd na przymus, aby np. odpracować szkolenie, kursy doszkalające bądź spłacić zaciągniętą pożyczkę. Ich zaangażowanie jest zauważalne jedynie w wykonywanych przez

<sup>19</sup> B. Bugdol, *Wartości...*, *op.cit.*, s. 85.

<sup>20</sup> D.P. Schulz, S.E. Schulz, *Psychologia a wyzwania dzisiejszej pracy*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2002, s. 318.

nich zadaniach, przy jednoczesnym aktywnym poszukiwaniu innego miejsca pracy”<sup>21</sup>.

Zasadniczym celem zarządzania kapitałem ludzkim jest zatem osiągnięcie stanu zaangażowania pracowników na poziomie efektywnym. Pracownicy osiągają wtedy wysoki poziom wyników, a swoim przykładem mobilizują innych do podobnych działań. Ponadto wykazują oni małą absencję w pracy oraz wysoką stabilizację, promują organizację w otoczeniu zewnętrznym i pozytywnie wpływają na zadowolenie klientów<sup>22</sup>. Zaangażowani pracownicy, którzy nie dostają od organizacji niezbędnego i właściwego wsparcia, z łatwością ulegną wypaleniu zawodowemu, stają się sfrustrowani, aż w końcu odejdą z firmy.

## Zakończenie

Utrzymanie zaangażowania pracowników powinno być dla przedsiębiorstwa priorytetowe, należy jednak pamiętać, że nie wszystko zależy tylko od pracodawcy. Zaangażowanie załogi kształtowane jest bowiem przez wiele czynników i nie na wszystkie pracodawcy mają gotowe rozwiązania i wpływ.

Poszukiwanie możliwości zwiększenia zaangażowania pracowników, jako stanu, który jest korzystny dla organizacji, oraz badanie skutków słabego zaangażowania ma sens wtedy, gdy obie strony (pracownik i pracodawca) zamierzają kontynuować współpracę i rozwijać ją w przyszłości, a więc gdy ta relacja jest stała (umowa o pracę na czas nieokreślony) i pracodawcy zależy na tym, aby pracownik nie szukał innego miejsca pracy.

Nie ulega wątpliwości, że w sytuacji kiedy o sukcesie organizacji decydują konkurencyjność, wydajność i innowacyjność, firmy poszukują i cenią sobie najbardziej pracowników kreatywnych, pełnych entuzjazmu, energii, i oddanych swojej pracy, chcących jednocześnie rozwoju zawodowego. Dbalność o dobre wzajemne relacje i zaangażowanie, staje się nie tylko elementem dbałości o wizerunek firmy, ale również jest warunkiem wpływającym na ostateczne rezultaty organizacji.

## Bibliografia

- Armstrong M., *Zarządzanie wynagrodzeniami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.  
Bugdol B., *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii i zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2006.  
Burkiewicz M., *Rola zaangażowania pracowników w strategii zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Pret, Warszawa 2003.

<sup>21</sup> B. Buzowska, *Zarządzanie przez...*, *op.cit.*, s. 70.

<sup>22</sup> M. Juchnowicz, *Zaangażowanie...*, *op.cit.*, s. 42–43.

- Buzowska B., *Zarządzanie przez zaangażowanie pracowników wyzwaniem dla kadry kierowniczej jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3.
- Chursin A., Makarov J., *Management of Competitiveness – Theory and Practice*, Springer International Publishing, Switzerland 2015.
- Juchnowicz M., *Zaangażowanie pracowników. Sposoby oceny i motywowania*, PWE, Warszawa 2012.
- McGee R., Rennie A., *Budowanie zaangażowania pracowników. Zestaw narzędzi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Markos S., Seridevi M., *Employee Engagement: The key to improving performance*, „International Journal of Business and Management” 2010, Vol. 5, No 12, [www.myopinionatbesix.com/BesixSurvey/Besix-Survey-/pdf/4-Emplyee-engagement-The-key-to-improving-Preformance.pdf](http://www.myopinionatbesix.com/BesixSurvey/Besix-Survey-/pdf/4-Emplyee-engagement-The-key-to-improving-Preformance.pdf).
- Mikuła B., *Organizacje oparte na wiedzy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.
- Schulz D.P., Schulz S.E., *Psychologia a wyzwania dzisiejszej pracy*, PWN, Warszawa 2002.
- Teorie postaw*, S. Nowak (red.), Wydawnictwo PWN, Warszawa 1973.
- Wójcik M., *Zaangażowany poszukiwany*, „Personel i Zarządzanie” 2009, nr 1.

---

Mirosław Szcześniak – mgr, słuchacz Seminarium Doktoranckiego w Zakładzie Psychologii Stosowanej Polskiego Uniwersytetu na Obczyźnie w Londynie.

Przemysław Czernicki

## **SZYBCIEJ, WYŻEJ, DALEJ. SKANDALE VOLKSWAGENA**

**Jack Ewing**

**Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2017, ss. 384**



Niewątpliwie do najważniejszych problemów współczesnej branży motoryzacyjnej należy zaliczyć kłopoty wizerunkowe największych koncernów samochodowych, będące konsekwencją oszukańczych praktyk ich właścicieli lub menedżerów. Pozostając pod presją toczącego się na globalnym rynku nieustannego wyścigu konkurencyjnego o zdobywanie klientów oraz wymagań inwestorów, władze tych firm zmierzają do przedstawienia jak najlepszych wyników finansowych

bądź do ukrycia swoich błędów i nietrafionych decyzji. Jest to efektem niezwykle, jak się okazuje, destrukcyjnego wpływu „kultury sukcesu za wszelką cenę”. Prowadzi to do popełniania rozmaitych przestępstw i grozi powstawaniem niewyobrażalnych konsekwencji gospodarczych.

Szczególnym szokiem dla międzynarodowej opinii publicznej było ujawnienie we wrześniu 2015 roku oszukańczych praktyk podejmowanych na przestrzeni wielu lat przez największego obecnie światowego producenta samochodów, jakim jest niemiecki Volkswagen. Skandal nadwerężył niezwykle mocno rozbudowany prestiż nie tylko powszechnie cenionego pod względem solidności czy doskonałości technicznej niemieckiego potentata samochodowego, ale zarazem również jednej z najbardziej rozpoznawalnych globalnych marek.

Niemiecki dziennikarz i europejski korespondent „New York Timesa” Jack Ewing na kartach recenzowanej książki stawia tezę, że przede wszystkim nienasycona ambicja (wręcz pycha) osób kierujących koncernem Volkswagen spowodowała, że sięgnęli oni po nielegalne metody i doprowadzili tę firmę niemal z dnia na dzień na krawędź niewyobrażalnej wręcz katastrofy. Autor opisuje jedno z największych oszustw w dziejach biznesu, które pole-



gało na celowym i świadomym manipulowaniu poziomem emitowanych do atmosfery spalin przez samochody wyprodukowane przez niemiecki koncern. Ewing wskazuje, że odbywało to się dzięki zainstalowaniu sterującego pracą silnika oprogramowania, które było w stanie wykryć miejsce, gdzie znajdował się w danej chwili samochód. Jeżeli auto było na przykład testowane na rolkach w laboratorium lub w warsztacie, to włączały się reduktory szkodliwych spalin i wykazywano brak przekroczenia norm ochrony powietrza. Z kolei w czasie jazdy po szosie wspomniane reduktory wyłączały się, w rezultacie czego auto emitowało do atmosfery szkodliwe substancje przekraczające wielokrotnie dopuszczane przez przepisy prawne normy ochrony powietrza.

Wykorzystanie do manipulowania reduktorami spalin wspomnianego oprogramowania miało służyć ekspansji koncernu Volkswagen na największym światowym rynku motoryzacyjnym, jakim są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. W celu zdobycia pozycji globalnego hegemonu motoryzacyjnego i wyprzedzenia amerykańskiej czy japońskiej konkurencji zdecydowano się na przeprowadzenie odpowiedniej kampanii marketingowej polegającej na promocji małych samochodów z wysokoprężnymi silnikami typu diesel. Aby pozytywnie odróżnić się (zwłaszcza od koncernu Toyota), zwracano uwagę na ekonomiczne zalety niemieckich aut i dbałość ich producenta o spełnienie stosunkowo wysokich wymagań amerykańskiego ustawodawcy w zakresie norm ochrony powietrza.

Co ciekawe, kłam o respektowaniu przez Volkswagen dopuszczalnych w Stanach Zjednoczonych norm emitowanych do atmosfery stężeń zadało trzech doktorantów z West Virginia University. Oszustwo wykryli podczas przejażdżki po stanie Kalifornia volkswagenem jetta combi za pomocą własnej aparatury pomiarowej. Stwierdzili, że zapewnienia o ekologicznym charakterze „czystych diesli” to manipulacja niemieckiego koncernu. Jak wykazali doktoranci, w praktyce w gazach wydechowych wyprodukowanego przez Volkswagen auta osobowego było więcej szkodliwych tlenków azotu (wywołujących ciężkie choroby, a nawet niekiedy prowadzących do śmierci) niż w spalinach ciężarówki z przyczepą.

Wyjście na światło dzienne tego typu nagannych praktyk fałszowania testów emisji spalin przez aspirującą do miana jednej z najbardziej światowych „zielonych” firm z dnia na dzień postawiło jej dalszą przyszłość pod znakiem dużej niepewności. Dotychczasowy dynamiczny rozwój został zakłócony przez pojawienie się niewyobrażalnych wcześniej problemów w postaci oburzenia (nie tylko amerykańskich) klientów, paniki inwestorów, gróźb zapłacenia ogromnych kar finansowych czy dochodzeń prowadzonych przez władze publiczne w wielu krajach. Poprawie sytuacji Volkswagena nie

mogły służyć doniesienia o stosowaniu podobnych, nagannych praktyk przez konkurencyjne koncerny samochodowe. O ile bowiem prawdą było nieprzestrzeganie norm obowiązujących w zakresie emisji spalin i wykorzystywanie luk w prawie europejskim na przykład przez General Motors, o tyle właśnie kierownictwo niemieckiej firmy w ramach kreowania pozytywnego wizerunku usilnie podkreślało swoją dbałość o respektowanie wymagań ochrony środowiska.

Niewątpliwie jednym z najciekawszych fragmentów książki jest przedstawienie dziejów Volkswagena, rozwoju od firmy mającej realizować nazistowski projekt dostawcy „samochodów dla ludu” (w rzeczywistości dostarczono zaledwie kilkaset aut dla prominentnych członków NSDAP) do powszechnie znanego koncernu motoryzacyjnego. Autor nie ukrywa, że na początku u podstaw tego sukcesu legło wykorzystanie bliskiej znajomości założyciela i konstruktora Ferdinanda Porschego z Hitlerem, którego poparcie umożliwiło w praktyce realizację konstruktorskich ambicji twórcy przedsiębiorstwa. Jack Ewing wspomina też o formułowanych pod adresem Porschego podejrzaniach dotyczących kopiowania prototypu czeskiego samochodu marki Tatra oraz wskazuje na złowrogą rolę, jaką w zakresie kreowania ekonomicznej potęgi Volkswagena w latach II wojny światowej odgrywało bezwzględne wykorzystywanie pracy robotników przymusowych i więźniów obozów koncentracyjnych (w tym obywateli polskich) w większym stopniu niż przez inne niemieckie koncerny. Mało chwalebny jest także niezwykle aktywny udział tej firmy w napędzaniu wojennej maszyny Trzeciej Rzeszy przez wytwarzanie na potrzeby Wehrmachtu całego wachlarza wyrobów umożliwiających prowadzenie wojny – od samochodów, przez kuchnie polowe, miny lądowe aż po części do osławionych rakiet V-1 czy pancernych (ręczne granatniki przeciwpancerne).

Co ciekawe, tuż po wojnie kierownictwu koncernu nie tylko udało się uniknąć poniesienia odpowiedzialności za wspomniane czyny, ale również za sprawą brytyjskich zarządców położono wówczas podwaliny pod dzisiejszą globalną potęgę firmy. Dążąc w pierwszej kolejności do zaspokojenia potrzeb własnej armii, Brytyjczycy uruchomili wówczas ponownie produkcję, a sprawne kierownictwo angielskiego menedżera spowodowało, że szybko przekroczyła ona przedwojenny poziom. Co więcej, dzięki zachowaniu w całości urządzeń, niewielkim zniszczeniom wojennym czy utworzeniu własnej sieci dilersko-serwisowej firma z niemieckiego Wolfsburga udanie rozpoczęła okres swojej międzynarodowej ekspansji. W rezultacie aktywnie uczestniczący w zimnowojennym wyścigu wolnorynkowego kapitalizmu z sowieckim komunizmem Volkswagen pod wieloma względami stał się wręcz synonimem zachodniemieckiego cudu gospodarczego, a dynamicz-

ny rozwój eksportu wyrobów firmy przyczynił się do odbudowy nadszarpniętej popieraniem Hitlera międzynarodowej pozycji narodu niemieckiego.

Podbój zagranicznych rynków zbytu umożliwił przede wszystkim niezwykle praktyczny, solidny i dostępny dla przedstawicieli klasy średniej model Kdf-Wagen (znany powszechnie jako „garbus”). Samochód ten stał się z czasem tak popularny (także na pozaeuropejskich rynkach, w tym dzięki rozwijaniu jego produkcji na kontynencie amerykańskim), że stał się wręcz modelem wszechczasów, detronizując pod względem liczby sprzedanych egzemplarzy osławiony Model T Forda.

Rodzimych zwolenników prymatu sektora prywatnego w gospodarce zapewne zdziwi fakt, że największe swoje sukcesy najpotężniejszy światowy koncern motoryzacyjny święcił w dobie sprawowania nad nim kontroli przez okupacyjne władze brytyjskie oraz przez rząd zachodnioniemiecki. Po rezygnacji przez władze centralne z bezpośredniego wywierania wpływu na losy Volkswagena (jedynie dwa miejsca w radzie nadzorczej zachowały władze Dolnej Saksonii) rozpoczyna się najtrudniejszy okres w historii rozwoju tej firmy. Autor recenzowanej publikacji pisze, był to czas naznaczony licznymi błędami organizacyjnymi bądź koncepcyjnymi kierownictwa niemieckiej grupy motoryzacyjnej, a także niekiedy kończącymi się różnymi postępowaniami prokuratorskimi czy procesami sądowymi, skandalami o charakterze finansowym i obyczajowym (w postaci licznych nadużyć, przejawów korupcji lub finansowania dla menedżerów oraz przedstawicieli załogi orgiastycznych imprez).

Ewing wskazuje na piętrzące się przed koncernem z Wolfsburga liczne zagrożenia i wyzwania rozwojowe, a także na źle wpływające na kondycję tej firmy rozmaite personalne rozgrywki lub przetasowania kierownictwa. Autor podkreśla, że mimo dominowania w chwili obecnej na światowym rynku rentowność i wydajność produkcyjna Volkswagena przedstawia się gorzej niż jego konkurentów (w szczególności sprzedającej niewiele mniej aut Toyoty). W dodatku w skali globalnej niemiecki koncern niebezpiecznie uzależnił się od zysków wypracowywanych przez znajdujące się w posiadaniu tej grupy kapitałowej luksusowe auta Audi i Porsche. W takiej sytuacji kierownictwo Volkswagena zdecydowało się na ekspansję na rynek północnoamerykański, jednakże skandal spalinowy okazał się początkiem wizerunkowej katastrofy stawiającej pod dużym znakiem zapytania równie pomyślny jak w minionych dziesięcioleciach rozwój niemieckiej grupy motoryzacyjnej.

Przedstawiając kulisy problemów trapiących czołowy koncern naszych zachodnich sąsiadów, Jack Ewing zdaje się stawiać niepokojącą diagnozę dotyczącą stanu współczesnej kultury korporacyjnej oraz konsekwencji

wynikających z bezwzględnej rywalizacji między największymi światowymi koncernami. Możliwość przemyślenia tych zagadnień przemawia za wysnuciem przypuszczenia, że recenzowana książka może stanowić fascynującą lekturę nie tylko dla czytelników zainteresowanych stanem współczesnego sektora motoryzacyjnego, lecz także dla osób starających się śledzić dokonujące się przemiany gospodarki światowej.

---

Przemysław Czernicki – dr, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

Dariusz Telep  
Patrik Zubczyński

## **ANTROPOGENICZNE ZAGROŻENIA ŚRODOWISKA NATURALNEGO**

### **Nieodnawialne źródła energii w Polsce**

Ziemia oferuje wiele surowców nieodnawialnych. Do grupy tej zalicza się wszystkie paliwa kopalne: węgiel brunatny, węgiel kamienny, ropę naftową, gaz ziemny, torf. Zasobów naturalnych nie można ponownie wykorzystać. Pokłady ropy naftowej, gazu ziemnego czy węgla tworzyły się z osadów zawierających duże ilości związków organicznych, w dogodnych warunkach środowiska przez setki milionów lat.

Na terenie Polski występują paliwa kopalne w różnych ilościach. Jest dużo węgla kamiennego i brunatnego. Zasoby ropy naftowej oraz gazu ziemnego nie są w pełni wykorzystywane ze względu na duże koszty wydobycia.

Węgiel kamienny jest głównym surowcem Polski. Wydobywany jest metodą głębinową, a jego pokłady pochodzą z karbonu. Największe zasoby znajdują się na Górnym Śląsku i w Zagłębiu Lubelskim (okolice Łęcznej). Niewielkie pokłady znajdują się okolicach Chełma i Hrubieszowa. Aktualnie w Polsce jest 28 aktywnych kopalni węgla.

Węgiel brunatny ma mniejszą kaloryczność niż węgiel kamienny, jest wydobywany i wykorzystywany jako paliwo w pobliskich elektrowniach, gdyż jego transport nie jest opłacalny. Surowiec ten wydobywany jest metodą odkrywkową. Złóża węgla brunatnego występują w zagłębiach: bełchatowskim, turowskim i konińskim.

Największe zasoby ropy naftowej zlokalizowane są w zachodniej (okolice Gorzowa Wielkopolskiego i Świebodzic) oraz południowo-wschodniej części Polski (Jasło, Gorlice, Krosno, Sanok). Złóża ropy naftowej występują także na północy Polski w okolicach miejscowości: Karlino, Wysoka Kamińska, Kamień Pomorski. Pokłady tego surowca pochodzą z neogenu (trzeciorzęd), permu i dewonu<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Strona: [www.pgi.gov.pl](http://www.pgi.gov.pl), dostęp: 23.11.2017 r.

Gaz ziemny wydobywany jest w południowo-wschodniej części Polski w okolicach Przemyśla, Sanoka, Gorlic. Złoża tego surowca występują także w zachodniej i północno-zachodniej części Polski.

Wartość geologicznych oraz zagospodarowanych zasobów surowców na koniec 2012 roku przedstawiono w tabeli 1, a w 2016 roku – w tabeli 2.

**Tabela 1. Zasoby złóż surowców nieodnawialnych w Polsce według stanu na 31 grudnia 2012 roku**

Lp.	Rodzaj surowca	Zasoby geologiczne (mln ton)	Zasoby zagospodarowane (mln ton)	Ilość złóż
1.	węgiel brunatny	22 583,83	1590,76	90
2.	węgiel kamienny	48 225,61	19 130,59	146
3.	ropa naftowa	24,96	24,47	84
4.	gaz ziemny*	137,84	115,11	285

\*Gaz ziemny w jednostce mld m<sup>3</sup>

Źródło: M. Szuflicki, A. Malon, M. Tyimiński (red.), *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 XII 2012 r.*, Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 2013.

**Tabela 2. Zasoby złóż surowców nieodnawialnych w Polsce według stanu na 31 grudnia 2016 roku**

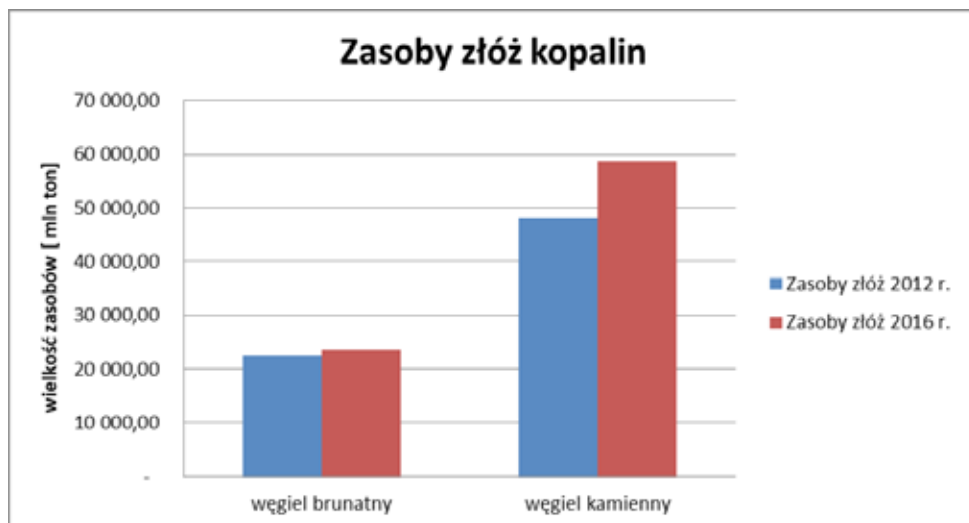
Lp.	Rodzaj surowca	Zasoby geologiczne (mln ton)	Zasoby przemysłowe (mln ton)	Ilość złóż
1.	węgiel brunatny	23 451,13	1353,65	91
2.	węgiel kamienny	58 578,44	22 221,58	157
3.	ropa naftowa	22,03	21,47	86
4.	gaz ziemny	119,72	98,21	293

\*Gaz ziemny w jednostce mld m<sup>3</sup>

Źródło: [www.geoportal.pgi.gov.pl](http://www.geoportal.pgi.gov.pl), dostęp: 26.11.2017 r.

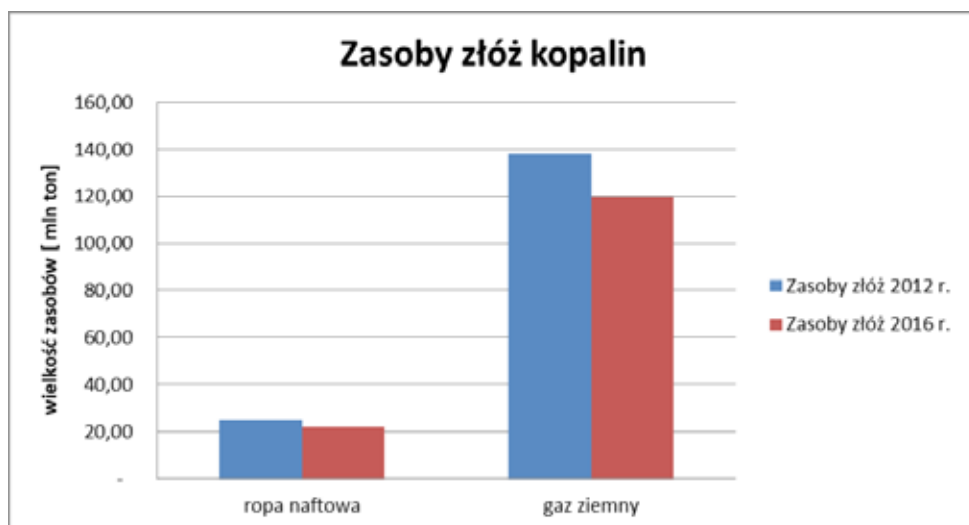
Porównanie zasobów węgla kamiennego i brunatnego w Polsce w latach 2012 i 2016 przedstawiono na rys. 1. Wynika z niego, że rosną zasoby węgla brunatnego – o około 4%, węgla kamiennego – o 18%.

Porównanie zasobów ropy naftowej oraz gazu ziemnego w Polsce w latach 2012 i 2016 przedstawia rys. 2. Zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego w porównywanych latach zmalały odpowiednio o około 13 i 15%.



Rys. 1. Porównanie zasobów węgla brunatnego i kamiennego w Polsce w latach 2012 i 2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Szuflicki, A. Malon, M. Tyimiński (red.), *Bilans zasobów...*, *op.cit.*; [www.geoportal.pgi.gov.pl](http://www.geoportal.pgi.gov.pl).



\*gaz ziemny w jednostce mld m<sup>3</sup>

Rys 2. Porównanie zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego w Polsce w latach 2012 i 2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Szuflicki, A. Malon, M. Tyimiński (red.), *Bilans zasobów...*, *op.cit.*; [www.geoportal.pgi.gov.pl](http://www.geoportal.pgi.gov.pl).

## Oddziaływanie surowców kopalnianych na środowisko

Surowce kopalniane w swojej przemianie uwalniają szkodliwe gazy, między innymi dwutlenek węgla. Są łatwe do wydobycia i stosowania jako paliwo energetyczne. Ich zaletą jest również łatwość poszukiwania i opracowania technologii wydobycia.

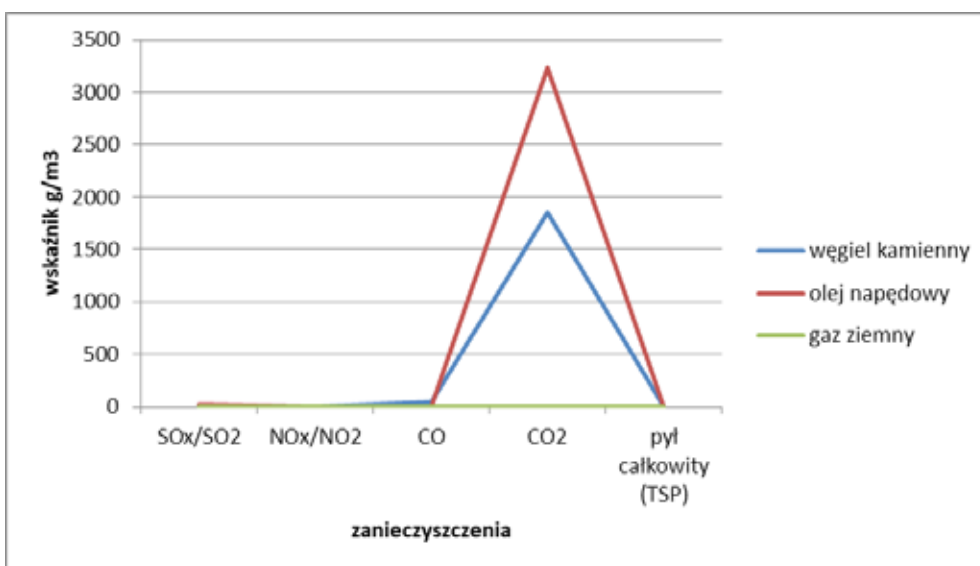
Wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych ma jednak wiele wad. Po pierwsze, wydobycie na masową skalę oznacza, że taka forma pozyskania energii szybko się skończy. Po drugie, spalanie paliw kopalnych powoduje zanieczyszczenie środowiska. Po trzecie, wydobycie surowców nieodnawialnych wiąże się z zagospodarowaniem dużej przestrzeni pod kopalnie, szyby naftowe lub zbiorniki. Wpływa to na zmianę powierzchni i ukształtowania otaczającego terenu. Cierpi na tym pobliski ekosystem, rozumiany jako zespół organizmów stanowiących biocenozę wraz z biotopem, czyli środowiskiem zajmowanym przez organizmy. W związku z poszerzającym się terenem potrzebnym do wydobywania surowców, zwierzęta muszą zmienić swoje naturalne siedliska bądź obszary łowieckie. Zmiana tak wrażliwego układu, jakim jest ekosystem, może spowodować wyginięcie wielu gatunków zwierząt i roślin. Po czwarte, proces wydobycia surowca zwiększa ryzyko katastrofy w środowisku. Każda awaria może doprowadzić do skażenia środowiska naturalnego, ograniczenia dostępu do wody, wymierania świata zwierząt i roślin. Doskonałym przykładem jest awaria odwiertu jednego z koncernów w Zatoce Meksykańskiej w 2010 roku. Według szacunków na skutek awarii wyciekło do środowiska naturalnego około 5 mln baryłek ropy (około 795 000 000 m<sup>3</sup>), co spowodowało zniszczenie kilkuset kilometrów wybrzeża, śmierć milionów stworzeń oraz stratę dużej ilości ropy<sup>2</sup>.

Mając w zasięgu paliwa kopalne, można wybrać takie, które są mniej szkodliwe dla środowiska, np. gaz ziemny wydzielający mniej szkodliwych produktów w procesie spalania. Potwierdzają to wskaźniki jednostkowe emisji zanieczyszczeń określone w jednostce g/m<sup>3</sup> dla węgla kamiennego, oleju napędowego oraz gazu ziemnego dla kotła o nominalnej mocy  $\leq 0,5$  MW, które przedstawiono na rys. 3.

Wartości wskaźników zanieczyszczeń powstających podczas spalania paliw w kotłach o małej mocy (do 0,5 MW) przedstawiono w tabeli 3, a wartość zanieczyszczeń w tych paliwach przedstawiono w tabeli 4.

<sup>2</sup> M. Pignot, B. Szadkowski, *Wyciek ropy naftowej do wód Zatoki Meksykańskiej w 2010 r. – analiza katastrofy w zakresie bezpieczeństwa technicznego i zagrożenia środowiska naturalnego*, Instytut Technologii Polimerów i Barwników, Wydział Chemiczny, Politechnika Łódzka, Łódź 2016.





**Rys. 3.** Wskaźniki jednostkowe emisji zanieczyszczeń określone w jednostce g/m<sup>3</sup> dla węgla kamiennego, oleju napędowego oraz gazu ziemnego

Źródło: *Wskaźniki zanieczyszczeń ze spalania paliw. Kotły o nominalnej mocy cieplnej do 5 MW*, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Warszawa 2015.

**Tabela 3.** Wskaźniki jednostkowe emisji zanieczyszczeń określone w jednostce g/m<sup>3</sup> dla węgla kamiennego, oleju napędowego i gazu ziemnego dla kotła o nominalnej mocy cieplnej ≤0,5 MW

Zanieczyszczenie	Wskaźnik emisji [g/m <sup>3</sup> ]		
	Węgiel kamienny	Olej napędowy	Gaz ziemny
tlenki siarki (SO <sub>x</sub> /SO <sub>2</sub> )	16 000 x s	20 359,2 x s	0,002 x s
tlenki azotu (NO <sub>x</sub> /NO <sub>2</sub> )	2200	2395,2	1,52
tlenek węgla (CO)	45 000	682,632	0,3
dwutlenek węgla (CO <sub>2</sub> )	1 850 000	3 233 520	2000
pył zawieszony całkowity (TSP)	10 000 x Ar	407,184	0,0005

gdzie:

Ar – zawartość popiołu (%)

s – zawartość siarki (%)

Źródło: *Wskaźniki zanieczyszczeń ze spalania paliw...*, op.cit.

Tabela 4. Zawartość wybranych zanieczyszczeń w paliwach kopalnych

Rodzaj zanieczyszczeń	Zawartość zanieczyszczeń w paliwie		
	Gaz ziemny wysokometanowy	Ropa naftowa	Węgiel
Popiół (związki nieorganiczne)	–	0–0,4% mas.	7–30% mas.
Związki siarki (przeliczenie na siarkę)	10 ppm	0,1–4% mas.	0,4–2,5% mas.
Związki azotu (przeliczenie jako azot)	–	0,01–1% mas.	do 0,6% mas.
Metale (w przeliczeniu na metale) mg/MJ			
chrom	<0,003	0,6–1,2	120–1800
rtęć	<0,004	0,09–0,16	400
kadm	<0,04	0,2–0,7	400
nikiel	–	–	320–3200
ołów	<0,006	3,0–25	1200–4000
wanad	<0,006	2–1300	320–6000

Źródło: J. Molenda, K. Steczko, *Ochrona środowiska w gazownictwie i wykorzystaniu gazu*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2000.

Wielkość emisji zanieczyszczeń powietrza jako produktów spalania paliw kopalnych zależy także od zawartości zanieczyszczeń w samych paliwach. Porównanie takich paliw, jak gaz ziemny, ropa naftowa, węgiel, wskazuje, że gaz ziemny jest bardziej przyjazny środowisku naturalnemu ze względu na mniejszą zawartość zanieczyszczeń.

Istotną wadą gazu jest jego nieodnawialność. W 2015 roku w Polsce odkryto duże złoża gazu łupkowego. Jest to odmiana gazu ziemnego, różni je tylko występowanie w innych miejscach w ziemi. Gaz zawarty w skale macierzystej, gdzie powstał, to gaz ziemny z łupków (gaz łupkowy). Natomiast gaz występujący w innym miejscu niż jego skała macierzysta, z której powstał, jest tradycyjnym gazem ziemnym.

Wydobycie surowców powoduje zagrożenie awariami przemysłowymi na wodzie i na lądzie. Każda ingerencja w środowisko jest niebezpieczna, ponieważ wydobycie gazu, ropy lub węgla wiąże się z powstawaniem odwiertów bądź wykopalisk podziemnych, co może doprowadzić do wielu niechcianych skutków ubocznych, takich jak naruszenie warstwy hydrogeologicznej, deformacja terenów, naruszenie infrastruktury wokół terenu, zniszczenie roślinności<sup>3</sup>.

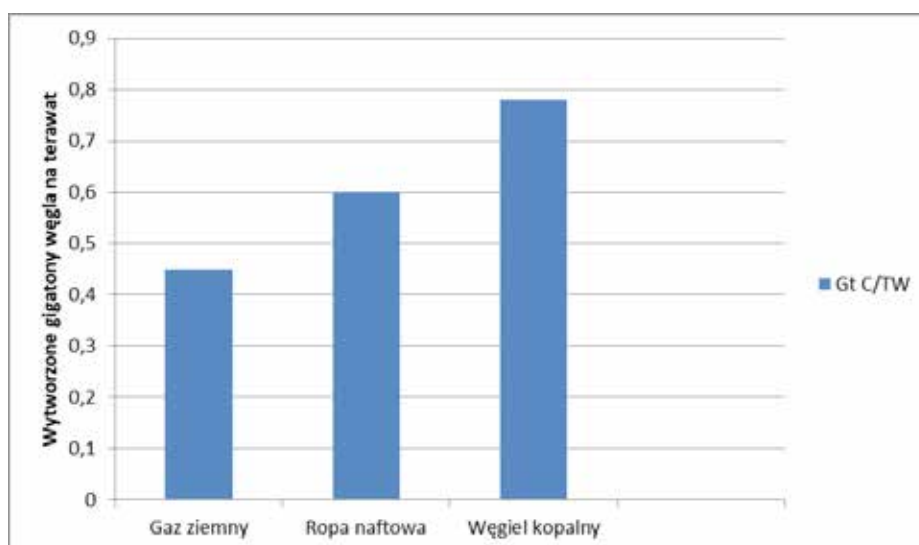
<sup>3</sup> J. Molenda, K. Steczko, *Ochrona środowiska w gazownictwie i wykorzystaniu gazu*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2000.

Gaz ziemny jest bardziej przyjazny środowisku, gdyż podczas jego spalania jest wydzielana niewielka ilość zanieczyszczeń, takich jak związki siarki, azotu czy metali. Poszczególne wartości uwalnianych zanieczyszczeń przedstawiono w tabeli 4. Wydzielana ilość zanieczyszczeń przez gaz ziemny jest znikoma w porównaniu z ropą naftową i węglem.

Zastosowanie gazu w komunikacji jest jednym z kilku sposobów poprawy stanu czystości atmosfery. Możemy wyróżnić jeszcze kilka innych rozwiązań, takich jak silniki elektryczne czy napędzane wodorem.

Używanie instalacji gazowych w pojazdach z silnikiem benzynowym lub Diesla jest dużym krokiem w kierunku poprawy jakości powietrza w dużych aglomeracjach. Gaz ziemny ma praktycznie stałą jakość i temperaturę spalania. Spalanie jest prawie całkowite i wynosi 85–95%, co jest niezwykle ważne, gdyż nie tracimy energii. Najważniejszą jego zaletą jest spalanie bez tworzenia się dymu, sadzy i popiołu<sup>4</sup>.

Ilość wytwarzanych przez paliwa kopalne gigaton ( $10^9$  tony) węgla na terawat ( $10^{12}$  wata) energii ilustruje rys. 4.



Rys. 4. Wytworzenie węgla ze spalania wybranych paliw kopalnych, na każdy wat energii

Źródło: J. Molenda, K. Steczko, *Ochrona środowiska w gazownictwie...*, op.cit.

Wykres wskazuje, że na każdy wytworzony wat energii z gazu ziemnego przypada mniej wytwarzanego węgla, w porównaniu z energią wytworzoną ze spalania ropy naftowej i węgla kopalnego<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

## Gospodarka leśna a degradacja środowiska

Nadmierna wycinka drzew i krzewów prowadzi do pustynnienia obszarów. Powiększanie się „betonowych dżungli”, czyli rozrost zabudowy mieszkaniowej i przemysłowej, jest poważnym zagrożeniem dla regionalnego ekosystemu. W wyniku nadmiernej wycinki drzew zwierzęta tracą naturalną przestrzeń życiową, co w konsekwencji prowadzi do ustępowania lub zmniejszenia liczebności gatunków leśnych, a także do zmniejszania różnorodności biologicznej na zdegradowanych obszarach<sup>6</sup>.

Destrukcyjną działalność człowieka polegającą na wycince drzew spowodowanej rozwojem przemysłu widać na przykładzie Amazonii, która w ciągu kilku lat zmieniła się z lasu równikowego niemal w sawannę. Obszary niegdyś leśne zostały przeznaczone pod uprawę soi lub innych roślin czy wypas bydła.

Brak drzewostanów powoduje, że zanieczyszczenia zawarte w powietrzu przedostają się na powierzchnię gleby w postaci opadów lub suchych odpadów. Następnie wnikają w głąb gleby, co prowadzi do jej zakwaszenia (wymywania zasadowych kationów wapnia, magnezu, potasu i sodu zawartych w glebie) oraz eutrofizacji. Zakwaszenie to jeden z głównych czynników ograniczających uprawę ziemi. Przyczyniają się do niego zarówno czynniki klimatyczno-glebowe, jak i działalność człowieka. Proces ten występuje głównie na obszarach, na których odnotowywane są duże opady deszczu, najczęściej na obszarach górzystych<sup>7</sup>.

Długotrwały brak opadów atmosferycznych może doprowadzić do rozluźnienia systemu korzeniowego drzew, a w konsekwencji do ich łamania. Wysokie temperatury wpływają niekorzystnie na roślinność. Około 25% leków produkowanych jest z roślin i lasów pochodzących z lasów deszczowych. Konsekwencją długo utrzymujących się okresów suszy czy wycinania lasów bądź roślinności może być niedobór leków pochodzenia roślinnego. W ślad za tym obserwuje się wzrost zachorowań, a w ostateczności wzrost śmiertelności. Niewątpliwie brak dostępu do leków spowoduje wzrost cen medykamentów. Przykładem takich leków są maści rozgrzewające, pastylki łagodzące ból w jamie ustnej (ziołowe) i wiele innych<sup>8</sup>.

Negatywnym skutkiem wycinania lasów jest ograniczona produkcja tlenu stanowiącego podstawę egzystencji człowieka. Podczas wycinania oraz wypalania lasów dochodzi do wydzielania ogromnych ilości dwutlenku wę-

<sup>6</sup> P. Jadczyk, *Przyrodnicze skutki wielkoobszarowego zamierania lasu w Sudetach Zachodnich*, „Environment Protection Engineering” 2009, vol. 35, nr 1.

<sup>7</sup> T. Filipek, M. Skowrońska, *Aktualnie dominujące przyczyny oraz skutki zakwaszania gleb użytkowanych rolniczo w Polsce*, „Acta Agrophysica” 2013, t. 20, nr 2.

<sup>8</sup> Strony: [www.rain-tree.com](http://www.rain-tree.com), dostęp: 15.12.2017 r., [www.medicinehunter.com](http://www.medicinehunter.com), dostęp: 15.12.2017 r.

gła. Szacuje się, że jest to około 20–23% rocznej emisji. Według badań w ciągu sekundy wycina się około jednego ara lasów, rocznie są to już 34 mln arów, czyli mniej więcej kraj wielkości Grecji. Krajowe plany wzrostu obszarów zalesienia są narzędziem zapobiegającym wylesieniu. Z roku na rok planuje się wzrost powierzchni lasów. Wartość zalesiania w przybliżeniu wynosi 26 mln arów na całym świecie<sup>9</sup>.

Oprócz wycinki lasów szkodliwy wpływ na ekosystem leśny ma porzucanie odpadów. W lasach blisko osiedli oraz domów jednorodzinnych można natknąć się na worki z odpadami bądź z innymi substancjami trującymi środowisko. Jak podaje Główny Urząd Statystyczny w opracowaniu *Infrastruktura komunalna 2016 r.*, na koniec roku odnotowano istnienie 1968 dzikich wysypisk (miejsc porzucenia odpadów). Zlikwidowanych zostało aż 15 289 takich miejsc, z czego 87% znajdowała się w miastach. Z roku na rok liczba zlikwidowanych dzikich wysypisk wzrasta. Porównując lata 2015 i 2016, ogólna liczba zlikwidowanych wysypisk wzrosła o około 6,8%<sup>10</sup>.

Powierzchnia lasów na przestrzeni ostatnich 300 lat zmieniła się diametralnie. W 1772 roku powierzchnia lasów na terytorium Polski wynosiła 31 700 tys. hektarów. Wartość ta po drugiej wojnie światowej zmalała do około 6500 tys. hektarów. Przez 150 lat lasy zmniejszyły swoją powierzchnię pięciokrotnie. Warto jednak mieć na względzie, że przez ostatnie 150 lat na skutek wojen i rozbiorów Polska utraciła cenne powierzchnie leśne. Od roku 1946 nasz kraj stara się odbudowywać gospodarkę leśną.

W latach 1946–2007 powierzchnia polskich lasów wzrosła o około 3000 tys. hektarów. Powierzchnia lasów państwowych w tym samym okresie wzrosła o 1500 tys. hektarów. Rzeczywisty przyrost powierzchni lasów był jednak znacznie większy ze względu na wyłączenie prawie 200 tys. hektarów na rzecz parków narodowych oraz oddanie w celach nierolniczych oraz nieleśnych około 90 tys.<sup>11</sup> W 2016 roku powierzchnia lasów wynosiła 9215 tys. hektarów, co w odniesieniu do roku 2007 (dane zawarte w tabeli 5 dla roku 2007 to 9254,6 tys. hektarów) oznacza spadek o około 40 tys. hektarów<sup>12</sup>.

Lesistość Polski w podziale na poszczególne województwa w 2016 roku przedstawia rys. 5, lesistość Polski w latach 1946–2007 przedstawia rys. 6. Lesistość w Polsce wzrosła na przestrzeni ostatnich sześciu dekad. W 1946 roku

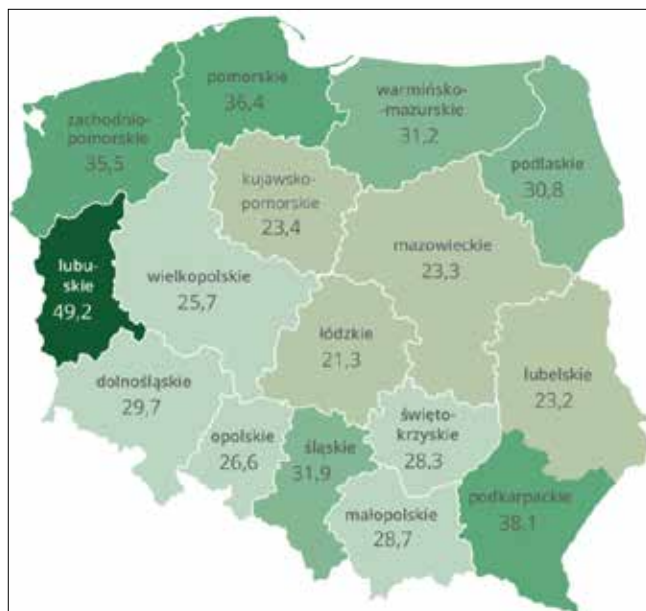
<sup>9</sup> A. Gore, *Nasz wybór. Plan przewyższenia kryzysu klimatycznego*, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2010.

<sup>10</sup> *Przemysł wydobywczy: błogosławieństwo czy przekleństwo. Oddziaływanie przemysłu górniczego na środowisko przyrodnicze*, Friends of the Earth Europe, Friends of the Earth Netherlands, CEE Bankwatch Network 2007, [https://bankwatch.org/documents/extractives\\_development\\_PL.pdf](https://bankwatch.org/documents/extractives_development_PL.pdf).

<sup>11</sup> *Lasy w Polsce 2016*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2016.

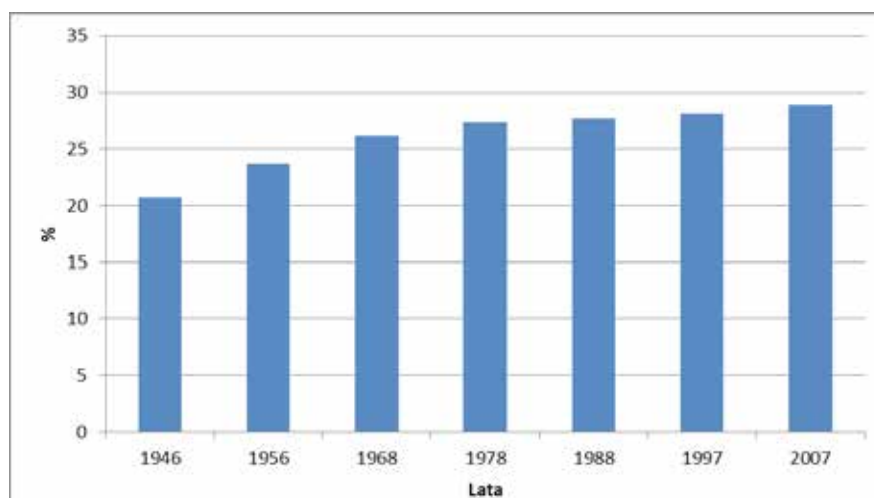
<sup>12</sup> *Ibidem*.

wynosiła ona jedynie 20,8%. Można zauważyć, że w ciągu pierwszych 30 lat lesistość wzrastała co 10 lat o 3 p.p. Po roku 1978 wzrost ten został zahamowany do około 1 p.p. W 2016 roku lesistość Polski wynosiła około 29,5%, co na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat daje zbliżoną wartość wzrostu o 0,6 p.p.



**Rys. 5. Lesistość lasów Polski z podziałem na województwa w 2016 roku**

Źródło: *Lasy w Polsce 2016*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2016.



**Rys. 6. Lesistość Polski w latach 1946–2007**

Źródło: Z. Rozwałka, *Leśna statystyka 1997–2007*, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa 2010.

W Polsce wyróżnia się dwa typy drzew: iglaste i liściaste. Od prawie wieku dominują lasy iglaste. W ciągu 60 lat ich liczba zmalała o niecałe 8% na korzyść gatunków liściastych. Drzewa liściaste systematycznie zwiększają swój udział. W 2007 roku udział gatunków liściastych wyniósł 23,6%<sup>13</sup>.

Podstawowe funkcje lasów to:

- 1) naturalne;
- 2) przyrodnicze;
- 3) ochronne;
- 4) społeczne;
- 5) produkcyjne<sup>14</sup>.

Ad 1. Lasy pełnią bardzo ważną rolę w cyklu węglowym na Ziemi. Absorbują węgiel, który pochłaniany jest z powietrza. Następnie jest on kumulowany w drzewach oraz w glebie. Proces ten jest możliwy dzięki fotosyntezie. W ciągu dnia promienie słoneczne docierają do liści, które pobudzają mitochondria do pracy. Cząsteczka dwutlenku węgla jest pochłaniana przez mitochondrium, gdzie zachodzi proces chemiczny. W wyniku tego działania węgiel zostaje wchłonięty w strukturę drzewa, a cząsteczka tlenu jest uwalniana z powrotem do atmosfery. Węgiel jest w stanie hibernacji do momentu zaburzenia tej przemiany – ścięcia lub podpalenia drzewa. Od tego procesu pochodzi nazwa „zielone płuca”. Istotnym procesem zachodzącym w drzewach jest cykl Calvina. W chloroplastach ma miejsce proces fotolizy, w którym cząsteczki wody są poddawane obróbce, ponieważ lotna cząsteczka H<sub>2</sub>O jest rozbijana na pierwiastki pierwsze – wodór i tlen. Następnie w wyniku reakcji chemicznej wody oraz CO<sub>2</sub> otrzymujemy trzy składniki: tlen w czystej postaci, cukry oraz węgiel. Jest to jeden z najważniejszych procesów, które umożliwiają egzystencję ludzi<sup>15</sup>.

Ad 2. Lasy są siedliskiem organizmów żywych. Powstawanie wielu siedlisk zwierząt lub roślin jest bardzo korzystne dla środowiska naturalnego. Zwierzęta zamieszkujące lasy pomagają utrzymać właściwy cykl biologiczny, np. dzięcioły, które dbają o drzewa i walczą z insektami – kornikami.

Ad 3. Lasy mają bardzo duży wpływ na klimat zarówno lokalny, jak i globalny, stanowią naturalną zaporę zapobiegającą erozji gleb, osuwiskom, lawinom błotnym. Stanowią też centralny element w regulacji obiegu wody w przyrodzie, a także zapobiegają powodziom.

Ad 4. Kompleksy leśne wywierają pozytywny wpływem na zdrowie i rekreację społeczeństwa. W dzisiejszych czasach chęć rozwoju i kariery powo-

---

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> S. Lewak, *Fizjologia roślin: wprowadzenie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

duże, że większość czasu spędzamy w pracy, poza naturalnym środowiskiem. Wywołuje to złe samopoczucie u większości ludzi, a w konsekwencji – depresję. Lasy działają odprężająco, refleksyjnie i kojąco.

Ad 5. Funkcje produkcyjne mają odzwierciedlenie pozytywne i negatywne. Pozytywne to gospodarka łowiecka, która wzbogaca naszą dietę o dziczyznę oraz zmniejsza szkody wyrządzane przez zwierzynę łowną. Wadą funkcji produkcyjnej jest wycinka lasu, wiele gałęzi produkcyjnych używa drewna do wytworzenia swoich produktów. Są to między innymi meble, belki podporowe, papier.

Niszcząc lasy, ludzie pozbawiają się ich dobroczynnych funkcji i wpływu na polepszenie jakości życia. Zniszczyć jest łatwo, lecz odbudowa drzewostanu trwa latami. Dbłość o środowisko naturalne jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed ludzkością. Alternatywy nie ma.

## Bibliografia

- Archer D., *Globalne ocieplenie. Zrozumieć prognozę*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Gore A., *Nasz wybór. Plan przezwyciężenia kryzysu klimatycznego*, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2010.
- Lewak S., *Fizjologia roślin: wprowadzenie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Majewska K., *Krajowy Program Ochrony Powietrza „Misja-Emisja”. Niska emisja – poważny problem*, Abrys, Poznań 2016.
- Molenda J., Steczko K., *ochrona środowiska w gazownictwie i wykorzystaniu gazu*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2000.
- Pignot M., Szadkowski B., *Wyciek ropy naftowej do wód Zatoki Meksykańskiej w 2010 r. – analiza katastrofy w zakresie bezpieczeństwa technicznego i zagrożenia środowiska naturalnego*, Instytut Technologii Polimerów i Barwników, Wydział Chemiczny, Politechnika Łódzka, Łódź 2016.
- Przemysł wydobywczy: błogosławieństwo czy przekleństwo. Oddziaływanie przemysłu górniczego na środowisko przyrodnicze*, Friends of the Earth Europe, Friends of the Earth Netherlands, CEE Bankwatch Network 2007, [https://bankwatch.org/documents/extractives\\_development\\_PL.pdf](https://bankwatch.org/documents/extractives_development_PL.pdf).
- Rozwałka S., *Leśna statystyka 1997–2007*, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa 2010.
- Siuta J., *Rekultywacja gruntów. Poradnik*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1998.
- Szuflicki M., Malon A., Tymiński M. (red.), *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.12.2012 r.*, Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 2013.
- Wacławek M., Rodziewicz T., *Ogniwa słoneczne, wpływ środowiska naturalnego na ich pracę*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2011.
- Zieliński S., Lewiński W., *Zarys ekologii z elementami ochrony środowiska i ochrony przyrody*, Wydawnictwo Pedagogiczne Operon, Gdynia 2003.

[www.pgi.gov.pl](http://www.pgi.gov.pl)

[www.geoportal.pgi.gov.pl](http://www.geoportal.pgi.gov.pl)

[www.rain-tree.com](http://www.rain-tree.com)

[www.medicinehunter.com](http://www.medicinehunter.com)

---

Dariusz Telep – dr, Centralne Archiwum Wojskowe.

Patryk Zubczyński – lic., Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.



Stosunki międzynarodowe

### **AKTUALNE PROBLEMY GOSPODARKI ROSYJSKIEJ**

Anna Ciosek, Agnieszka Orłowska

Krach zarządzanej centralnie, i do tego nieudolnie, gospodarki ZSRR, przede wszystkim jej militaryzacja i oparcie głównie na eksploatacji surowców naturalnych w warunkach spadku światowych ich cen, doprowadził do upadku ogromnego imperium. Z konsekwencjami braku bądź opóźnienia reform politycznych i gospodarczych Rosja boryka się do dzisiaj. Istnieje więc potrzeba podjęcia wysiłku reformy państwa i skierowania jej gospodarki na nowoczesne tory, wykorzystania potencjału tkwiącego w ludziach. (s. 9–17).

### **BEZPIECZEŃSTWO MILITARNE A MNIEJSZOŚĆ ROSYJSKA W KRAJACH BAŁTYCKICH (LITWA, ŁOTWA, ESTONIA)**

Renata Runiewicz

Celem strategicznym każdego państwa jest zapewnienie – w ramach tak zwanej polityki bezpieczeństwa – nienaruszalności terytorialnej i niezależności politycznej, w tym niezależności organizacyjnej. Zagwarantowanie obywatelom warunków korzystania z wolności i praw obywatelskich, a tym samym zapewnienie bezpieczeństwa prawnego, jest podstawą rozwoju cywilizacyjnego i wzrostu gospodarczego państwa. Ochrona środowiska, podnosząc poziom edukacji i opieki zdrowotnej dla obywateli, uzupełnia owo bezpieczeństwo. Zadania polityki bezpieczeństwa państwa można podzielić na obszary bezpieczeństwa: zewnętrzny, wewnętrzny, wojskowy, gospodarczy, obywatelski, społeczny, ekologiczny, informacyjny itp. (s. 18–26).

Bezpieczeństwo – dylematy, doświadczenia, propozycje

### **ZAGROŻENIA ASYMETRYCZNE JAKO ELEMENT WOJNY HYBRYDOWEJ**

Tadeusz Jemioło

Współczesne wojny prowadzone są w wielu formach i wieloma środkami, które mają charakter podprogowy. Najczęściej są to wojny hybrydowe. Za przykład posłużyć może aneksja Krymu oraz ciągle tocząca się wojna na wschodzie Ukrainy. W ostatnim okresie nastąpiło zainteresowanie się bezpieczeństwem cyberprzestrzeni, którego zagrożenie znalazło wyraz również

w trakcie ostatnich ćwiczeń wojskowych ZAPAD prowadzonych przez Federację Rosyjską. Zaistniała więc ważna okoliczność, aby przybliżyć teorię tej sfery bezpieczeństwa. (s. 27–39).

### **ASPEKTY TEORETYCZNOPRAWNE UTWORZENIA I FUNKCJONOWANIA WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Stefan Korycki

Prezentowany artykuł obejmuje wybrane aspekty problematyki bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej. W pierwszej części przedstawiono opis cech wojsk obrony terytorialnej, porównując je z wojskami operacyjnymi. W części drugiej ukazano rozwiązania prawne zawarte w znowelizowanej ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące utworzenia i reguł funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej. (s. 40–56).

### **POPRAWA STANU BEZPIECZEŃSTWA NA DROGACH PUBLICZNYCH W POLSCE**

Stanisław Krysiński, Iwona Sobiecka

Celem pracy jest wykazanie negatywnych zachowań użytkowników dróg oraz zaprezentowanie możliwości poprawy poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Przedstawiono dane dotyczące skali wykroczeń w ruchu drogowym za rok 2017. Wskazano na problem niedostosowania dróg do występującego na nich natężenia ruchu, a także braku jednolitego, kompleksowego systemu umożliwiającego gromadzenie oraz wykorzystywanie danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zdefiniowano zadania organów kontrolujących i egzekwujących przestrzeganie przepisów ruchu drogowym, tj. Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego, oraz przedstawiono zakres działań zmierzających do poprawy wyszkolenia funkcjonariuszy policji z wydziałów ruchu drogowego i wykorzystania nowoczesnego wyposażenia technicznego. (s. 57–90).

Ekonomia i zarządzanie

### **OCENA POZIOMU ROZWOJU LOKALNEGO**

Tomasz Telep, Jerzy Telep

W pierwszej części artykułu dokonano analizy pojęcia rozwoju lokalnego, wyodrębniając jego elementy. Wskazano na wagę zarządzania zasobami

miejscowymi, łącząc je z dynamiką zjawisk społecznych i gospodarczych, spowodowaną procesami globalizacyjnymi. W części drugiej podjęto próbę wykorzystania metod oceny rozwoju państw do rozwoju lokalnego. Wyselekcjonowano wskaźniki stosowane w metodzie genewskiej i w programie rozwoju zrównoważonego Agenda 21, które mogą być stosowane do oceny poziomu rozwoju lokalnego. (s. 71–80).

Teoria i praktyka zarządzania

### **PARADYGMATY ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO**

Martyna Ostrowska

W ostatnich latach obserwujemy wzrost zainteresowania na temat zarządzania organizacjami publicznymi. W literaturze przedmiotu są przedstawione trzy paradygmaty zarządzania publicznego. Stanowią one odpowiedź na wyzwania związane z koniecznością przeprowadzenia procesów reformowania w administracji publicznej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie istoty i paradygmatów zarządzania publicznego. Metoda badawcza wykorzystana w niniejszym artykule to krytyczna analiza dostępnej polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu. Ze względu na dokonujące się zmiany w społeczeństwie koncepcja zarządzania publicznego będzie przechodziła kolejne modyfikacje. (s. 81–90).

Kształcenie i doskonalenie kadr

### **ZAANGAŻOWANIE PRACOWNIKÓW ELEMENTEM WSPÓŁCZESNEGO ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI**

Mirosław Szcześniak

W artykule omówiono znaczenie zaangażowania pracowników we współczesnym zarządzaniu zasobami ludzkimi. Zaangażowanie to postawa, która prowadzi do zacierania się granicy pomiędzy pracą a życiem osobistym pracownika. To zachowanie, któremu towarzyszy gotowość do preferowania celów organizacyjnych bądź działalności zawodowej ponad celami osobistymi, przy jednoczesnej gotowości do odpowiedzialności w samodzielnym wykonywaniu zadań i niestandardowych sytuacjach. Nie ulega wątpliwości, że w sytuacji gdy o sukcesie organizacji decyduje konkurencyjność, wydajność i innowacyjność, to właśnie zasoby ludzkie i umiejętne zarządzanie nimi, stanowią jej wyróżnik. Rozkwit przedsiębiorstwa jest możliwy, dzięki przyciąganiu i utrzymaniu pełnych energii, entuzjazmu, kreatywności, oddanych swojej pracy i ciągle rozwijających się pracowników. (s. 91–103).

Omówienia i recenzje

**SZYBCIEJ, WYŻEJ, DALEJ. SKANDALE VOLKSWAGENA, Jack Ewing**

Przemysław Czernicki

Do najważniejszych problemów współczesnej branży motoryzacyjnej należy zaliczyć kłopoty wizerunkowe największych koncernów samochodowych, będące konsekwencją oszukańczych praktyk ich właścicieli lub menedżerów. Władze tych firm zmierzają do przedstawienia jak najlepszych wyników finansowych bądź do ukrycia swoich błędów i nietrafionych decyzji. Jest to efektem destrukcyjnego wpływu „kultury sukcesu za wszelką cenę”. Szokiem dla międzynarodowej opinii publicznej było ujawnienie we wrześniu 2015 roku oszukańczych praktyk podejmowanych na przestrzeni wielu lat przez największego obecnie światowego producenta samochodów, jakim jest niemiecki Volkswagen. Skandal nadwerężył niezwykle mocno rozbudowany prestiż nie tylko powszechnie cenionego pod względem solidności czy doskonałości technicznej niemieckiego potentata samochodowego, ale zarazem również jednej z najbardziej rozpoznawalnych globalnych marek. (s. 104–108).

Studenckie forum

**ANTROPOGENICZNE ZAGROŻENIA ŚRODOWISKA NATURALNEGO**

Dariusz Telep, Patryk Zubczyński

Jednym z największych wyzwań ludzkości na początku XXI wieku jest ochrona środowiska, w którym żyjemy. Każdy z nas jest uzależniony od panujących na Ziemi warunków. Społeczeństwo, podejmując działania rozwojowe, pomija aspekt środowiska, świadomie bądź nie, doprowadzając do jego degradacji. Największym wrogiem środowiska jest człowiek.

W opracowaniu przedstawiono występowanie wybranych surowców nieodnawialnych na terenie Polski oraz wpływ ich wydobycia i przetwarzania na środowisko naturalne. Część opracowania poświęcono gospodarce leśnej. Ukazano szkodliwy wpływ działalności człowieka na terenach leśnych, co odbija się na jakości życia współczesnych ludzi. (s. 109–120).

International Relations

### **CURRENT PROBLEMS OF THE RUSSIAN ECONOMY**

Anna Ciosek, Agnieszka Orłowska

The crash of centrally managed, and to this ineptly, USSR economy, above all its militarization and basing mainly on the exploitation of natural resources in the conditions of a decline in world prices, led to the collapse of a huge empire. Russia is still struggling with the consequences of the lack or delay of political and economic reforms. There is, therefore, a need to take the effort of reforming the state and directing its economy to modern paths, using the potential of human beings. (p. 9–17).

### **MILITARY SECURITY VS THE RUSSIAN MINORITY IN THE BALTIC STATES (LITHUANIA, LATVIA, ESTONIA)**

Renata Runiewicz

Strategic goal of each state's governing bodies is to ensure – in the scope of so called security policy – territorial inviolability and political independence, including system-wide and organizational independence. Guaranteeing to its citizens conditions to use freedom and citizens' rights, and thus ensuring legal security, which is the base for development of civilization and economic growth of the state. Environment protection raising the level of education and health care for citizens complete the whole security. However, tasks of the state's security policy can be divided into security areas: external, internal, military, economic, civil, societal, ecological, informational, etc. (p. 18–26).

Safety – Dilemmas, Experience, Proposals

### **ASYMMETRIC HAZARDS AS AN ELEMENT OF HYBRID WAR**

Tadeusz Jemioło

A modern warfare is characterized by mixing a range of methods which are known as a subliminal war. The most frequent form of the subliminal war are hybrid wars. The annexation of Crimea and a continuous warfare in the Eastern Ukraine are the examples of a continuous warfare. Lately, there has

been a growing interest in a safety of cyberspace. The cyberspace safety was part of the most recent military training known as ZAPAD carried out by the Russian Federation. In view of the modern development sit is necessary to increase the knowledge about the cyberspace sphere of safety. (p. 27–39).

### **THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF THE TERRITORIAL DEFENSE FORCES IN THE REPUBLIC OF POLAND**

Stefan Korycki

The presented article covers selected aspects of the security and defense issues of the Republic of Poland. The first part presents a description of the characteristics of the territorial defense forces, comparing them with the operational forces. The second part shows the legal solutions contained in the amended Act on General Defense Obligation of the Republic of Poland regarding the creation and rules of operation of the Territorial Defense Forces. (p. 40–56).

### **IMPROVING THE SAFETY STATE ON PUBLIC ROADS IN POLAND**

Stanisław Krysiński, Iwona Sobiecka

The purpose of the work is to show the negative behavior of road users and to present the possibilities of improving the level of road safety. Data on the scale of road traffic offenses for 2017 were presented. The problem of maladjustment of roads to the traffic intensity occurring on them, as well as the lack of a uniform, comprehensive system enabling the collection and use of traffic safety data was indicated. The tasks of bodies controlling and enforcing compliance with road traffic regulations, i.e. Police and Road Transport Inspection, were defined, as well as the scope of activities aimed at improving the training of police officers from road traffic departments and the use of modern technical equipment. (p. 57–90).

Economics and Management

### **ASSESSMENT OF THE LEVEL OF LOCAL DEVELOPMENT**

Tomasz Telep, Jerzy Telep

The first part of the article analyzes the concept of local development, distinguishing its elements. The importance of managing local resources was

pointed out, combining them with the dynamics of social and economic phenomena, caused by globalization processes. In the second part, an attempt was made to use the methods of assessing the development of states for local development. The indicators used in the Geneva method and in the Agenda 21 sustainable development program were selected which can be used to assess the level of local development. (p. 71–80).

Theory and Practise in Economic Development

### **ESSENCE AND PARADIGMS OF PUBLIC MANAGEMENT**

Martyna Ostrowska

In recent years we have seen an increase in interest in the management of public organizations. The literature on the subject presents three public management paradigms. They respond to the challenges of the need to carry out reform processes in public administration. The purpose of this article is to present the essence and paradigms of public management. The research method used in this article is a critical analysis of the available Polish and foreign literature of the subject. Due to changes in society, public management will undergo further modifications. (p. 81–90).

Educating Human Resources

### **THE ESSENCE OF EMPLOYEE ENGAGEMENT IN MODERN HUMAN RESOURCE MANAGEMENT**

Mirosław Szcześniak

The article discusses the meaning of employee commitment in modern human resource management. Commitment is the key attitude which drives employees to diminish the barrier between personal and professional life. Only with certain levels of commitment will employees come to work with the key attitude to commit themselves to their organisational goals whilst also participating in professional activities over personal ones and accepting responsibility for their own actions in non standard situations. It is without doubt that the following factors determine the success of an organisation: Competitiveness, Efficiency and Innovation, it is in fact Human Resources and its appropriate Management that determine the difference. The growth of an organisation is possible thanks to attracting and sustaining full energy, enthusiasm, creativity, personnel who are committed and constantly growing. (p. 91–103).

## Reviews

### **FASTER, HIGHER, FURTHER. VOLKSWAGEN SCANDALS, Jack Ewing**

Przemysław Czernicki

The most important problems of the modern automotive industry include image problems of the largest car companies, which are a consequence of fraudulent practices of their owners or managers. The authorities of these companies are aiming to present the best financial results or to hide their mistakes and irrelevant decisions. It is the result of the destructive influence of the „culture of success at all costs”. A shock for international public opinion was the disclosure in September 2015 of fraudulent practices undertaken over many years by the world’s largest car manufacturer, the German Volkswagen. The scandal has undermined the extremely prestigious prestige, not only of the German automobile tycoon, widely appreciated in terms of reliability or technical excellence, but also one of the most recognizable global brands. (p. 104–108).

## Student Forum

### **ANTHROPOGENIC THREATS TO THE NATURAL ENVIRONMENT**

Dariusz Telep, Patryk Zubczyński

One of the biggest challenges of humanity in the early twenty-first century is the protection of the environment in which we live. Each of us is dependent on the conditions prevailing on Earth. Society, taking up development activities, bypasses the environmental aspect, consciously or not, leading to its degradation. Man is the biggest enemy of the environment.

The study presents the occurrence of selected non-renewable resources in Poland and the impact of their extraction and processing on the natural environment. Part of the study is devoted to forest management. It shows the detrimental effect of human activity in forest areas, which affects the quality of life of modern people. (p. 109–120).



## *Szanowne Czytelniczki, Szanowni Czytelnicy!*

*Wszystkie artykuły zamieszczane w kwartalniku „Przedsiębiorstwo Przyszłości” są recenzowane przez recenzentów naukowych, których listę ustala Komitet Redakcyjny. Listę stałych recenzentów publikujemy na stronie internetowej czasopisma: <http://www.uth.edu.pl/o-uczelni/dzialalnosc-naukowa/wydawnictwo/przedsiębiorstwo-przyszlosci>.*

*W przypadku gdy tekst wymaga opinii specjalisty spoza grona stałych recenzentów ze względu na podejmowany temat lub z innych uzasadnionych powodów, Komitet Redakcyjny upoważnia redaktora naczelnego do powołania recenzenta zewnętrznego o wyróżniającym się dorobku naukowym lub wyróżniających się dokonaniach zawodowych w danej dziedzinie.*

*Opinia recenzenta jest wiążąca. Jeżeli Autor tekstu nie zgadza się z niezakwalifikowaniem tekstu do druku, przysługuje mu odwołanie do redaktora naczelnego bądź wskazanego przez niego zastępcy. Decyzja redaktora naczelnego albo upoważnionego zastępcy jest ostateczna i tekst artykułu nie podlega dalszej weryfikacji.*

*Informacje zamieszczane na stronach informacyjnych (kronika wydarzeń, komunikaty, pro memoria i podobne) nie wymagają recenzji. O ich umieszczeniu na stronach kwartalnika decyduje redaktor naczelny, upoważniony przez niego zastępca albo sekretarz redakcji.*

*Objętość proponowanych do druku tekstów nie powinna przekraczać 15 stron znormalizowanego maszynopisu. Przesyłane artykuły powinny zawierać bibliografię nieprzekraczającą 10 pozycji, streszczenie w języku polskim i angielskim, informację o Autorze oraz dane kontaktowe. Autor wyraża zgodę na publikację zarówno w formie drukowanej, jak i elektronicznej w internetowym wydaniu kwartalnika prezentowanym na podanej wyżej stronie. Wydawca nie przewiduje wypłaty honorariów za publikowane teksty.*

*Do druku kwalifikowane są wyłącznie teksty oryginalne w języku polskim, angielskim, rosyjskim, francuskim lub niemieckim. Dopuszczalne są przedruki artykułów, dokumentów itp., które redakcja poleca szczególnej uwadze Czytelników, z wyraźnym podaniem źródła, z którego materiały te pochodzą. Redakcja zastrzega możliwość zaproponowania Autorowi zmian tytułów, podtytułów i śródtytułów oraz poprawek stylistycznych. Artykuły przyjmowane są wyłącznie w formie elektronicznej (adres: [wydawnictwo@uth.edu.pl](mailto:wydawnictwo@uth.edu.pl)).*

*Zapraszamy pracowników naukowych, doktorantów, studentów podejmujących próby samodzielnych poszukiwań naukowych, doświadczonych specjalistów – praktyków z zakresu nauk o bezpieczeństwie, zarządzania, ekonomii, nauk technicznych, socjologii, psychologii, prawa, filozofii i etyki, do publikowania na łamach kwartalnika.*

*Komitet Redakcyjny*

## *Dear Readers!*

*All articles published in the quarterly „Enterprise of the Future” are reviewed by scientific reviewers appointed by the Editorial Council. The list of regular reviewers is published on the website: <http://www.uth.edu.pl/o-uczeln/dzialalnosc-naukowa/wydawnictwo/przedsiębiorstwo-przyszosci>.*

*If a text, due to the subject or for any other justified reason, requires opinion from specialist not listed on our website the Editorial Council entitles the Editor to appoint an external reviewer with considerable scientific or professional experience in a given field.*

*The reviewer's opinion is binding. If the author does not agree with the decision not to print the text they may appeal to the Editor or the appointed deputy. The Editor's or the appointed deputy's decision is final and the text is not subject to further verification.*

*Texts printed on the information pages (chronicle of events, announcements, pro memoria, etc.) do not require reviewing. The decision to print them is upon the Editor, the appointed deputy or the secretary.*

*The length of texts should not exceed 15 standard pages. The submitted articles ought to include bibliography of no more than 10 items, summary in Polish and English, information on the Author and contact data. Author expresses consent to publish both in printing and in the on-line edition of the quarterly published on our website (website address above). Authors are not entitled to any fee for the published texts.*

*The published texts must be originally written in Polish, English, Russian, French or German. We allow reprints of articles, documents, etc., with clearly specified source, specially recommended by the editorial staff to our readers. The editorial staff reserves the right to suggest alteration to the title, head titles and internal titles, as well as stylistic corrections. Articles may be submitted by e-mail only (address: [wydawnictwo@uth.edu.pl](mailto:wydawnictwo@uth.edu.pl)).*

*We encourage academics, students pursuing individual scientific research, experienced specialists from the field of management and related fields such as economics, safety, technical sciences, sociology, psychology, law, philosophy and ethics to publish their articles in our quarterly.*

*Editorial Council*