



KRAKOWSKA AKADEMIA IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO
ANDRZEJ FRYCZ MODRZEWSKI KRAKOW UNIVERSITY

BEZPIECZEŃSTWO

TEORIA I PRAKTYKA

SECURITY

THEORY AND PRACTICE

BEZPIECZEŃSTWO W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

redakcja
Andrzej Chodyński

e-ISSN 2451-0718
ISSN 1899-6264

Kraków 2020
Nr 4 (XLI)

SECURITY

THEORY AND PRACTICE

SECURITY IN PUBLIC GOVERNANCE

edited by
Andrzej Chodyński

number 4 (XLI), October–December, Krakow 2020

BEZPIECZEŃSTWO

TEORIA I PRAKTYKA

BEZPIECZEŃSTWO W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

redakcja
Andrzej Chodyński

numer 4 (XLI), październik–grudzień, Kraków 2020



BEZPIECZEŃSTWO

TEORIA I PRAKTYKA

Kwartalnik
Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Adres redakcji

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, A, pok. 219
30-705 Kraków
tel. (12) 25 24 665
e-mail: biuro@kte.pl
btip.ka.edu.pl

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

oraz indeksowane w następujących bazach:

Repozytorium eRIKA. Repozytorium Instytucjonalne Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego;
PBN. Polska Bibliografia Naukowa; Index Copernicus; CEJSH. The Central European Journal of Social Sciences;
CEEOL. Central and Eastern European Online Library; BazHum

Czasopismo „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” uzyskało dofinansowanie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach programu „Wsparcie dla czasopism naukowych” (2019–2020)

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Rada Naukowa

Isabela de Andrade Gama (Brazylia), Mieczysław Bieniek (Polska), Ján Buzalka (Słowacja),
Anatolij Demianczuk (Ukraina), Taras Finikov (Ukraina), Jochen Franzke (Niemcy),
Marco Gestri (Włochy), Thomas Jäger (Niemcy), Arie M. Kacowicz (Izrael),
Lutz Kleinwächter (Niemcy), Magdolna Lácza (Węgry), Krzysztof Malinowski (Polska),
Sławomir Mazur (Polska), Ben D. Mor (Izrael), Sandhya Sastry (Wielka Brytania),
Yu-Chung Shen (Tajwan), Jan Widacki (Polska), Wiesław Wróblewski (Polska – przewodniczący)

Redaktor naczelny

Beata Molo

Redaktorzy tematyczni

Beata Molo – nauki o polityce i administracji
Robert Borkowski – nauki o bezpieczeństwie
Andrzej Chodyński – nauki o zarządzaniu i jakości
Marcin Lasoń – nauki o polityce i administracji, nauki o bezpieczeństwie

Redaktor statystyczny

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji

Natalia Adamczyk

Redaktor językowy

Carmen Stachowicz, Agnieszka Boniatowska, Kamil Jurewicz

Korekta, weryfikacja, tłumaczenie

język angielski: Łukasz Sorokowski

język niemiecki: Ewelina Woźniak

język rosyjski: Oleg Aleksejczuk

Projekt okładki

Oleg Aleksejczuk

Łamanie

Oleg Aleksejczuk

Copyright© by

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2020

e-ISSN 2451-0718

ISSN 1899-6264

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

„Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” jest w pełni otwartym czasopismem (Open Access Journals) wydawanym na licencji CC BY-NC-ND 3.0 PL btip.ka.edu.pl

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych. Decyzja o opublikowaniu tekstu uzależniona jest od opinii redakcji i dwóch recenzentów. Redakcja zastrzega sobie prawo modyfikowania tytułów i skracania tekstów przeznaczonych do druku.

Na zlecenie

Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca

Oficyna Wydawnicza AFM
Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,
Kraków 2020



Spis treści

Andrzej Chodyński: Bezpieczeństwo w zarządzaniu publicznym.
Wprowadzenie 13

Andrzej Chodyński: Security in public governance: an introduction 17

ARTYKUŁY I MATERIAŁY _____

Zofia Wilk-Woś, Jarosław Ropęga: Miejsce zarządzania
w interdyscyplinarności bezpieczeństwa 23

Janusz Ziarko: Myślenie i analizy projektowe w przedsięwzięciach
administracji samorządowej w obszarze bezpieczeństwa i porządku
publicznego – ujęcie metodyczne 35

Andrzej Chodyński: State support for innovation actions in public
security management 55

Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek: Smart City w budowaniu odporności
miast na zagrożenia 75

Jan Kowalczyk: Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich
jako element kształtowania bezpieczeństwa publicznego 91

Dominika Marciniak: Podstawowe problemy wpływające na logistyczne
uwarunkowania zarządzania kryzysowego 109

Paweł Szmitkowski: Dostosowanie zbiorowej ochrony ludności
do potrzeb osób z niepełnosprawnościami jako jeden z istotnych
determinantów bezpieczeństwa publicznego 125

Anna Bałamut: Clusters: an example of a state strategy for creating energy
security in Poland 141

Jowita Świerczyńska: Customs security in the context of the activities
taken by the National Revenue Administration in Poland 157

Spis treści

- Marta du Vall, Marta Majorek:** Zarządzanie informacją przez instytucje publiczne – studium przypadku komunikacji kryzysowej Ministerstwa Zdrowia *via* Twitter w okresie pandemii 175
- Zbigniew Leśniewski:** Formy szkolenia obronnego a ćwiczenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej 199
- Natalia Sienko:** The role of the uniformed public services in the public security system 219
- Beata Zysiak-Christ, Paweł Humeniuk:** Kooperacja zespołów ratownictwa medycznego z jednostkami współpracującymi z systemem PRM wpływająca na bezpieczeństwo zdrowotne 235
- Marian Kopczewski, Aleksandra Sawczyszyn:** Zagrożenia w środowisku wodnym dla zdrowia i życia ludzkiego – wybrane przykłady 255

VARIA

- Stanisław Kosmyńka:** Partnerstwo hiszpańsko-portugalskie w zakresie walki z terroryzmem 273
- Aleksandra Jargiełło:** Strategia „królewskiego kręgla” jako przykład zwalczania przestępczości narkotykowej w Meksyku 289
- Katarzyna Marzęda-Młynarska:** The role of the International Coalition to Protect the Polish Countryside (ICPPC) in the governance of Poland’s food security 303

RECENZJE

- Andrzej Chodyński:** Adam Jabłoński, Marek Jabłoński, *Mechanizmy kształtowania kultury bezpieczeństwa w transporcie kolejowym. Czynniki ludzki i organizacyjny* 323
- Magdalena Prorok:** Paweł Szmitkowski, *Zabezpieczenie logistyczne w sytuacjach kryzysowych* 329

ETYKA WYDAWNICZA

- Lista recenzentów za rok 2020 343



Contents

Andrzej Chodyński: Security in public governance: an introduction 17

ARTICLES AND MATERIALS _____

Zofia Wilk-Woś, Jarosław Ropęga: The role of management in the interdisciplinary nature of security 23

Janusz Ziarko: Design-oriented thinking and analyses in the undertakings of local and regional authorities in the field of security and public order: a methodological approach 35

Andrzej Chodyński: State support for innovation actions in public security management 55

Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek: The concept of the 'Smart City' in building the resilience of cities to threats 75

Jan Kowalczyk: The recovery of deprived urban areas as an element of shaping public security 91

Dominika Marciniak: The basic problems affecting the logistical determinants of crisis management 109

Paweł Szmitkowski: Adapting collective population protection schemes to the needs of people with disabilities: a major determinant of public security 125

Anna Bałamut: Clusters: an example of a state strategy for creating energy security in Poland 141

Jowita Świerczyńska: Customs security in the context of the activities taken by the National Revenue Administration in Poland 157

Marta du Vall, Marta Majorek: Information management by public institutions: a case study of the Ministry of Health's crisis communication *via* Twitter during the pandemic 175

Contents

Zbigniew Leśniewski: Forms of defence training and exercises of the Polish Armed Forces	199
Natalia Sienko: The role of the uniformed public services in the public security system	219
Beata Zysiak-Christ, Paweł Humeniuk: The collaboration of medical rescue teams with the units that work together within the State Emergency Medical Rescue as a factor that influences health safety	235
Marian Kopczewski, Aleksandra Sawczyszyn: Threats in the water environment for human health and life: a survey of selected cases	255
VARIA _____	
Stanisław Kosmyńka: Spanish-Portuguese counter-terrorism cooperation	273
Aleksandra Jargiełło: The 'kingpin strategy': a case study of combating drug crime in Mexico	289
Katarzyna Marzęda-Młynarska: The role of the International Coalition to Protect the Polish Countryside (ICPPC) in the governance of Poland's food security	303
REVIEWS _____	
Andrzej Chodyński: Adam Jabłoński, Marek Jabłoński, <i>Mechanizmy kształtowania kultury bezpieczeństwa w transporcie kolejowym. Czynniki ludzkie i organizacyjny</i>	323
Magdalena Prorok: Paweł Szmitkowski, <i>Zabezpieczenie logistyczne w sytuacjach kryzysowych</i>	329
PUBLICATION ETHICS _____	333
List of academic reviewers in 2020	343



Inhaltsverzeichnis

Andrzej Chodyński: Sicherheit im öffentlichen Management. Einleitung	13
BEITRÄGE UND MATERIALIEN	
Zofia Wilk-Woś, Jarosław Ropega: Platz des Managements in der Interdisziplinarität der Sicherheit	23
Janusz Ziarko: Design-Thinking und Projektanalyse in den Vorhaben der Lokalverwaltung auf dem Gebiet der Sicherheit und öffentlichen Ordnung – methodischer Ansatz	35
Andrzej Chodyński: Staatliche Unterstützung der innovativen Maßnahmen für das Management der öffentlichen Sicherheit	55
Katarzyna Sienkiewicz-Małjurek: Smart city im Aufbau der Widerstandsfähigkeit der Städte gegen die Gefährdungen	75
Jan Kowalczyk: Wiederaufbau der sanierungsbedürftigten städtischen Gebiete als Element der Gestaltung der öffentlichen Sicherheit	91
Dominika Marciniak: Grundlegende, die logistischen Gegebenheiten für das Krisenmanagement beeinflussende	109
Paweł Szmikowski: Anpassung des kollektiven Schutzes der Bevölkerung zu den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen als einer der Bestimmungsfaktoren der öffentlichen Sicherheit	125
Anna Bałamut: Cluster als Beispiel der Strategie des Staats für die Verbesserung der Energieversorgungssicherheit in Polen	141
Jowita Świerczyńska: Die Zollsicherheit im Zusammenhang mit der Tätigkeit der polnischen Nationalen Finanzverwaltung	157
Marta du Vall, Marta Majorek: Informationsmanagement durch die öffentlichen Einrichtungen – Studie der Krisenkommunikation des Gesundheitsministeriums <i>via</i> Twitter während der Pandemie	175

Inhaltsverzeichnis

- Zbigniew Leśniewski:** Formen der verteidigungsbezogenen Ausbildung und Übungen der Streitkräfte der Republik Polen 199
- Natalia Sienko:** Rolle der Bestimmungsgruppen im System der öffentlichen Sicherheit 219
- Beata Zysiak-Christ, Paweł Humeniuk:** Die die gesundheitliche Sicherheit beeinflussende Kooperation der Rettungsteams mit den mit dem PRM-System (öffentlicher Rettungsdienst) zusammenarbeitenden Einrichtungen 235
- Marian Kopczewski, Aleksandra Sawczynszyn:** Gefährdungen in Gewässern für die menschliche Gesundheit und das menschliche Leben – ausgewählte Beispiele 255

VARIA

- Stanisław Kosmyńka:** Die spanisch-portugiesische Partnerschaft auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung 273
- Aleksandra Jargiełło:** Strategie “des königlichen Kegels” als Beispiel für die Bekämpfung der Drogenkriminalität in Mexiko 289
- Katarzyna Marzęda-Młynarska:** Die Rolle der Internationalen Koalition für den Schutz des Polnischen Dorfs – ICPCCC beim Management der Nahrungsmittelsicherheit in Polen 303

REZENSIONEN

- Andrzej Chodyński:** Adam Jabłoński, Marek Jabłoński, *Mechanizmy kształtowania kultury bezpieczeństwa w transporcie kolejowym. Czynniki ludzki i organizacyjny* 323
- Magdalena Prorok:** Paweł Szmitkowski, *Zabezpieczenie logistyczne w sytuacjach kryzysowych* 329

ETHIK-RICHTLINIEN FÜR DIE PUBLIKATION VON ZEITSCHRIFTENARTIKELN

- Liste der Rezensenten für das Jahr 2020 343



Содержание

Andrzej Chodyński: Безопасность в государственном управлении. Введение	13
--	----

СТАТЬИ И МАТЕРИАЛЫ

Zofia Wilk-Woś, Jarosław Ropęga: Место управления в междисциплинарном характере безопасности	23
Janusz Ziarko: Мышление и проектный анализ в деятельности местного самоуправления в области безопасности и правопорядка – методический подход	35
Andrzej Chodyński: Поддержка государством инновационной деятельности в сфере управления общественной безопасностью	55
Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek: Smart City в повышении устойчивости городов к угрозам	75
Jan Kowalczyk: Ревитализация деградированных городских районов как элемент формирования общественной безопасности	91
Dominika Marciniak: Основные проблемы, влияющие на логистические детерминанты антикризисного управления	109
Paweł Szmitkowski: Адаптация коллективной защиты населения к потребностям людей с ограниченными возможностями – важный детерминант общественной безопасности	125
Anna Bałamut: Кластеры как пример стратегии государства по повышению энергетической безопасности в Польше	141
Jowita Świerczyńska: Таможенная безопасность в контексте деятельности Национальной налоговой администрации Польши	157

Содержание

Marta du Vall, Marta Majorek: Управление информацией государственными учреждениями – тематическое исследование Твиттер-коммуникации Министерства здравоохранения в период пандемии	175
Zbigniew Leśniewski: Формы начальной военной подготовки и учения Вооруженных сил Польши	199
Natalia Sienko: Роль групп реагирования в системе общественной безопасности	219
Beata Zysiak-Christ, Paweł Humeniuk: Сотрудничество бригад скорой медицинской помощи со службами, взаимодействующими с системой Государственной неотложной медицинской помощи, влияющее на безопасность здоровья человека	235
Marian Kopczewski, Aleksandra Sawczyszyn: Опасные ситуации для здоровья и жизни человека на водоемах– избранные примеры	255
ВАРИА _____	
Stanisław Kosmyńka: Испано-португальское партнерство в борьбе с терроризмом	273
Aleksandra Jargiełło: Стратегия «королевской кегли» – пример борьбы с наркопреступностью в Мексике	289
Katarzyna Marzęda-Młynarska: Значение Международной коалиции по защите польской деревни в процессе управления продовольственной безопасностью Польши	303
РЕЦЕНЗИИ _____	
Andrzej Chodyński: Adam Jabłoński, Marek Jabłoński, <i>Mechanizmy kształtowania kultury bezpieczeństwa w transporcie kolejowym. Czynniki ludzkie i organizacyjne</i>	323
Magdalena Prorok: Paweł Szmitkowski, <i>Zabezpieczenie logistyczne w sytuacjach kryzysowych</i>	329
ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ЭТИКА _____	333
Список рецензентов за 2020 год	343



Andrzej Chodyński

prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID: 0000-0003-4962-5143

Bezpieczeństwo w zarządzaniu publicznym. Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu dyskutowane są związki między bezpieczeństwem publicznym a bezpieczeństwem wewnętrznym. Rozpatrywane są różne warianty, w których: 1) bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo publiczne są traktowane jako odrębne, równorzędne kategorie; 2) bezpieczeństwo publiczne stanowi jedną z subkategorii w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego lub 3) wyodrębnia się bezpieczeństwo wewnętrzne jako jedną z kategorii bezpieczeństwa narodowego, bez wymieniając bezpieczeństwa publicznego jako odrębnej kategorii¹.

Bezpieczeństwo publiczne odnosi się do ochrony porządku prawnego, dotyczy także życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego. Wiąże się ono z brakiem zagrożenia dla funkcjonowania państwa przy możliwości realizacji interesów organizacji państwowych, z uwzględnieniem normalnego i swobodnego rozwoju². Rozpatrując bezpieczeństwo publiczne jako element zarządzania publicznego, wskazuje się, że zagrożenia tego bezpieczeństwa mogą mieć różny charakter: działań aspołecznych, zagrożeń cywilizacyjnych czy naturalnych, opisanych w *Obszarach zarządzania publicznego*³. Struktura treści tej publikacji wskazuje, że poszczególne

¹ P. Łubiński, *Bezpieczeństwo publiczne jako element bezpieczeństwa wewnętrznego – kategoryzacja, uwarunkowania, zależności*, [w:] *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, red. nauk. J. Falecki, R. Kocharczyk, P. Sowizdraniuk, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2018, s. 113–129.

² K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Typografia Pułtusk–Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk–Warszawa 2013, s. 23.

³ A. Kożuch, B. Kożuch, Ł. Sułkowski, E. Bogacz-Wojtanowska, M. Lewandowski, K. Sienkiewicz-Małyjurek, A. Szczudlińska-Kanoś, S. Jung-Konstanty, *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw

obszary dotyczące współczesnego zarządzania publicznego mogą dotyczyć: jednostek samorządu terytorialnego, szkolnictwa wyższego, systemów oświaty, kultury, ochrony zdrowia, czy zarządzania bezpieczeństwem publicznym. W tym ostatnim przypadku odniesiono się do zagrożeń cywilizacyjnych, a także do polityk: społecznej, regionalnej, kryminalnej oraz zarządzania kryzysowego.

W nawiązaniu do zarządzania kulturą, mając na uwadze oddziaływanie na poziom bezpieczeństwa publicznego, warto zwrócić uwagę na pojęcie przemysłu kreatywnego, który wykorzystuje kreatywność i przedsiębiorczość. Sektory kreatywne obejmują: reklamę, architekturę, sztukę i antyki, rękodzieło, ale także *design*, modę, muzykę, sztuki wizualne i performatywne. Dodatkowo w ich skład wchodzi: wydawnictwa, radio i telewizja, wideo, film i fotografia, a także oprogramowanie i usługi komputerowe. Według różnych opracowań sektor kreatywny obejmuje: główne dziedziny kultury (w tym muzea, biblioteki i archiwa), przemysł kultury (w tym filmy i wideo, radio i telewizję, gry wideo, muzykę, książki i prasę), przemysły kreatywne (*design* dotyczący mody, wnętrza i wzornictwa przemysłowego, architekturę i reklamę) oraz przemysły pokrewne (nowe technologie, PC, odtwarzacze MP3, telefony komórkowe itd.)⁴. W szczególności nowe technologie mogą być wykorzystywane w podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa publicznego.

W tym numerze kwartalnika „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” odniesiono się do działań przedsiębiorczych i innowacyjnych w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym, podkreślając rolę państwa na rzecz innowacyjności zarówno sektorów przemysłowych (w tym regulowanych), jak i sektorów kreatywnych.

W literaturze przedmiotu rozpatrywane jest pojęcie publicznego zarządzania kryzysowego, które wiąże się z przeciwdziałaniem zagrożeniom, przygotowaniem się na wypadek ich wystąpienia, a także utrzymaniem lub przywracaniem stanu stabilizacji przy minimalizacji potencjalnych zagrożeń oraz sprawnym i skutecznym działaniem w sytuacji gdy te zagrożenia wystąpią⁵. Na zapewnienie ciągłości usług publicznych w kontekście publicznego zarządzania kryzysowego zarówno w aspekcie bezpieczeństwa indywidualnego, jak i społeczności lokalnej, przy utrzymaniu komfortu społecznego, nakierowana jest logistyka społeczna. Kolejność istotności tych usług jest następująca: dla życia i zdrowia, dla stabilności życia publicznego i wreszcie dla komfortu mieszkańców⁶.

W numerze zawarto artykuły odnoszące się do różnych aspektów bezpieczeństwa publicznego, w tym do problematyki miast, logistycznych uwarunkowań zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, bezpieczeństwa żywnościowego, a także aspektów funkcjonowania administracji na poziomie krajowym i zarządzania informacją przez instytucje publiczne w czasie pandemii.

Podniesiono kwestie związane ze szkoleniem w siłach zbrojnych, rolę grup dyspozycyjnych czy funkcjonowaniem służb ratowniczych. Doświadczenia

Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 122–136.

⁴ A. Grzybowska, A. Ertman, *Innowacje w sektorach kreatywnych i sektorze przemysłowym*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2017, nr 9, s. 92–105.

⁵ M. Kisilowski, *Zarządzanie kryzysowe w zarządzaniu publicznym*, Wydział Zarządzania – Politechnika Warszawska, Warszawa 2019, s. 123.

⁶ A. Kosieradzka, G. Kunikowski, K. Rostek, J. Zawila-Niedzwiedzki, *Planowanie cywilne i ratownictwo w publicznym zarządzaniu kryzysowym*, „Przegląd Organizacji” 2018, nr 11, s. 49–59.

międzynarodowe przywołano w kontekście walki z terroryzmem i przestępczością narkotykową.

Prezentowane treści w znacznej części akcentują podejście zarządcze. Z jednej strony rozwój zarządzania bezpieczeństwem jest przyspieszany występującymi zagrożeniami, wywołanymi m.in. pandemią. Z drugiej strony do zarządzania bezpieczeństwem może być wykorzystany dorobek odnoszony dotąd głównie do organizacji komercyjnych. Analiza literatury wskazuje np. na znaczenie tworzenia modeli biznesu dla sektora publicznego oraz organizacji publicznych. W sektorze publicznym na plan pierwszy modelu biznesu wysuwa się wartość, a dalej: współpraca z interesariuszami, zaufanie i budowanie sieci⁷. W numerze podniesiono kwestie wpływu państwa na rozwój powiązań między organizacjami o charakterze klastrow. Tematyka ta jest szeroko opisywana w literaturze z zakresu zarządzania. Klastry są często kojarzone z zarządzaniem na poziomie lokalnym i są rozpatrywane m.in. w ramach tworzenia powiązań sieciowych, także z punktu widzenia procesów tworzenia tych powiązań.

Powiązania mogą mieć zróżnicowany charakter: z występującym podmiotem centralnym lub bez podmiotu centralnego sieci. W przypadku sytuacji zagrożeń, np. naturalnych, powiązania sieciowe mogą wykorzystywać pozycję centralną podmiotu dysponującego największymi zasobami, jakimi są m.in. duże przedsiębiorstwa połączone siecią współpracy z poddostawcami oraz innymi partnerami. Taka sieć ulega wzmocnieniu ze względu na zagrożenie⁸. Jest to nowe pole do badań teoretycznych w zakresie zarządzania bezpieczeństwem.

Kolejnym obszarem rozwijanym w obszarze zarządzania bezpieczeństwem jest wykorzystanie najlepszych praktyk. Tematyka ta ma umocowanie w zakresie podstaw teoretycznych nauk o zarządzaniu odnośnie procedur i rutyn organizacyjnych. W przypadku problematyki bezpieczeństwa tworzone są np. odpowiednie repozytoria dobrych praktyk⁹.

W sektorze publicznym wykorzystuje się zarządzanie projektami. Największymi beneficjentami funduszy europejskich w Polsce są jednostki samorządu terytorialnego. Zwraca się uwagę, że projekty realizowane w sektorze publicznym muszą być inaczej zarządzane niż w sektorze prywatnym, ponieważ mają one innych interesariuszy, podlegają wpływom politycznym i kontroli medialnej¹⁰. W numerze zaprezentowano m.in. poglądy dotyczące analiz projektowych w działaniach

⁷ P. Wiśniewski, *Poza głównym nurtem – wpływ krytyki kapitalizmu na teorie zarządzania*, [w:] *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, red. nauk. K. Klincewicz, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 404–417.

⁸ Zjawisko to proponuję określić mianem chelatacji, nawiązując do reakcji chemicznej tworzenia chelatu, jako kompleksowego związku chemicznego, którego cząsteczka składa się ze struktury ligandu oraz jonu centralnego połączonego z tą strukturą kilkoma wiązaniami. Pojawienie się kilku wiązań odpowiada szerszemu powiązaniu podmiotu centralnego, np. dużego podmiotu gospodarczego, z uczestnikiem sieci w sytuacji zagrożenia. W tworzeniu powiązań wykorzystuje się różne zasoby materialne i niematerialne, także *ad hoc*.

⁹ A. Kosieradzka, J. Smagowicz, M. Wiśniewski, *Koncepcja repozytorium dobrych praktyk wykorzystywanych w publicznym zarządzaniu kryzysowym*, „Przegląd Organizacji” 2019, nr 7, s. 46–56.

¹⁰ G. Praweńska-Skrzypek, B. Jałocha, *Projektyzacja sektora publicznego w Polsce – implikacje dla organizacji samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 3, s. 273–284.

administracji publicznej. Przykładowe efekty zarządzania projektami to: Wielki Mur Chiński, piramidy, Akropol w Atenach, katedry, mosty, lądowanie człowieka na księżycu, ale także wykorzystanie dorobku projektów wojskowych, jak np. Projekt Manhattan (opracowanie bomby atomowej) czy nowe systemy uzbrojenia¹¹.

W rozwiązaniach dotyczących zarządzania bezpieczeństwem dyskutowana jest granica między zainteresowaniami nauk o zarządzaniu i jakości oraz naukami o bezpieczeństwie. Równocześnie obserwuje się wzajemne przenikanie się dorobku obu tych dyscyplin. W szczególności z punktu widzenia praktycznego ważne jest wykorzystanie dorobku odnośnie metod i technik zarządzania w celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. W numerze prezentowany jest tekst, wskazujący na miejsce zarządzania w kontekście interdyscyplinarności bezpieczeństwa.

Dyskusja o problematyce zarządzania bezpieczeństwem powinna wspierać zainteresowania badawcze w tym zakresie, powodując odejście od traktowania tych zagadnień jako obszaru niszowego w dyscyplinie nauki o zarządzaniu i jakości.

¹¹ *Nowoczesne zarządzanie projektami*, red. nauk. M. Trocki, PWE, Warszawa 2012, s. 55–57.



Andrzej Chodyński

Professor, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University
ORCID: 0000-0003-4962-5143

Security in public governance: an introduction

Surveying the existing literature on the subject matter, it is possible to discern an ongoing debate on the possible relationship between public security and internal security. A variety of approaches are taken into consideration, where 1) internal security and public security are regarded as two separate and equivalent categories; 2) public safety constitutes one of the subcategories found within internal security, or 3) internal security is singled out as one of the categories of national security, without treating public security as a self-standing domain.¹

Public security refers to the protection of the law and order, and it also concerns citizens' lives and possessions, as well as national property. It implies a lack of threats for the functioning of the state, at the same time allowing for the satisfaction of a variety of interests put forward by state organisations, taking account of a regular and unimpeded growth.² Looking at the core concept of public security as an element of public management, emphasis is placed on the fact that the threats to this kind of security may be of a diverse nature: they can take the form of antisocial behaviour, civilisational threats, or natural hazard, as described in *The Areas of Public Management*.³ The structure of this journal highlights the

¹ P. Łubiński, 'Bezpieczeństwo publiczne jako element bezpieczeństwa wewnętrznego – kategoryzacja, uwarunkowania, zależności', in J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk (eds.), *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2018, pp. 113–129.

² K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Typografia Pułtusk–Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk–Warszawa 2013, p. 23.

³ A. Kożuch, B. Kożuch, Ł. Sułkowski, E. Bogacz-Wojtanowska, M. Lewandowski, K. Sienkiewicz-Małyjurek, A. Szczudlińska-Kanoś, S. Jung-Konstanty, *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, pp. 122–136.

fact that all the individual areas of modern public management can relate to various tiers of local and regional authorities, universities and/or colleges, systems of education, culture, health care, or, indeed to public security management – a case in point that reveals numerous civilisational threats, as well as to a set of policies, including social policy, regional policy, criminal policy, and crisis management policy.

Going back to the management of culture and taking the impact it has on the level of public security into account, it is worth taking notice of the concept of creative industry, which rests on such qualities as creativity and entrepreneurship. Creative sectors encompass such areas as advertising, architecture, art and antiquities, handicrafts, but also *design*, fashion, music, visual arts, and performative arts. Other areas come into play too, such as publishing houses, radio and television, video, film and photography, not to mention software and computer services. According to various studies, the creative sector covers all the major domains of culture. This includes (1) museums, libraries and archives, and the culture industry – including films and video productions, radio and television, video games, music, books, and the press; (2) creative industries – such as *design*, in particular fashion, interior design, industrial design, architecture and advertising; (3) related industries – including modern technologies, personal computers, MP3 players, mobile phones, and many other electronic devices.⁴ State-of-the-art. technologies can, in particular, be applied in several activities devised and undertaken with a view to improving the level of public security.

In this issue of our “Security. Theory and Practice” quarterly, reference has been made to several entrepreneurial and innovative actions taken in the field of public security management, stressing the role of the state in enhancing the innovative face both of the industrial sectors of the economy – including the regulated ones – and the creative sectors.

The existing literature on the subject frequently looks at the concept of public crisis management, which is connected to preventing threats, getting ready in case they occur, and maintaining and/or restoring stability, minimising potential hazard, as well as taking effective and efficient action where such threats occur.⁵ The domain that focuses primarily on safeguarding the continuity of public services against the backdrop of public crisis management – both through the lens of individual security and the security of a local community, trying to maintain a certain level of social comfort – is social logistics. The order of significance of these services is as follows: those for life and health come first, followed by those aimed at the stability of public life, and, eventually, those striving to secure the comfort of the inhabitants.⁶

This issue of our journal features both those papers that refer to a multitude of aspects of public security, including the thorny issues concerning urban areas,

⁴ A. Grzybowska, A. Ertman, ‘Innowacje w sektorach kreatywnych i sektorze przemysłowym’, *Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa*, No. 9, 2017, pp. 92–105.

⁵ M. Kisilowski, *Zarządzanie kryzysowe w zarządzaniu publicznym*, Wydział Zarządzania – Politechnika Warszawska, Warszawa 2019, p. 123.

⁶ A. Kosieradzka, G. Kunikowski, K. Rostek, J. Zawita-Niedźwiedzki, ‘Planowanie cywilne i ratownictwo w publicznym zarządzaniu kryzysowym’, *Przegląd Organizacji*, No. 11, 2018, pp. 49–59.

logistical settings for crisis management, the protection of people, food security, as well as several issues in the functioning of public administration on the national level, and those that deal with information management systems applied by public bodies during the pandemic.

Issues related to training and development in the armed forces have also been brought to light, as well as those concerning the role of uniformed public services, or the functioning of rescue teams. Numerous international experiences have been mentioned in the light of the attempts made to crack down on terrorists and drug-related crime.

The issues discussed and the points of view presented all put major emphasis on the managerial approach. On the one hand, the growth of security management is being accelerated by a variety of threats caused by a plethora of events, including the current pandemic. On the other hand, the management of security can be supported by the attainments that so far have been restricted primarily to commercial organisations. Placing the existing literature on the subject under scrutiny, one notices the growing importance of the launching of business models for the public sector and public organisations. Within the public sector, the factor that comes to the fore is value, followed by such notions as cooperation with stakeholders, and building networks.⁷ In this issue of our journal, due attention has also been paid to the issues related to the impact of the state on the growing links between organisations that take the form of clusters. This theme has been studied extensively in the literature on the theory and practice of management. Clusters are often associated with local management and are considered, among others, for the creation of networks, as well as from the point of view of the processes that underlie them.

Links may have a diverse nature: there can be a connection with a given central entity, or without a central subject within a network. As far as threat situations are concerned – such as e.g. natural disasters – networks of relations can take advantage of the core position of an entity that has the largest resources at its disposal, such as e.g. huge businesses that are linked by means of a cooperation network with their suppliers, or other partners. Such a network (as the latter) is further enhanced in view of a threat.⁸ This is, admittedly, a new field of scientific enquiry for theoretical research on security management.

Another area that is being developed as part of security management is the use and application of best practices. This subject matter is already quite firmly grounded within the theoretical foundations of management sciences as far as

⁷ P. Wiśniewski, 'Poza głównym nurtem – wpływ krytyki kapitalizmu na teorie zarządzania', in: K. Kłincewicz (ed.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, pp. 404–417.

⁸ I suggest applying the notion of chelation to refer to this phenomenon. The concept is based on the chemical reaction that leads to making chelate, a complex chemical compound whose particle is made up of the structure of a ligand and a central ion which is connected with this structure by means of several bonds. The occurrence of a few bonds corresponds to the broader relation between a central subject – such as e.g. a large business entity – with a member of the network in a threat situation. The formation of such bonds rests on a variety of material and non-material resources, including *ad hoc* ones.

procedures and organisational routines are concerned. When it comes to the issues in security, this implies e.g. creating relevant best practice hubs.⁹

As a rule, the public sector relies heavily on project management. The major beneficiaries of EU funds in Poland are the local and regional authorities. Here, emphasis is put on the fact that the projects that are carried out within the public domain need to be managed differently from those handled in the private sector, as their stakeholders differ, and they are subjected to political influence and control of the media.¹⁰ This issue of our journal also features the views on project analyses within the actions taken by public administration bodies. A few of the most notable examples of the effects of project management include the Great Wall of China, the pyramids, the Acropolis in Athens, cathedrals, bridges, man's landing on the moon, but also the use of the output of numerous military projects, like e.g. the Manhattan Project, a research and development undertaking that produced the atomic bomb, or several state-of-the-art weapons systems.¹¹

Within the solutions that pertain to security management, there is an ongoing debate on the line between the areas of interest of management sciences and quality, and security studies. At the same time, it is possible to notice how the accomplishments of both these disciplines permeate each other. In particular, from the practical point of view, it is important to use the outputs with regard to the methods and techniques of management to attain an adequate level of security. Indeed, in this issue of the journal, a paper can be found that points to the role of management in the light of the interdisciplinary nature of security.

Any further discussion on the underlying aspects of security management ought to support the keen scientific interest taken by so many in this area, leading to a gradual departure from treating these issues as a niche field within the much broader discipline of management and quality studies.

⁹ A. Kosieradzka, J. Smagowicz, M. Wiśniewski, 'Koncepcja repozytorium dobrych praktyk wykorzystywanych w publicznym zarządzaniu kryzysowym', *Przegląd Organizacji*, No. 7, 2019, pp. 46–56.

¹⁰ G. Praweńska-Skrzypek, B. Jałocha, 'Projektyzacja sektora publicznego w Polsce – implikacje dla organizacji samorządu terytorialnego', *Zarządzanie Publiczne*, No. 3, 2014, pp. 273–284.

¹¹ M. Trocki (ed.), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012, pp. 55–57.

Artykuły i materiały
Articles and Materials
Beiträge und Materialien
Статьи и материалы



Zofia Wilk-Woś

dr hab., prof. SAN, Społeczna Akademia Nauk w Łodzi
ORCID: 0000-0001-5315-1169

Jarosław Ropęga

dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-2435-4239

Miejsce zarządzania w interdyscyplinarności bezpieczeństwa

Wprowadzenie

Interdyscyplinarność, multidyscyplinarność czy transdyscyplinarność są obecnie z jednej strony coraz częstszym postulatem w prowadzeniu badań naukowych. Z drugiej strony praktycznie niemożliwe jest, poza pewnymi wyjątkami, prowadzenie homogenicznych badań w jednej dyscyplinie. Niezasadne jest to szczególnie dla bezpieczeństwa. Szereg badaczy nauk o bezpieczeństwie wskazuje, że są one przedmiotem refleksji naukowej wielu dyscyplin, coraz częściej też mówi się o eklektyzmie bezpieczeństwa. Zachęta do interdyscyplinarności jest więc istotna zwłaszcza ze względu na fakt, że obecnie badacze wywodzący się z różnych dyscyplin naukowych, pracując na jednym polu badawczym bezpieczeństwa, rzadko podejmują trud syntezy wyników badań; brakuje również syntezy podejść badawczych.

System bezpieczeństwa poprzez swoje podsystemy i relacje między nimi charakteryzuje się złożonością i różnorodnością, a więc podejście interdyscyplinarne w celu wypracowania odpowiednich metod określenia i oceny poziomu bezpieczeństwa jest uzasadnione. Zapewnienie bezpieczeństwa i ciągłe dążenie do podnoszenia jego poziomu wymaga wspólnego działania tych podsystemów, ponieważ za realizację poszczególnych zadań odpowiedzialne są różne resorty i instytucje.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie interdyscyplinarności bezpieczeństwa, wynikającej z relacji między różnymi podmiotami bezpieczeństwa (relacje instytucjonalne, organizacyjne, procesowe). Ma on także na celu wskazanie związku między zarządzaniem a bezpieczeństwem, pamiętając, że jedną z głównych funkcji nauk o zarządzaniu jest bezpośrednia lub pośrednia pomoc organizacjom gospodarczym, administracyjnym i społecznym w racjonalizacji ich funkcjonowania i rozwoju.

Artykuł ma charakter teoretyczno-koncepcyjny. Wykorzystany w nim materiał badawczy stanowiły wtórne źródła informacji. Autorzy uznają, że przedstawione rozważania oparte o przegląd literatury przedmiotu, potwierdzą zasadność wykorzystania doświadczeń nauk o zarządzaniu na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa.

Interdyscyplinarność w bezpieczeństwie

Marian Cieślarczyk podkreśla, że istota bezpieczeństwa posiada zarówno charakter interdyscyplinarny (nieodparte postrzeganie bezpieczeństwa z różnych perspektyw w obszarze styku różnych dziedzin naukowych), jak i transdyscyplinarny (wykraczanie bezpieczeństwa poza sztywne granice wyznaczające dziedziny naukowe)¹. Andrzej Misiuk stwierdza natomiast, że fakt, iż problematyka bezpieczeństwa (bezpieczeństwa wewnętrznego) znajduje się w obszarze zainteresowań różnych dyscyplin naukowych, nie oznacza interdyscyplinarności, a raczej multidyscyplinarność².

Bezpieczeństwo uznać należy za dyscyplinę interdyscyplinarną. Świadczy o tym zarówno jego podział na subdyscypliny, liczne zaproponowane przez badaczy podziały typologiczne, jak i wielowątkowość problematyki oraz eklektyzm bezpieczeństwa, zwłaszcza jeśli chodzi o metodologię³.

Potrzeba interdyscyplinarności w bezpieczeństwie wynika przede wszystkim z faktu, że jest ono wartością dla każdego człowieka, lokalnej społeczności, narodu, czyli wynika z samej potrzeby bezpieczeństwa odczuwalnej przez każdego z nas. Istotny jest tutaj zauważalny obecnie wzrost znaczenia czynnika społecznego i emocjonalnego. Na potrzebę interdyscyplinarności w bezpieczeństwie wpływ mają procesy globalizacji, które często prowadzą do zacierania się różnic między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym. Współczesny świat jest pełen zagrożeń, których źródłem są napięcia polityczne i ekonomiczne, nacjonalizmy, antagonizmy etniczne czy religijne. Te sprzeczności powodują różnego rodzaju niebezpieczeństwa o złożonym charakterze. Na nie nakładają się kataklizmy naturalne, często wzmocnione w swojej sile przez działalność człowieka.

Gdzie następują i jakie możemy dostrzec interdyscyplinarne „przecięcia”, wynikające z relacji między różnymi podmiotami bezpieczeństwa? Z pewnością można

¹ M. Cieślarczyk, *Metody badań w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. nauk. B. Wiśniewski, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011, s. 133.

² A. Misiuk, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Historia i Polityka” 2018, nr 23, s. 14.

³ A. Chodyński, [rec.] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, red. Stanisław Sulowski, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 4, s. 169.

wskazać przecięcia: instytucjonalne (współpraca między podmiotami bezpieczeństwa), organizacyjne (na które wpływ będzie miała forma i rozwiązania statutowe organizacji wchodzącej w relacje, jej struktura, sposób podejmowania decyzji czy sposób przepływu informacji w jej wnętrzu oraz zaplanowane relacje z otoczeniem) oraz procesowe (czyli układ związków przyczynowo-skutkowych, które charakteryzować się będą dużym dynamizmem i złożonością). Jednocześnie procesy i działania będą weryfikowały elementy instytucjonalne i organizacyjne systemu, gdyż w tym obszarze zauważalne staną się efekty współpracy podmiotów bezpieczeństwa z otoczeniem. Ta złożoność i dynamizm widoczne w bezpieczeństwie mają ogromny wpływ na proces badawczy, dlatego muszą zostać uwzględnione w projektowaniu badań, w opracowywaniu modeli i tworzeniu systemów bezpieczeństwa. Interdyscyplinarność w bezpieczeństwie wymaga podejścia systemowego i całościowego do przedmiotu i obszaru badań, a więc powinna być połączona z postulatem, aby z tego eklektyzmu pojęć, twierdzeń, rezultatów i wyników badawczych spróbować stworzyć spójną całość.

Istotne jest spojrzenie na bezpieczeństwo narodowe jako na bezpieczeństwo zintegrowane, z uwagi na:

- kompleksowy i wielowymiarowy charakter bezpieczeństwa;
- cztery poziomy: centralny, wojewódzki, powiatowy, gminny;
- integrację różnych rodzajów i dziedzin bezpieczeństwa;
- integrację różnych sektorów, działów i obszarów bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo to nie tylko przetrwanie, ale także rozwój państwa, narodu, jednostki. Pojawia się więc kwestia konieczności równoważenia bezpieczeństwa i rozwoju cywilizacyjnego czy problem relacji między podmiotem a poziomem bezpieczeństwa (równość w dostępie do niego).

Zarządzanie a bezpieczeństwo

„Główną funkcją nauk o zarządzaniu jest bezpośrednia lub pośrednia pomoc organizacjom gospodarczym, administracyjnym i społecznym w racjonalizacji ich funkcjonowania i rozwoju”⁴. Celem badań w tym zakresie jest przede wszystkim sprawność funkcjonowania organizacji. Jednocześnie nauki o zarządzaniu są dziedziną, w której dostrzegamy interdyscyplinarność. Łukasz Sułkowski stwierdza, że pole zainteresowań badaczy w naukach o zarządzaniu jest wspólne z wieloma innymi naukami społecznymi. Zwraca on uwagę, że nauki o zarządzaniu nie posiadają ścisłej bariery podziałowej między dyscyplinami pokrewnymi i winny być uprawiane na pograniczu zarządzania i innych dyscyplin naukowych. Sułkowski postuluje otwartość na inspiracje poznawcze⁵.

⁴ S. Sudoł, *Podstawowe problemy metodologiczne nauk o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie” 2014, nr 1, s. 26.

⁵ Ł. Sułkowski, *Epistemologia i metodologia zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 86.

Szukając związków między zarządzaniem a bezpieczeństwem⁶ trzeba zacząć od podkreślenia praktycznego wymiaru obu dziedzin, zwłaszcza w przypadku zarządzania bezpieczeństwem, rozumianego jako minimalizacja lub eliminacja zagrożeń przez celowe, regulacyjne działania ludzkie⁷. Również brak wypracowanej, jednolitej metodologii, a więc wykorzystywanie metodologii wywodzących się z różnych nauk, zbliża zarządzanie i bezpieczeństwo do siebie. Nauki o zarządzaniu i nauki o bezpieczeństwie borykają się bowiem nie tylko z problemem wypracowania metodologii, ale również z trudnością w zdefiniowaniu podstawowego przedmiotu badań czy zbudowaniu paradygmatu⁸. Mówiąc o przecięciach między zarządzaniem a bezpieczeństwem, jako przykład można podać problematykę związaną z poziomem bezpieczeństwa określonego podmiotu. Na poziom bezpieczeństwa oddziałuje wiele czynników, które bezpośrednio składają się na proces zarządzania, np. funkcje zarządzania według Henriego Fayol'a, tj.:

- planowanie,
- organizowanie,
- motywowanie,
- kontrola.

Pojmując zarządzanie instytucjonalnie można natomiast wyróżnić jego trzy poziomy:

- najwyższy (*top management*),
- średni (*middle management*),
- niższy (*low level*)⁹.

Jednocześnie z uwagi na specyfikę zakresu czynności realizowanych w ramach systemu bezpieczeństwa występuje zarządzanie w obszarze planowania na poziomie:

- strategicznym,
- taktycznym,
- operacyjnym.

Z kolei sama organizacja, w której zachodzi proces zarządzania jest postrzegana jako system, który stanowi zbiór wzajemnie powiązanych ze sobą elementów. Tu z kolei eksponowany jest podział na podsystemy: społeczny i techniczny.

Ostatni podział jest potwierdzeniem założeń dyscypliny zarządzania i jakości. W obszarze bezpieczeństwa zarządzanie ma miejsce zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. W rezultacie istnieje potrzeba zrównoważonego wykorzystywania tych dwóch podsystemów, gdyż ich wzajemna równowaga stanowi podstawę właściwych procedur i działań. Należy jednak podkreślić potrzebę wzmocnienia podsystemu społecznego w procesach planowania przyszłych działań w organizacji.

⁶ Kwestię podobieństw, zwłaszcza w obszarze paradygmatów, między naukami o bezpieczeństwie a naukami o zarządzaniu przedstawił Andrzej Chodyński w swoim artykule *Nauki o bezpieczeństwie a nauki o zarządzaniu – paradygmaty i tożsamość*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2013, nr 2, s. 7–18.

⁷ L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2012, s. 58.

⁸ *Ibidem*, s. 70–73; Ł. Sułkowski, *op. cit.*, s. 34.

⁹ R. Krupski, *Podstawy organizacji i zarządzania*, wyd. 5, WWSZiP – „I-BIS”, Wałbrzych–Wrocław 2004, s. 45–46.

W szczególności dotyczy to strategii, ponieważ dzięki niej możliwe jest wskazanie długookresowej koncepcji stosowania metod i technik zarządzania we współczesnych organizacjach.

Biorąc pod uwagę samą podstawę wyodrębnienia podsystemu społecznego, widoczna staje się potrzeba łączenia go z innym podsystemem występującym we współczesnych organizacjach, tj. z podsystemem technicznym. Stworzony przez Harolda J. Leavitt'a model organizacji zakłada, że organizacja to system, w którym występują cztery główne elementy: ludzie, cele i zadania, struktury organizacyjne oraz technika i technologia.

W rezultacie tego podziału dwa pierwsze elementy tworzą podsystem społeczny, a dwa pozostałe podsystem techniczny. W modelu widoczne jest założenie, że planowanie przyszłych zmian w organizacjach wymaga przewidzenia wystąpienia wzajemnych interakcji między wymienionymi podsystemami. W rezultacie strategiczna orientacja obliuguje do przyjęcia celów i zadań, które będą uwzględniały zasoby znajdujące się w organizacji. Dotyczy to identyfikacji ludzi w ramach podsystemu społecznego zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym, np. motywacja, kompetencje, wiedza czy doświadczenie. Innym sposobem budowania relacji w ramach systemu są związki między celami i zadaniami a strukturą organizacyjną. To dzięki nim można określić możliwości planowania i realizacji przyszłej strategii poprzez analizę strategiczną, obejmującą m.in. budowę i ewentualną modyfikację struktury organizacyjnej jako narzędzia zarządzania. Oddziaływanie strategicznej orientacji w zakresie celów i zadań wymaga również szczegółowej analizy zasobów technicznych i technologicznych. Zgromadzenie i użycie tych zasobów jest zdeterminowane celami i zadaniami, ale także uwarunkowane pozostałymi składowymi systemu. Jak wynika z powyższych rozważań, zmiany zachodzące w systemie są wynikową jednoczesnego oddziaływania wszystkich jego elementów, które są ze sobą powiązane¹⁰. W rezultacie brak zrozumienia tych zależności może wywołać ograniczenia systemu, np. w wyniku nieplanowanych konfliktów w trakcie zainicjowania procesu, który jest uznawany za ważny i potrzebny do wdrożenia. Nie wielkie modyfikacje (m.in. w kanałach przepływu informacji) mogą usprawnić przebieg procesu i poprawić funkcjonowanie całego systemu.

Podsystem kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego

Istotnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego, rozumianego jako całość sił, środków i zasobów państwa przeznaczonych do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa¹¹, jest podsystem kierowania. Tworzą go organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, wykonujący zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym

¹⁰ H.J. Leavitt, *Applying Organizational Change in Industry: Structural, Technological, and Humanistic Approaches*, [w:] *Handbook of Organizations*, ed. J.G. March, Rand McNally, Chicago 1965, s. 1144–1170.

¹¹ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 13.

(sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i stosowną infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności). Jego istotnym elementem są także organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP¹². Skuteczność tego podsystemu, do zadań którego należy: definiowanie interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa; planowanie działań strategicznych, prowadzących do osiągnięcia tych celów; programowanie i organizowanie przygotowań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz koordynowanie i nadzór nad realizacją planów i programów stosownie do potrzeb wynikających z kształtowania się środowiska bezpieczeństwa, jest niezwykle ważna dla utrzymania poziomu bezpieczeństwa państwa¹³. W podsystemie kierowania można więc wyodrębnić cztery strategiczne obszary zadaniowe:

- monitorowanie zagrożeń z uwzględnieniem ich skali, rodzaju i miejsca występowania;
- zapobieganie powstawaniu zagrożeń zarówno na terytorium kraju, jak i poza jego granicami;
- działania związane z usuwaniem skutków zagrożeń, gdy nie udało się im zapobiec;
- kierowanie obroną państwa w razie bezpośredniej agresji militarnej¹⁴.

Podsystem kierowania powinien zapewnić odpowiednie przygotowanie i zaplanować działania podsystemów operacyjnych oraz zapewnić im wsparcie i zarządzanie (dowodzenie) nimi w trakcie działań. W przypadku bezpieczeństwa państwa powinien się on cechować określonymi właściwościami:

- stabilnością – zdolnością utrzymania stanu równowagi;
- adaptacyjnością – przystosowaniem do zmian w otoczeniu;
- spójnością – zdolnością utrzymania niezbędnych powiązań między elementami;
- niezawodnością – zdolnością do sprawnego funkcjonowania;
- gotowością – zdolnością podejmowania nowych zadań wynikłych w związku ze zmianą otoczenia;
- reaktywnością – zdolnością szybkiego reagowania na sytuacje krytyczne¹⁵.

Niestety obecnie funkcjonujący podsystem kierowania nie jest w pełni skuteczny. Wynika to z problemów kompetencyjnych występujących między poszczególnymi organami, instytucjami i służbami. Szczególnie niekorzystne dla jego funkcjonowania jest „resortowe budowanie” poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa. Dodatkowo obszar kierowania obronnością państwa i obszar zarządzania kryzysowego regulowane są odrębnymi przepisami, co utrudnia stworzenie odpowiednich, spójnych dla całego systemu bezpieczeństwa procedur i mechanizmów. Poważnym problemem jest również brak stosownej infrastruktury łączności między podmiotami funkcjonującymi w systemie, która zapewniłaby prawidłową komunikację i przekaz informacji¹⁶.

¹² *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 37.

¹³ K. Meszyński, J. Sztanc, *Planowanie obronne w państwie*, cz. 1, red. nauk. K. Korzecki, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa 2013, s. 39.

¹⁴ *Biała Księga...*, *op. cit.*, s. 37.

¹⁵ H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 100, s. 433–434.

¹⁶ K. Meszyński, J. Sztanc, *op. cit.*, s. 41–42.

Należy jednak zaznaczyć, że w ostatnim czasie podejmowane są działania legislacyjne w celu usunięcia dysfunkcyjnych elementów z podsystemu kierowania. Pierwszym obszarem, w którym wprowadzane są zmiany jest ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Nowe rozwiązania rozszerzają uprawnienia Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Uważa się to za pierwszy z etapów reformy Systemu Kierowania i Dowodzenia (SKiD) w Siłach Zbrojnych RP. Reforma ma wyeliminować kompetencyjny chaos i wprowadzić jednoosobową odpowiedzialność za dowodzenie¹⁷.

Drugim obszarem, w którym w ostatnich latach nastąpiło uporządkowanie podsystemu kierowania, jest organizacja działań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Wzrost zagrożeń terrorystycznych spowodował konieczność odpowiednich uregulowań prawno-organizacyjnych, które jednoznacznie określiłyby kwestię zarządzania działaniami oraz współdziałania organów i służb w przypadku zamachu terrorystycznego. Zdaniem Michała Stępińskiego Ustawa o działaniach antyterrorystycznych doprowadziła zarówno do stworzenia jednego systemu kierowania i dowodzenia działaniami podmiotów uczestniczących w działaniach na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, jak i do jednoznacznego określenia obszarów odpowiedzialności poszczególnych uczestników działań, dzięki czemu wyeliminowano spory kompetencyjne¹⁸. Niestety nadal do uporządkowania pozostają rozwiązania w tym obszarze, wynikające z odrębnych przepisów prawnych, np. w przypadku zdarzeń o charakterze terrorystycznym w strefie nadgranicznej i na morzu¹⁹.

Tworzenie koncepcji i programów w obszarze bezpieczeństwa często jedynie na poziomie poszczególnych ministerstw prowadzi do osłabienia systemu. Pewne rozwiązanie dla tej sytuacji mogłoby stanowić interdyscyplinarne podejście do bezpieczeństwa z szerszym wykorzystaniem narzędzi opracowanych przez nauki o zarządzaniu i jakości, zwłaszcza, że problem „resortowego” nastawienia do bezpieczeństwa wiąże się zapewne również ze słabościami wynikającymi z czynnika ludzkiego. Rozległość problematyki obronności i bezpieczeństwa narodowego oraz mnogość podmiotów wykonujących zadania w obszarze bezpieczeństwa wymagają odpowiedniego zharmonizowania wszystkich elementów systemu. Niestety napięcia czy nieporozumienia kompetencyjne, którym czasem towarzyszą czynniki pozanormatywne (brak odpowiedniego zaplecza politycznego, które zapewniłoby wsparcie zwłaszcza w sytuacjach konieczności podjęcia trudnych decyzji), powodują utrudnienia we współpracy między podmiotami systemu. Czasem istotne są

¹⁷ Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2018 poz. 2182; Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, t.j. Dz.U. 1996 Nr 10, poz. 56, art. 8.

¹⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, t.j. Dz.U. 2016 poz. 904; M. Stępiński, *Wpływ ustawy o działaniach antyterrorystycznych na organizację działań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, t. 18, z. 5, cz. 1, s. 85.

¹⁹ Zob. szerzej: *idem*, *Prawno-organizacyjne uwarunkowania reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym w strefie nadgranicznej i na morzu w polskim systemie antyterrorystycznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. 19, z. 8, cz. 2, s. 189–201.

także czynniki subiektywne, jak osobowość, determinacja czy wola działania osoby sprawującej dany urząd²⁰.

Problemy te dostrzega Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego stwierdzając:

Znaczący wpływ na treść interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa ma stan systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Obecnie jest to w istocie suma odrębnych, różnie ze sobą powiązanych podsystemów operacyjnych i podsystemów wsparcia, z wewnątrz mało spójnym podsystemem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Utrudnia to synergii. Kompetencje poszczególnych podmiotów są rozproszone lub powielone, istnieje zbyt dużo organów planistycznych, a koordynacja jest ograniczona. Brakuje też spójnego prawa, szczególnie w odniesieniu do podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Sytuacja taka stwarza z jednej strony ryzyko powstawania luk kompetencyjnych, a z drugiej powoduje zbędne dublowanie wysiłków, co prowadzi do marnowania części posiadanych sił i środków, a zatem przesądza o nieekonomiczności i nieefektywności systemu²¹.

Dokumenty strategiczne podkreślają konieczność zwiększenia integracji systemu bezpieczeństwa poprzez modyfikację rozwiązań prawnych celem precyzyjnego określenia kompetencji poszczególnych jego składników, w tym organów kierujących, oraz zwiększenie możliwości współdziałania międzyresortowego²². Za główny cel uznają one wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego. Biała Księga stwierdza, że

głównym wyzwaniem, przed jakim stoi podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym, jest jego pełne zintegrowanie. Integracji tej powinny podlegać przede wszystkim organy doradcze i sztabowe działające na rzecz decydentów. Stworzona musi zostać również odpowiednia infrastruktura kierowania oraz całościowo uregulowane procedury kierowania bezpieczeństwem narodowym²³.

Powyższy dokument podnosi także m.in. potrzebę przygotowania ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym oraz stwierdza, że struktura systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym powinna być zgodna z uniwersalnym modelem zarządzania. Zakłada również potrzebę uniwersalizacji organizacji aparatu zarządzającego (również na poziomie lokalnym), racjonalizacji liczby struktur planistycznych, organizacyjnych i wykonawczych, zintegrowania procesów planowania kryzysowego oraz planowania operacyjnego funkcjonowania podmiotów w czasie zagrożenia i wojny²⁴.

²⁰ Zob. szerzej: B. Opaliński, *Kompetencje Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 2, s. 5–24.

²¹ *Biała Księga...*, *op. cit.*, s. 9.

²² *Strategia bezpieczeństwa narodowego...*, *op. cit.*, s. 37; A. Wawrzusiszyn, *System bezpieczeństwa narodowego – założenia, struktura, kierowanie*, [w:] *Współczesne konteksty bezpieczeństwa*, red. M. Sitek, G. Winogrodzki, Ł. Roman, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2016, s. 19.

²³ *Biała Księga...*, *op. cit.*, s. 202.

²⁴ *Ibidem*, s. 194–202.

Warto dodać, że Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP stwierdza, że kierowanie bezpieczeństwem narodowym ma charakter interdyscyplinarny²⁵, czyli można przyjąć, że dostrzega ona konieczność szerokiego spojrzenia na problemy bezpieczeństwa, zwłaszcza ze względu na fakt, że obecne zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwa „[...] są rozproszone, nieprzewidywalne i niedookreślone pod względem znaczenia, skali, kierunku i rodzaju podmiotu lub źródła pochodzenia”²⁶.

Bezpieczeństwo a zarządzanie zasobami ludzkimi

Istotnym obszarem przecięcia jest również pojęcie kultury bezpieczeństwa, którą kształtują poszczególne podmioty systemu. Andrzej Chodyński uważa, że nawiązując do pojęcia kultury organizacyjnej w naukach o zarządzaniu, można ją postrzegać jako wzór podstawowych założeń, wartości, norm, reguł i symboli oraz przekonań. Te normy i wartości, będące elementem kultury organizacyjnej, mają wpływ na sposób postrzegania i odczuwania bezpieczeństwa, a to z kolei wpływa na zachowania i współdziałanie, czego następstwem jest poziom realizacji procesów organizacyjnych²⁷.

Obecnie organizacje i systemy, w których one funkcjonują, koncentrują się na uczeniu się, umiejętnościach i zasobach ludzkich. Coraz częściej wskazuje się na potrzebę budowy wieloletniej i spójnej polityki zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL). Kryterium kompetencji pracowników oraz możliwość ich rozwijania wpływa w praktyce na decyzje kadrowe. Można zaobserwować dynamiczne zmiany w zakresie demografii (mniejsza liczba osób w wieku aktywności zawodowej), które powodują potrzebę bardziej efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich organizacji. System bezpieczeństwa jest szczególnie wrażliwy na zmiany zachodzące na rynku pracy, gdyż często nie reaguje na nie tak szybko jak przedsiębiorstwa działające na zasadach komercyjnych. W rezultacie strategiczna orientacja w zakresie ZZL pozwoli w sposób bardziej efektywny rekrutować, przeprowadzać proces selekcji i motywować pracowników w organizacjach bezpieczeństwa narodowego. Aby jednak ten proces mógł zachodzić, kadry odpowiedzialne za zarządzanie w tych organizacjach oraz instytucje nadzorujące muszą w sposób zaplanowany stosować metody i techniki zarządzania. W rezultacie interdyscyplinarność w bezpieczeństwie jest w dużej mierze powiązana z zarządzaniem. Należy wskazać, że jedynie świadome zastosowanie zarządzania w poszczególnych organizacjach i systemach bezpieczeństwa, które one tworzą, pozwoli na realizację stawianych im celów i zadań.

Istnieje silny związek między zarządzaniem zasobami ludzkimi a decyzjami zapadającymi na poziomie strategicznym. W rezultacie istotnym jest przygotowanie spójnej koncepcji dotyczącej rozwoju ZZL w obszarze bezpieczeństwa narodowego.

²⁵ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013, s. 15.

²⁶ *Biała Księga...*, *op. cit.*, s. 194.

²⁷ A. Chodyński, *Nauki o bezpieczeństwie...*, *op. cit.*, s. 7.

Aby taka koncepcja powstała, należy przeprowadzić badania nad możliwością przygotowania podstaw do współpracy między przedstawicielami poszczególnych organizacji w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego, która w przyszłości może być bardziej efektywna. W związku z tym dla jej poprawy należy dokonać oceny systemów aktualnie obowiązujących w przypadku poszczególnych organizacji w obszarze ZZL, a następnie przeprowadzić analizy porównawcze tych systemów. Wybór ich kluczowych składników, które powinny zostać zbadane, powinien być oparty o indywidualną kulturę organizacyjną tych organizacji. W dalszej kolejności może pozwolić to na przeprowadzenie badań i wyciągnięcie wniosków odnośnie dalszego rozwijania postaw do międzyorganizacyjnej współpracy.

Podsumowanie

Autorzy zdają sobie sprawę, że w przypadku tak złożonej i wielowymiarowej operacji zmierzającej do poprawy współpracy podmiotów (organizacji) składających się na system bezpieczeństwa narodowego, niezbędne jest wprowadzenie nowych i udoskonalenie istniejących form współpracy między tymi organizacjami. To wskazana w celu artykułu potrzeba racjonalizacji funkcjonowania i rozwoju w oparciu o współpracę zarówno organizacji gospodarczych, administracyjnych, jak i społecznych, potwierdza znaczenie podjętego w publikacji tematu. Tym bardziej, że praktyka niestety wskazuje, że taka współpraca często jest niewystarczająca. W rezultacie stworzenie wniosków i rekomendacji z badań w tym zakresie będzie dowodem na wykorzystanie dotychczasowych rozwiązań ogólnościowych w zakresie interdyscyplinarności systemu bezpieczeństwa i roli jaką pełni w nim zarządzanie, ale będzie także stanowiło wartość aplikacyjną w zastosowaniu nauki do poprawy funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego.

Bibliografia

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
- Chodyński A., [rec.] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, red. Stanisław Sulowski, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 4.
- Chodyński A., *Nauki o bezpieczeństwie a nauki o zarządzaniu – paradygmaty i tożsamość*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2013, nr 2.
- Cieślarczyk M., *Metody badań w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. nauk. B. Wiśniewski, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011.
- Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2012.
- Krupski R., *Podstawy organizacji i zarządzania*, wyd. 5, WWSZIP – „I-BIS”, Wałbrzych–Wrocław 2004.
- Leavitt H.J., *Applying Organizational Change in Industry: Structural, Technological, and Humanistic Approaches*, [w:] *Handbook of Organizations*, ed. J.G. March, Rand McNally, Chicago 1965.

Miejsce zarządzania w interdyscyplinarności bezpieczeństwa

- Meszyński K., Sztanc J., *Planowanie obronne w państwie*, cz. 1, red. nauk. K. Korzecki, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa 2013.
- Misiuk A., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Historia i Polityka” 2018, nr 23.
- Opaliński B., *Kompetencje Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 2.
- Spustek H., Paluch A., *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 100.
- Stępiński M., *Prawno-organizacyjne uwarunkowania reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym w strefie nadgranicznej i na morzu w polskim systemie antyterrorystycznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. 19, z. 8, cz. 2.
- Stępiński M., *Wpływ ustawy o działaniach antyterrorystycznych na organizację działań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, t. 18, z. 5, cz. 1.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013.
- Sudoł S., *Podstawowe problemy metodologiczne nauk o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie” 2014, nr 1.
- Sułkowski Ł., *Epistemologia i metodologia zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, t.j. Dz.U. 1996 Nr 10, poz. 56.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, t.j. Dz.U. 2016 poz. 904.
- Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2018 poz. 2182.
- Wawrzusiszyn A., *System bezpieczeństwa narodowego – założenia, struktura, kierowanie*, [w:] *Współczesne konteksty bezpieczeństwa*, red. M. Sitek, G. Winogrodzki, Ł. Roman, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2016.

Miejsce zarządzania w interdyscyplinarności bezpieczeństwa

Streszczenie

Interdyscyplinarność jest jednym z podstawowych postulatów współczesnych badań naukowych, niezwykle istotnym dla nauk o bezpieczeństwie. Szczególnie dostrzegane są związki między bezpieczeństwem a zarządzaniem. Dorobek w dyscyplinie nauk o zarządzaniu i jakości jest ważny dla nauk o bezpieczeństwie, ponieważ na poziom bezpieczeństwa oddziałuje wiele czynników, które bezpośrednio wymagają zarządzania. Autorzy wskazują, że budowa i zastosowanie strategii w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi może mieć istotny wpływ na usprawnienie podsystemu społecznego i w rezultacie znacznie lepiej oddziaływać na kierowanie systemem bezpieczeństwa narodowego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, zarządzanie, interdyscyplinarność, system bezpieczeństwa narodowego, podsystem społeczny

The role of management in the interdisciplinary nature of security

Abstract

Interdisciplinarity is one of the basic postulates of modern scientific research. This postulate is of major significance for security studies. The relationship between security and management is given particular emphasis, as the achievements in the discipline of management and quality sciences are important for security studies. Many factors that directly require management affect the level of security. The paper strives to point to the fact that the construction and application of strategies in the area of human resources management can have a significant impact on improving the social subsystem, and, therefore, have a much better influence on the management of the system of national security.

Key words: security, management, interdisciplinarity, national security system, social subsystem

Platz des Managements in der Interdisziplinarität der Sicherheit

Zusammenfassung

Die Interdisziplinarität ist eine der Grundforderungen der modernen wissenschaftlichen Forschungen, sehr bedeutend für die Sicherheitswissenschaften. Besonders werden die Zusammenhänge zwischen der Sicherheit und dem Management erkannt. Der Besitzstand auf dem Gebiet der Managements- und Qualitätswissenschaften ist wichtig für die Sicherheitswissenschaften, da es sich viele Faktoren auf das Sicherheitsniveau auswirken, für die das Management direkt erforderlich ist. Die Autoren weisen hin, dass der Aufbau und die Verwendung der Strategie auf dem Gebiet des Personalmanagements wesentlich die Verbesserung des sozialen Teilsystems beeinflussen kann und folglich auf die Verwaltung des Systems der nationalen Sicherheit wirken.

Schlüsselwörter: Sicherheit, Management, Interdisziplinarität, System der nationalen Sicherheit, soziales Teilsystem

Место управления в междисциплинарном характере безопасности

Резюме

Междисциплинарность является одним из основных постулатов современных научных исследований, чрезвычайно важным также в науке о безопасности. Особо следует отметить взаимосвязь между безопасностью и управлением. Достижения в области науки об управлении и качестве важны для науки о безопасности, поскольку на уровень безопасности влияют многие факторы, которые требуют прямого управления. Авторы указывают, что построение и применение стратегий в области управления человеческими ресурсами, могут оказать существенное влияние на улучшение социальной подсистемы и, как следствие, значительно лучше воздействовать на управление системой национальной безопасности.

Ключевые слова: безопасность, управление, междисциплинарность, система национальной безопасности, социальная подсистема



Janusz Ziarko

dr hab., prof. KA AFM, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID: 0000-0002-9100-2807

Myślenie i analizy projektowe w przedsięwzięciach administracji samorządowej w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego – ujęcie metodyczne

Wprowadzenie

Rozważaniom dotyczącym myślenia projektowego (*Design Thinking*), jego najważniejszych właściwości, zasad i cech, towarzyszy pytanie: czy dostępność i obfitość informacji powinny wpływać na warunki podejmowania decyzji w ważnych dla ludzi dziedzinach życia, a jeśli tak, to w jaki sposób? Teoretycznie obfitość i różnorodność informacji powinny ułatwiać dokonywanie właściwego wyboru w różnych sytuacjach, jednak praktyka pokazuje, że nie jest to takie oczywiste. Zgromadzenie przez decydenta niezbędnych i adekwatnych do okoliczności informacji, ich uogólnienie, wyciągnięcie prawidłowych wniosków, prognozowanie rozwoju wydarzeń czy projektowanie ważnych procesów społecznych i/lub gospodarczych – to obraz wyzwań z którymi musi się zmierzyć decydent. W praktyce pojawiają się trzy trudne do opanowania przeszkody: 1) ilość, różnorodność, złożoność, zmienności i wieloznaczność informacji dotyczących problemu; 2) kłopoty z ich właściwym doбором, interpretacją i wykorzystywaniem; 3) trudności z dotarciem przekazu do odbiorców.

Paradygmat myślenia projektowego umożliwia tworzenie różnych procedur projektowania przedsięwzięć dla bezpieczeństwa. W tego rodzaju myśleniu

dominuje założenie, że im więcej informacji i wiedzy mają uczestnicy projektu, tym sprawniejszy i doskonalszy będzie przebieg projektowania i wdrażania koncepcji. Stąd analizy empiryczne i ich wyniki traktowane winny być jako wytyczne, wskaźniki czy kryteria, które po zweryfikowaniu staną się podstawą do tworzenia nowego projektu.

Teza: proces projektowania przedsięwzięć z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego (BiPP) w środowiskach lokalnych, inspirowanych przez administrację samorządową, wymaga korzystania z wiedzy pochodzącej zarówno z analiz empirycznych dotyczących przedmiotu projektu oraz potrzeb i oczekiwań jego adresatów, jak i wiedzy wywodzącej się z dotychczasowej praktyki projektowej. Myślenie projektowe łączy w twórczy sposób analizy z praktyką, które razem stanowią podwaliny projektowania przedsięwzięć dla BiPP.

Celem artykułu jest określenie znaczących uwarunkowań – przeszkód i czynników wspomagających – ważnych dla podmiotów podejmujących przedsięwzięcia projektowe, w tym dla samorządów terytorialnych i mieszkańców, z zamiarem kształtowania społeczności radzącej sobie z zagrożeniami BiPP.

W badaniu zastosowano podejście jakościowe w formie umożliwiającej analizowanie skodyfikowanych informacji dotyczących z jednej strony czynników wpływających na pracę zespołów projektowych angażujących społeczności lokalne do działania w obszarze BiPP, z drugiej – odnoszących się do poznawania poglądów i pomysłów członków społeczności, którzy mają rzeczywiste doświadczenia w tych działaniach na poziomie lokalnym.

Wyzwania dla samorządów terytorialnych związane z realizacją projektów BiPP

Kluczowym czynnikiem służącym poprawianiu stanu BiPP w lokalnych środowiskach jest sprawna i efektywna administracja samorządowa, inicjująca i wspierająca działania na rzecz takiego kształtowania społeczności, aby potrafiła ona radzić sobie z zagrożeniami BiPP. Narzędziem administracji samorządowej wspierającym realizację jej zadań w omawianym obszarze, tak aby mogła ona skutecznie angażować w te działania różne podmioty, jest podejście projektowe. Funkcjonujące w właściwych ramach strukturalno-organizacyjnych, realizowane przez kompetentnych i sprawnych urzędników, zaopatrzone w odpowiednie procedury działania i mechanizmy zapewniające udział społeczności lokalnej, może ono przyczynić się do budowania lokalnego środowiska odpornego na zagrożenia BiPP oraz do przygotowania jego społeczności do radzenia sobie z tymi zagrożeniami.

Obecnie życie mieszkańców lokalnych społeczności cechuje się ogromną dynamiką zmian, generującą niespotykane dotąd zagrożenia dla BiPP. Cechą charakterystyczną tych środowisk postrzeganych z perspektywy BiPP jest liczba oraz różnorodność i złożoność problemów generujących zagrożenia, dla których nie ma znanego czy prostego rozwiązania. Problemy te można określić jako¹:

¹ R.A. Heifetz, D.L. Laurie, *The Work of Leadership*, „Harvard Business Review”, January–February 1997, s. 124–134, <http://www.nhcue.edu.tw/~aca/fte/95-2/4.pdf> [dostęp: 26.03.2020].

- 1) trudne do zidentyfikowania, ale łatwe do zignorowania czy zlekceważenia;
- 2) niełatwe do rozwiązania przez projektowe zespoły, które wymagają współpracy z interesariuszami będącymi beneficjentami rozwiązań;
- 3) potrzebujące zmian w wielu obszarach zwykle przekraczających granice organizacyjne;
- 4) trudne do zrozumienia dla wielu ludzi, którzy z niechęcią podchodzą do projektowych przedsięwzięć, kwestionując potrzebę wprowadzania zmian;
- 5) domagające się eksperymentowania i poszukiwania niekonwencjonalnych rozwiązań, których wdrożenie może zająć dużo czasu i nie może być zaimplementowane obwieszczeniem;
- 6) takie, które wymagają zmian: wartości, przekonań, ról, relacji i podejścia do pracy.

Wspomniane problemy wymuszają coraz częściej na praktykach działających dla bezpieczeństwa podejmowanie szybkich decyzji i konkretnych rozwiązań, adekwatnych do potrzeb zagrożonych jednostek i środowisk. Jednak nie można ich rozwikłać wykorzystując istniejącą wiedzę i obecne procesy radzenia sobie z problemami bezpieczeństwa. Są one odporne na tradycyjne rozwiązania, ponieważ stwarzają je ludzie – lokalni mieszkańcy i to od nich wymaga się zmiany sposobów funkcjonowania, więc rozwiązanie leży po ich stronie.

Decyzje i działania projektowe wymagają pogłębionej refleksji, zrozumienia występujących problemów i ich społeczno-kulturowego uzasadnienia. Niezwykle ważna jest współpraca z mieszkańcami w przygotowaniu i wdrażaniu projektów, których celem jest wprowadzenie zmian w lokalnym środowisku, mających skutkować poprawą poczucia bezpieczeństwa. Poznanie wybranego fragmentu lokalnej społeczności w kontekstach BiPP oraz opisanie i wyjaśnienie występujących w nim zależności, wymaga uzyskania informacji na jego temat i warunkujących go czynnikach w sposób, który gwarantuje pełność i prawdziwość tych informacji. Przedmiot projektowania BiPP w środowisku lokalnym wiąże działalności różnych podmiotów – jednostkowych i zespołowych, a także ich układów i sieci – ukierunkowanych na identyfikowanie i eliminowanie zagrożeń dla BiPP oraz na wypracowywanie metod wsparcia dla podmiotów zagrożonych. Projektowanie traktowane jako proces odkrywania, tworzenia i wdrażania skłania do zadawania pytań. Na jakich informacjach, kogo i czego dotyczących opieramy nasze projektowe rozważania odnośnie lokalnego bezpieczeństwa? Jak obszerne powinny to być informacje i w jakim zakresie uwzględniające zmieniające się konteksty: kulturowy, społeczny, organizacyjny, techniczny? W jaki sposób je gromadzić? Informacje tworzą menedżerowi – projektantowi możliwości wnikania w poznawany fragment rzeczywistości, poddawania go rozważaniom, co w konsekwencji doprowadzić może do wytworzenia wiedzy adekwatnie opisującej zjawiska układu zagrożenia – bezpieczeństwo, występujących w poznawanym środowisku². Przygotowanie lokalnej społeczności do radzenia sobie z różnorodnego rodzaju zagrożeniami BiPP oraz do bycia na nie odporną, jest procesem złożonym, trudnym do zaprojektowania i przeprowadzenia.

² Instytut Północny, *Paradygmaty klasyczne w filozofii*, <http://www.neuronauka.sci.pl/paradygmaty.html> [dostęp: 28.02.2020].

Dotychczasowe projekty BiPP realizowane przez administrację samorządową owocowały nieznacznymi postęпами w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa, które występują w wielu wymiarach życia społeczności lokalnych. Problemy BiPP z którymi mamy do czynienia przekraczają nasze tradycyjne możliwości ich rozwiązania. Teza ta znajduje uzasadnienie w sposobach projektowego podejścia do tych problemów. Dominuje tu poszukiwanie rozwiązań na tym samym poziomie myślenia, które było wykorzystywane przez zespoły projektowe do ich zdefiniowania. Refleksja nad obecną sytuacją BiPP z wyższej perspektywy myślowej – myślenia projektowego, prowadzić może/powinna do efektywniejszego uczenia się, które pomaga ukierunkować projektowe działania tak, aby uwzględniały potrzeby i oczekiwania beneficjentów i stały się częścią pozytywnej zmiany dla wszystkich. Pojawia się pytanie, co i jak trzeba robić, żebyśmy zmienili się jako jednostki, aby zmianie uległy nasze społeczności i organizacje, a trajektorie naszego lokalnego funkcjonowania były kierunkowane na czynienie środowisk bezpieczniejszymi?

Potrzebujemy nowego sposobu myślenia, umożliwiającego wyjście poza dotychczasowe formy bytowania, a więc myślenia pozwalającego zmierzyć się z perspektywą zmiany naszych podstawowych sposobów życia, czyli tego jak: gromadzimy informacje; działamy; odnosimy się do siebie nawzajem i do swojego środowiska; prowadzimy nasze organizacje i jak rozwijamy nasze społeczności. Sposoby życia jednostkowego i społecznego, które dotychczas przynosiły ludziom wiele korzyści, stają się obecnie generatorem wielu niebezpiecznych zagrożeń dla BiPP, które upośledzają jakość życia oraz ograniczają naszą zdolność do dalszego podnoszenia jego poziomu. Możemy jako społeczeństwo przyjąć jeden z dwóch sposobów postępowania: albo będziemy kontynuować nasze życie nie zmieniając się, mając świadomość narastania zjawisk potęgujących zagrożenia dla BiPP aż nas przytłoczą, albo cofniemy się wystarczająco daleko, aby przemyśleć i zdecydować dokąd i w jaki sposób zmierzamy³.

Parafrazując Petera Senge i jego zespół możemy powiedzieć, że tak długo jak nasze myślenie rządzi się nawykami i przyzwyczajeniami – w szczególności związanymi z koncepcjami epoki industrialnej, takimi jak: przewidywalność, standaryzacja, powtarzalność – nadal będziemy odtwarzać społeczne instytucje takimi, jakie były, pomimo ich dysharmonii z otoczeniem i potrzebą ewolucji. Krótko mówiąc: podstawowym problemem związanym z funkcjonowaniem tych instytucji jest to, że jeszcze nie uświadomiły sobie one potrzeby zmian. Gdy to zrobią, mogą stać się miejscem prezentacji całości takiej, jaka powinna ona być, a nie tylko takiej, jaka była⁴.

Uodpornianie to budowanie zdolności lokalnej społeczności z jednej strony do identyfikacji zagrożeń BiPP, z drugiej do radzenia sobie z nimi, tak aby cenne wartości pozostały nienaruszone. Wymaga ono zaangażowania wielu podmiotów, takich jak: decydenci i urzędnicy rządowi i samorządowi, społeczeństwo obywatelskie, sektor prywatny, uczelnie wyższe i instytucje badawcze, organizacje

³ P.M. Senge, B. Smith, N. Kruschwitz, J. Laur, S. Schley, *The necessary revolution: How individuals and organizations are working together to create a sustainable world*, Doubleday New York 2008, s. 20.

⁴ P.M. Senge, C.O. Scharmer, J. Jaworski, B.S. Flowers, *Presence: Human purpose and the field of the future*, SoL, Cambridge 2004, s. 9–10.

pozarządowe, organizacje społeczne, szkoły, kościoły, a także osoby fizyczne i gospodarstwa domowe. Konieczne jest też uwzględnianie wielu kontekstowych czynników mających wpływ na przebieg i wyniki takiego procesu. Podmiotem inicjującym działania dla BiPP w środowisku lokalnym powinien być samorząd terytorialny. Jednak zauważa się, że:

- samorządy terytorialne często nie inicjują działań dla poprawienia stanu BiPP, gdyż nie są do tego merytorycznie przygotowane oraz niesłusznie zakładają, że zajmą się nimi inne organizacje. Samorządy powinny zapoczątkowywać i integrować wysiłki wielu zainteresowanych podmiotów, zachęcając je do realizacji projektów poprawiających stan BiPP. Ustawy o samorządach terytorialnych określiły funkcje samorządów w zakresie bezpieczeństwa, jednak nie sprecyzowały wyraźnie zadań w zakresie BiPP, co nie zdejmuje z nich odpowiedzialności za zapewnienie jego pożądanego poziomu;
- aktywizacja samorządów terytorialnych w obszarze projektowych inicjatyw z zakresu BiPP wymaga z jednej strony uświadomienia sobie odpowiedzialności za swoje działania w odniesieniu do BiPP, z drugiej – systematycznego doskonalenia administracyjnych procesów zarządzania zmianami. Ważne jest promowanie znaczenia i pobudzanie zainteresowania budowaniem odpornego środowiska na zagrożenia BiPP oraz przygotowanie lokalnej społeczności do radzenia sobie z tymi zagrożeniami;
- praca projektowa związana z przedsięwzięciami ukierunkowanymi na wymienione działania wymaga: zaangażowania dużej liczby zainteresowanych projektami stron, budowania silnych powiązań między nimi, przede wszystkim informacyjnych i koordynacyjnych, oraz współpracy opartej na zaufaniu i kompetencjach. Udział wielu podmiotów społeczności lokalnej powinien być traktowany jako ważny czynnik dla pomyślnego rozwoju sfery BiPP;
- myślenie projektowe wymaga konsultacji ze społecznością lokalną w celu ustalenia rzeczywistych potrzeb, wymagań i możliwości w zakresie BiPP. Wiedza ta stanowić powinna podstawę działań projektowych kierunkowanych na zainteresowanie i integrowanie społeczności lokalnej w działania dla BiPP oraz na zmniejszenie ryzyka zagrożeń, jako zasadniczych elementów projektu.

Wiodącą rolę w działaniach związanych z kształtowaniem odporności na zagrożenia sprawować winien samorząd terytorialny, który spełnia wszystkie formalne wymagania upoważniające do objęcia funkcji lidera takiego procesu. Dla lokalnej ludności jest to naturalny lider tworzący pierwszą linię ochrony i reagowania w sytuacjach występowania i oddziaływania zagrożeń dla BiPP. Obowiązkiem władz lokalnych jest ochrona społeczności przed podatnością na zagrożenia i ograniczenie ich skutków. Będąc najbliższą mieszkańców, samorządy mają dogodną pozycję do włączania społeczności lokalnej w działania dla BiPP oraz skutecznego reagowania w sytuacji potęgujących się zagrożeń. Ponadto są to najczęściej zdarzenia miejscowe, stąd lokalna o nich wiedza, środowiskowe możliwości i środki są niezbędne w celu skutecznego zarządzania zagrożeniami i podatnościami na nie. Z racji tego, że lokalne samorządy mają najlepsze możliwości angażowania, koordynowania i wspierania interesariuszy, mogą i powinny one promować, ułatwiać i pomagać w realizacji projektów czyniących te środowiska odporniejszymi na zagrożenia BiPP.

Skuteczne projektowe inicjatywy angażujące mieszkańców do podejmowania wielorakich działań związanych z czynieniem swojego środowiska bezpieczniejszym, wymagają od samorządowych liderów tworzenia zdolności administracyjnych i instytucjonalnych, w ramach których możliwa będzie współpraca, koordynacja, a także sojusze i sieci w różnorodny sposób łączące działające podmioty.

Specyfika projektów BiPP realizowanych przez samorządy terytorialne w środowiskach lokalnych

Według Marka Pawlaka projektem określamy „[...] przedsięwzięcie realizowane w ramach określonej organizacji, które jest przedsięwzięciem nowym, nietypowym, odmiennym od działań rutynowych, takim, z jakim dana organizacja nie miała nigdy wcześniej do czynienia”⁵. Nowość, nietypowość i złożoność projektów ze sfery BiPP sugerują, że niezbędnym zasobem ich realizacji są różne postacie wiedzy. Może ona mieć postać skodyfikowaną (np. w formie standardów zarządzania projektami), a także postać „najlepszych praktyk” sprzyjających trafnym rozwiązaniom określonego problemu⁶. Wiedza ta, tworzona i rozpowszechniana w lokalnych społecznościach zaangażowanych w realizację projektów BiPP, pomaga usprawnić komunikację i dzielić się doświadczeniami, budować strategię współdziałania uwzględniając różnice kulturowe oraz pokazywać, jak rozwijać jednostkowe i lokalne kompetencje bezpieczeństwa. Projekty BiPP realizowane w środowisku społecznym – złożonym, wieloznacznym, zmiennym, pełnym niepewności – to projekty unikalne. W ich realizacji mało przydatne jest więc proste powielanie doświadczeń w formie tych samych zestawów czynności mentalnych i fizycznych, które mogą jedynie stanowić wsparcie w pracach projektowych i w podejmowaniu decyzji. Niepowtarzalność tych projektów wymaga kreatywnego i innowacyjnego modelu działania.

Do analizowania podejść projektowych wykorzystać można grupę podstawowych pojęć oferowanych przez logikę formalną, które opisują rozumowanie praktykowane w projektowaniu. Wyjaśnienie sedna podejść projektowych oprócz można na opisie podstawowych wzorców rozumowania stosowanych przez ludzi w toku rozwiązywania problemów. Zawiera on wyniki porównania różnych podejść determinowanych „ustawieniem” wielkości znanych i nieznanymi występujących w problemie projektowym, obrazowanych równaniem⁷ (rysunek 1).

W przypadku problemu prostego wiemy „co” i wiemy „jak”, a to w efekcie pozwala nam bezpiecznie przewidywać wyniki. Częstym przypadkiem praktyki projektowej w administracji publicznej jest sytuacja problemowa, w której wiemy „co” (np. młodzież i potrzeba jej aktywizacji w pomaganiu) i w której określone zostały

⁵ M. Pawlak, *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 217.

⁶ S. Gasik, *Model zarządzania projektami publicznymi*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2014, nr 2, s. 31–60.

⁷ K. Dorst, *The core of ‘design thinking’ and its application*, „Design Studies”, Vol. 32, Issue 6, s. 521–532, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0142694X11000603> [dostęp: 10.03.2020].

rezultaty projektu w formie rzeczowej (np. młodzież wrażliwa w zakresie udzielania pomocy osobom potrzebującym), ale nie wiemy „jak” je osiągnąć. Mankamentem takiego podejścia jest traktowanie elementów „co” i „wynik” jako znanych, co stanowi duże uproszczenie zniekształcające rzeczywisty obraz, w tym przypadku młodzieży i osób potrzebujących pomocy, pomimo że proponowanie „zasad działania”, które mogłyby doprowadzić do założonych wyników, jest działaniem twórczym.

Projekty BiPP, które realizowane są w środowisku złożonym, niejasnym, zmiennym, niejednoznacznym, wymagają elastycznego podejścia do każdego elementu. Z założenia ukierunkowane są one na tworzenie wartości dla innych (tą wartością jest oczekiwany przez społeczność poziom bezpieczeństwa, który w różnych jej grupach może mieć inną wartość). Równanie projektowe zmienia się subtelnie, ponieważ efektem projektu nie jest stwierdzony fakt, ale pewna „wartość” oczekiwana przez beneficjentów projektu (rysunek 2).

Taka otwarta formuła podejścia projektowego związana jest z elastycznością rozumowania i wymaga rozumowania produktywnego. Jest to ściśle związane z projektowaniem koncepcyjnym, ponieważ podejście projektowe jest bardziej złożone, gdyż na początku procesu rozwiązywania problemów znany jest tylko jego efekt, przedstawiony jako oczekiwana dla beneficjentów wartość, którą chcemy osiągnąć (rysunek 3).

Rysunek 1. Ogólny wzór podejścia projektowego

RZECZ (materialna, + idea, norma)	JAK (w jaki sposób, zasada działania)	prowadzi do	WYNIK (obserwowany)
--	--	-------------	-------------------------------

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Dorst, *The core of 'design thinking' and its application*, „Design Studies”, Vol. 32, Issue 6, s. 523, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0142694X11000603> [dostęp: 10.03.2020].

Rysunek 2. Ogólny wzór podejścia projektowego dla projektów BiPP

CO (rzecz: materialna, + idea, norma)	JAK (w jaki sposób, zasada działania)	prowadzi do	WARTOŚĆ (aspiracje, potrzeby)
--	--	-------------	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *ibidem*.

Rysunek 3. Rzeczywiste wymagania podejścia projektowego dla projektów BiPP

???	???	prowadzi do	WARTOŚĆ (aspiracje, potrzeby)
(rzecz: materialna, idea, norma)	(w jaki sposób, zasada działania)		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *ibidem*.

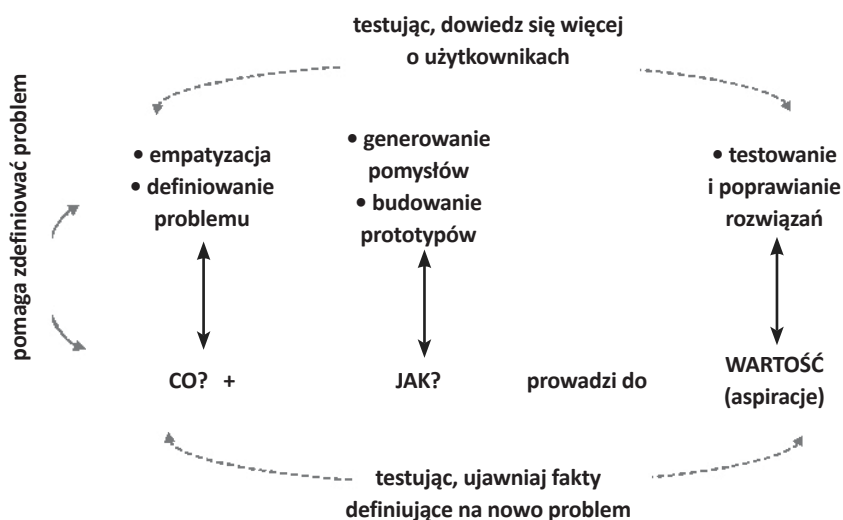
Wyzwaniem projektów BiPP jest wymyślenie tego, co stworzyć oraz zaproponowanie adekwatnej do problemu zasady działania, która mogłaby zapewnić osiągnięcie pożądanej wartości. Oznacza to, że musimy równolegle stworzyć zasadę działania i rzecz (obiekt, usługę, system – adekwatne do problemu). Potrzeba

ustalenia tożsamości dwóch niewiadomych w równaniu prowadzi do praktyk projektowych, które są zupełnie inne niż konwencjonalne rozwiązywanie problemów. Wyzwanie, które stoi przed uczestnikami projektu BiPP, jest związane z projektowaniem reprezentującym otwarte i złożone problemy, realizowane w dynamicznych środowiskach, dla których zespoły projektowe poszukiwać muszą nowych niebanalnych podejść. Zobowiązuje to projektantów do prowadzenia i sięgania po wyniki badań empirycznych dookreślających albo problem, aby w obiektywny sposób rozpoznać zjawisko zagrożenia i czynniki je warunkujące, albo wydarzenie mające jakiś związek z działalnością dla bezpieczeństwa. Stwarza to konieczność korzystania przez projektanta z odpowiednich paradygmatów metodologicznych, gwarantujących z jednej strony poprawność metodologiczną, a z drugiej skuteczność w realizacji postawionych celów projektowych.

Pojawia się pytanie: w jaki sposób odpowiedzieć na przedstawione wyzwanie? Przyjmijmy, że w arsenale metodyk i podejść do projektowania znajdują się dobrze przemyślane (i wydajne) strategie, których zastosowanie pozwoli sprostać złożonemu wyzwaniu twórczemu, polegającemu na opracowaniu zarówno rzeczy, jak i zasady działania, które są powiązane z osiągnięciem określonej wartości. Strategie te obejmują podejścia realizowane:

- 1) w paradygmacie myślenia projektowego koncentrującego się na człowieku – kliencie. Jest to podejście projektowe skupiające się na użytkowniku, ukierunkowane na dogłębne zrozumienie jego potrzeb, pozwalające patrzeć na problem z wielu perspektyw i szukać rozwiązań wychodząc poza utarte schematy oraz materializować rozwiązania i ciągle je doskonalić w oparciu o informacje zwrotne od użytkowników (rysunek 4).

Rysunek 4. Idea podejścia projektowego koncentrującego się na człowieku

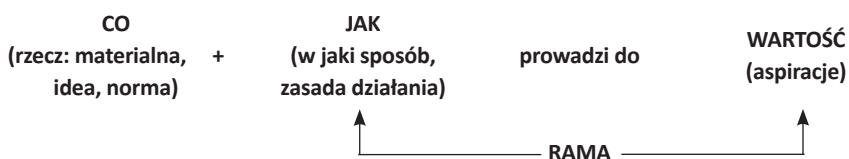


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *ibidem*, s. 523–524; R. Elmansy, *Design Thinking in Schools: Building a Generation of Innovators*, Designorate, 3.10.2016, <https://www.designorate.com/design-thinking-in-schools/> [dostęp: 20.03.2020].

Na podstawie analizy literatury i własnych spostrzeżeń przyjmijmy, że myślenie projektowe to trzyetapowy proces analityczny i kreatywny, to przenikający się cykl działań: 1) inspiracji (empatyzacja, definiowanie problemu); 2) ideacji (generowanie pomysłów, budowanie prototypów); 3) implementacji (testowanie, wdrażanie i doskonalenie rozwiązań)⁸. Z jednej strony pozwala ono na wyczerpujący opis uwzględniający potrzeby, pragnienia i wartości istotne dla klienta oraz na wyjaśnienia kluczowych czynników przedmiotu projektu, z drugiej – otwiera perspektywy projektowania/tworzenia społecznie oczekiwanych, technologicznie wykonalnych, a zarazem innowacyjnych rozwiązań, co umożliwia pełniejsze osiągnięcie przyszłościowo ważnych celów projektu⁹.

2) w paradygmacie prakseologicznego myślenia projektowego opartego na zasadach działania (ramach). Jest to podejście projektowe wykorzystujące „ramę” traktowaną jako zbiór przetestowanych w projektowej praktyce wskazówek, stwierdzeń, zasad i wzorców postępowania, które pozwalają na specyficzne postrzeganie sytuacji problemowej, (dorozumienie jej), przyjęcie ogólnie zrozumiałych pojęć opisujących sytuację problemową i zasady działania (rysunek 5).

Rysunek 5. Idea podejścia projektowego opartego na zasadach działania (ramach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Dorst, *op. cit.*, s. 524.

W rzeczywistości ramy to bardzo złożone zestawy stwierdzeń, które w sposób specyficzny opisują sytuację problemową i wskazują zasadę działania, która może stanowić podstawę rozwiązania problemu. Kluczowa teza mówi, że jeżeli spojrzymy na sytuację problemową z punktu widzenia ramy i zastosujemy zasady działania związane z tym stanowiskiem, to w efekcie osiągniemy wartości, do których dążymy.

Ramka jest szczególnym sposobem dostrzeżenia problemu, a także przypisania sposobu jego rozwiązania. Przykładowo: mieszkańcy – uczestnicy projektu BiPP – zwykle rozumieją wandalizm z perspektywy preferowanej przez nich ramy. Widzą go w ramach kwestii wychowania domowego, szkolnego, działalności przestępczej, a także postrzegają go z perspektywy społecznej, ekonomicznej, ideologicznej, a nawet religijnej. To, czy mieszkaniec postrzega i analizuje wandalizm w jednej lub w kilku ramach, robi różnicę w jego podejściach do wandalizmu i wandalii oraz w propozycjach działania, które można zastosować.

⁸ Introduction to Design Thinking, SAP, 12.09.2012, <https://experience.sap.com/skillup/introduction-to-design-thinking/> [dostęp: 28.03.2020].

⁹ T. Brown, J. Wyatt, *Design Thinking for Social Innovation*, „Stanford Social Innovation Review”, Winter 2010, https://ssir.org/articles/entry/design_thinking_for_social_innovation [dostęp: 30.03.2020].

Jeśli mieszkaniec uzna wandalizm za sprawę wychowania, bardziej prawdopodobne będzie, że jego myślenie i działania skupiają się na problemach rodzin, ulepszeniu funkcjonowania ośrodków pomocy rodzinie, ale także na wychowawczej działalności szkoły, poradni wychowawczych czy ośrodków pomocy społecznej. Z kolei jeśli określa on wandalizm jako działania przestępcze, propozycje rozwiązania problemu skupią się najprawdopodobniej na usprawnianiu funkcjonowania policji i straży miejskiej, sprawności działania prokuratury i sądów, egzekwowaniu prawa, czy funkcjonowaniu ośrodków resocjalizacyjnych. Inni mogą widzieć wandalizm przez pryzmat ideologii, jako sposób zmanifestowania swoich poglądów czy środek do osiągnięcia celu, np. zmian w edukacji, mediach lub kulturze. Większość osób przyjmuje ramę, w której czuje się najlepiej, często nie zdając sobie z tego sprawy. Działania projektowe muszą: przyczynić się do uświadomienia mieszkańcom ramy, którą preferują oni w postrzeganiu danego problemu; uzmysłwić im, że inni korzystają z innych ramek do analizowania tego samego problemu, a także umożliwiać poznawanie alternatywnych ramek i generowanie nowych. Muszą one uprzytomnić, jak ważna jest różnorodność postrzegania problemu i tolerancja dla niej, ponieważ to ona może być najbardziej skutecznym podejściem w rozwiązaniu problemu. Ramowanie i jego świadomość zmienia nasz sposób myślenia o problemie, pokazuje, że jest drogą do tworzenia lepszych sytuacji służących jego rozwiązaniu.

Korzystanie z przedstawionych podejść projektowych zakłada nieprzerwany cykl: obserwowania, analizowania, definiowania, tworzenia i ciągłego doskonalenia rozwiązań, zbliżając się do wartości cenionych przez klienta. Podejścia postrzegamy jako system powiązanych ze sobą obszarów: inspiracji, ideacji i implementacji/realizacji, w twórczy sposób łączących analizy z praktyką. Inspiracja skłania do myślenia o problemie jako wyzwaniu projektowym i o związanych z nim możliwościach, które motywują do poszukiwania i odkrywania nowych perspektyw oraz do proponowania rozwiązań dla danej perspektywy. Ideacja to proces generowania, rozwijania i testowania pomysłów – konstruowanie wzorów/modeli rozwiązań i sprawianie, aby były one wyraziste, namacalne, sprawdzalne. Implementacja jest z kolei wdrożeniem postrzeganym jako ścieżka wijąca się od etapu projektu do użytkowników – ludzi dla których i z którymi te rozwiązania są przygotowywane i wdrażane¹⁰. Najważniejsze jest to, że cykl ten nie ma końca, gdyż zawsze jesteśmy o krok od jeszcze lepszego postępowania/rozwiązania. Pozwala to na wprowadzenie tylu poprawek ilu potrzeba, które dotyczą sposobu rozwiązania zarówno problemu głównego, jak i problemów pojawiających się w trakcie realizacji, ale także produktu czy usługi, które powstają w ich rezultacie¹¹.

¹⁰ R. Friis Dam, T. Yu Siang, *Stage 2 in the Design Thinking Process: Define the Problem and Interpret the Results*, Interaction Design Foundation, <https://www.interaction-design.org/literature/article/stage-2-in-the-design-thinking-process-define-the-problem-and-interpret-the-results> [dostęp: 15.01.2020].

¹¹ *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*, 6th ed., Project Management Institute, Newtown Square 2017, s. 4, https://www.academia.edu/43269708/A_Guide_to_the_PROJECT_MANAGEMENT_BODY_OF_KNOWLEDGE_PMBOK_GUIDE [dostęp: 22.07.2020].

Propozycje metodyczne przedsięwzięć projektowych w obszarze BiPP

Pytanie kierunkujące rozważania w tej części artykułu dotyczy tego, jak wykorzystywać myślenie projektowe jako proces jednostkowego i zespołowego uczenia się w rozwiązywaniu problemów BiPP, powstających w lokalnych środowiskach. Dla rozważań przyjęto, że myślenie projektowe to myślenie otwarte włączające interesariuszy, korzystające z ich doświadczeń w identyfikowaniu najważniejszych aspektów badanych problemów. Jest to myślenie zmierzające do zrozumienia i uwzględniania potrzeb i oczekiwań użytkowników, budujące na tej podstawie teorie wyjaśniające wspierające generowanie pomysłów i budowanie kompromisowych rozwiązań, uwzględniających konkurencyjne prototypy/scenariusze postępowania, a w drodze iteracyjnych praktyk i refleksji ich doskonalenie¹². Analizować można je w planie sylogizmu praktycznego¹³, w którym przesłanka większa to dynamiczna, złożona, zmienna, niejasna, dwuznaczna sytuacja związana ze stanem BiPP, występująca w danym środowisku i czasie. Przesłankę mniejszą stanowią informacje, które należy zgromadzić, szczegółowo opisujące i wyjaśniające sytuację rzeczywistą, to co się dzieje tu i teraz, uzyskane w toku badań organizacyjnych, socjologicznych, psychologicznych, pedagogicznych, uwzględniające interesy społeczności lokalnej. Wnioski to nowatorskie postulaty i propozycje konkretnej działalności, powstające w efekcie złożonego przedsięwzięcia twórczego, polegającego na równoległym tworzeniu rzeczy (obiektu, usługi, systemu), i jego sposobu działania, odnoszące się do aktualnej i przewidywanej środowiskowej sytuacji związanej z BiPP. Ten podwójny akt twórczego wnioskowania wymaga od projektantów przedstawienia propozycji „co” i „jak” oraz ich wspólnego przetestowania. Odpowiedź na pytanie „co?” wymaga kadrowania/prototypowania indukcyjnego. Kolejne prototypy przedstawiają z coraz większym prawdopodobieństwem oczekiwane efekty, co w konsekwencji pozwoli projektantowi przedstawić projektowaną rzecz (obiekt, system, usługę). Następny krok – odpowiedź na pytanie „jak?” – to wykorzystujące dedukcję uzasadnienie sprawdzające, czy rzecz i zasada postępowania faktycznie zadziałają wystarczająco dobrze, aby stworzyć wartość. Do czasu testu sprawdzającego, zaproponowane sposoby postępowania są jedynie możliwymi drogami, których nie można zaakceptować

¹² Patrz m.in.: T. Brown, *Design thinking*, „Harvard Business Review”, June 2008, s. 85–92, https://new-ideo-com.s3.amazonaws.com/assets/files/pdfs/IDEO_HBR_DT_08.pdf; D. Dunne, R. Martin, *Design thinking and how it will change management education: An interview and discussion*, „Academy of Management Learning and Education” 2006, Vol. 5, No. 4, s. 512–523, https://www.researchgate.net/publication/267362301_Design_Thinking_and_How_It_Will_Change_Management_Education_An_Interview_and_Discussion/link/553132c00cf27acb0dea90e8/download [dostęp: 31.03.2020]; praca R.J. Boland Jr., F. Collopy, *Design Matters for Management*, [w:] *Managing as designing*, eds. *idem*, Stanford Business Books, Stanford 2004 dostępna we fragmentach na stronie Amazon.

¹³ Arystoteles, *O ruchu zwierząt; O poruszaniu się przestrzennym zwierząt*, tłum. [z grec.] P. Siwek, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975, s. 14–16; *idem*, *Etyka nikomachejska*, tłum. [z grec.] D. Gromska, wyd. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 231, 245.

jako ostatecznych, dopóki projektant nie wykaże, że projekt ten prowadzi do żądanej wartości¹⁴.

Myślenie projektowe jako podejście skoncentrowane na człowieku

Myślenie projektowe, którego istotę wyraża triada: inspiracja, ideacja, implementacja, jest podejściem i sposobem patrzenia na świat. Może ono być przydatne w organizowanych przez samorząd terytorialny i lokalne społeczności przedsięwzięciach: potrzebujących otwartych umysłów; wykorzystujących różnorodność kultury, doświadczenia i wiedzę osób które ze sobą współpracują; bazujących na twórczych pomysłach innych i odchodzących od tradycyjnych sposobów robienia rzeczy. Przedsięwzięciach ukierunkowanych na wypracowanie modeli działania koncentrujących się na tworzeniu produktów i usług BiPP, które są skupione na człowieku oraz dostosowane do aktualnych problemów i ich uwarunkowań w konkretnym miejscu i czasie. Myślenie projektowe łączy nasze zdolności do intuicyjności, rozpoznawania wzorców, konstruowania pomysłów o znaczeniu emocjonalnym i funkcjonalnym z myśleniem racjonalnym i analitycznym. Takie zintegrowane podejście umożliwia definiowanie problemów trudnych oraz kreowanie i wdrażanie społecznie potrzebnych produktów i usług eliminujących te problemy, a także ich systematyczne ulepszenie¹⁵. Czego wymaga się od myślenia projektowego i jakim powinno ono być?

Od myślenia projektowego wymaga się, aby było ono uczeniem się w działaniu, które ma charakter eksploracyjny i eksperymentalny. Wszystkie zjawiska mające miejsce w lokalnym środowisku wpływają na lokalną społeczność. Myślenie projektowe, wykorzystując szeroką gamę lokalnych interesariuszy, umożliwia zdobywanie wiedzy o tych zjawiskach. Towarzysząca myśleniu i działaniu refleksja pobudza do generowania i analizowania pomysłów, wizualizowania ich i przekształcania w namacalne reprezentacje po to, żeby stymulować dalsze uczenie się poprzez refleksję i odkrywanie¹⁶. Sprzyja temu eksploracyjna i eksperymentalna natura myślenia projektowego, jego tolerancyjność wobec dwuznaczności i zorientowanie na przyszłość. Z kolei optymistyczna i iteracyjna natura myślenia projektowego sprawia, że jest ono szczególnie skuteczne w radzeniu sobie z dynamiką lokalnych środowisk. Badanie zjawisk dziejących się w złożonym i zmiennym lokalnym środowisku, traktowane jako proaktywne uczenie się, jest niezbędne dla poprawy zrozumienia różnorodnych sytuacji i występujących w nich relacji przyczynowo-skutkowych, będących zagrożeniem dla BiPP.

Tego rodzaju myślenie projektowe powinno być bezpośrednie i z właściwą częstością koncentrować się na absorpcji wiedzy z kluczowych dla projektu obszarów otoczenia. Jest to ważne, gdyż wytwarzanie wartości wymaga umiejętności

¹⁴ K. Dorst, *op. cit.*

¹⁵ T. Brown, J. Wyatt, *op. cit.*; B. Cousins, *Design Thinking: Organizational Learning in VUCA Environments*, „Academy of Strategic Management Journal” 2018, Vol. 17, Issue 2, <https://www.abacademies.org/articles/design-thinking-organizational-learning-in-vuca-environments-7117.html> [dostęp: 29.03.2020].

¹⁶ R.J. Boland, F. Collopy, K. Lyytinen, Youngjin Yoo, *Managing as designing: Lessons for organization leaders from the design practice of Frank O. Gehry*, „Design Issues” 2008, Vol. 24, No. 1, s. 10–25, <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/desi.2008.24.1.10> [dostęp: 7.07.2020].

szybkiego i trafnego gromadzenia wiedzy z ważnych dla projektów obszarów, a także efektywnego wykorzystania wiedzy, szczególnie jako informacji zwrotnych oraz jako ważnego czynnika w tworzeniu wartości i jej doskonaleniu. Ważna jest świadomość faktu, że istnieje olbrzymi niedobór umiejętności między tym, w jaki sposób gromadzimy informacje w myśleniu projektowym, a tym, w jaki sposób przenoszą się one w zespole oraz jak je przekazujemy ludziom, którzy w oparciu o nie mają opracować rozwiązanie, gdyż wiele osób nie dzieli się nimi, lecz zatrzymuje je dla własnych potrzeb. Aspekt bezpośredniości myślenia projektowego jest kluczową zaletą w szybkim reagowaniu na zmienne, niepewne, złożone i niejednoznaczne środowisko BiPP. Wymaga on inwestowania w zdolność chłoną zespole projektowego i beneficjentów projektu, ponieważ może ona zapewnić szybką identyfikację źródeł zagrożenia w środowisku, a także pomaga w uczeniu się, zwiększając otwartość na innowacyjne działania. W środowiskach dynamicznych, myślenie projektowe wspiera zdolność organizacji do aktualizacji ich rozumienia sytuacji otoczenia, a przez to minimalizuje skutki zmienności i wyprzedza złożoność, a pozostając blisko środowiska zewnętrznego może przyspieszyć i uwiarygodnić podejmowane decyzje¹⁷.

Myślenie projektowe potrzebuje interdyscyplinarnych, dobrze zorganizowanych i kulturowo zróżnicowanych zespołów mogących zagwarantować jego skuteczność. Wymaga ono silnego zespołu, który będzie w stanie je napędzać. Silny zespół jest oparty na wiedzy, legitymuje się zdolnościami jej absorbowania i rozwijania poprzez uczenie się w zespole i pozna nim, a także potrafi efektywnie z tej wiedzy korzystać. Nie chodzi w nim więc tylko o zdobywanie wiedzy, ale także o to, w jaki sposób przenosi się ona między jego członkami. Wymiana wiedzy wspiera tworzenie wartości, dlatego potrzebne są zespołowe umiejętności dostrzegania i wyjaśniania różnorodnych powiązań między zdobytą wiedzą a tym, w jaki sposób może ona odnosić się do różnych obszarów funkcjonalnych oraz jak się nią dzielić i wykorzystać ją do tworzenia wartości. Rolą zespołów projektowych jest uchwycenie kluczowych czynników i ich powiązań mających wpływ na rozwój zagrożeń dla BiPP, dokonanie krytycznej ich oceny oraz przedstawienie jej wyników uczestnikom projektu, przy uwzględnieniu aktualnych uwarunkowań w których projekt będzie realizowany.

Zespół to zbiór ludzi i relacji koordynujących ich działania, zdobywających, wytwarzających i wymieniających wiedzę, osób funkcjonujących w określonej organizacyjnej kulturze i kontekstach tej kultury. Warto więc dokonać wglądu w organizację zespołu projektowego, szukając odpowiedzi na pytanie: jaki powinien być zespół, jego struktura, kompetencje, kultura, aby legitymował się on mocą absorpcyjną i zdolnością uczenia się? Organizacja zespołu i wymagania stawiane przed zespołami projektowymi rozpatrywane winny być z perspektywy bogactwa przedmiotów i uczestników projektów BiPP, ponieważ to oni wpływają na dobór/wypracowanie skutecznych modeli i metod wspólnego środowiskowego działania, a więc decydują o specyfice pracy projektowej. Wypracowywane przez zespół

¹⁷ T. Adams, L. Stewart, *Chaos theory and organizational crisis: A theoretical analysis of the challenges faced by the New Orleans police department during hurricane Katrina*, „Public Organization Review” 2015, Vol. 15, Issue 3, s. 415–431; J. Bartscht, *Why systems must explore the unknown to survive in VUCA environments*, „Kybernetes” 2015, Vol. 44, Issue 2, s. 253–270.

modele i metodyki postępowania powinny określać zasady, techniki i narzędzia normujące prowadzenie analizy aktualnej sytuacji zagrażającej BiPP, uwzględnić środowiskowe wskaźniki: wynikowe i wiodące, pozwalające na hierarchizowanie i ocenę czynników oraz działań mających wpływ na stan aktualny i przyszłość BiPP.

Można sformułować tezę mówiącą, że w administracji samorządowej niewiele jest zespołów projektowych, które zbudowały zdolność myślenia projektowego. Myślenia pozwalającego patrzeć nie tylko poza granice zespołu, ale także myśleć o tym:

- jakie informacje są potrzebne, aby: a) poznać rzeczywiste uwarunkowania układu zagrożenia – bezpieczeństwo w danym środowisku; b) określić kluczowe czynniki determinujące ten układ, które należy koniecznie uwzględnić w projektowaniu; c) zaproponować działania jakie powinniśmy wobec zaistniałej sytuacji podjąć;
- gdzie jest źródło i zakres tych informacji, w jaki sposób je gromadzić, jak to zorganizować i czy jesteśmy do tego przygotowani;
- żeby gromadzenia informacji nie ograniczyć jedynie do postrzegania zewnętrznej strony rzeczywistości, ale także mieć świadomość znaczenia i konieczności gromadzenia informacji opisujących jej duchowy wymiar; zobowiązuje to zespół projektowy do zajęcia postawy otwartej na wyzwania, jakie wypływają z diagnozowanej sytuacji.

Od zespołu projektowego zależy, czy działania dla BiPP, początkowo eksperymentalne, zostaną z biegiem czasu pozytywnie bądź negatywnie zweryfikowane przez ludzi. Działanie pozytywnie odbierane zyskuje uznanie i jest akceptowane przez miejscową społeczność, stając się wzorem powszechnie obowiązującym. Często jednak mała skuteczność praktykowanych form działalności profilaktycznej i/lub prewencyjnej dla BiPP sprawia, że ludzie nie rozumieją idei tych przedsięwzięć, co rodzi obojętność czy niezadowolenie ludzi i obniża ich poczucie bezpieczeństwa, przez co taki projekt jest odrzucony. Sytuacja taka nakazuje menedżerom – projektantom stały kontakt z lokalną rzeczywistością społeczno-kulturową oraz korzystanie z wiedzy i doświadczeń mieszkańców z zakresu BiPP. Dzięki wzajemnemu oddziaływaniu teorii i praktyki BiPP modele działania w tym zakresie mogą być dalej udoskonalane. Sens ciągłego projektowego uaktualniania modeli wspólnego działania dla BiPP tkwi w tym, że stanowi ono podstawę do opracowania szczegółowych planów i programów działalności dla tego obszaru.

Prakseologiczne myślenie projektowe

Obecnie projektowanie w obszarze BiPP domaga się działalności nie spontanicznej, lecz dobrze zorganizowanej, uwzględniającej potrzeby projektobiorców, ale przede wszystkim skutecznej. W paradygmacie prakseologicznego myślenia projektowego proces postępowania badawczego rozpoczyna się od wypracowania modelu normatywnego danej formy działalności dla BiPP. Celem takich modeli działania jest: wykorzystanie utrwalonych w praktyce bezpieczeństwa sposobów działania i rozszerzanie ich zastosowania, a w przypadku modeli nowych ich propagowanie wśród mieszkańców i wprowadzenie w życie lokalnego środowiska. W kolejnym etapie model – prototyp, za pomocą badań empirycznych, doskonalony jest wypracowując

model, który będzie wdrażany w konkretnym miejscu i czasie realizacji projektu. Następnie w oparciu o informacje zwrotne od użytkowników, wypracowuje się postulaty udoskonalenia tej działalności w przyszłości.

Zastosowanie w działalności projektowej osiągnięć współczesnej prakseologii prowadzi do wniosku, że skuteczne działanie projektowe wymaga znajomości nie tylko zasad myślenia projektowego i różnorodnych uwarunkowań tej działalności w obszarze BiPP, lecz także reguł sprawnej organizacji pracy zespołowej. Oznacza to, że metody i techniki wypracowane na gruncie nauk społecznych mogą i powinny być w sposób przemyślany przenoszone na grunt działalności projektowej, która zawsze musi uwzględniać różne aspekty i konteksty życia ludzi w danym środowisku oraz dotychczasowe doświadczenia jednostkowe i zespołowe związane z działalnością dla bezpieczeństwa. Analiza prakseologiczna działalności projektowej dotyczącej zagadnień BiPP, bazująca na założeniach ogólnej teorii działania, koncentruje się na poszczególnych etapach, elementach i czynnikach warunkujących sposób zorganizowania i realizacji działania projektowego. Ważnymi czynnikami tych analiz są miejsce i czas, które indywidualizują projektowe środowisko m.in. w aspektach: potrzeb, wymagań czy możliwości związanych z kształtowaniem BiPP. Analizom poddaje się cel, przedmiot i podmiot projektu, wykorzystywane/proponowane metody i środki działania na rzecz BiPP, które rozważane są w różnych kontekstowych perspektywach – historycznej, społecznej, kulturowej, prawnej, organizacyjnej, technicznej itp. Powyższe elementy działania projektowego mogą być analizowane w odniesieniu do indywidualnego podmiotu, grupy podmiotów, np. grupy osób uzależnionych od środków psychotropowych, czy w odniesieniu do wybranego elementu środowiska – rodzinnego, szkolnego, społeczności lokalnej, grupy zawodowej itp.

Modele takie, odwzorowujące i wzorujące się na całości lub części złożonej działalności dla lokalnego bezpieczeństwa, zawierają w sobie jej elementy normatywne i praktyczne, które umożliwiają analizę i ocenę aktualnych praktyk dla bezpieczeństwa oraz ich planowanie na przyszłość. Działalność ta wyraża się w tym, że analiza teraźniejszej sytuacji w obszarze lokalnego bezpieczeństwa uwzględnia wcześniejsze praktyki i doświadczenia i ich przydatność dla projektów bezpieczeństwa, a zasady i dyrektywy przyszłego działania projektowego są wnioskami wynikającymi z dwóch pierwszych etapów badawczych jako swoich przesłanek. Prowadząc badania według tej procedury:

- na pierwszym etapie – normatywnym – przeprowadza się refleksję nad istotą zagrożeń dla bezpieczeństwa i ich/jego uwarunkowań oraz nad podstawowymi, aktualnie wykorzystywanymi formami działalności jednostkowej i zbiorowej ukierunkowanej na zapewnienie bezpieczeństwa. Celem tego etapu jest wypracowanie w oparciu o aktualną wiedzę z zakresu nauk o bezpieczeństwie, a także wypływające z dotychczasowej praktyki doświadczenia, gruntownych podstaw różnych form działalności w celu poprawiania bezpieczeństwa w lokalnym środowisku;
- na drugim etapie dokonuje się analizy organizacyjnej oraz społeczno-kulturowej aktualnej działalności w obszarze bezpieczeństwa jednostkowego, grupowego i środowiskowego, wykorzystując w tym celu wyniki badań empirycznych prowadzonych w konkretnych środowiskach lokalnych. Celem jest rozpoznanie

aktualnego stanu BiPP widzianego oczami mieszkańców oraz przydatności instytucjonalnych praktyk wykorzystywanych w tym obszarze;

- na etapie trzecim, prakseologicznym (strategicznym), ustala się wnioski i postulaty dotyczące koniecznych przedsięwzięć związanych z podnoszeniem poziomu BiPP, wskazując zasady i dyrektywy oraz pokazując modele tej działalności, które powinny być uwzględniane w projektach bezpieczeństwa obecnie i w przyszłości. Celem etapu jest wypracowanie konkretnych rozwiązań, adekwatnych do wyzwań stawianych przez miejscową społeczność, według których ma być prowadzona działalność poprawiająca stan BiPP.

Prakseologiczne podejście do działalności projektowej wymaga zastosowania różnych badawczych metod. Aspekty normatywne projektu domagają się wykorzystania metod dedukcyjnych, a badanie aktualnych uwarunkowań determinujących planowane działania wymaga zastosowania metod indukcyjnych. Z jednej strony można odwołać się do zastanych wyników badań empirycznych nauk społecznych, takich jak: nauki o zarządzaniu i jakości, nauki o bezpieczeństwie, socjologii czy psychologii, przeprowadzając adekwatną do potrzeb projektu wtórną analizę wyników ich badań, z drugiej – przeprowadzić własne badania empiryczne analizowanej formy działalności projektowej. Praca badawcza projektantów wymaga od nich opanowania metod szczegółowych nauk społecznych oraz kompetencji samodzielnego przeprowadzenia badań empirycznych, analizowania otrzymanych wyników, wyciągnięcia wniosków i sformułowania postulatów dotyczących projektowania nowych i doskonalenia dotychczasowych form działalności w obszarze BiPP.

Należy podkreślić, że cele empirycznych badań projektowych często różnią się od celów podobnych badań realizowanych w ramach różnych dyscyplin nauk społecznych. Przykładowo: badania w naukach o zarządzaniu, w naukach o bezpieczeństwie, czy badania socjologiczne i psychologiczne, prowadzi się zazwyczaj w celu weryfikacji sposobu i wyników postrzegania określonych fragmentów czy aspektów rzeczywistości społecznej, a nie ich kształtowania. Tak ukierunkowane badania i postawione problemy badawcze wymagają sformułowania hipotez roboczych, a następnie ich weryfikacji bądź falsyfikacji, w oparciu o uzyskane wyniki badań empirycznych. Badania empiryczne projektowe często nie wymagają formułowania hipotez. Ma to miejsce w przypadku, gdy ich celem jest stwierdzenie przydatności czy wypracowanie usprawnień w teraźniejszym modelu działalności w obszarze BiPP, który funkcjonuje w oparciu o dotychczasowe organizacyjne i społeczno-kulturowe normy. Wówczas wyniki badań empirycznych służą ukazaniu faktycznej realizacji modelu normatywnego wybranej formy działalności i skutków jego stosowania z perspektywy różnych grup beneficjentów. W takich przypadkach miejsce hipotezy zastępuje model normatywny badanej formy działalności na rzecz BiPP w danej lokalnej społeczności.

Podsumowanie

Myślenie projektowe jest dyscypliną mało rozpowszechnioną, zwłaszcza w Polsce, co oznacza, że nie jest ona łatwą do praktykowania, szczególnie w obszarze rozwiązań angażujących podmioty środowisk lokalnych w działania dla BiPP. Jest to

dyscyplina wymagająca od lokalnych podmiotów szerszego zainteresowania, gdyż stwarza możliwości projektowego uwzględniania dynamiki przedmiotu projektowania jakim jest BiPP w aktualnych uwarunkowaniach miejsca i czasu. To sprawia, że myślenie projektowe jako dyscyplina płodna, poszerza projektowe możliwości przez co staje się ona interesująca. Istotnymi faktorem modeli projektowych BiPP są czas i przestrzeń, dlatego nie istnieją modele uniwersalne, zachowujące swą aktualność stale i w każdym miejscu na Ziemi. Zmiany społeczno-kulturowe oraz społeczny i technologiczny rozwój wymagają ciągłego aktualizowania modeli działań dla BiPP stosowanych w różnych środowiskach lokalnych.

Myślenie projektowe umożliwia tworzenie różnych procedur projektowania przedsięwzięć dla bezpieczeństwa. Dominuje w nim założenie, że im więcej informacji i wiedzy mają uczestnicy projektu, tym sprawniejszy i doskonalszy będzie przebieg projektowania i wdrażania projektu. Stąd analizy empiryczne i ich wyniki traktowane winny być jako wytyczne, wskaźniki czy kryteria do projektowania, które po zweryfikowaniu stają się podstawą do tworzenia nowego projektu. Zaproponowane metodologiczne podejścia projektowe do przedsięwzięć z zakresu BiPP nie są propozycjami dopracowanymi do perfekcji. Z tego powodu istnieje szerokie pole do zgłaszania nowych propozycji rozwiązań metodologicznych bądź postulatów doskonalących dotychczasowe metody działania projektowego. Aktualne są wymagania projektowania, które lepiej jest dostosowane do lokalnych potrzeb, tak aby modele działania dla BiPP poszerzały repertuar form, metod i środków działalności poprawiającej poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Działania dla BiPP wykorzystujące myślenie projektowe lepiej integrują różne podmioty jednostkowe i instytucjonalne, dzięki czemu wzrasta szansa na skuteczne kontrolowanie zagrożeń i utrzymywanie ich na akceptowalnym poziomie, pomimo dynamicznych zmian w sferze społeczno-kulturowej i techniczno-technologicznej.

Bibliografia

- A Guide to the Project Management Body of Knowledge*, 6th ed., Project Management Institute, Newtown Square 2017, https://www.academia.edu/43269708/A_Guide_to_the_PROJECT_MANAGEMENT_BODY_OF_KNOWLEDGE_PMBOK_GUIDE [dostęp: 22.07.2020].
- Adams T., Stewart L., *Chaos theory and organizational Crisis: A theoretical analysis of the challenges faced by the New Orleans police department during hurricane Katrina*, „Public Organization Review” 2015, Vol. 15, Issue 3.
- Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. [z grec.] D. Gromska, wyd. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Arystoteles, *O ruchu zwierząt; O poruszaniu się przestrzennym zwierząt*, tłum. [z grec.] P. Siwek, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975.
- Bartscht J., *Why systems must explore the unknown to survive in VUCA environments*, „Kybernetes” 2015, Vol. 44, Issue 2.
- Boland R.J. Jr., Collopy F., Lyytinen K., Youngjin Yoo, *Managing as designing: Lessons for organization leaders from the design practice of Frank O. Gehry*, „Design Issues” 2008, Vol. 24, No. 1, <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/desi.2008.24.1.10> [dostęp: 7.07.2020].

- Brown T., *Design thinking*, „Harvard Business Review”, June 2008, https://new-ideo-com.s3.amazonaws.com/assets/files/pdfs/IDEO_HBR_DT_08.pdf [dostęp: 31.03.2020].
- Brown T., Wyatt J., *Design Thinking for Social Innovation*, „Stanford Social Innovation Review”, Winter 2010, https://ssir.org/articles/entry/design_thinking_for_social_innovation [dostęp: 30.03.2020].
- Cousins B., *Design Thinking: Organizational Learning in VUCA Environments*, „Academy of Strategic Management Journal” 2018, Vol. 17, Issue 2, <https://www.abacademies.org/articles/design-thinking-organizational-learning-in-vuca-environments-7117.html> [dostęp: 29.03.2020].
- Dorst K., *The core of 'design thinking' and its application*, „Design Studies” 2011, Vol. 32, Issue 6, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0142694X11000603> [dostęp: 10.03.2020].
- Dunne D., Martin R., *Design thinking and how it will change management education: An interview and discussion*, „Academy of Management Learning and Education” 2006, Vol. 5, No. 4, https://www.researchgate.net/publication/267362301_Design_Thinking_and_How_It_Will_Change_Management_Education_An_Interview_and_Discussion/link/553132c00cf27acb0dea90e8/download [dostęp: 31.03.2020].
- Elmasy R., *Design Thinking in Schools: Building a Generation of Innovators*, Designorate, 3.10.2016, <https://www.designorate.com/design-thinking-in-schools/> [dostęp: 20.03.2020].
- Friis Dam R., Yu Siang T., *Stage 2 in the Design Thinking Process: Define the Problem and Interpret the Results*, Interaction Design Foundation, <https://www.interaction-design.org/literature/article/stage-2-in-the-design-thinking-process-define-the-problem-and-interpret-the-results> [dostęp: 15.01.2020].
- Gasik S., *Model zarządzania projektami publicznymi*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2014, nr 2.
- Heifetz R.A., Laurie D.L., *The Work of Leadership*, „Harvard Business Review”, January–February 1997, <http://www.nhcue.edu.tw/~aca/fte/95-2/4.pdf> [dostęp: 26.03.2020].
- Instytut Północny, *Paradygmaty klasyczne w filozofii*, <http://www.neuronauka.sci.pl/paradygmaty.html> [dostęp: 28.02.2020].
- Introduction to Design Thinking*, SAP, 12.09.2012, <https://experience.sap.com/skillup/introduction-to-design-thinking/> [dostęp: 28.03.2020].
- Pawlak M., *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Senge P.M., Scharmer C.O., Jaworski J., Flowers B.S., *Presence: Human purpose and the field of the future*, SoL, Cambridge 2004.
- Senge P.M., Smith B., Kruschwitz N., Laur J., Schley S., *The necessary revolution: How individuals and organizations are working together to create a sustainable world*, Doubleday, New York 2008.

Myślenie i analizy projektowe w przedsięwzięciach administracji samorządowej w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego – ujęcie metodyczne
Streszczenie

Głównym celem artykułu jest teoretyczna synteza zawartych w literaturze wyników badań nad myśleniem projektowym, aby lepiej zrozumieć jego zasady i cechy charakterystyczne oraz towarzyszące mu procesy, a także zaproponować sposoby wykorzystania poczynionych ustaleń dotyczących myślenia projektowego w działaniach na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego (BiPP) w środowiskach lokalnych. Przedstawiono dwa metodyczne podejścia, nieodzowne w myśleniu projektowym. Pierwsze to metodyka, której istotę wyraża triada: inspiracja, ideacja, implementacja, znajdująca zastosowanie w projektowaniu działań dla BiPP dostosowanych do aktualnych uwarunkowań konkretnego miejsca i czasu. Drugie to metodyka projektowania rozpoczynająca się od zdefiniowania modelu normatywnego danej formy działalności dla BiPP. Przedstawiono też zasady wypracowania modelu projektowej działalności, zapewniającego optymalne zaspokojenie potrzeb danej osoby/grupy, oraz wdrożenia go do praktyki i jego dalszego doskonalenia.

Słowa kluczowe: myślenie projektowe, podejścia projektowe, projektowanie bezpieczeństwa, bezpieczeństwo i porządek publiczny

Design-oriented thinking and analyses in the undertakings of local and regional authorities in the field of security and public order: a methodological approach
Abstract

The overriding goal of the paper is to present a theoretical synthesis of the findings of the research on design-oriented thinking found in the subject literature in order to better understand its principles and characteristic features and accompanying processes, and to suggest ways of using such findings with regard to design-oriented thinking in safety and public order activities (Polish: BiPP) in local environments. Two methodical approaches have been proposed, indispensable in design-oriented thinking. The first one rests on methodology, the essence of which is expressed by the inspiration, ideation and implementation triad, used in the design of activities for BiPP adapted to the current conditions of a particular place and time. The second one hinges upon design methodology, which begins with defining the normative model of a given form of activity for BiPP. A model of this activity has been worked out to ensure a design activity model that would guarantee optimal satisfaction of the needs of a given community, and to facilitate its implementation and further development.

Key words: design-oriented thinking, design-oriented approaches, security design, security and public order

Design-Thinking und Projektanalyse in den Vorhaben der Lokalverwaltung auf dem Gebiet der Sicherheit und öffentlichen Ordnung – methodischer Ansatz

Zusammenfassung

Das Hauptziel des Artikels ist eine theoretische Synthese der in der Literatur gesammelten Forschungen über das Design-Thinking, um seine Voraussetzungen, Merkmale und begleitende Prozesse besser zu verstehen, als auch um Vorschläge zu machen, auf welche Weise die Feststellungen zum Design-Thinking für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den lokalen Gemeinschaften genutzt werden kann. Es wurden zwei methodische Ansätze dargestellt, die unentbehrlich beim Design-Thinking sind. Der erste ist die Methodik, deren Wesen durch folgende Triade ausgedrückt wird: Inspiration, Ideenbildung, Implementierung, welche beim Entwerfen der den Bedingungen des konkreten Orts und der konkreten Zeit angepassten Tätigkeiten für die öffentliche Sicherheit und Ordnung Anwendung findet. Der zweite Ansatz ist die Methodik des Entwerfens, die mit der Festlegung eines normativen Modells der gegebenen Tätigkeitsform für die öffentliche Sicherheit und Ordnung beginnt. Außerdem wurden die Grundsätze für die Ausarbeitung eines Modells der Projektaktivität vorgestellt, um die optimale Befriedigung der Bedürfnisse einer bestimmten Person/Gruppe sowie deren Umsetzung in die Praxis und deren weitere Verbesserung sicherzustellen.

Schlüsselwörter: Design-Thinking, Design-Ansätze, Sicherheitsdesign, Sicherheit und öffentliche Ordnung

Мышление и проектный анализ в деятельности местного самоуправления в области безопасности и правопорядка – методический подход

Резюме

Основной целью статьи является теоретический синтез исследований проектного мышления, описанных в научной литературе. Это будет способствовать лучшему пониманию принципов и особенностей проектного мышления, сопутствующих ему процессов, а также позволит предложить способы использования результатов, касающихся проектного мышления, в деятельности направленной на обеспечение безопасности и общественного порядка в местной среде. В статье представлены два методических подхода, необходимых в проектном мышлении. Первый – это методика, суть которой выражается триадой: вдохновение, идея, реализация, находящая применение в проектировании действий для обеспечения безопасности и общественного порядка, адаптированных к конкретному месту и времени. Второй – это методика проектирования, которая начинается с определения нормативной модели данной формы деятельности для обеспечения безопасности и общественного порядка. В исследовании также изложены принципы разработки модели проектной деятельности, обеспечивающей оптимальное удовлетворение потребностей человека/группы, а также внедрения ее в практику и дальнейшее совершенствование.

Ключевые слова: проектное мышление, проектные подходы, проектирование безопасности, безопасность и общественный порядок



Andrzej Chodyński

Professor, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University
ORCID: 0000-0003-4962-5143

State support for innovation actions in public security management

Introduction

Public governance concerns a variety of tiers: national, regional, and local. It can also reach beyond these levels and incorporate an international or even global scope, especially with regard to cooperation in specific fields. Its key areas are the various units of local and/or regional authorities and civil society (civic) organisations, educational centres and institutions of culture, colleges and universities, the health care system, and public safety organisations – such as e.g. those that protect people against attacks and those that safeguard transport security, sanitary and epidemiological security, fire security, the security of mass events, or the security of the natural environment and technology.¹

A detailed survey of the terms related to public governance reveals that the concept encompasses processes, mechanisms and procedures that pertain to the implementation of a set of assumptions that underlie public policy, which, in turn, rests on the formulation of public strategies and schemes. Public governance hinges on a number of managerial activities that regard administration, the enforcement of ownership-related obligations, the allocation of the public means that the public authorities are in possession of, as well as a number of monitoring and assessment activities that pertain to the functioning of territorial units and/or entire organisations. From a purely scientific angle, public governance focuses on scrutinising the ways in which managerial activities can and ought to be harmonised in

¹ M. Lewandowski, A. Dudzik, M. Ingersleben, *Zarządzanie publiczne w sektorze kosmicznym*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017, p. 39.

order to accurately set the goals of the organisations that shape the public domain. It also looks at the ways in which it is possible to benefit in a legitimate way from the possibilities that arise from human activities and that are geared towards creating public values and, eventually, strive to secure the public interest. From a practical standpoint, it refers to the implementation of public schemes. From an object-based perspective, it looks at public sector management; from a subject-based perspective, it centres around public affairs management.² The object of public governance concerns the public sector, as well as a variety of public matters and goods that are widely available, such as e.g. health care, education, transport, or public security.³ The subject entities of public governance are the organisations that belong to the public sector, i.e. state budget units, earmarked funds, colleges and universities, cultural institutions and other state entities of the sector, as well as government agencies and the communal public sector. Therefore, it encompasses the central bodies that govern the economy – the Council of Ministers, central government departments and government agencies, the National Bank of Poland; the local supervisory bodies equipped with economic powers – such as the governors of Poland’s sixteen provinces, and the local and regional authorities; as well as other organisations that act for the public good. The supreme authorities of the state and the various bodies of the local and regional authorities carry out a set of tasks that stem from a mission that addresses a number of issues, including law enforcement; the protection of citizens and the public order; health care; providing assistance in the event of catastrophes, failures, and/or natural disasters; education and culture; preventive measures aimed at counteracting unemployment, and social assistance; consumer protection; and consular assistance for the nationals living and/or staying abroad.⁴

Public governance pertains, among other things, to the mechanism of coordinating collective action, which can be applied to devise the key tenets of innovation policies. The 1960s and 1970s saw a clear shift within the policy that related to the impact on innovation processes – from the public authorities’ support of scientific activity by promoting a science policy aimed at research units, through supporting the practical application of science in the economy by advocating a technology policy, to innovation policy. It centred around the impact it had on business enterprises, but with particular reference to the non-technological aspects of the policy related to technological growth. In the aftermath of the 2008–2009 financial crisis, a debate was launched on the coordination mechanisms of the innovation policy that had been used so far as part of the new approach to public governance and co-governance, turning more towards the increased role of public administration.⁵

² J. Przywojska, *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, pp. 48–51.

³ M. Marks-Krzyszowska, ‘Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje’, *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica*, 2016, No. 56, pp. 37–51.

⁴ B. Koźuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, p. 60.

⁵ P. Kopyciński, ‘Neoweberyzm (neo-Weberian state) jako sposób zarządzania w polityce innowacyjnej’, *Zarządzanie Publiczne*, 2016, No. 3, pp. 26–36.

Within public security management, a major role can be played by business-like and innovation-oriented activities. Innovation is generated and materialised by both the state and the individual entities that function within security systems, along with – broadly speaking – the growing participation of non-profit organisations and businesses, mostly multinational corporations. The special role of the state with regard to its innovative actions, e.g. in defence, has been brought to light by Mariana Mazzucato.⁶

The hypothesis of this paper – i.e. the support offered by the state for innovative actions geared towards public security – refers to the formulation of specific ideas and the identification of needs, along with their implementation – i.e. satisfaction – with the use of a series of management actions and solutions applied in commercial organisations, and in the outputs and outcomes of social innovation.

Innovative nature of the public sector

Innovations in the public sector refer to the tendency for various units operating in the public domain to launch activities, actions and products that are both new and significantly improved. They also include all the necessary instruments related to the implementation of these innovative solutions. Emphasis is placed on the fact that the expenditure on research and development in this sector in the European Union is a lot lower than the one that can be seen in the sector of business enterprises. At the same time, it is indeed business enterprises that are the largest beneficiaries of the innovative nature of the public sector. Businesses across the EU, as well as those operating in other selected countries, have so far been availing themselves primarily of the services connected to health care, security, staff training and the efforts related to permits and licences concerning natural environment protection. However, numerous research findings have revealed several obstacles that hinder the cooperation of companies with the public research centres as part of innovation projects, and the limits posed to the innovative activity that stems from the current regulations and the fiscal system. Attention is also drawn to the difficulties related to getting financial support from the governments for innovative solutions in businesses.⁷

The literature on the subject offers a survey of innovative solutions adopted in the public sector. Careful consideration has been given primarily to the idea of innovation at the local level, but also at the central level. There are descriptions of antecedents that have had an impact on the innovative nature of the public sector, including the influence of the environment – e.g. the impact of the media, regulatory aspects, or the participation in networks formed with other organisations. The following types of innovations can be singled out: innovation processes (administrative and/or technological); innovation in the form of a product

⁶ M. Mazzucato, *Przedsiębiorcze państwo. Obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*, transl. by J. Bednarek, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016.

⁷ B. Mikołajczyk, 'Znaczenie innowacji w aliansach między sektorem publicznym a biznesem', *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług*, 2013, No. 108, pp. 213–225.

or a service; governance innovation, e.g. one that is connected to cooperating with private partners; conceptual innovation, which pertains to new concepts, frameworks, references, or paradigms, such as e.g. people's possibility, capacity or potential to work.⁸ Surveying the various typologies of innovation within the public sector, attention is also drawn to the role of bricolage. The idea is associated with incremental solutions, i.e. ones that bear the features of minor changes related to the bottom-up approach. The changes that stem from dealing with individual clients, in turn, are *ad hoc*.⁹ One can assume that the incremental approach in this case, however, is far too narrow, as bricolage may be applied to the changes that are by their very nature a lot more radical.¹⁰

The literature on the subject offers numerous references to the areas and ways in which open innovation can be applied in the public sector. In this case, the experience of large companies serves as a key source. An important role in the implementation of innovations is performed by non-profit organisations. In the private sector, open innovation takes the following forms: from the outside to the inside, from the inside to the outside, and the combination of the two. Innovation in the public sector relies on negotiations and interactions between stakeholders, and these also go hand in hand with the new approach to public governance. Networked governance, in turn, rests on the following two solutions:

- 1) government-led, i.e. a top-down approach, where the government agent takes a dominant position and leads throughout innovation projects, and where open innovation implies gaining external partners;
- 2) community-led, which is a bottom-up approach, where the role of a leader entails using a variety of networked solutions and the government does not play a dominant role; interestingly, in the private sector, this approach is frequently labelled user-led innovation.

Several examples have been cited for community-led open innovation in the US:

- 1) a case where private landowners, as well as federal and state managers, representatives of the local government and corporate landowners decided to collaborate with a view to protecting wild nature in an area of a water divide (a basin);
- 2) the launching of a consortium for the management of the natural environment and crisis management in the event of disasters with the participation of governments (the authorities) – both state and federal, the private sector, colleges and universities, and non-profit organisations.¹¹

⁸ H. de Vries, V. Bekkers, L. Tummers, 'Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda', *Public Administration*, 2016, Vol. 94, Issue 1, pp. 146–166.

⁹ M.M. Bugge, C.W. Bloch, 'Between bricolage and breakthroughs-framing the many faces of public sector innovation', *Public Money and Management*, 2016, Vol. 36, Issue 4, pp. 281–288.

¹⁰ For more information about the role of crisis bricolage, see: A. Chodyński, 'Wykorzystanie dorobku nauk o zarządzaniu na rzecz podnoszenia bezpieczeństwa miast. Koncepcja smart', *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 2019, No. 4, pp. 56–57.

¹¹ S. M. Lee, Teawon Hwang, Donghyun Choi, 'Open innovation in the public sector of leading countries', *Management Decision*, 2012, Vol. 50, No. 1, pp. 147–162.

The literature on the subject offers a wide spectrum of conclusions that stem from open innovation and gamification for the cooperation of local and regional communities with the police and the authorities, benefitting from crowdstorming,¹² a concept that can be tied with the ability to absorb ideas originating from various sources. There is also a keen interest in looking at innovations in public organisations, which cover public administration, courts, and the prison service.¹³

The state supports several innovation initiatives by giving the green light to activities that take the form of social initiatives, social services, or those that consist in launching new solutions, systems, or products. It does this by creating growth visions on which specific enterprises or projects rest; its own agencies (e.g. the Polish Agency for Enterprise Development); by supporting the activities of research and development units established by the state – such as institutes, research and development centres; by supporting state companies and private businesses that perform tasks that may have a major social impact, including such strategic areas as defence. This kind of activity also regards the support offered to local actions aimed at boosting innovation (e.g. supporting clusters, the innovation actions taken by non-profit organisations (including social innovation), as well as innovation actions and the links that bind organisations in view of the general task to provide security. In the last case in point, this may pertain to businesses that are part of the critical infrastructure with a diverse ownership structure. The state also supports the growth of innovation of the organisations that are an inherent part of the state security system, not to mention the solutions that concern education or health care. It facilitates entities to acquire financial resources, e.g. those originating from the European Union funds.

Benefitting from the experience of business enterprises

The experience gained by business enterprises can regard aspects related to a number of factors, including cooperation with stakeholders, and project management. The original approach to stakeholders, which rests on the idea of prioritising business enterprises, can be extended to all organisations and, possibly, to processes too, as well as to a variety of links between businesses, such as e.g. networks, hubs, clusters, or neo-Marshallian nodes. Emphasis is also placed on the role of the state as a key stakeholder.¹⁴ The concept of stakeholders can be applied more extensively in public governance, including urban management. From the point of view of security, a factor that can play a major role is the exchange of knowledge, which can help to promote business-like and innovative behaviour

¹² A.C. dos Santos, A.L. Zambalde, R.B. Veroneze, G.A. Botelho, P.H. de Souza Bermejo, 'Open innovation and social participation: A case study in public security in Brazil', in *Electronic Government and the Information Systems Perspective. 4th International Conference, EGOVIS 2015, Valencia, Spain, September 1–3, 2015, Proceedings*, A. Kő, E. Francesconi (eds.), Springer, Cham 2015, pp. 163–176.

¹³ M. Odlanicka-Poczobutt, A.M. Horodecka, J. Semrau, 'Innowacje w organizacjach publicznych', *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 2018, No. 129, pp. 363–377.

¹⁴ A. Chodyński, 'Państwo jako interesariusz przedsiębiorstwa odpowiedzialnego społecznie', *Państwo i Społeczeństwo*, 2011, No. 2, pp. 59–82.

patterns. Contemporary theories of innovation management in businesses are rather focused on taking advantage of an opportunity or a chance, new technological solutions, creative use of resources, as well as on the implementation of the principle of social and ecological responsibility required to guarantee the success and growth of a business. It could be interesting to see an attempt to transfer these experiences to provide public security. By carrying out their goals pertaining to their internal processes and external contacts, business entities can contribute to security in a major way.

Ewa Sońta-Drażczkowska stresses the fact that internal processes of a business enterprise that add value can be described as:

- 1) production and logistics processes;
- 2) customer management processes;
- 3) innovation processes aimed at the creation of new products and/or services: market survey, research, development, patents and licences, promotional activities;
- 4) processes that have been established legally and/or socially and that are geared towards external stakeholders and the environment (the natural environment, security, health, the state and society).¹⁵

Emphasis also has to be placed on the management of projects that can refer to economic or commercial activity, actions taken within public administration – including the local and regional authorities – sport, education, culture, and defence. Projects can be categorised according to their:

- 1) field, e.g. industrial projects, as well as those devised in such areas as construction, banking, the energy sector, insurance, IT, media, telecoms, education, culture, administration, local governance, sports, politics, or the military;
- 2) specific nature: scientific and research-oriented, developmental (aimed at launching new products, technologies, systems, action processes, as regards their elaboration and implementation), organisational, investment-related, marketing-related, or social;
- 2) significance: strategic, tactical, and operative;
- 4) scope: conceptual, executive, and comprehensive;
- 5) origins: external and internal (including R&D enterprises, implementation of new products and technologies);
- 6) range and size.

Project management relies heavily on the process approach, which harmonises both executive processes and supporting processes and does so with the use of management processes that pertain to planning, organising and steering, as well as to enterprise management methods.¹⁶ The specific nature of some of these projects and their scale has required a significant involvement of public administration, including governments. This was particularly the case of weapons programmes, or landing on the Moon. Interestingly, these projects also refer to the implementation of innovation based on R&D.

¹⁵ E. Sońta-Drażczkowska, *Zarządzanie wieloma projektami*, PWE, Warszawa 2012, p. 46.

¹⁶ M. Trocki (ed.), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012, pp. 23–25 and 50–57.

Public security management and innovation

In the literature on the subject, numerous references can be found to the factors that have a major impact on countries' innovation and innovation-oriented activity on the regional and cross-national level, taking account of the impact of culture, social capital, corruption, the level of education, governance, as well as political structure. There are also attempts to elucidate the influence of the specific nature of the civil service and the professional attitude and objectivity or impartiality of public administration entities on the results that innovation achieves on the national level.¹⁷ Here, emphasis is placed on the role of interorganisational cooperation in public security management.¹⁸

Public security may be scrutinised at various levels: at the level of external security, internal security, which attaches great importance to the notion of order, and the level that aims to guarantee a stable and sustainable growth.¹⁹ The goal of public security management is to reduce the potential threats, and at the same time to strive to maintain an undisturbed quality of social life and a satisfying level of protection of people's lives, health, possessions, and the environment, using a variety of specific resources. The network of public security management comprises autonomous entities: government units, local and regional authorities units, emergency and rescue units, non-governmental organisations, the media, and research and development centres. These networks share a number of common qualities, such as spontaneity, improvisation, and innovation.²⁰ Security management includes security policy, security measures and responsibility, as well as issues related to risk – its identification and limitation. A certain level of risk is always allowed.²¹ A certain model of the functioning of public administration (a model of potential partners) is brought to the fore in the context of security management. In this model, the satisfaction with the realisation of needs and preferences regards citizens – recipients of the services provided, influential institutions, providers of external services and the administration staff.²²

A major issue that needs in-depth consideration is the study of entrepreneurship and innovation as part of security systems. Here, attention is drawn to the importance of a variety of factors and antecedents for the cooperation launched by different entities, although it is also stressed that these factors do not include an

¹⁷ K. Suzuki, M. A. Demircioglu, 'The association between administrative characteristics and national level innovative activity: findings from a cross-national study', *Public Performance & Management Review*, 2019, Vol. 42, No. 4, pp. 755–782.

¹⁸ K. Sienkiewicz-Matyjurek, 'Model współpracy międzyorganizacyjnej. Studium teoretyczne na przykładzie zarządzania bezpieczeństwem publicznym', *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 2015, No. 78, pp. 407–419.

¹⁹ M. Kisilowski, *Zarządzanie kryzysowe w zarządzaniu publicznym*, Wydział Zarządzania – Politechnika Warszawska, Warszawa 2019, p. 124.

²⁰ K. Sienkiewicz-Matyjurek, 'Ryzyko relacyjne w sieciach zarządzania publicznego', *Przegląd Organizacji*, 2018, No. 11, pp. 43–49.

²¹ A. Kożuch et al., *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, pp. 122–136.

²² M. Wojakowska, 'Marketing relacji w administracji publicznej wobec wyzwań zarządzania bezpieczeństwem', *Zeszyty Naukowe SGSP*, 2018, No. 65, Vol. 1, pp. 111–125.

innovation-oriented approach.²³ Similar conclusions can be drawn by surveying the foreign literature of the subject.²⁴ These remarks can be referred to the fact that systemic thinking is connected to repeated behavioural patterns.²⁵ In order to enhance the level of security, it is necessary to give top priority to social innovation. The role of the state in this case could be that of a supporting and/or facilitating agent. Of the numerous examples of social innovation, one can mention Wikipedia, Open University, wind farms, or banks for the poor. There are also other cases in point, such as novel ideas – products, services, and models – that have been conceived with a view to satisfying social needs and foster cooperation. Social innovation is created with an active participation of the end user. One of its core features is the ability to transform social systems and networks, which can also effect a major reconfiguration of social elements, incorporating new units into the system, and, eventually, a growth of efficiency, which implies the capacity to meet social needs. Emphasis is put on the fact that a given operational system should improve its efficiency, frequently specified as the ability to coordinate action. The transfer of an idea into the practical domain occurs along with the use of change, and this rests, among others, on rules and principles, procedures, and beliefs. Several social innovation diffusion channels have been identified so far: some are of a market nature (e.g. new businesses, or service platforms), networks based on state-of-the-art technologies, or social networks. Social movements can also play a major role here. Scholars also point to the actions taken by governments and foundations, as well as to external and internal processes that occur within businesses. In this case, attention is drawn to social communication channels, but also to the impact of individuals, a case in point being the idea of ‘learning cities.’²⁶ One can assume that the growth of social innovation diffusion channels may serve to satisfy a variety of needs that arise in the field of security.

The support of the state and the local and regional authorities for R&D activities and the implementation of innovation and security

The Research and Development (R&D) sector in Poland includes the Polish Academy of Sciences, research and development centres, colleges and universities that conduct an R&D activity, development units – business enterprises that have their own research facilities – and units that assist scientific centres and their activity. More

²³ K. Sienkiewicz-Małyjurek, ‘Antecedents of interorganisational collaboration in public safety management system’, *Journal of Contemporary Management*, 2017, Vol. 16, No. 3, pp. 259–273.

²⁴ M. Le Pennec, E. Raufflet, ‘Value creation in inter-organizational collaboration: an empirical study’, *Journal of Business Ethics*, 2018, Vol. 148, No. 4, pp. 817–834.

²⁵ A. Chodyński, ‘Podnoszenie poziomu bezpieczeństwa. Metody i narzędzia. Wprowadzenie’, *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 2019, No. 4, p. 14.

²⁶ E. Jędrych, M. Szczepańczyk, ‘O potrzebie innowacji społecznych w kształceniu ustawicznym Polaków (Lifelong learning)’, *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 2017, No. 1, pp. 69–81.

and more innovative businesses are being set up in technology parks.²⁷ On the list featured in the Research and Development Centres Act of 25 July 1985, which deals with state organisational units, one can also find scientific and research institutes, research and development centres and central laboratories, as well as other organisational units whose main goal is to conduct research and development tasks. Major transformations of R&D units in Poland took place following the adoption of the Amended Research and Development Units Act of 26 October 2000, and its relevant departmental regulations, whose overriding objective was, among others, to grant the status of state research institutes to the research and development units that were carrying out tasks typical for the public services. The above mentioned departmental regulations allowed to carry out a series of structural and ownership changes within the R&D centres. Prior to these changes, these units had also been regarded as state laboratories that were taking alternating labels – institutes, government units, and laboratories – with the assumption that they were public research organisations operating beyond the scope of colleges and/or universities. Their legal owner is the state, non-profit organisations, regional authorities and/or universities, and the majority of their budget resources come from government subsidies. They can be placed somewhere between the market, the universities, and the government. Government laboratories have played a significant part in fostering the technological and economic growth in South Korea, Taiwan, and Singapore. In the member states of the old European Union (EU-15), research laboratories had a diverse ownership status, and those that were public played a major role in the industry and in the sector of energy and natural resources, infrastructure, agriculture, defence, and public services, including health care. Poland abounded with industrial laboratories, and at the same time saw a shortage of such facilities in the area of public services.²⁸

The Research Institutes Act of 30 April 2010 defines a research institute as a state organisational unit that carries out research and development activities, geared towards their prospective implementation and practical application. An institute may function within the health care system and perform its tasks in such fields as defence and state security. Institutes are supervised by competent ministers, including the Minister of Defence, and the minister competent for internal affairs. An institute may operate as part of the Łukasiewicz Research Network and may be granted the status of a state research institute. Its task can regard defence and public security, health care, the justice system, the protection of national heritage, the development of education and culture, physical education and sports, as well as the advancements within the quality of citizens' lives. An institute may work within the following areas: health care, social security and labour protection, environment protection, food economy, natural resources economy, technical security, energy security, and transport security. They also include surveillance and the prevention of the possible consequences of such events and occurrences that can pose a threat to public security, including those that can cause natural disasters

²⁷ Ł. Leśniewski (ed.), *Sektor badawczo-rozwojowy w Polsce*, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., Warszawa 2010.

²⁸ J. Kozłowski, 'Jednostki badawczo-rozwojowe w Polsce – między zależnością od ścieżek rozwojowych a tworzeniem nowych', *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 2007, No. 1, pp. 113–140.

or technical failures that bear the symptoms of natural disasters. The commencement of scientific and research cooperation between at least one research institute and a minimum of one unit of the economic sector gives rise to the establishment of a scientific and industrial centre. Such centres are focused on a variety of objectives, a majority hinging upon the idea of cooperating with a view to implementing scientific and technical efforts. The entities that constitute a centre may collaborate further in the form of clusters, or technological parks and platforms.²⁹

The Łukasiewicz Research Network Act has given the green light to the foundation of the Łukasiewicz Centre, a public legal entity, as well as to a number of institutes that are primarily focused on conducting developmental tasks and application studies in order to implement the state's economic and innovation policy set out in the strategies of growth, including those that concern state defence mechanisms and security. Of a vast number of other detailed tasks, emphasis is put on developing technological road maps for public policies. The tasks that the Network has been assigned to perform relate to scientific research and developmental assignments, as well as to their commercialisation. The Act incorporates 37 institutes and one business company, transformed into an institute.³⁰

The entity that supervises the support for the commercialisation of research for the economy is the Polish National Research and Development Centre (NRDC), established by the relevant Act of 30 April 2010. The NRDC supports projects at various levels of technological advancement and readiness – from preliminary industrial studies to those aimed at commercialising innovative solutions for the entire economy. The centre supervises strategic projects and schemes, as well as international and domestic European funds within such areas as state security and defence.³¹ The financing of the basic research is managed by the Polish National Science Centre, as set out in the National Science Centre Act of 30 April 2010.³²

In the reflections on security contained in the report of the Kościuszko Institute, emphasis is put on the role of the public and private partnership in the endeavours taken to guarantee secure cyberspace. There is a mention of the National Cybersecurity Policy Frameworks of the Republic of Poland for 2017–2022, a document that points to the role of the government, in particular as an entity that plays a key role in the supporting of start-ups and businesses, as well as scientific and research centres in their pursuit to safeguard cybersecurity. Admittedly, this can be seen as follow-up to the support and assistance offered thus far in the field of innovative solutions. The report illustrates examples that prove the involvement of academic

²⁹ The full text of the Act can be found in the Proclamation of the Speaker of the Sejm of the Republic of Poland of 28 June 2019 on the public announcement of the unified version of the Research Centres Acts, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.) of 2019, item 1350.

³⁰ The Łukasiewicz Research Network Act of 21 February 2019, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2019, item 534.

³¹ The full text of the Act can be found in the Proclamation of the Speaker of the Sejm of the Republic of Poland of 7 July 2017 on announcing the unified version of the National Research and Development Centre Act, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2017, item 1447.

³² The full text of the Act can be found in the Proclamation of the Speaker of the Sejm of the Republic of Poland of 5 July 2019 on announcing the unified version of the National Science Centre Act, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2019, item 1384.

centres across a variety of countries in cybersecurity with different degrees of support provided by the state. Governmental support pertains to a number of aspects, such as e.g. ensuring access to grants for R&D activities, as well as making government resources available for the purposes related to them. Emphasis is placed on the fact that the success of innovation in cybersecurity depends to a large extent on governments' strategies and policies.³³ Going back to the idea of carrying out innovation in the public sector, it is worth noting, also in the context of security, the concept and action method of 'living lab.' It refers to the idea of managing innovation processes that originate from the models of open innovation ecosystems. It constitutes an effective quadrangle of cooperation based on the partnership of economic entities, science, society, and the authorities and administration. It goes back to the idea of the *Quadruple Helix* model, a fourfold cooperation spiral of these partners. According to this concept, local society becomes a co-producer of innovation. The 'living lab' is used to denote a method of conducting research and development activities in real-life conditions, innovative in their nature, and ones that can be done in urban areas. They act as evolutionary innovations, and their user is treated as a source of innovation. This concept falls within a number of initiatives, including the setting up of a local innovation centre, but it can also be treated as a method of managing innovation projects in the public sector. Further references on searching for innovative local solutions within the notion of the 'living lab', which may be adopted for the public administration sector, can be found in the article by Aleksandra Nowakowska.³⁴

The level of entrepreneurship and innovation in a region is also influenced by the networks of the various regional entities, the innovation of the local and regional authorities and their elites, the organisational culture of the local and regional authorities, caring about the general social values and the adequate standards of living of the citizens, as well as the guarantee of a greater dynamics of the local economy by supporting local entrepreneurship and innovation.³⁵ Regional innovation is subjected to assessment.³⁶ Here, priority is given to the importance of absorptive capacity,³⁷ as well as the role of researchers, scholars, academics and engineers in developing solutions connected to disasters.³⁸

³³ W. Goździewicz, C. Gutkowski, L. Tabansky, R. Siudak, *Bezpieczeństwo poprzez innowacje. Sektor cyberbezpieczeństwa jako siła napędowa wzrostu gospodarczego*, Instytut Kościuszki, Kraków 2017.

³⁴ A. Nowakowska, 'Living lab – budowanie innowacyjnych partnerstw w działaniach samorządu terytorialnego. Polskie doświadczenia', *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 2016, Vol. 17, No. 4, Part 2, pp. 91–101.

³⁵ Z. Makieła, 'Przedsiębiorczość i innowacyjność – koncepcja i uwarunkowania rozwoju regionu', *Przegląd Organizacji*, 2013, No. 2, pp. 30–36.

³⁶ T. Grzeszczyk, 'Metodologia oceny poziomu innowacyjności regionu', *Przegląd Organizacji*, 2003, No. 11, pp. 16–20.

³⁷ K.V. Bhupendra, S. Sangle, 'What drives successful implementation of product stewardship strategy?. The role of absorptive capability', *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 2017, Vol. 24, Issue 3, pp. 186–198.

³⁸ R. Sylves, *Disaster Policy & Politics. Emergency Management and Homeland Security*, 3rd ed., Sage-CQ Press, Los Angeles 2019, pp. 183–216.

Examples of state action taken with regard to selected sectors

A brief survey of the literature on the subject points to the significance of the research stream within management studies, which is carried out as part of technological entrepreneurship. This type of entrepreneurship refers to technological innovation, as well as to innovative modes of production and providing services, and novel products, services and systems or organising activity-related processes. It also concerns those types of action that use knowledge and/or function as part of cooperation schemes with colleges and universities, or scientific and research centres. Technological entrepreneurship constitutes a major development strategy that rests on the idea of creating, developing and using technological opportunities. Admittedly, technological entrepreneurship is connected to technological progress, as well as to the transfer of the scientific output, knowledge and discoveries into the world of business. Within the sector of technological entrepreneurship, it is clear to see intensive R&D action. The business entities that have this kind of entrepreneurship quality typically represent areas of advanced technologies, such as HT, pharmaceuticals, space industry, aviation, and electronics. They are business enterprises of the key enabling technologies (KET), i.e. those operating in nanotechnology, industrial biotechnology, nanoelectronics, photonics, advanced materials and technologies, and ICT software. The conditions that lie behind successful implementation of technological entrepreneurship may be external – and thus pertain to external relations, anticipation of change, and knowledge sharing – or internal – and concern internal relations, flexibility, benefitting from an opportunity, reaction to changes in the environment. Very typically, technological entrepreneurship is taken into account in technical and social sciences.³⁹ A factor that can play a major role is also the contribution of the state in the successful implementation of the idea of technological entrepreneurship, which can result in innovative behaviour patterns occurring to the benefit of public security. Recently, given the coronavirus pandemic, numerous cases have been reported of carrying out *ad hoc* activities at the junction of state research units and the state, a case in point being the financial support of 15 million Polish zlotys offered by the Polish Ministry of Science and Higher Education to the production of coronavirus tests for the Institute of Bioorganic Chemistry of the Polish Academy of Sciences in Poznań.⁴⁰

Agnieszka Grzybowska and Agnieszka Ertman point out that the literature on the subject differentiates between industrial sectors and creative sectors. The latter constitute those sectors of the economy that rely on an individual sense of creativity of the creators, and their effects are connected to intellectual property. As far as the creative sectors are concerned, one of the typical things is hidden innovation, a concept that hinges on the premise that it cannot be measured with commonly used indices or rates. This category of innovations can concern solutions

³⁹ I. Staniec, K.M. Klimczak, W. Machowiak, Y. Shachmurove, 'Przedsiębiorczość technologiczna: istota, znaczenie, wybrane kierunki badań', *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, 2018, No. 168, pp. 101–112.

⁴⁰ Ministry of Science and Higher Education, <https://www.gov.pl/web/nauka> [accessed: 10.04.2020].

that are not based on a technological base – as they regard e.g. business models, or are organisational by their nature – or avant-garde combinations of the technologies and processes applied thus far. They frequently occur at a small scale and can thus be almost imperceptible. The description of a hidden innovation diamond for creative sectors features six dimensions: product of culture (e.g. a film), profile of a user (product), cultural concept (seen as information contribution of a product, e.g. narrations, ideas), delivery of product, as well the process of production and technology. Innovation in creative industries refers primarily to new forms of conveying a message and aesthetic values not seen before. Innovation may pertain to goods with a major artistic load.⁴¹ It seems that the role of the state in creating such innovations can only be indirect, i.e. one connected to the laying of propitious foundations for their creation. This role will be even bigger in the implementation of innovative solutions in the case of regulated sectors, which include the energy sector, the railway sector, and the telecom sector, along with the market regulations in force.⁴² Looking through the various legal regulations that concern such fields as e.g. the fuel and energy market, it is clear to see a number of tariff-based rationing measures and concessions and licences used as the basic regulatory tools. Electricity is regarded as a common good, and earth gas as a basic necessity.⁴³ Admittedly, the above regulated sectors are of primary importance in security management.

The space sector is a niche in the area of advanced technologies and is epitomised by a high level of innovation. The major source of financial resources allocated to public research and development activities in this sector are the governments. The commercial revenues of the space industry concern three major areas: services for consumers (e.g. satellite television), the supply chain of space production (the production of a variety of items, e.g. satellites, launchers, space shuttles, and ground segments), as well as the services provided by satellite operators. The role of public administration rests chiefly on its setting strategic directions and devising schemes. Attention is drawn to the role and share of the state in business enterprises operating in the space sector. Here, a major role goes to satellite systems made for the armed forces, including early warning systems, communication systems, meteorological systems, and signal observation and detection systems. Of key significance is the fact that these solutions are very frequently transferred into the sphere of civilian needs. Satellite technologies are applied in various domains: e.g. in defence. So far, the greatest international venture with all the characteristics of a scientific and technological project has been the International

⁴¹ A. Grzybowska, A. Ertman, 'Innowacje w sektorach kreatywnych i sektorze przemysłowym,' *Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 2017, No. 9, pp. 92–105.

⁴² P. Wiśniewski, 'Poza głównym nurtem – wpływ krytyki kapitalizmu na teorie zarządzania', in K. Klincewicz (ed.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, pp. 404–417.

⁴³ Z. Muras, 'Regulator sektorowy paliw i energii-między reglamentacją a promocją rynku. Rozważania na tle orzecznictwa dotyczącego taryf', in M. Pawełczyk (ed.), *Współczesne problemy bezpieczeństwa energetycznego. Sektor gazowy i energetyczny*, Wydawnictwo Ius Publicum, Warszawa 2018, p. 352.

Space Station (ISS). The Polish space sector is based on an interplay of public institutions – primarily the bodies and units of public administration, universities, and research centres – and businesses and non-governmental organisations.⁴⁴

Conclusions

Admittedly, the literature on the subject offers a wide spectrum of considerations on public security and the possible threats posed to it. This paper focuses primarily on the support provided by the state for public security management issues by supporting activities geared towards promoting innovation. The definitions of public security are quite strongly tied with three major trends: one that refers the concept to public institutions, one that looks at its connection with the civic sphere, and one that combines the two.⁴⁵ Interestingly, Mirosław Kwieciński points to the fact that the very notion of public security has not been defined in law yet.⁴⁶

Bolesław Kuc and Zbigniew Ścibiorek stress the fact that the threats posed to internal security comprise the following types of internal security: 1) public security – i.e. one related to the condition of the state that allows it to function in an effective and efficient manner; 2) social security – i.e. one that constitutes the entire set of resources and means used to fulfil the interests of society in this sphere, frequently regarded as the prevention of economic and social want, and the protection of the rule of law; 3) common security – understood as civic security, in particular aimed at safeguarding the basic vital interests, a lack of threat posed to the existence of citizens and communities, their vital interests, commonly treated as the protection of citizens' life and the national treasure against the consequences of natural disasters and technological failures; and 4) constitutional (political system) security. There seems to be a direct link between the threats posed to public security and the crime rate – including criminal offences, economic crime, or corruption – the organisation of mass events, cybersecurity threats, or information wars. The threats posed to common security are related to the impact of nature and/or technological infrastructure, and they can pertain to workplaces and people. They may have a number of underlying causes, such as the influence of the forces of nature or technical failures, and their effects focalise around social conflict.⁴⁷ The individual areas of internal security require specific solutions that can guarantee the execution of the goals and objectives set. To attain them, it is necessary to support innovation-like solutions – not just those that are launched in the technical and technological field, but also those that concern organisational, managerial and social matters.

⁴⁴ M. Lewandowski, A. Dudzik, M. Ingersleben, *op. cit.*, pp. 43–67.

⁴⁵ J. Mazur, 'Marginalizacja jako potencjalne źródło zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Refleksja socjologiczna', *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 2018, Vol. 19, No. 8, Part 2, pp. 29–42.

⁴⁶ M. Kwieciński, 'Niektóre niedoceniane rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w Polsce – wyzwania dla procesów zarządzania', *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 2018, Vol. 19, No. 8, Part 2, pp. 21–28.

⁴⁷ B. Kuc, Z. Ścibiorek, *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, pp. 24–30, 58–61, and 76–77.

The impact of the state takes place, above all, by creating adequate conditions with special regard to legal action, organisation action, and financial action. The state may initiate projects that concern public security and play a major role in disseminating innovative solutions. These solutions, in turn, will have an impact on the social behaviour of citizens and organisations. Therefore, one can look at the issue of innovation for security through the lens of its social impact, which is exerted by, among others, public administration. At present, this theme is gaining momentum, also from the point of view of the social impact of such organisations as R&D units, or colleges and universities. The social impact that arises on the part of this administration can be tied with several factors, including the use of the media, and – undoubtedly, the social media – to promote behaviour patterns that enhance public security and rest on the application of innovative solutions. This impact could be further supported by the partnership-like relations of administration and economic and business entities, as well as the various units of the science sector, and society at large.

In the light of the hypothesis of this paper that has been put forward, pertaining to the role of the state in the field of innovation activities geared towards public security, it seems that the social impact can, in particular, refer to launching specific ideas and creating appropriate conditions for their execution with appropriate managerial actions taken at the same time aimed at supporting specific projects and anticipating their social reception, and the economic consequences of the projects put into effect.

The economic impact of the state will refer to the transformations of the research and development sector in Poland, and the possibilities to carry out a variety of tasks whose overriding goal is to facilitate public security management. The social impact that stems from these activities is clearly connected to the chances of bringing down the current and/or potential threats posed to public security.

References

- Bhupendra K.V., Sangle Sh., 'What drives successful implementation of product stewardship strategy? The role of absorptive capability', *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 2017, Vol. 24, Issue 3.
- Bugge M.M., Bloch C.W., 'Between bricolage and breakthroughs-framing the many faces of public sector innovation', *Public Money and Management*, 2016, Vol. 36, Issue 4.
- Chodyński A., 'Państwo jako interesariusz przedsiębiorstwa odpowiedzialnego społecznie', *Państwo i Społeczeństwo*, 2011, No. 2.
- Chodyński A., 'Podnoszenie poziomu bezpieczeństwa. Metody i narzędzia. Wprowadzenie', *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 2019, No. 4.
- Chodyński A., 'Wykorzystanie dorobku nauk o zarządzaniu na rzecz podnoszenia bezpieczeństwa miast. Koncepcja smart', *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 2019, No. 4.
- Goździewicz W., Gutkowski C., Tabansky L., Siudak R., *Bezpieczeństwo poprzez innowacje. Sektor cyberbezpieczeństwa jako siła napędowa wzrostu gospodarczego*, Instytut Kociuski, Kraków 2017.

- Grzeszczyk T., 'Metodologia oceny poziomu innowacyjności regionu', *Przegląd Organizacji*, 2003, No. 11.
- Grzybowska A., Ertman A., 'Innowacje w sektorach kreatywnych i sektorze przemysłowym', *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 2017, No. 9.
- Jędrzych E., Szczepańczyk M., 'O potrzebie innowacji społecznych w kształceniu ustawicznym Polaków (Lifelong learning)', *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 2017, No. 1.
- Kisilowski M., *Zarządzanie kryzysowe w zarządzaniu publicznym*, Wydział Zarządzania – Politechnika Warszawska, Warszawa 2019.
- Kopyciński P., 'Neoweberyzm (neo-Weberian state) jako sposób zarządzania w polityce innowacyjnej', *Zarządzanie Publiczne*, 2016, No. 3.
- Kozłowski J., 'Jednostki badawczo-rozwojowe w Polsce – między zależnością od ścieżek rozwojowych a tworzeniem nowych', *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 2007, No. 1.
- Kożuch A. et al., *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Kożuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Kuc B., Ścioborek Z., *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Kwieciński M., 'Niektóre niedoceniane rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w Polsce – wyzwania dla procesów zarządzania', *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 2018, Vol. 19, No. 8, Part 2.
- Le Pennec M., Raufflet E., 'Value creation in inter-organizational collaboration: an empirical study', *Journal of Business Ethics* 2018, Vol. 148, No. 4.
- Lee S.M., Teawon Hwang, Donghyun Choi, 'Open innovation in the public sector of leading countries', *Management Decision*, 2012, Vol. 50, No. 1.
- Lewandowski M., Dudzik A., Ingersleben M., *Zarządzanie publiczne w sektorze kosmicznym*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.
- Leśniewski Ł. (ed.), *Sektor badawczo-rozwojowy w Polsce*, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., Warszawa 2010.
- Makieła Z., 'Przedsiębiorczość i innowacyjność – koncepcja i uwarunkowania rozwoju regionu', *Przegląd Organizacji* 2013, No. 2.
- Marks-Krzyszowska M., 'Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje', *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica*, 2016, No. 56.
- Mazur J. 'Marginalizacja jako potencjalne źródło zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Refleksja socjologiczna', *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 2018, Vol. 19, No. 8, Part 2.
- Mazzucato M., *Przedsiębiorcze państwo. Obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*, transl. by J. Bednarek, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016.
- Mikołajczyk B., 'Znaczenie innowacji w aliansach między sektorem publicznym a biznesem', *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług*, 2013, No. 108.
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, <https://www.gov.pl/web/nauka> [accessed: 10.04.2020].
- Muras Z., 'Regulator sektorowy paliw i energii – między reglamentacją a promocją rynku. Rozważania na tle orzecznictwa dotyczącego taryf', in M. Pawełczyk (ed.), *Współczesne problemy bezpieczeństwa energetycznego. Sektor gazowy i energetyczny*, Wydawnictwo Ius Publicum, Warszawa 2018.

- Nowakowska A., 'Living lab – budowanie innowacyjnych partnerstw w działaniach samorządu terytorialnego. Polskie doświadczenia', *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 2016, Vol. 17, No. 4, Part 2.
- Proclamation of the Speaker of the Polish Sejm of 7 July 2017 on announcing the unified text of the National Research and Development Centre Act, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2017, item 1447.
- Proclamation of the Speaker of the Polish Sejm of 28 June 2019 on announcing the unified text of the Research Centres Act, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2019, item 1350.
- Proclamation of the Speaker of the Polish Sejm of 5 July 2019 on announcing the unified text of the National Science Centre Act, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2019, item 1384.
- Odlanicka-Poczobutt M., Horodecka A.M., Semrau J., 'Innowacje w organizacjach publicznych', *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 2018, No. 129.
- Przywojska J., *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014.
- dos Santos A.C., Zambalde A.L., Veroneze R.B., Botelho G.A., de Souza Bermejo P.H., 'Open innovation and social participation: A case study in public security in Brazil', in A. KÓ, E. Francesconi (eds.) *Electronic Government and the Information Systems Perspective. 4th International Conference, EGOVIS 2015, Valencia, Spain, September 1–3, 2015, Proceedings*, Springer, Cham 2015.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., 'Antecedents of interorganisational collaboration in public safety management system', *Journal of Contemporary Management*, 2017, Vol. 16, No. 3.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., 'Model współpracy międzyorganizacyjnej. Studium teoretyczne na przykładzie zarządzania bezpieczeństwem publicznym', *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 2015, No. 78.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., 'Ryzyko relacyjne w sieciach zarządzania publicznego', *Przegląd Organizacji*, 2018, No. 11.
- Sońta-Drażczkowska E., *Zarządzanie wieloma projektami*, PWE, Warszawa 2012.
- Staniec I., Klimczak K.M., Machowiak W., Shachmurove Y., 'Przedsiębiorczość technologiczna: istota, znaczenie, wybrane kierunki badań', *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, 2018, No. 168.
- Suzuki K., Demircioglu M.A., 'The association between administrative characteristics and national level innovative activity: findings from a cross-national study', *Public Performance & Management Review*, 2019, Vol. 42, No. 4.
- Sylves R., *Disaster Policy & Politics. Emergency Management and Homeland Security*, 3rd ed., Sage–CQ Press, Los Angeles 2019.
- The Łukasiewicz National Research Network Act of 21 February 2019, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2019, item 534.
- Trocki M. (ed.), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012.
- de Vries H., Bekkers V., Tummers L., 'Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda', *Public Administration*, 2016, Vol. 94, Issue 1.
- Wiśniewski P., 'Poza głównym nurtem – wpływ krytyki kapitalizmu na teorie zarządzania', in K. Klincewicz (ed.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.

Wojakowska M., 'Marketing relacji w administracji publicznej wobec wyzwań zarządzania bezpieczeństwem', *Zeszyty Naukowe SGSP*, 2018, No. 65, Vol. 1.

Wsparcie przez państwo działań innowacyjnych dla zarządzania bezpieczeństwem publicznym *Streszczenie*

Państwo oddziałuje na procesy innowacyjne, wykorzystując możliwości związane ze wspieraniem działalności naukowej oraz realizacją polityki technologicznej i polityki innowacyjnej. W sektorze publicznym realizuje się innowacje: obejmujące procesy innowacyjne (o charakterze administracyjnym lub technologicznym); w postaci produktu lub usługi; w zakresie zarządzania (*governance innovation*) czy innowacje konceptualne (*conceptual innovation*). Państwo wspierając działalność innowacyjną podejmuje określone przedsięwzięcia (projekty). Wykorzystuje w tym celu m.in. własne agencje, tworzone przez siebie jednostki badawczo-rozwojowe, włączając w to przedsiębiorstwa państwowe i prywatne, oraz wspiera działania lokalne w zakresie działalności innowacyjnej. Wspomaga także działalność innowacyjną organizacji non profit czy organizacji wchodzących w skład systemu bezpieczeństwa państwa. W artykule omówiono przeobrażenia sektora badawczo-rozwojowego w Polsce i możliwości realizacji prac na rzecz zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Ma ono na celu obniżenie (potencjalnych) zagrożeń, w tym tych w ramach publicznego zarządzania kryzysowego. Zwrócono uwagę na rolę wsparcia państwa na rzecz sektorów wysokich technologii.

Słowa kluczowe: zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, innowacje, sektor B+R, wpływ społeczny

State support for innovation actions in public security management *Abstract*

The state affects innovation processes, using a variety of possibilities related to supporting scientific activity, performance of the technological and innovative policy. In the public sector, various investments are carried out that encompass innovative processes of administrative or technological nature, innovations in the form of products or services, governance innovations, or conceptual innovations. By supporting innovative activities, the state takes on specific enterprises, also known as projects. It uses, among others, its own agencies, research and development units created by the State, including state-owned, but also private companies. It supports local actions in the scope of innovative activity. It also supports the innovative activity of non-profit organisations, or those included in the national security system. Transformations of the research and development sector in Poland are currently discussed, along with the possibilities of conducting works for public safety. This is intended to reduce the potential threats, including those that are part of public emergency management. The paper also puts emphasis on the role of state support for high-technology sectors.

Key words: public safety management, innovations, R&D sector, social impact

Staatliche Unterstützung der innovativen Maßnahmen für das Management der öffentlichen Sicherheit

Zusammenfassung

Ein Staat beeinflusst die innovativen Maßnahmen, indem er die mit der Förderung der wissenschaftlichen Tätigkeit und die Umsetzung der technologischen und innovativen Politik verbundenen Möglichkeiten nutzt. Im öffentlichen Sektor werden folgende Innovationen umgesetzt: die die Innovationsprozesse (administrative oder technologische) einschliessenden Innovationen in Form eines Produkts oder einer Dienstleistung, im Bereich des Managements (*governance innovation*) oder konzeptionelle Innovationen (*conceptual innovation*). Durch die Förderung der innovativen Aktivitäten nimmt der Staat bestimmte Vorhaben (Projekte) vor. Zu diesem Zweck werden u.a. eigene Agenturen, die von ihm selbst gegründeten Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, einschliesslich der staatlichen und privaten Unternehmen genutzt als auch unterstützt die lokalen Aktivitäten auf dem Gebiet der innovativen Tätigkeit. Er unterstützt auch die Tätigkeit der gemeinnützigen Organisationen, welche Teil des Sicherheitssystems des Staates sind. Im Artikel wurden die Umwandlungen des Forschungs- und Entwicklungssektors in Polen besprochen, als auch die Möglichkeiten der Umsetzung der Arbeiten für das Managements der öffentlichen Sicherheit. Das dient der Reduzierung der (potenziellen) Gefahren, darin der im Rahmen des öffentlichen Krisenmanagements. Man hat die Rolle der staatlichen Unterstützung für die Sektoren der hochentwickelten Technologien betont.

Schlüsselwörter: Management der öffentlichen Sicherheit, Innovationen, F+E, sozialer Einfluss

Поддержка государством инновационной деятельности в сфере управления общественной безопасностью

Резюме

Государство влияет на инновационные процессы, используя возможности, связанные с поддержкой научной деятельности и реализацией политики технологических инноваций. В государственном секторе инновации реализуются в области инновационных процессов (административного или технологического характера); продуктов и услуг; управления (*governance innovation*), концептуальных инноваций (*conceptual innovation*). Поддерживая инновационную деятельность, государство внедряет определенные проекты, привлекая для этого собственные агентства, научно-исследовательские учреждения, государственные и частные предприятия, а также поддерживает местные инициативы в области инновационной деятельности. Государство также способствует развитию инновационной деятельности некоммерческих организаций и организаций занятых в системе государственной безопасности. В статье обсуждены вопросы трансформации научно-исследовательского сектора в Польше и возможности проведения работ, связанных с управлением общественной безопасностью. Указаны решения снижающие (потенциальные) риски, в том числе в рамках государственного антикризисного управления. Подчеркнута роль государственной поддержки высокотехнологических секторов.

Ключевые слова: управление общественной безопасностью, инновации, сектор НИОКР, социальное влияние



Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek

dr hab. inż., prof. PŚ, Politechnika Śląska
ORCID: 0000-0002-0915-5776

Smart City w budowaniu odporności miast na zagrożenia

Wprowadzenie

Wzrost ryzyka wystąpienia zagrożeń będących konsekwencją rozwoju cywilizacyjnego jest jednym z podstawowych problemów współczesnego świata¹. Coraz większa liczba klęsk żywiołowych, skażeń, epidemii, wypadków drogowych, czy też zagrożeń o charakterze przemysłowym, jest stwierdzona i analizowana przez wielu naukowców i agencje rządowe, takie jak np. Federal Emergency Management Agency (FEMA), The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR, wcześniej UNISDR), czy też współpracujące z WHO Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). Trend ten ma tendencję wzrostową. Dane Banku Światowego wskazują ponadto, że wzrost populacji i postępująca urbanizacja prowadzą do zwiększenia liczby osób zamieszkujących obszary wysokiego ryzyka i podatności tych osób na potencjalne zagrożenia². Według analiz prowadzonych przez UNISDR, już w 2025 r. większość majątku światowego oraz ok. 2/3 populacji będzie znajdować się w ośrodkach miejskich, zlokalizowanych na obszarach zagrożonych³. Rodzi to potrzebę budowy odporności miast, czyli koncentracji na lokalnych

¹ P. Tatham, L. Houghton, *The wicked problem of humanitarian logistics and disaster relief aid*, „Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management” 2011, Vol. 1, No. 1, s. 15–31; B. Kumasari, O. Alam, K. Siddiqui, *Resource capability for local government in managing disaster*, „Disaster Prevention and Management” 2010, Vol. 19, No. 4, s. 438–451.

² R. Djalante, C. Holley, F. Thomalla, M. Carnegie, *Pathways for adaptive and integrated disaster resilience*, „Natural Hazards” 2013, Vol. 69, No. 3, s. 2105–2135.

³ UNISDR, *My city is getting ready! A global snapshot of how local governments reduce disaster risk. Making cities resilient report 2012*, 2nd ed., October 2012.

możliwościach zapobiegania zagrożeniom naturalnym, społecznym, i technologicznym, a także słabościom infrastruktury technicznej.

Problematyka budowania odporności w zarządzaniu kryzysowym jest szeroko poruszana w literaturze przedmiotu⁴. Odnosi się ona do metod i technik wykorzystywanych w działaniach prewencyjnych, a także do strategii prowadzenia przedsięwzięć w fazie reagowania. Coraz częściej postuluje się również wykorzystanie możliwości stwarzanych przez *Smart City* (miasto inteligentne) w budowaniu odporności miast na zagrożenia. Wynika to z kompleksowego podejścia tej koncepcji do problematyki zarządzania miastem oraz ukierunkowania rozwiązań stosowanych w tym zakresie na poprawę jakości życia społeczności lokalnej w aspektach: demograficznym, technologicznym oraz ekonomicznym⁵. Na tej podstawie za cel artykułu przyjęto zidentyfikowanie aktualnych kierunków badań w zakresie zastosowania koncepcji *Smart City*. Aby go osiągnąć przeprowadzono systematyczny przegląd literatury, którego przebieg został dokładnie opisany w sekcji dotyczącej metodyki badawczej.

Podstawy teoretyczne odporności miast na zagrożenia

Miasta są centrami populacji, wzajemnie powiązаныmi i współzależnymi systemami fizycznymi, środowiskowymi i społecznymi⁶. Systemy fizyczne obejmują infrastrukturę drogową, budowlaną, wodno-kanalizacyjną, energetyczną, czy też stosowane systemy komunikacyjne. Z kolei systemy środowiskowe dotyczą terenów zielonych, ciągów wód i terenów rekreacyjnych. Niemniej istotne znaczenie posiadają systemy społeczne, odnoszące się do realizacji potrzeb mieszkańców miast przy wykorzystaniu dwóch pozostałych systemów. Definicję miasta z perspektywy potrzeb mieszkańców, którzy są zarazem klientami i współkreatorami miast, można zawrzeć w równaniu: miasto = mieszkanie + praca + wypoczynek + usługi komunalne + komunikacja⁷. Podkreśla ona konieczność integracji usług i systemów miejskich oraz potrzebę całościowego podejścia do ich realizacji.

⁴ K.I. Sudmeier-Rieux, *Resilience – an emerging paradigm of danger or of hope?*, „Disaster Prevention and Management” 2014, Vol. 23, No. 1, s. 67–80; S. Cutter, L. Barnes, M. Berry, Ch. Burton, E. Evans, E. Tate, J. Webb, *A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters*, „Global Environmental Change” 2008, Vol. 18, No. 4, s. 598–606; K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Skuteczne zarządzanie kryzysowe*, Difin, Warszawa 2015.

⁵ I. Jonek-Kowalska, *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta rozwoju inteligentnych miast w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 120, s. 131–140; A. Chodyński, *Wykorzystanie dorobku nauk o zarządzaniu na rzecz podnoszenia bezpieczeństwa miast. Koncepcja smart*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2019, nr 4, s. 39–62; D. Satterthwaite, D. Dodman, *Towards resilience and transformation for cities within a finite planet*, „Environment and Urbanization” 2013, Vol. 25, No. 2, s. 291–298.

⁶ R. Desroches, J.E. Taylor, *The promise of smart and resilient cities*, „Bridge” 2018, Vol. 48, No. 2, s. 13–20.

⁷ B. Rzczyński, *Technologia i logistyka transportu a dynamika przestrzeni ekonomicznej miasta*, „Logistyka” 2004, nr 2, s. 13–15.

Miasto można również interpretować jako złożony, dynamiczny i podlegający ciągłym zmianom samooorganizujący się system⁸. W każdym momencie zachodzi w nim wiele wzajemnie powiązanych procesów, których duże natężenie na stosunkowo niewielkim obszarze może być źródłem problemów i zagrożeń. Mogą one mieć zarówno charakter naturalny (np. powódzie, silne wiatry), technologiczny (np. awarie przemysłowe), jak i społeczny (np. terroryzm, degradacja środowiska), a także występować równocześnie. Rozwój miast, oprócz pozytywnego wymiaru, może generować wzrost poziomu kongestii, zanieczyszczenia środowiska naturalnego, hałasu, zagrożeń budowlanych, a także awarii infrastruktury technicznej (zaopatrzenia w wodę, gaz, energię elektryczną)⁹. Dodatkowo namnażaniu się zagrożeń sprzyjają rozluźnione relacje międzyludzkie, anonimowość oraz różnorodność działań i zachowań. Zagrożenia w funkcjonowaniu miast stanowią problematykę zarządzania kryzysowego, które polega na przeciwdziałaniu im, przygotowaniu się na wypadek ich wystąpienia oraz utrzymaniu lub przywracaniu stanu stabilizacji. W tym obszarze bardzo duże znaczenie posiada budowanie odporności.

Odporność to miara zdolności systemu do wchłonięcia zmian i zapewnienia jego ciągłego funkcjonowania¹⁰. W ujęciu ogólnym można ją określić jako¹¹:

- liczbę zakłóceń, jakie system może wchłonąć, aby wciąż pozostać w tym samym stanie;
- stopień, w jakim dany system jest zdolny do samoorganizacji;
- stopień, w jakim system może budować i zwiększać zdolności do uczenia się i adaptacji.

Budowanie odporności stanowi współczesne podejście do zarządzania kryzysowego. W tym obszarze badawczym odporność definiowana jest jako zdolność systemu, społeczności lub społeczeństwa narażonego na zagrożenia do ich odparcia, absorpcji, a także do dostosowania się do nowych warunków i efektywnej eliminacji skutków zagrożeń poprzez przywrócenie podstawowych struktur i funkcji tego systemu¹². Pozwala ona nie tylko radzić sobie z niepewnością i skupiać się na analizie ryzyka wystąpienia zagrożeń, ale przede wszystkim dostosowywać lokalne

⁸ A. Galderisi, *Urban resilience: A framework for empowering cities in face of heterogeneous risk factors*, „A/Z ITU Journal of the Faculty of Architecture” 2014, Vol. 11, No. 1, s. 36–58.

⁹ M. Szymczak, K. Sienkiewicz-Małjurek, *Information in the city traffic management system. The analysis of the use of information sources and the assessment in terms of their usefulness for city routes users*, „LogForum” 2011, t. 7, nr 2, s. 37–50; A. Boin, P. Hart, *Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research*, „Australian Journal of Public Administration” 2010, Vol. 69, Issue 4, s. 357–371.

¹⁰ C.S. Holling, *Resilience and stability of ecological systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1973, Vol. 4, No. 1, s. 1–23; M. Shimizu, *Resilience in Disaster Management and Public Policy: A Case Study of the Tohoku Disaster*, „Risk, Hazards & Crisis in Public Policy” 2012, Vol. 3, Issue 4, s. 40–59; C. Folke, *Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses*, „Global Environmental Change” 2006, Vol. 16, No. 3, s. 253–267; F. Berkes, *Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking*, „Natural Hazards” 2007, Vol. 41, Issue 2, s. 283–295.

¹¹ C. Folke, *op. cit.*; S.R. Carpenter, L.H. Gunderson, *Coping with collapse: ecological and social dynamics in ecosystem management*, „BioScience” 2001, Vol. 51, Issue 6, s. 451–457.

¹² *2009 UNISDR Terminology on disaster risk reduction*, UNISDR, Geneva 2009, https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf [dostęp: 12.12.2019].

możliwości w celu zapobiegania im oraz wprowadzać zmiany umożliwiające ewolucję systemu zarządzania kryzysowego w mieście.

W miastach budowanie odporności obejmuje nie tylko działania ukierunkowane na wzrost odporności infrastruktury technicznej, ale również: kształtowanie odporności społeczności lokalnych; intensyfikację procesów komunikowania się i przekazywania informacji; wzrost poziomu partycypacji społecznej; intensyfikację procesów międzyorganizacyjnego uczenia się; pielęgnowanie różnorodności, a także tworzenie okazji do samoorganizacji i współpracy w ramach sieci międzyorganizacyjnych¹³. Odporność w zarządzaniu kryzysowym posiada bowiem trzy wymiary: techniczny (np. odporność infrastruktury krytycznej), organizacyjny (np. odporność systemów organizacyjnych administracji publicznej) oraz społeczny (odporność obywateli). Stanowi ona jeden z kluczowych wyznaczników w tworzeniu inteligentnych miast. Zakłada się, że rozwiązania stosowane w ramach *Smart City* mogą pomóc w zatrzymaniu niekorzystnych trendów rozwojowych miast, ograniczyć występowanie i oddziaływanie zagrożeń na systemy fizyczne, środowiskowe i społeczne, a nawet zmniejszyć zużycie energii i wzmocnić infrastrukturę techniczną¹⁴.

Smart City stanowi aktualnie intensywnie badaną i rozwijaną koncepcję w wielu dziedzinach nauki. Z tego względu nie istnieje jej jedna, uniwersalna definicja. Na potrzeby artykułu przyjęto, że *Smart City* to miasto, które stara się rozwiązywać problemy publiczne przy wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz w oparciu o partnerstwo z innymi organizacjami i jednostkami administracyjnymi, a także rozwija swoje inicjatywy w formie sieci nakładających się działań¹⁵. Najczęściej koncepcję tę rozważa się z perspektywy technicznej, jednak coraz częściej zauważane są również jej społeczne i ekonomiczne wymiary¹⁶. *Smart City* dotyczy wykorzystania danych, informacji i technologii informatycznych w celu zapewnienia mieszkańcom efektywnej i skutecznej realizacji usług publicznych – społecznych, technicznych i administracyjnych. Dąży do integracji rozproszonych systemów dotychczas stosowanych w miastach oraz ich rozwoju poprzez wdrażanie zaawansowanych technologii. Inicjatywy *smart* ukierunkowane są na: ludzi, życie, sprawowanie władzy, mobilność, gospodarkę i środowisko¹⁷. Skala zastosowania

¹³ F. Berkes, *op. cit.*; K. Sienkiewicz-Małyjurek, *op. cit.*; B. Kozuch, K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Information sharing in complex systems: a case study on public safety management*, „Procedia-Social and Behavioral Sciences” 2015, Vol. 213, s. 722–727.

¹⁴ Y. Arafah, H. Winarso, D.S.A. Suroso, *Towards Smart and Resilient City: A Conceptual Model*, „IOP Conference Series: Earth and Environmental Science” 2018, Vol. 158, No. 1, s. 012045; N. Bansal, M. Mukherjee, A. Gairola, *Smart Cities and Disaster Resilience*, [w:] *From Poverty, Inequality to Smart City*, eds. F. Seta, J. Sen, A. Biswas, A. Khare, Springer, Singapore 2017, s. 109–122.

¹⁵ C. Manville, G. Cochrane, J. Cave, J. Millard, J.K. Pederson, R.K. Thaarup, A. Liebe, M. Wissner, R. Massink, B. Kotterink, *Mapping Smart Cities in the EU*, European Parliament, European Union 2014, s. 17, <http://www.europarl.europa.eu/studies> [dostęp: 12.12.2019].

¹⁶ S.E. Bibri, J. Krogstie, *Smart sustainable cities of the future: An extensive interdisciplinary literature review*, „Sustainable Cities and Society” 2017, Vol. 31, s. 183–212; A. Chodyński, *op. cit.*; I. Jonek-Kowalska, *Zrównoważony rozwój inteligentnych miast, dotychczasowe osiągnięcia i nowe wyzwania*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 118, s. 237–246.

¹⁷ C. Manville, G. Cochrane, J. Cave, J. Millard, J.K. Pederson, R.K. Thaarup, A. Liebe, M. Wissner, R. Massink, B. Kotterink, *op. cit.*

koncepcji *Smart City* sprawia, że stanowi ona interesujący obszar badawczy w zakresie budowania odporności miast na zagrożenia.

Metodyka badawcza

Wyniki przedstawione w artykule zostały uzyskane na podstawie systematycznego przeglądu literatury¹⁸. Został on przeprowadzony w oparciu o bazy danych Scopus i Web of Science w celu wyszukania publikacji o jak najwyższych walorach naukowych wynikających z rygorystycznego procesu recenzowania¹⁹. Wyszukiwanymi zestawieniami słów były:

- 1) „*smart cit**”, „*disaster management*” i „*resilien**”;
- 2) „*smart cit**”, „*emergency management*” i „*resilien**”;
- 3) „*smart cit**”, „*crisis management*” i „*resilien**”;

Wyszukiwanie przeprowadzono w całych tekstach bez ograniczenia czasowego, w artykułach, publikacjach konferencyjnych i rozdziałach prac zbiorowych. W procesie wyszukiwania został wykorzystany zapis z „*”, aby nie ograniczać się jedynie do jednego sformułowania (np. *resilience*) i uzyskać jak największą liczbę rekordów. Otrzymano w sumie 1219 wyników, które zredukowano do rekordów ujętych w obszarze nauk społecznych, w tym ekonomii i biznesu, oraz usunięto dublujące się pozycje. Pozwoliło to na uzyskanie 72 publikacji. Liczba ta nie jest wysoka najprawdopodobniej ze względu na krótki okres badań prowadzonych w zakresie *Smart City*, zwłaszcza w odniesieniu do budowania odporności w zarządzaniu kryzysowym w perspektywie nauk społecznych ograniczonych do ekonomii i biznesu. W kolejnym kroku, na podstawie analizy abstraktów i skanowania tekstów, wybrano 13 publikacji najbardziej adekwatnych do omawianych zagadnień. Wybór ten był zgodny z metodyką systematycznego przeglądu literatury, zgodnie z którym ostateczny wybór zależy od decyzji badacza podjętej na podstawie wcześniejszych etapów analizy (wyszukiwania, ograniczania, analizy abstraktów, skanowania tekstów, dogłębnego studiowania treści).

Publikacje zidentyfikowane na podstawie systematycznego przeglądu literatury miały przede wszystkim charakter koncepcyjny (53,8%) lub odnosiły się do studium przypadku (23%). Żadna z nich nie miała charakteru empirycznego. Zostały one zamieszczone w czasopismach naukowych (46,2%) lub w zbiorach artykułów pokonferencyjnych (53,8%), w głównej mierze wydawanych przez Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE). Opublikowano je w latach 2014–2017, jednak przede wszystkim w 2017 r. (ponad 50%). Zasięg geograficzny badań przedstawionych w analizowanych publikacjach obejmował głównie Stany Zjednoczone (26,5%) oraz Chiny (15,4%).

¹⁸ D. Tranfield, D. Denyer, P. Smart, *Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review*, „British Journal of Management” 2003, Vol. 14, Issue 3, s. 207–222; W. Czakon, *Metodyka systematycznego przeglądu literatury*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 3, s. 57–61.

¹⁹ S.L. Newbert, *Empirical research on the resource-based view of the firm: an assessment and suggestions for future research*, „Strategic Management Journal” 2007, Vol. 28, No. 2, s. 121–146.

Wykorzystanie koncepcji *Smart city* do budowy odporności miast na zagrożenia

Wyniki analizy koncepcji *Smart City* mają bardzo szeroki zakres zastosowania zarówno w realizacji usług technicznych, społecznych, jak i administracyjnych. Również w zarządzaniu kryzysowym coraz więcej uwagi przykładana się do możliwości, jakie ona stwarza. Systematyczny przegląd literatury wskazuje, że badania prowadzone w tym zakresie dotyczą:

- perspektyw zastosowania nowoczesnych rozwiązań technologicznych;
- zakresu wykorzystania rozwiązań *Smart City* w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego;
- perspektyw zastosowania rozwiązań *Smart City* w celu wzmocnienia czynników budujących odporność miast na zagrożenia.

W tabeli 1 zaprezentowano, które z publikacji dotyczą określonego zakresu badawczego. W podziale tym uwzględniono również ich rodzaj i miejsce opublikowania.

W pierwszym ze zidentyfikowanych obszarów badawczych podkreśla się istnienie luki badawczej w zakresie budowy odporności łańcucha dostaw w sytuacjach kryzysowych²⁰. Pierwsze próby podejmowane w tym obszarze mają charakter koncepcyjny. Koncentrują się one na potrzebie integracji systemów funkcjonujących w miastach. Wskazują na nieodzowność wdrażania rozwiązań *Smart City* w celu wzmocnienia czynników odporności, do których zalicza się przede wszystkim: szybkość, niezawodność, kreatywność, spójność, współpracę, sieciowość, elastyczność, zrównoważony rozwój, antycypację, adaptację, zwinność, wydajność i międzyorganizacyjne uczenie się²¹. Inteligentne rozwiązania poprzez zwiększenie zdolności do gromadzenia, opracowywania i udostępniania informacji na różnych poziomach, zwiększają integralność miast oraz ich zdolność reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń. W rezultacie zwiększają zdolności łańcucha dostaw do reagowania na zagrożenia oraz do szybkiego i efektywnego powrotu do stanu stabilizacji.

Obszar dotyczący możliwości stwarzanych przez nowoczesne rozwiązania technologiczne w budowaniu odporności miast na zagrożenia dominuje w dotychczasowym dorobku naukowym. Miasta są organizmami, w których w każdej chwili ma miejsce generowanie i przetwarzanie olbrzymich ilości danych. Dane te są rozproszone, większość zdarzeń jest nieprzewidywalnych, a ich przebieg jest dynamiczny. Biorąc pod uwagę liczbę, złożoność i współoddziaływanie problemów i zagrożeń w miastach, niezaprzeczalna jest konieczność wdrożenia nowoczesnych rozwiązań technologicznych do analizy zdarzeń i wspomagania podejmowania decyzji przez

²⁰ W. Chaidilok, S. Olapiriyakul, *A framework of factors affecting supply chain flood resilience*, [w:] *International Conference on Smart Grid and Smart Cities*, IEEE, Singapore 2017, s. 84–88.

²¹ A. Galderisi, *op. cit.*; W. Chaidilok, S. Olapiriyakul, *op. cit.*; F. Collier, J. Hambling, S. Kernaghan, B. Kovacevic, R. Miller, A.P. Perez, E. Richardson, S. Macmillan, *Tomorrow's cities: A framework to assess urban resilience*, „Urban Design and Planning” 2014, Vol. 167, No. 2, s. 79–91.

Tabela 1. Obszary badawcze w zakresie zastosowania *Smart City* w budowaniu odporności miast na zagrożenia

Autorzy i tytuł publikacji	Rok publikacji	Zakres badawczy			Rodzaj publikacji		Miejsce publikacji
		Perspektywy zastosowania rozwiązań <i>Smart City</i> do wzmocnienia czynników budujących odporność miast na zagrożenia	Możliwości stwarzane przez nowoczesne rozwiązania technologiczne w budowaniu odporności miast na zagrożenia	Zakres wykorzystania rozwiązań <i>Smart City</i> w budowaniu odporności w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego	Koncepcyjna	Studium przypadku	Czasopismo
Ch. Martin et al., <i>Smart-sustainability: A new urban fix?</i>	2019		x			x	x
M. Drăgoicea et al., <i>From Data to Service Intelligence: Exploring Public Safety as a Service</i>	2018		x		x		x
Xuefeng Zhao et al., <i>Urban infrastructure safety system based on mobile crowdsensing</i>	2018		x		x		x
N. Bansal, M. Mukherjee, A. Gairola, <i>Smart Cities and Disaster Resilience</i>	2017			x		x	x
G. Bernardini et al., <i>Dynamic guidance tool for a safer earthquake pedestrian evacuation in urban systems</i>	2017		x		x		x
W. Chaidilok, S. Olapiriyakul, <i>A framework of factors affecting supply chain flood resilience</i>	2017	x			x		x
L. Marek, M. Campbell, L. Bui, <i>Shaking for innovation: The (re)building of a (smart) city in a post disaster environment</i>	2017			x		x	x
S. Ottenburger, Shan Bai, <i>Simulation based strategic decision making in humanitarian supply chain management</i>	2017		x		x		x
Chuanjie Yang, Guofeng Su, Jianguo Chen, <i>Using big data to enhance crisis response and disaster resilience for a smart city</i>	2017			x		x	x
E. Bellini et al., <i>Functional resonance analysis method based-decision support tool for urban transport system resilience management</i>	2016		x		x		x
M. Mourshed, A. Bucchiarone, F. Khandokar, <i>A process-oriented methodology for resilient smart cities</i>	2016		x		x		x
Jing Ran, Z. Nedovic-Budic, <i>Integrating spatial planning and flood risk management: A new conceptual framework for the spatially integrated policy infrastructure</i>	2016		x		x		x
F. Collier et al., <i>Tomorrow's cities: A framework to assess urban resilience</i>	2014	x				x	x
A. Galderisi, <i>Urban resilience: A framework for empowering cities in face of heterogeneous risk factors</i>	2014	x			x		x

Źródło: opracowanie własne.

decydentów. Postulowane w literaturze przedmiotu koncepcje odnoszą się przede wszystkim do następujących rozwiązań²²:

- technologie informacyjne i komunikacyjne (*Information and Communication Technologies*, ICT), obejmujące techniki przetwarzania, gromadzenia i/lub przesyłania informacji, są kluczowe w działaniach z zakresu zarządzania kryzysowego, gdyż umożliwiają odwzorowanie rzeczywistości, tworzenie zasobów wiedzy, podejmowanie decyzji i koordynację przedsięwzięć;
- System Informacji Geograficznej (*Geographic Information System*, GIS) służy do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wizualizacji danych geograficznych w celu ewidencji i wizualizacji zmienności zdarzeń, analizy danych statystycznych i danych o infrastrukturze technicznej;
- Internet rzeczy (*Internet of Things*, IoT) stwarza każdemu uczestnikowi określonego procesu możliwości komunikowania się poprzez wymianę danych i informacji. Systemy te autonomicznie reagują na pojawiające się zdarzenia i uruchamiają procesy i działania bez bezpośredniego udziału człowieka;
- Internet usług (*Internet of Services*, IoS) wykorzystuje agregację danych i integruje wiele usług w celu wspomaganie decyzji i komunikacji;
- duże zbiory danych (*Big Data*) cechują się nie tylko dużą ilością informacji, ale również różnorodnością i prędkością ich przetwarzania; odnosi się to do szybkiego wzrostu skali danych generowanych przez technologie (w tym IoT), które wymagają zaawansowanych technik analitycznych.

Rozwiązania te stanowią podstawę wielu koncepcji systemów wspomagających zarządzanie kryzysowe. Mogą być one wykorzystywane do²³: oceny potencjalnych zagrożeń, rozpowszechniania informacji, gromadzenia danych dotyczących ryzyka (historycznych, demograficznych, geoprzestrzennych itp.), wspomaganie w podejmowaniu decyzji, zapewnienia dostępu do danych w czasie rzeczywistym, oceny zdolności reagowania na ryzyko itp. Przykładowo: Emanuele Bellini z zespołem²⁴ opracowali modele służące do badania potencjalnych źródeł zmienności w procesach realizacji działań. Modele te oparte są na identyfikacji i modelowaniu uwarunkowań społecznych, technologicznych i organizacyjnych w różnych kontekstach,

²² M. Drăgoicea, N.G. Badr, J. Falcão e Cunha, V.E. Oltean, *From Data to Service Intelligence: Exploring Public Safety as a Service*, [w:] *Exploring Service Science*, eds. G. Satzger, L. Patrício, M. Zaki, N. Kühn, P. Hottum, Springer, Cham 2018, s. 344–357; G. Bernardini, S. Santarelli, E. Quagliarini, M. D’Orazio, *Dynamic guidance tool for a safer earthquake pedestrian evacuation in urban systems*, „Computers, Environment and Urban Systems” 2017, Vol. 65, s. 150–161; Ch. Martin, J. Evans, A. Karvonen, K. Paskaleva, D. Yang, T. Linjordet, *Smart-sustainability: A new urban fix?*, „Sustainable Cities and Society” 2019, Vol. 45, s. 640–648; Jing Ran, Z. Nedovic-Budic, *Integrating spatial planning and flood risk management: A new conceptual framework for the spatially integrated policy infrastructure*, „Computers, Environment and Urban Systems” 2016, Vol. 57, s. 68–79.

²³ M. Drăgoicea, N.G. Badr, J. Falcão e Cunha, V.E. Oltean, *op. cit.*; G. Bernardini S. Santarelli, E. Quagliarini, M. D’Orazio, *op. cit.*; E. Bellini, P. Nesi, G. Pantaleo, A. Venturi, *Functional resonance analysis method based-decision support tool for urban transport system resilience management*, [w:] *Improving the Citizens Quality of Life*, IEEE 2nd International Smart Cities Conference (ISC2), 12–15 September 2016, Triento, Italy, doi: 10.1109/ISC2.2016.7580833; M. Mourshed, A. Bucchiarone, F. Khandokar, *SMART: A process-oriented methodology for resilient smart cities*, [w:] *Improving the Citizens Quality of Life*, *op. cit.*, doi: 10.1109/ISC2.2016.7580872.

²⁴ E. Bellini, P. Nesi, G. Pantaleo, A. Venturi, *op. cit.*

co wspomaga ocenę zdolności systemu w celu radzenia sobie ze zmiennością uwarunkowań sytuacyjnych. Analizy prowadzone były w sześciu obszarach, w odniesieniu do: czasu, kontroli, zasobów, warunków wstępnych, danych wejściowych i danych wyjściowych. Badaniom poddawane były interakcje systemowe, mające na celu identyfikację potencjalnych źródeł niezgodności. Z kolei Jing Ran i Zorica Nedovic-Budic²⁵ w swojej koncepcji zaproponowali integrację danych (np. infrastrukturalnych, demograficznych, ekonomicznych, topograficznych, historycznych) i informacji, z narzędziami analizy i wspomaganie decyzji (np. modelami: zagospodarowania przestrzennego, urbanizacji, oceny ryzyka) oraz z narzędziami i protokołami dostępowymi (np. Internet, ICT, GIS). Ich zdaniem elementy te mają kluczowe znaczenie w zarządzaniu ryzykiem wystąpienia zagrożenia powodziowego. Interesującą koncepcję opracowali również Xuefeng Zhao z zespołem²⁶, zgodnie z którą do wykrywania zagożeń można wykorzystać smartfony ze względu na ich wszechobecność oraz systemy i funkcje, w które zostały one wyposażone. Koncepcja ta została oparta na technologii *mobile crowdsensing* (MCS) umożliwiającej wykrywanie, gromadzenie, przesyłanie i analizowanie danych na bardzo dużym obszarze. Stanowi ona rozbudowę szeroko stosowanego monitorowania procesów zachodzących w danym mieście, jak np. pomiary natężenia ruchu, dostępności parkingów, warunków drogowych itp. Natomiast Sadeeb Ottenburger i Shan Bai²⁷ zaproponowali system wspomaganie decyzji oparty na zestawieniu krytycznej infrastruktury z modułem symulacji ruchu. Zdefiniowali oni wiele scenariuszy zdarzeń oraz różne źródła uruchomień symulacji. W rezultacie ich koncepcja pozwala zidentyfikować potrzebne zasoby i konfigurować działania w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza w przypadku jednocześnie występujących problemów, które wymagają integracji wielu źródeł informacji i decyzji podejmowanych przez różnych decydentów.

Ostatni ze zidentyfikowanych obszarów badawczych dotyczy wykorzystania rozwiązań *Smart City* w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego, czyli:

- 1) w fazie planowania i przygotowania działań;
- 2) w fazie reagowania na zagrożenia;
- 3) w fazie przywracania warunków stabilizacji.

W pierwszej fazie podkreśla się znaczenie inteligentnego planowania rozwoju miast, inteligentnej rozbudowy ich infrastruktury oraz budowania w nich inteligentnego systemu transportowego. Obszary te stanowią podstawę do przygotowania scenariuszy działań na wypadek wystąpienia zagrożeń. Pozwalają one na podstawie symulacji rozwoju zdarzeń ocenić, które obszary miasta są najbardziej zagrożone i wymagają zmian organizacyjnych lub architektonicznych, a także umożliwiają analizę i wybranie najkorzystaniejszych przedsięwzięć zapobiegawczych. Przekładają się ponadto na działania podejmowane w drugiej fazie zarządzania kryzysowego

²⁵ Jing Ran, Z. Nedovic-Budic, *op. cit.*

²⁶ Xuefeng Zhao, Niannian Wang, Ruicong Han, Botao Xie, Yan Yu, Mingchu Li, Jinping Ou, *Urban infrastructure safety system based on mobile crowdsensing*, „International Journal of Disaster Risk Reduction” 2018, Vol. 27, s. 427–438.

²⁷ S. Ottenburger, Shan Bai, *Simulation based strategic decision making in humanitarian supply chain management*, [w:] *Proceedings of the 2017 4th International Conference on Information and Communication Technologies for Disaster Management” (ICT-DM)*, 11–13 December 2017, Münster, Germany, s. 1–7, doi: 10.1109/ICT-DM.2017.8275683.

poprzez stworzenie warunków do skutecznej interwencji. W fazie reagowania na zagrożenia rozwiązania *Smart City* służą szybkiemu podejmowaniu decyzji. Zalicza się do nich inteligentne metody komunikowania się i koordynacji wspólnych działań oraz inteligentne systemy transportowe. Natomiast w trzeciej fazie zarządzania kryzysowego rozwiązania *Smart City* mają służyć wzmocnieniu odporności miast na zagrożenia, m.in. poprzez: uczenie się na błędach i wtórne projektowanie inteligentnych modeli miast i inteligentnych sieci transportowych, wdrażanie nowoczesnych metod komunikacji oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Rozwiązania takie umożliwiają skuteczne zarządzanie równoczesnymi działaniami wielu organizacji w niepewnych i zmiennych warunkach działania²⁸.

Koncepcji podobnych do tych, które zostały wymienione powyżej jest wiele i wciąż pojawiają się nowe rozwiązania, wykorzystujące najnowsze osiągnięcia technologiczne. Jednak, jak słusznie zauważyli Christopher Martin z zespołem²⁹, współczesny rozwój inteligentnych miast ukierunkowany jest przede wszystkim na przedsiębiorczość i rozwój cyfryzacji ułatwiającej planowanie i podejmowanie decyzji oraz koordynowanie działań. Podkreślają oni konieczność promowania uczestnictwa obywateli w demokratycznym procesie decyzyjnym, w zarządzaniu miastami i w ich zrównoważonym rozwoju, szczególnie w zakresie społecznym. Potrzeba ta ma istotne znaczenie w budowaniu odporności miast na zagrożenia, gdyż samo opracowywanie, a nawet wdrażanie inteligentnych rozwiązań bez ich sprzężenia z systemami organizacji administracji publicznej oraz bez włączenia społeczności lokalnej nie pozwoli na efektywne wykorzystanie istniejących możliwości technologicznych.

Podsumowanie

W artykule podjęto próbę połączenia trzech teorii badawczych – zarządzania kryzysowego, odporności i *Smart City*. Przeprowadzono w tym celu systematyczny przegląd literatury na temat zakresu zastosowania koncepcji *Smart City* w budowaniu odporności miast na zagrożenia. Potrzeba przeprowadzenia badań na ten temat jest wynikiem szybkiej urbanizacji i postępu technologicznego oraz równoczesnego wzrostu zagrożeń w miastach. Uzyskane wyniki wskazują, że podjęta problematyka jest nowym obszarem badawczym. Pozwoliły one stwierdzić, że:

1. Możliwości zwiększenia efektywności zarządzania miastami, w tym zarządzania kryzysowego w wyniku wdrożenia rozwiązań *Smart City*, są niezaprzeczalne. Rozwój technologii stwarza wiele perspektyw, które mogłyby się wydawać nieosiągalne. W związku z tym pojawia się coraz więcej pomysłów zastosowania rozwiązań *Smart City* w budowaniu odporności miast na zagrożenia. Większość z publikacji na ten temat ma charakter koncepcyjny, ale pojawiają się

²⁸ N. Bansal, M. Mukherjee, A. Gairola, *op. cit.*; Chuanjie Yang, Guofeng Su, Jianguo Chen, *Using big data to enhance crisis response and disaster resilience for a smart city*, [w:] *IEEE 2nd International Conference on Big Data Analysis, ICBDA10–12 March 2017, Beijing, China*, s. 504–507, doi: 10.1109/ICBDA.2017.8078684; L. Marek, M. Campbell, L. Bui, *Shaking for innovation: The (re)building of a (smart) city in a post disaster environment*, „Cities” 2017, Vol. 63, s. 41–50.

²⁹ Ch. Martin, J. Evans, A. Karvonen, K. Paskaleva, D. Yang, T. Linjordet, *op. cit.*

już weryfikacje ich implementacji na podstawie studium przypadku. Wskazują one, że choć rozwój technologiczny stwarza wiele możliwości, ważny jest odpowiedni wybór dostępnych rozwiązań w oparciu o istniejące potrzeby i dostępne zasoby.

2. Zidentyfikowano trzy podstawowe obszary badawcze w zakresie zastosowania *Smart City* w budowaniu odporności miast na zagrożenia. Należą do nich:
 - perspektywy zastosowania rozwiązań *Smart City* w celu wzmocnienia czynników budujących tę odporność;
 - możliwości stwarzane przez nowoczesne rozwiązania technologiczne;
 - zakres wykorzystania rozwiązań *Smart City* w budowaniu odporności w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego.

W największym stopniu badania prowadzone są w drugim ze zidentyfikowanych obszarów, gdzie dominują zagadnienia o charakterze technicznym. Widoczny jest zarazem niedosyt badań i analiz z perspektywy społecznej i organizacyjnej.

3. Rozwiązania *Smart City* opracowywane i wdrażane w zakresie budowania odporności miast na zagrożenia mogą zwiększyć skuteczność procesów realizowanych w sieciach zarządzania kryzysowego. Ułatwiają one procesy komunikacji, dostęp do informacji, czy też wspomagają podejmowanie decyzji. Badania prowadzone w analizowanym zakresie koncentrują się w głównej mierze na potencjalnych możliwościach zastosowania nowoczesnych rozwiązań technologicznych w działaniach realizowanych przez organy administracji publicznej. Jednak biorąc pod uwagę współczesny paradygmat zarządzania publicznego oparty na współtworzeniu wartości determinowanej oczekiwaniami odbiorcy w ramach relacji zachodzących w sieciach, można stwierdzić, że istnieje potrzeba zwiększenia zastosowania i włączenia innych podmiotów sieci zarządzania kryzysowego w grono użytkowników opracowywanych rozwiązań. Korzystne wydaje się być podejście holistyczne i sieciowe w budowaniu odporności miast na zagrożenia.

Bibliografia

- 2009 UNISDR *Terminology on disaster risk reduction*, UNISDR, Geneva 2009, https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf [dostęp: 12.12.2019].
- Arafah Y., Winarso H., Suroso D.S.A., *Towards Smart and Resilient City: A Conceptual Model*, „IOP Conference Series: Earth and Environmental Science” 2018, Vol. 158, No. 1.
- Bansal N., Mukherjee M., Gairola A., *Smart Cities and Disaster Resilience*, [w:] *From Poverty, Inequality to Smart City*, eds. F. Seta, J. Sen, A. Biswas, A. Khare, Springer, Singapore 2017.
- Bellini E., Nesi P., Pantaleo G., Venturi A., *Functional resonance analysis method based-decision support tool for urban transport system resilience management*, [w:] *Improving the Citizens Quality of Life*, IEEE 2nd International Smart Cities Conference (ISC2), 12–15 September 2016, Triento, Italy, doi: 10.1109/ISC2.2016.7580833.
- Berkes F., *Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking*, „Natural Hazards” 2007, Vol. 41, Issue 2.

- Bernardini G., Santarelli S., Quagliarini E., D'Orazio M., *Dynamic guidance tool for a safer earthquake pedestrian evacuation in urban systems*, „Computers, Environment and Urban Systems” 2017, Vol. 65.
- Bibri S.E., Krogstie J., *Smart sustainable cities of the future: An extensive interdisciplinary literature review*, „Sustainable Cities and Society” 2017, Vol. 31.
- Boin A., Hart P., *Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research*, „Australian Journal of Public Administration” 2010, Vol. 69, Issue 4.
- Carpenter S.R., Gunderson L.H., *Coping with collapse: ecological and social dynamics in ecosystem management*, „BioScience” 2001, Vol. 51, Issue 6.
- Chaidilok W., Olapiriyakul S., *A framework of factors affecting supply chain flood resilience*, [w:] *International Conference on Smart Grid and Smart Cities*, IEEE, Singapore 2017.
- Choduryński A., *Wykorzystanie dorobku nauk o zarządzaniu na rzecz podnoszenia bezpieczeństwa miast. Koncepcja smart*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2019, nr 4.
- Chuanjie Yang, Guofeng Su, Jianguo Chen, *Using big data to enhance crisis response and disaster resilience for a smart city*, [w:] *IEEE 2nd International Conference on Big Data Analysis*, 10–12 March 2017, Beijing, China, doi: 10.1109/ICBDA.2017.8078684.
- Collier F., Hambling J., Kernaghan S., Kovacevic B., Miller R., Perez A.P., Richardson E., Macmillan S., *Tomorrow's cities: A framework to assess urban resilience*, „Urban Design and Planning” 2014, Vol. 167, No. 2.
- Cutter S., Barnes L., Berry M., Burton Ch., Evans E., Tate E., Webb J., *A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters*, „Global Environmental Change” 2008, Vol. 18, No. 4.
- Czakon W., *Metodyka systematycznego przeglądu literatury*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 3.
- Desroches R., Taylor J.E., *The promise of smart and resilient cities*, „Bridge” 2018, Vol. 48, No. 2.
- Djalante R., Holley C., Thomalla F., Carnegie M., *Pathways for adaptive and integrated disaster resilience*, „Natural Hazards” 2013, Vol. 69, No. 3.
- Drăgoicea M., Badr N.G., Falcão e Cunha J., Oltean V.E., *From Data to Service Intelligence: Exploring Public Safety as a Service*, [w:] *Exploring Service Science*, eds. G. Satzger, L. Patrício, M. Zaki, N. Kühl, P. Hottum, Springer, Cham 2018.
- Folke C., *Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses*, „Global Environmental Change” 2006, Vol. 16, No. 3.
- Galderisi A., *Urban resilience: A framework for empowering cities in face of heterogeneous risk factors*, „A/Z ITU Journal of the Faculty of Architecture” 2014, Vol. 11, No. 1.
- Holling C.S., *Resilience and stability of ecological systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1973, Vol. 4, No. 1.
- Jing Ran, Nedovic-Budic Z., *Integrating spatial planning and flood risk management: A new conceptual framework for the spatially integrated policy infrastructure*, „Computers, Environment and Urban Systems” 2016, Vol. 57.
- Jonek-Kowalska I., *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta rozwoju inteligentnych miast w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 120.
- Jonek-Kowalska I., *Zrównoważony rozwój inteligentnych miast, dotychczasowe osiągnięcia i nowe wyzwania*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 118.

- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., *Information sharing in complex systems: a case study on public safety management*, „Procedia-Social and Behavioral Sciences” 2015, Vol. 213.
- Kusumasari B., Alam O., Siddiqui K., *Resource capability for local government in managing disaster*, „Disaster Prevention and Management” 2010, Vol. 19, No. 4.
- Manville C., Cochrane G., Cave J., Millard J., Pederson J.K., Thaarup R.K., Liebe A., Wissner M., Massink R., Kotterink B., *Mapping Smart Cities in the EU*, European Parliament, European Union 2014, <http://www.europarl.europa.eu/studies> [dostęp: 12.12.2019].
- Marek L., Campbell M., Bui L., *Shaking for innovation: The (re)building of a (smart) city in a post disaster environment*, „Cities” 2017, Vol. 63.
- Martin Ch., Evans J., Karvonen A., Paskaleva K., Yang D., Linjordet T., *Smart-sustainability: A new urban fix?*, „Sustainable Cities and Society” 2019, Vol. 45.
- Mourshed M., Bucchiarone A., Khandokar F., *SMART: A process-oriented methodology for resilient smart cities*, [w:] *Improving the Citizens Quality of Life*, IEEE 2nd International Smart Cities Conference (ISC2), 12–15 September 2016, Treinto, Italy, doi: 10.1109/ISC2.2016.7580872s.
- Newbert S.L., *Empirical research on the resource-based view of the firm: an assessment and suggestions for future research*, „Strategic Management Journal” 2007, Vol. 28, No. 2.
- Ottenburger S., Shan Bai, *Simulation based strategic decision making in humanitarian supply chain management*, [w:] *Proceedings of the 2017 4th International Conference on Information and Communication Technologies for Disaster Management (ICT-DM)*, 11–13 December 2017, Münster, Germany, doi: 10.1109/ICT-DM.2017.8275683.
- Rzeczyński B., *Technologia i logistyka transportu a dynamika przestrzeni ekonomicznej miasta*, „Logistyka” 2004, nr 2.
- Satterthwaite D., Dodman D., *Towards resilience and transformation for cities within a finite planet*, „Environment and Urbanization” 2013, Vol. 25, No. 2.
- Shimizu M., *Resilience in Disaster Management and Public Policy: A Case Study of the Tohoku Disaster*, „Risk, Hazards & Crisis in Public Policy” 2012, Vol. 3, Issue 4.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Skuteczne zarządzanie kryzysowe*, Difin, Warszawa 2015.
- Sudmeier-Rieux K.I., *Resilience – an emerging paradigm of danger or of hope?*, „Disaster Prevention and Management” 2014, Vol. 23, No. 1.
- Szymczak M., Sienkiewicz-Małyjurek K., *Information in the city traffic management system. The analysis of the use of information sources and the assessment in terms of their usefulness for city routes users*, „LogForum” 2011, t. 7, nr 2.
- Tatham P., Houghton L., *The wicked problem of humanitarian logistics and disaster relief aid*, „Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management” 2011, Vol. 1, No. 1.
- Tranfield D., Denyer D., Smart P., *Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review*, „British Journal of Management” 2003, Vol. 14, Issue 3.
- UNISDR, *My city is getting ready! A global snapshot of how local governments reduce disaster risk. Making cities resilient report 2012*, 2nd ed., October 2012.
- Xuefeng Zhao, Niannian Wang, Ruicong Han, Botao Xie, Yan Yu, Mingchu Li, Jinping Ou, *Urban infrastructure safety system based on mobile crowdsensing*, „International Journal of Disaster Risk Reduction” 2018, Vol. 27.

Smart City w budowaniu odporności miast na zagrożenia

Streszczenie

Zapewnienie odporności na ryzyko wystąpienia zagrożeń będących konsekwencją rozwoju cywilizacyjnego jest współcześnie jednym z podstawowych problemów zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Problematyka ta szczególnie widoczna jest w ośrodkach miejskich, wśród których znaczna część stanowi obszary wysokiego ryzyka. Rodzi to potrzebę budowy odporności miast na zagrożenia, która odnosi się do metod i technik wykorzystywanych w działaniach prewencyjnych, a także do strategii prowadzenia przedsięwzięć w fazie reagowania. W tym zakresie coraz większego znaczenia nabiera koncepcja *Smart City*. Pozwala ona na sukcesywne rozwiązywanie problemów związanych z funkcjonowaniem miast i regionów poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii, współpracę międzyorganizacyjną w realizacji zadań publicznych oraz tworzenie sieci relacji między organizacjami a ich działaniami. Jednak jest to nowa koncepcja, która wymaga usystematyzowania dotychczasowych osiągnięć, podejść i kierunków jej rozwoju. Na tej podstawie za cel artykułu przyjęto zidentyfikowanie aktualnych kierunków badań i potrzeb w zakresie zastosowania koncepcji *Smart City* w budowaniu odporności miast na zagrożenia. Cel osiągnięto w wyniku systematycznego przeglądu literatury. W rezultacie wyznaczono trzy podstawowe obszary badawcze w zakresie zastosowania *Smart City* w analizowanym obszarze. Stwierdzono ponadto, że w zastosowaniu tej koncepcji w budowaniu odporności miast na zagrożenia, obok wdrożenia i wykorzystania rozwiązań technologicznych, istnieje potrzeba zwrócenia większej uwagi na czynniki społeczne.

Słowa kluczowe: *Smart City*, odporność, zagrożenia, bezpieczeństwo publiczne

The concept of the 'Smart City' in building the resilience of cities to threats

Abstract

One of the basic issues of public security management is the need to ensure the resilience to the risk of threats that arise as a consequence of the growth of civilisation. These issues are particularly evident in urban centres, of which a large part are high-risk areas. This gives rise to the need to build and maintain cities' resilience to threats, a notion that refers to numerous methods and techniques used in preventive actions, as well as to strategies for conducting operations in the response phase. The Smart City concept is becoming increasingly important in this respect. It allows for the gradual solution of problems related to the functioning of cities and regions through the use of modern technologies, inter-organizational collaboration in the implementation of public tasks and creating a network of relationships between organizations and their activities. However, this is a new concept that requires the systematization of existing achievements, as well as approaches and directions of its development. This was the reason for undertaking the study aimed at identifying current research directions and needs in the area of applying the Smart City concept in building cities' resilience to threats. This goal was achieved based on a systematic literature review. As a result, three basic research areas were identified with regard to using the Smart City concept in the area in question. It was also found that there is a need to pay more attention to

social factors in building cities' resilience to threats, in addition to the implementation and use of technological solutions.

Key words: Smart City, resilience, threats, public safety

Smart city im Aufbau der Widerstandsfähigkeit der Städte gegen die Gefährdungen *Zusammenfassung*

Die Gewährleistung der Widerstandsfähigkeit gegen das Risiko der Bedrohungen, die Folge der Zivilisationsentwicklung sind, ist zur Zeit eins der elementaren Probleme beim Management der öffentlichen Sicherheit. Dieses Thema ist besonders in den Städten sichtbar, bei denen ein bedeutender Teil Hochrisikogebiet ist. Dadurch entsteht die Notwendigkeit des Aufbaus der Widerstandsfähigkeit der Städte gegen die Gefährdungen, welche sich auf die Methoden und Techniken bezieht, die bei den vorbeugenden Maßnahmen genutzt werden, als auch auf die Strategie für die Führung von Vorkehrungen in der Einsatzphase. In diesem Umfang wird das *Smart City*-Konzept immer wichtiger. Dieses Konzept lässt die mit dem Funktionieren der Städte und Regionen verbundenen Probleme allmählich durch die Nutzung der modernen Technologien, Zusammenarbeit zwischen der Organisationen bei der Umsetzung der öffentlichen Aufgaben und Schaffung des Beziehungsnetzes unter den Organisationen und ihren Tätigkeiten lösen. Das ist aber ein neues Konzept, das die Systematisierung der bisherigen Errungenschaften, Ansätze und Richtungen seiner Entwicklung braucht. Auf dieser Grundlage hat man als Ziel des Artikels die Identifizierung der aktuellen Forschungsrichtungen und Bedürfnisse im Bereich der Anwendung des *Smart City*-Konzepts bei der Widerstandsfähigkeit der Städte gegen die Gefahren angenommen. Infolge der systematischen Übersicht der Fachliteratur wurde das Ziel erreicht. Das Ergebnis war, dass man drei elementare Forschungsgebiete für den Bereich der Anwendung von *Smart City* auf dem analysierten Gebiet festgelegt hat. Überdies stellte man fest, dass es bei der Anwendung dieses Konzepts beim Aufbau der Widerstandsfähigkeit der Städte gegen die Bedrohungen, neben der Umsetzung und Nutzung der technologischen Lösungen die Notwendigkeit besteht, die sozialen Faktoren stärker in den Blick zu nehmen.

Schlüsselwörter: *Smart City*, Widerstandsfähigkeit, Bedrohungen, öffentliche Sicherheit

Smart City в повышении устойчивости городов к угрозам *Резюме*

Обеспечение устойчивости к угрозам, являющимся следствием цивилизационного развития, является одной из фундаментальных проблем управления общественной безопасностью. Эта проблематика особенно заметна в городских центрах, многие из которых относятся к зоне повышенного риска. Поставленная задача вызывает необходимость повышения устойчивости городов к угрозам, внедрение методов (используемых в превентивных действиях) и стратегий проведения операций на этапе реагирования. В этом отношении концепция *Smart City* – умного города приобретает все большее значение. Она позволяет последовательно решать проблемы, связанные с функционированием городов и регионов за счет использования современных технологий, сотрудничества между

организациями при реализации общественных задач и создание сети взаимосвязей между организациями и их действиями. Однако, это новая концепция, требующая систематизации имеющихся достижений, подходов и направлений ее развития. Исходя из этого, целью статьи было указание текущих направлений исследований и потребностей в применении концепции Smart City для повышения устойчивости городов к угрозам. Цель была достигнута в результате систематического обзора научной литературы. В итоге были определены три основных направления исследований для применения Smart City в анализируемой области. Кроме того, было установлено, что при применении этой концепции для повышения устойчивости городов к угрозам, наряду с внедрением и использованием технологических решений, необходимо уделять больше внимания социальным факторам.

Ключевые слова: Smart City, умный город, устойчивость, угрозы, общественная безопасность



Jan Kowalczyk

dr, Freelance Academic Writer
ORCID: 0000-0001-7261-7331

Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich jako element kształtowania bezpieczeństwa publicznego

Wprowadzenie

Degradacja stanowi jeden z negatywnych procesów o charakterze przestrzennym we współczesnych miastach. Jest bezpośrednim następstwem kluczowych ich właściwości, tj. zmienności i ciągłości rozwoju. Wade Graham pisał, że „większość [miast] jest budowana stopniowo, przez różnych ludzi, rozmaite elementy nakładają się na siebie albo nawzajem się przepychają, wypierają, wymazują, niszczą, zastępują i są zastępowane”¹. Zmieniające się wyobrażenia, potrzeby ludzi – mieszkańców miast oraz sposoby użytkowania wiekowych budowli i historycznych przestrzeni sprawiają, że ich funkcjonalność z biegiem czasu zmienia się lub całkowicie wygasa. Symbole kolejnych epok rozwoju miejskiego, będące często wyrazem dziedzictwa kulturowego oraz przesądzające o tzw. duchu miejsca (*genius loci*), stają się wówczas opuszczone i niszczone, czyli ulegają procesowi degradacji. Może ona obejmować pojedyncze budowle, całe przestrzenie, osiedla czy nawet dzielnice miejskie. Zjawiskiem mającym na celu zapobieganie skutkom degradacji jest rewitalizacja, czyli działania polegające na: odnowie dawnych dzielnic, rozwoju ich funkcji mieszkaniowej i gospodarczej oraz innych funkcji towarzyszących poprzez

¹ W. Graham, *Miasta wyśnione: Siedem wizji urbanistycznych, które kształtują nasz świat*, tłum. A. Sak, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2016, s. 6.

zwiększanie walorów przestrzennych miast². Termin „rewitalizacja” posiada swoje korzenie w łacinie, gdzie *vita* oznaczało życie, a przedrostek „re-” powtórzenie się zjawiska. Zatem rewitalizację należy rozumieć jako przywracanie do lub nadawanie drugiego życia. Jej narzędziami są remonty, rewaloryzacje i modernizacje, jednak aby daną interwencję infrastrukturalną można było określić mianem rewitalizacji, musi ona również spełniać istotnie społeczne role, polegające na przewyżczeniu określonych negatywnych zjawisk społecznych, takich jak: ubóstwo, bezrobocie, czy niski poziom kapitału społecznego, których natężenie na obszarach zdegradowanych jest znacząco większe. Jednym ze szczególnych problemów o charakterze społecznym, które występują na takich obszarach, jest przestępczość oraz brak poczucia bezpieczeństwa przez mieszkańców.

Celem artykułu jest weryfikacja hipotezy badawczej: w ramach rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich możliwe jest projektowanie przestrzeni, które wpływa na zachowanie potencjalnego sprawcy przestępstwa oraz wzmacnia poczucie bezpieczeństwa członków lokalnej społeczności, przyczyniając się tym samym do wzrostu poziomu bezpieczeństwa publicznego. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez analizę głównych ujęć teoretycznych koncentrujących się na roli przestrzeni w zapobieganiu przestępczości i zapewnianiu bezpieczeństwa – koncepcji „społecznych oczu” Jane Jacobs, a także pierwszej i drugiej generacji koncepcji zapobiegania przestępczości przez kształtowanie przestrzeni (*Crime Prevention Through Environmental Design, CPTED*)³.

Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach jako element zarządzania publicznego

Rozkwit miast jako miejsca życia człowieka przypadł na XIX w. i był związany z rewolucją przemysłową. Powstające wielkie zakłady przemysłowe przyciągały rzesze ludności opuszczającej wsie w poszukiwaniu pracy oraz godnego życia. Gwałtowny napływ nowych mieszkańców wpłynął na kształt miast – powstająca w pośpiechu zabudowa przemysłowa zaczęła dominować nad historyczną tkanką miejską. Wokół zakładów pracy w sposób chaotyczny powstawała gęsta zabudowa mieszkalna dla robotników⁴. Domostwa budowano z tanich materiałów, nie dbano o odpowiednie przewietrzenie ulic, odprowadzenie ścieków i śmieci oraz tworzenie terenów rekreacyjnych⁵; miasta stały się miejscem, w którym złe warunki sanitarne

² K. Skalski, *Programy rewitalizacji w Polsce. Bilans, analiza porównawcza, perspektywy*, [w:] *Projekty i programy rewitalizacji w latach 2002–2006. Studium przypadków*, red. F. Targowska, oprac. K. Skalski, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków 2006, s. 11.

³ O dorobku Jane Jacobs oraz koncepcji CPTED zob. także w: J. Kowalczyk, *Bezpieczeństwo przestrzeni współczesnych miast. Przykład Wielkiej Brytanii*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2020, s. 116–157.

⁴ B. Gutowski, *Przestrzeń marzycieli: Miasto jako projekt utopijny*, Warszawa 2006, s. 32, http://www.miastoidealne.sztuka.edu.pl/filozofia_miasta_miasto_jako_projekt_utopijny.pdf [dostęp: 24.04.2020].

⁵ E. Szpakowska, *Architektura miasta idealnego: Wprowadzenie*, „Przestrzeń i Forma” 2011, nr 16, s. 121–154.

i duże zagęszczenie nie tylko wpływały negatywnie na jakość życia, ale sprzyjały również powstawaniu problemów społecznych, w tym przestępczości. Zdaniem Marcina Kopcia problem degradacji jest nierozzerwalnie związany z mislokacjami, czyli występującymi zaburzeniami rozwoju miast. Autor wskazuje na kilka podstawowych typów mislokacji:

- przestrzenną – rozumianą jako rozproszenie struktury przestrzennej miasta poprzez występowanie rozbudowanych, nierentownych systemów infrastruktury;
- funkcjonalną – niewłaściwie zaplanowane przeznaczenie terenów miejskich;
- lokalizacyjną – utrzymywanie terenów przemysłowych w centrach miast i wypychanie przestrzeni mieszkalnej na peryferie, co powoduje zaburzenia w użytkowaniu terenów centralnych;
- użytkownika – polegającą na zachwianiu równowagi między nieruchomościami a użytkownikami przestrzeni publicznej⁶.

Zapobieganiu degradacji przestrzeni służy rewitalizacja. W rodzimej literaturze pojęcie to bywa nadużywane, ponieważ wykorzystuje się je zbiorczo do określenia wszelkich działań urbanistycznych i architektonicznych, takich jak remont, adaptacja, konserwacja, przebudowa itp.⁷ Rewitalizacja jest określeniem znacznie szerszym i można ją zdefiniować jako kompleksowy i wielowymiarowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, na których koncentrują się negatywne zjawiska zarówno o charakterze przestrzenno-technicznym (np. związane ze złym stanem technicznym budynków), jak i społeczno-gospodarczym (wysokie natężenie problemów społecznych wpływających negatywnie na poziom życia mieszkańców miast)⁸.

Oznacza to, że do głównych cech procesu rewitalizacji zaliczyć należy w szczególności:

- cel działań, którym jest poprawa warunków społeczno-gospodarczych oraz przestrzennych, dla których remont stanowi jedynie narzędzie;
- kompleksowość i komplementarność działań infrastrukturalnych (np. remontu) oraz tzw. działań miękkich mających na celu przezwyciężenie negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych⁹.

Biorąc pod uwagę cele rewitalizacji, należy przyporządkować ją do instrumentów z zakresu zarządzania publicznego stanowiących element polityki publicznej. Świadczy o tym włączenie w ostatnich latach zagadnień związanych z rewitalizacją do kluczowych dokumentów kształtujących rozwój społeczno-gospodarczy, przestrzenny i regionalny tak w Polsce, jak i w innych państwach europejskich¹⁰. Główny

⁶ M. Kopeć, *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 74 i n.

⁷ J. Parysek, *Rewitalizacja miast w Polsce: wczoraj, dziś i być może jutro*, „Studia Miejskie” 2015, t. 17, s. 9–25.

⁸ S. Krzysztofik, M. Ślebocka, A. Tylman, *Revitalisation as a Process of Restoring the Identity of a Place through Protection of its Cultural Heritage. A Case Study of the City of Łódź*, „Studia Miejskie” 2017, t. 26, s. 83–93.

⁹ A. Lisowska, A. Ochmański, *Rewitalizacja a rozwój społeczno-gospodarczy miast (wybrane przykłady)*, „Studia Miejskie” 2016, t. 23, s. 117–130.

¹⁰ P. Ciesiółka, *Rewitalizacja w polityce rozwoju kraju*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2017, nr 39, s. 9–28.

dylemat rewitalizacji zdegradowanych obszarów koncentruje się na pytaniu o to, w jaki sposób zachować dla przyszłych pokoleń wartości kulturowe miasta, przy jednoczesnym przywróceniu ich „do życia” poprzez nadanie im nowych funkcji wpływających na poprawę jakości życia mieszkańców¹¹. Ponadto w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych należy uwzględnić nie tylko uwarunkowania historyczno-kulturowe, lecz również przestrzenno-techniczne, społeczno-gospodarcze oraz z zakresu środowiska naturalnego (np. stosowanie proekologicznych rozwiązań). Rewitalizacja nie ogranicza się do pojedynczych, historycznych budynków. Realny wpływ na przezwycięzenie negatywnych zjawisk społecznych oraz zwiększanie jakości życia całej społeczności ma zwłaszcza rewitalizacja obszarowa (obejmująca całe kwartały zabudowy) oraz rewitalizacja przestrzeni publicznych¹². W przestrzeni publicznej koncentruje się bowiem aktywność mieszkańców, która – jak zauważa Weronika Wiśniewska – tworzy ramy życia miejskiego¹³.

Jednym z problemów społecznych na które rewitalizacja powinna stanowić odpowiedź, jest niski poziom bezpieczeństwa publicznego wynikający z dużego natężenia zjawisk, takich jak przestępczość oraz zachowania antyspołeczne. Wśród badaczy panuje zgoda co do tego, że przestępczość jest w szczególności problemem wielkomiejskim¹⁴. W miastach na całym świecie dostrzegalna jest koncentracja przestępstw i wykroczeń różnego typu, w tym takich, do których przeważnie dochodzi w przestrzeni publicznej, np. kradzieży mienia, wystąpień przeciwko porządkowi publicznemu, wymuszeń rozbójniczych. Zjawisko przestępczości wpływa negatywnie na jakość życia mieszkańców miast i – jak zaznaczają niektórzy autorzy – może powodować destabilizację społeczności lokalnej¹⁵. Sposoby kształtowania przestrzeni, które sprzyjają poprawie bezpieczeństwa, stanowiły przedmiot badań licznych kryminologów, urbanistów i architektów, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie.

Związki między przestrzenią publiczną a bezpieczeństwem publicznym

Bezpośredni związek między przestrzenią publiczną a bezpieczeństwem publicznym został dostrzeżony już na początku XX w. przez badaczy skupionych wokół

¹¹ A. Maciejewska, A. Turek, *Rewitalizacja obszarów zurbanizowanych i przemysłowych jako kierunek zrównoważonego rozwoju miast*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2011, t. 142, s. 465–466.

¹² E. Boryczka, *Rewitalizacja miast*, [w:] *Eko Miasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. Z. Przygodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 167–193.

¹³ W. Wiśniewska, *Krajobraz miejski. Odnowa i kreacja w procesie odnowy*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2012, s. 52.

¹⁴ A. Baładynowicz, *Zapobieganie przestępczości: studium prawno-porównawcze z zakresu polityki kryminalnej*, Zakład Poligraficzny „Primum”, Warszawa 1998, s. 26.

¹⁵ P. van Soomeren, *Tackling Crime and Fear of Crime Through Urban Planning and Architectural Design*, [w:] Th.D. Crowe, *Crime Prevention Through Environmental Design*, revised by L. Fennelly, 3rd ed., Elsevier, Oxford 2013, s. 221.

tw. chicagowskiej szkoły ekologii społecznej, zapoczątkowanej przez Roberta E. Parka, którzy próbowali przenieść orientację ekologiczną (wzajemne oddziaływanie między środowiskiem a organizmem) na grunt nauk społecznych (badając zależności między miastem a jego mieszkańcami). Badacze szkoły chicagowskiej postawili sobie za cel znalezienie przestrzennego rozkładu problemów i patologii społecznych (które nazywali „chorobami przestrzeni miejskiej”) oraz przyczyn ich występowania¹⁶. Owe „choroby” traktowano bardzo szeroko – od ubóstwa, przez wysoki poziom przestępczości, aż po segregację przestrzenną i kształtowanie się gett zamieszkiwanych przez mniejszości narodowe i etniczne. Przedstawiciele szkoły chicagowskiej w badaniach terenowych stosowali wiele różnych metod i technik pozwalających na uzyskanie danych społecznych. Na ich podstawie tworzono swoiste wielopłaszczyznowe modele funkcjonowania przestrzeni miejskich, uwzględniające występowanie kwestii społecznych, poziom organizacji i dezorganizacji społecznej oraz skutki zachodzących zjawisk przestrzennych¹⁷. Wyniki badań pozwalały na wyznaczanie strategicznych kierunków interwencji przestrzennych w przedwojennych miastach amerykańskich.

Związki między ukształtowaniem przestrzeni a bezpieczeństwem publicznym były również przedmiotem badań po zakończeniu II wojny światowej. Powojenna wizja rozwoju miast amerykańskich zakładała ich kompleksową przebudowę. Rozwijający się rynek motoryzacyjny wymusił uwzględnienie w projektach ruchu kołowego, a w krótkie – jego dominację nad innymi sposobami poruszania się. Uwaga urbanistów, z Robertem Mosesem na czele, koncentrowała się nie na osiedlach, a na wielkoskalowych inwestycjach w centra biznesowe, drogi szybkiego ruchu, estakady¹⁸. Takiemu rozumieniu rozwoju miejskiego stanowczo sprzeciwiała się Jane Jacobs, która należała do kluczowych postaci amerykańskiej urbanistyki XX w. Już w tytule jednej z pierwszych prac zawarła ona jeden ze swoich głównych postulatów – centra miast są dla ludzi (*downtown is for people*). Studium Jacobs stanowiło krytykę współczesnej urbanistyki, prowadzoną z „poziomu ulicy”¹⁹. Autorka sprzeciwiała się twórcom koncepcji urbanistycznych – Le Corbusierowi (twórca idei miasta promiennego) oraz Ebenezerowi Howardowi (autorowi koncepcji miast ogródów) – twierdząc, że ich wielkoskalowe, racjonalizatorskie projekty są odezwane od realnych potrzeb mieszkańców miast²⁰. U Jacobs bowiem to właśnie ulice miast były podstawowym obszarem zainteresowania. Pisała ona: „centralne przestrzenie miejskie są postrzegane przez ludzi jako centrum miasta w dużej mierze dzięki ogromnej ilości drobnych elementów, które ludzie mogą dostrzec jedynie

¹⁶ P.D. Goist, *City and „Community”: The Urban Theory of Robert Park*, „American Quarterly” 1971, Vol. 23, No. 1, s. 51.

¹⁷ K. Czekaj, *Socjologia szkoły chicagowskiej i jej recepcja w Polsce*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańskiego, Katowice 2007, s. 162.

¹⁸ G.-J. Hospers, *Jane Jacobs: Her Life and Work*, „European Planning Studies” 2006, Vol. 14, No. 6, s. 723–732.

¹⁹ C. Perrone, *‘Downtown is for People’: The Street-level approach in Jane Jacobs’ Legacy and its Resonance in the Planning Debate within the Complexity Theory of Cities*, „Cities” 2019, Vol. 91, s. 10–16.

²⁰ G.L. Scheper, *A Divergence of Modernities: Jane Jacobs, Robert Moses, and the Re-Visioning of New York City*, „Community College Humanities Review” 2008, Vol. 28, s. 92–106.

z poziomu ulicy”²¹. Jacobs stwierdzała wprost: aby poznać miasto, należy wyjść z domu i spacerować. Jakkolwiek jej uwaga była skoncentrowana na pojedynczych ulicach i osiedlach, to jednak uważała ona, że miasto to skomplikowany organizm wzajemnie połączonych elementów. Jej główna wizja dotycząca miast nosiła miano „zorganizowanej złożoności”. Wzorując się na dorobku Warrena Weavera, twórcy teorii kompleksowości (*complexity*), Jacobs twierdziła, że poszczególne elementy miasta są ze sobą ściśle powiązane i oddziałują na siebie wzajemnie, co można metaforycznie porównać do rafy koralowej²². Najpopularniejszym dziełem autorki jest wydana w 1961 r. książka *The Death and Life of Great American Cities* (*Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*). Już w pierwszym zdaniu określono jej główny cel: „ta książka to atak na obowiązujące metody planowania i przebudowywania miast”²³.

Jacobs wprowadziła do nauk społecznych określenia takie jak „kapitał społeczny” (*social capital*) i „różnicowane podstawowe funkcje [przestrzeni]” (*mixed primary uses*) oraz sformułowanie, że „nowe koncepcje [w urbanistyce] potrzebują wiekowych budowli”²⁴. Jednak pojęciem, które na stałe znalazło uznanie wielu współczesnych urbanistów, są „społeczne oczy” (*social eyes*). Autorka pisała: „na ulice muszą być skierowane oczy. Oczy należące do tych, których moglibyśmy nazwać naturalnymi właścicielami ulicy”²⁵. Jacobs zauważa prostą prawidłowość – im więcej możliwych sposobów użytkowania danej przestrzeni, tym więcej w niej użytkowników; z kolei im więcej użytkowników, tym więcej społecznych oczu pełniących rolę naturalnych stróżów porządku i tym wyższy poziom bezpieczeństwa publicznego. Dlatego też przekształcenia przestrzeni miejskiej (np. w procesie rewitalizacji) powinny wpływać na jej atrakcyjność i różnorodność oraz sprzyjać nawiązywaniu więzi między mieszkańcami danego obszaru²⁶. Sklepy, bary, restauracje, miejsca wypoczynku i rekreacji, place zabaw – to elementy gwarantujące, że w różnych porach dnia ulica będzie atrakcyjna dla różnych grup użytkowników, co zapewni stałą obecność społecznych oczu²⁷. Podsumowując, urbanistka podkreślała, że kluczowym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo w przestrzeni jest nadanie priorytetu – w miarę ciągłemu – ruchowi pieszemu i kształtowanie przestrzeni w taki sposób, aby mieszkańcy większość codziennych spraw mogli załatwić poruszając się pieszo²⁸.

²¹ J. Jacobs, *Downtown is for People*, [w:] *The Exploding Metropolis: A Study of the Assault in Urbanism and how Our Cities Can Resist it*, eds. Editors of Fortune, Doubleday and Company, Garden City 1958, s. 147 [tłum. J. Kowalczyk].

²² P.L. Laurence, *The Death and Life of Urban Design: Jane Jacobs, the Rockefeller Foundation, and the New Research in Urbanism, 1955–1965*, „Journal of Urban Design” 2006, Vol. 11, Issue 2, s. 165.

²³ J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, New York [cop. 1961], s. 3.

²⁴ P. Desrochers, *The Death and Life of a Reluctant Urban Icon*, „Journal of Libertarian Studies” 2007, Vol. 21, No. 3, s. 115–136.

²⁵ J. Jacobs, *The Death and Life...*, *op. cit.*, s. 3.

²⁶ B. Tavorari, *Jane Jacobs: Contradictions and Tensions*, „Revista Brasileira De Estudos Urbanos e Regionais” 2019, Vol. 21, No. 1, s. 13–25.

²⁷ M. Wendt, *The Importance of Death and Life of Great American Cities (1961) by Jane Jacobs to the Profession of Urban Planning*, „New Visions for Public Affairs” 2009, Vol. 1, s. 1–24.

²⁸ J. Jacobs, *The Death and Life...*, *op. cit.*, s. 29 i n.

W swojej najbardziej popularnej pracy Jacobs wymieniła cztery warunki (postulaty), które muszą zostać spełnione, aby dana przestrzeń publiczna była atrakcyjna dla mieszkańców i użytkowników, a w konsekwencji wpływała korzystnie na poziom bezpieczeństwa publicznego. Brzmiały one następująco²⁹:

1. Konieczność wprowadzenia harmonii między poszczególnymi funkcjami – przestrzeń miejską należy projektować w taki sposób, aby spełniała ona więcej niż jedną funkcję podstawową, a najlepiej więcej niż dwie. Zróżnicowanie pozwoli na skłonienie różnych grup ludzi do przebywania w przestrzeni o różnych porach, przyczyniając się tym samym do ciągłego ruchu i stałej obecności społecznych oczu. Urbanistka sprzeciwiała się tzw. strefowaniu przestrzeni, tj. wyraźnemu oddzieleniu funkcji mieszkaniowej od strefy pracy i wypoczynku (koncepcji mającej swoje źródło w myśli Le Corbusiera). Proponowała natomiast zróżnicowanie funkcjonalne (*mix of use/ functional mix*) w przestrzeni miejskiej.
2. Potrzeba tworzenia gęstej siatki kwartałów zabudowy – autorka uważała, że zarówno pojedyncze budynki, jak i całe pierzeje powinny być w miarę możliwości krótkie, co wpływa na zmniejszenie wielkości kwartałów zabudowy. Mniejsze kwartały z kolei przełożą się na większą liczbę przecznicy i skrzyżowań, a w konsekwencji na większą szansę, że drogi przemierzających miasto pieszych się przetną.
3. Konieczność zachowania wiekowych budowli – Jacobs twierdziła, że atrakcyjność poszczególnych ulic wynika z ich różnorodności. Zdaniem urbanistki, konieczne jest współwystępowanie w przestrzeni zarówno nowoczesnych, jak i starszych budynków. Należy podkreślić, że autorka nie miała na myśli jedynie zabytków świadczących o dziedzictwie kulturowym miasta, postulowała ona również konieczność zróżnicowania budynków mieszkalnych. Pisała, że w nowoczesnych, luksusowych budynkach mieszkają tylko osoby, które na to stać. W dzielnicach złożonych jedynie z takich zabudowań wkrótce pojawiają się lokale handlowe i usługowe dostosowane wyłącznie dla bogatych mieszkańców, co znacząco zmniejsza różnorodność funkcjonalną przestrzeni.
4. Potrzeba koncentracji – Jacobs stała na stanowisku, że zjawisko „rozlewania się miast” (*urban sprawl*), tj. przenoszenia się większości ludności na ich obrzeża, negatywnie wpływa na centrum, które pustoszeje po zakończeniu pracy przez pracowników szklanych biurowców. Należy zatem dążyć do zagęszczania przestrzeni i wprowadzania funkcji, które zapewnią obecność społecznych oczu przez cały czas. Urbanistyka stanowczo sprzeciwiała się przemianom funkcjonalnym dążącym do zastąpienia wielofunkcyjnych centrów miast centrami biznesowymi.

Powyższe postulaty pozwalają – w opinii autorki – zapobiegać negatywnemu procesowi segregacji przestrzennej, który prowadzi nieuchronnie do „martwoty miasta”. Choć Jacobs doczekała się grona krytyków, jej wkład w rozwój urbanistyki nakierowanej na tworzenie optymalnych warunków życia dla ludzi jest niezaprzeczalny.

²⁹ I. Colquhoun, *Design Out Crime: Creating Sage and Sustainable Communities*, Architectural Press, Amsterdam–Boston–London 2004, s. 39.

Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni

Druga połowa lat 60. oraz lata 70. przyniosły kolejne rozczarowania związane z nieskutecznością resocjalizacji sprawców przestępstw oraz skuteczności policji w ich wykrywaniu. W Stanach Zjednoczonych negatywne nastawienie do służb bezpieczeństwa potęgowała rosnąca nieufność społeczna wobec funkcjonariuszy, wynikająca ze stosowania przez nich brutalnych metod przeciwko obywatelom³⁰. W 1967 r. powołano Narodową Komisję Doradczą ds. Niepokojów Społecznych, której przewodził gubernator stanu Illinois Otto Kerner Jr. Komisja miała na celu zbadanie przyczyn protestów społecznych w amerykańskich miastach. W opracowanym przez organ raporcie (zwanym w literaturze Raportem Kenera³¹) stwierdzono, że funkcjonariusze zachowują się w sposób agresywny i często niezgodny z prawem, a obywatele nie posiadają skutecznych instrumentów umożliwiających zaskarżenie ich zachowania. Przedstawione wnioski stały się podstawą do planowania nowej strategii działań policyjnych, które w dużej mierze miały koncentrować się na prewencji kryminalnej, tzn. na działaniach mających na celu zapobieganie aktom przestępczości w miastach.

Przemianom dotyczącym roli i sposobów funkcjonowania policji towarzyszyły pojawiające się nowe koncepcje teoretyczne wyrastające na gruncie nauk o przestępstwie. Jedną z nich była teoria rutynowego działania (*routine activity theory*) zakładająca, że większość przestępstw zachodzi podczas wykonywania rutynowych, codziennych czynności³² wówczas, gdy w jednym miejscu i czasie spotkają się trzy zasadnicze elementy: mający motywację potencjalny sprawca, brak kompetentnych strażników oraz odpowiedni, niezabezpieczony cel. Oznacza to, że znaczna liczba przestępstw ma charakter sytuacyjny – jeżeli te trzy czynniki tworzące okazję przestępczą nie spotkają się, istnieje duża szansa, że do popełnienia przestępstwa w ogóle nie dojdzie³³. Powyższe twierdzenie dało podstawę koncepcji sytuacyjnego zapobiegania przestępczości (*situational crime prevention*). Wychodząc z założenia, że przestępstwa są następstwem korzystnych z punktu widzenia potencjalnego sprawcy okoliczności, stwierdzono, że ich zmiana może oddziaływać na decyzję sprawcy o zaniechaniu popełnienia przestępstwa. Zwolennicy teorii – Marcus Felson i Ronald V. Clarke – zakładali, że sytuacyjny kontekst dotyczy wszystkich typów przestępczości, chociaż czynniki sprzyjające popełnieniu różnych typów wykroczeń bywają odmienne. Ponadto zwrócono uwagę, że okazje do popełnienia przestępstwa pojawiają się w określonym czasie oraz w określonej przestrzeni³⁴.

³⁰ J.H. Skolnick, D.H. Bayley, *Community Policing: Issues and Practices Around the World*, U.S. Department of Justice, Washington DC 1988, s. 40 i n.

³¹ National Advisory Commission on Civil Disorders, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, National Institute of Justice, Washington DC 1968, s. 1 i n.

³² L.J. Siegel, *Introduction to criminal justice*, 12th ed., Cengage Learning, Belmont 2010, s. 123.

³³ K.P. Marczuk, *Społeczno-przestrzenne uwarunkowania bezpieczeństwa wielkich miast: Studium przypadku Chicago*, „Policja: Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2013, nr 1, s. 10.

³⁴ M. Felson, R.V. Clarke, *Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention*, ASU Center for Problem-Oriented Policing, <http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/thief.pdf> [dostęp: 24.04.2020].

W konsekwencji, analizując przyczyny powstawania przestępczości, pod uwagę należy wziąć nie tylko motywacje potencjalnego sprawcy oraz cechy ofiary, ale również miejsce przestępstwa – te trzy czynniki tworzą tzw. trójkąt kryminalny³⁵.

Rozszerzenie pola zainteresowania kryminologów o wymiar przestrzenny pozwoliło dostrzec, że policja nie może być jedynym podmiotem kształtującym bezpieczeństwo publiczne w miastach. Wesley Skogan stwierdził wręcz, że policja nie jest w stanie stworzyć i utrzymać takich warunków, aby społeczności lokalne czuły się bezpiecznie, w związku z tym w celu zwalczania przestępczości niezbędne jest pobudzanie lokalnych wysiłków na rzecz jej zapobiegania³⁶. Rozwój alternatywnych (w stosunku do klasycznej metody nakierowanej na sprawcę) metod przeciwdziałania przestępczości dały początek rozwiązaniom, które koncentrowały się na miejscu popełnienia przestępstwa, czyli na przestrzeni miejskiej. Wyrażenia „zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni” (*Crime Prevention Through Environmental Design*, CPTED) jako pierwszy użył C. Ray Jeffery – kryminolog z Uniwersytetu Florydy. Koncepcja Jeffery’ego bazowała na jego osobistych doświadczeniach związanych z projektami przeobrażeń przestrzennych na terenach szkół oraz na dorobku Jacobs. Jak zauważa Patrick Parnaby: „tak samo jak Jacobs, Jeffery zrozumiał istotność uwarunkowań przestrzennych podczas analizowania przyczyn powstawania przestępczości. Jednakże badacz zwrócił również uwagę na powiązanie między środowiskowymi, biologicznymi i psychologicznymi czynnikami”³⁷. Jeffery zauważył, że potencjalny przestępca myśli w sposób racjonalny i dokonuje swojej decyzji w oparciu o przesłanki zewnętrzne. Jeżeli istnieje duże prawdopodobieństwo, że pozostanie on niezauważony i uda mu się zbiec z miejsca zdarzenia, jego motywacja rośnie. Dlatego też zapobieganie przestępczości powinno polegać na tworzeniu takich warunków społeczno-przestrzennych, aby zniechęcić sprawcę; innymi słowy – jeżeli usunięte zostaną czynniki sprzyjające przestępcy, to przestępstwo w ogóle nie nastąpi³⁸. Kształtowanie bezpiecznych przestrzeni sprowadza się zatem do działań mających na celu usunięcie korzystnych z punktu widzenia sprawcy uwarunkowań przestrzennych.

Jeffery wyznaczył pięć głównych filarów swojej koncepcji stanowiących pożądane kierunki przemian przestrzeni miejskiej. Należą do nich³⁹:

- 1) naturalne wyodrębnienie terytorialne, terytorialność (*territoriality*) – w CPTED jednym z podstawowych wyznaczników przestrzeni bezpiecznej jest wyraźne rozgraniczenie stref: prywatnej, półpublicznej i publicznej, oraz budowanie wśród mieszkańców poczucia przynależności i odpowiedzialności za najbliższe

³⁵ A. Urban, *Kształtowanie przestrzeni antyprzestępczej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Architektura” 2007, z. 45, s. 122 i n.

³⁶ W. Skogan, *Communities, Crime and Neighbourhood Organization*, „Crime and Delinquency” 1989, Vol. 35, Issue 3, s. 437–457.

³⁷ P. Parnaby, *Crime Prevention Through Environmental Design: Discourses of Risk, Social Control and a Neo-liberal Context*, „Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice” 2006, Vol. 48, No. 1, s. 3.

³⁸ M.B. Robinson, *The Theoretical Development of CPTED: 25 Years of Responses to C. Ray Jeffery*, [w:] *The Criminology and Criminal Law*, eds. W.S. Laufer, F. Adler, Transaction Publishers, New Brunswick 1996, s. 427–462.

³⁹ C.R. Jeffery, *Crime Prevention Through Environmental Design*, SAGE, Beverly Hills 1971, s. 17 i n.

otoczenie, a nie tylko za swoją przestrzeń prywatną. Jeffery koncepcję terytorialności zaczerpnął z dorobku Oscara Newmana, twórcy idei przestrzeni obronnej (*defensible space*), niejako konkurencyjnej w stosunku do CPTED. U jej podstaw leży przekonanie, że przestrzeń publiczna (oraz półpubliczna, np. teren zieleni przed budynkiem wielorodzinnym) jest metaforycznie podzielona na strefy wpływów społecznych, tzn. człowiekowi właściwe jest przywiązanie do przestrzeni i gotowość do jej obrony przed osobami niestosującymi się do panujących w niej zasad⁴⁰. Delimitacja przestrzeni publicznej i prywatnej może zostać dokonana za pomocą barier fizycznych (np. ogrodzenia, żywopłotu, znaku), jak również mieć charakter symboliczny (np. zmiana typu roślinności, naturalna granica terenu – wzniesienie, zagłębienie). Nie należy oczekiwać, że tego typu bariera wystarczy, aby powstrzymać potencjalnego sprawcę, jednak może skutkować poczuciem znalezienia się w strefie kontroli posiadającej gospodarza, co stanowi czynnik utrudniający popełnienie przestępstwa;

- 2) naturalna obserwacja (*natural surveillance*) – jest to filar CPTED zaczerpnięty wprost z dorobku Jacobs i stanowiący naturalną kontynuację jej teorii społecznych oczu. Dla Jeffery'ego nie ma jednak znaczenia, czy naturalna kontrola istnieje, czy też nie; istotne jest wzbudzenie w sprawcy poczucia bycia obserwowanym i uniemożliwienie mu pozostania niezauważonym. W ramach filaru postuluje się przede wszystkim likwidowanie miejsc, np. nieoświetlonych zaułków, które mogłyby stać się potencjalną kryjówką. Istotne jest również odpowiednie utrzymanie zieleni, która nie tylko może umożliwiać schowanie się, lecz również bywa przesłoną widokową⁴¹. Jeffery preferuje obserwację nieformalną (przez mieszkańców i użytkowników przestrzeni), lecz widzi również korzyści z zastosowania monitoringu wizyjnego CC TV⁴²;
- 3) kontrola dostępu (*access control*) – przez ten filar w CPTED rozumie się wykorzystanie potencjału przestrzennego do zwiększenia kontroli nad osobami przebywającymi w przestrzeni. Chodzi o to, aby wykorzystując naturalne ukształtowanie terenu, wytyczenie ścieżek prowadzących do budynków czy tworzenie szpalerów roślinnych, kanalizować ruch pieszcy w taki sposób, aby jego uczestnicy byli dobrze widoczni. Jednocześnie należy zaznaczyć, że naturalne środki kontroli dostępu są w CPTED docenione bardziej niż nadzór formalny – wysokie mury, bramy i furtki zamykane na klucz⁴³. Kontrola dostępu odnosi się zwłaszcza do przestrzeni mieszkalnej. Jak wskazują badacze z Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie: „w środowisku mieszkaniowym kontrola dostępu polega na ograniczeniu możliwości wchodzenia do klatek schodowych osobom

⁴⁰ O. Newman, *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, Macmillan, New York 1972, s. 47.

⁴¹ A. Lis, M. Weber-Siwirska, M. Ziemiańska, *Metoda oceny i weryfikacji doboru roślin w aspekcie bezpieczeństwa przestrzeni*, „Przestrzeń i Forma” 2016, nr 26, s. 213–228.

⁴² M.P. Cozens, G. Saville, D. Hiller, *Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED): A Review and Modern Bibliography*, „Property Management” 2005, Vol. 23, Issue 5, s. 340 i n.

⁴³ K. Dukąła, K. Jurzak-Mączka, J. Mączka, *CPTED – teoria, praktyka, skuteczność*, [w:] *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni. Teoria – badania – praktyka*, red. J. Czapska, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 60.

niebędącym mieszkańcami lub wchodzeniu na obszar służący ograniczonej liczbie mieszkańców, np. parkingu, piwnicy itp.”⁴⁴;

- 4) zarządzanie i konserwacja (*management and maintance*) – u podstaw tego filaru leży przekonanie, że nieład w przestrzeni sprzyja powstawaniu przestępczości. Zaniedbania stanowią dowód, że dana przestrzeń nie posiada właściwego gospodarza, czyli nikt nie sprawuje nad nią kontroli. Kontynuacją myśli Jeffery’ego są tezy głoszone przez George’a L. Kellinga oraz Jamesa Q. Wilsona, autorów koncepcji „wybitych szyb”⁴⁵. Zdaniem badaczy zaśmiecenie i degradacja przestrzeni sprzyjają dalszej dewastacji. W konsekwencji nie jest ona atrakcyjna dla standardowych użytkowników i staje się opustoszała, co tworzy dobre warunki do prowadzenia działalności przestępczej. Proces ten autorzy określili jako „spirale degradacji”. Twierdzili oni, że należy podejmować działania mające na celu utrzymanie przestrzeni w dobrym stanie – metaforycznie określając je jako wstawianie wybitych szyb i dokładanie ich „zakitowanie”⁴⁶;
- 5) wsparcie użytkownika (*support activities*) – ostatni z filarów oznacza konieczność kształtowania przestrzeni w taki sposób, aby wyjaśnić użytkownikom jak należy z niej korzystać. Wsparcia użytkownika można dokonać zwłaszcza poprzez wyposażenie przestrzeni w odpowiednie znaki i symbole.

Należy zauważyć, że koncepcja Jeffery’ego nie wskazywała konkretnych wytycznych w zakresie kształtowania przestrzeni, stanowiła raczej zbiór wskazówek i dobrych praktyk urbanistycznych, które powinny być realizowane w odniesieniu do konkretnego terytorium. Ponadto główną uwagę w CPTED poświęca się kształtowaniu przestrzeni fizycznej, a nie relacjom zachodzącym między jej użytkownikami, które tworzą przestrzeń publiczną. Późniejsze ewaluacje programów rewitalizacyjnych, w których zastosowano strategię CPTED potwierdziły, że nieuwzględnienie więzi kształtujących się między użytkownikami przestrzeni to poważny niedostatek. Jak dowodził Travis Hirschi, bezpieczeństwo w obrębie społeczności lokalnej może zostać zapewnione wówczas, gdy występują w niej pożądane wzorce zachowań oraz reguły życia społecznego stanowiące podstawę trwałości tej społeczności. Zaproponował on następujące elementy kształtujące więzi między mieszkańcami:

- przywiązanie – związek emocjonalny człowieka związany z najbliższym otoczeniem;
- zaangażowanie – uczestnictwo w życiu wspólnoty lokalnej;
- zaabsorbowanie – poświęcanie czasu na utrzymanie więzi społecznych;
- przekonanie – przyznanie słuszności regułom panującym w społeczności i gotowość do podporządkowania się im⁴⁷.

Hirschi przekonywał, że osłabienie jednego z tych elementów powoduje, że poczucie tożsamości wspólnoty lokalnej i jej zdolność do utrzymywania

⁴⁴ R. Głowacki, K. Łojek, E. Ostrowska, A. Tyburska, A. Urban, *CPTED jako strategia zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, Wyższa Szkoła Policji – Wydawnictwo Archidiecezji Lubelskiej Gaudium, Szczytno–Lublin 2010, s. 33.

⁴⁵ G.L. Kelling, C.M. Coles, *Wybite szyby: jak zwalczyć przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, tłum. B. Ludwiczak, „Media Rodzina”, Poznań [cop. 2000], s. 23 i n.

⁴⁶ J.Q. Wilson, G.L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety*, „The Atlantic” 1982, No. 1, s. 29–38.

⁴⁷ T. Hirschi, *Causes of Delinquency*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London 1969, s. 16–35.

bezpieczeństwa we wspólnej przestrzeni znacząco się obniża. Rozważania dotyczące relacji między istnieniem wartościowych więzi wśród ludzi a bezpieczeństwem stały się podstawą dla modyfikacji koncepcji CPTED dokonanej przez Gregory'ego Saville'a i Gerry'ego Clevelanda, twórców drugiej generacji koncepcji CPTED. Badacze zgodnie stwierdzili, że dotychczasowe metody ograniczały się jedynie do modelowania zachowania potencjalnego sprawcy, nie poświęcano jednak wystarczającej uwagi członkom lokalnych społeczności. Celem kształtowania przestrzeni w CPTED drugiej generacji jest nie tylko ograniczenie okazji przestępczych, lecz również – a może przede wszystkim – tworzenie przestrzeni przyjaznej mieszkańcom, w której mogą oni zaspokajać swoje potrzeby oraz nawiązywać kontakty społeczne i budować poczucie wspólnoty⁴⁸. Saville i Cleveland zaproponowali nowe filary CPTED będące uzupełnieniem dla postulatów Jeffery'ego. Ich koncepcja jest znana jako 4 C (od nazw filarów w języku angielskim). Zalicza się do nich:

- 1) spójność społeczną (*social cohesion*) rozumianą jako kształtowanie umiejętności społecznych wspólnot lokalnych w sposób umożliwiający im samodzielne rozwiązywanie wspólnych problemów i konfliktów oraz pobudzanie poczucia odpowiedzialności za losy wspólnoty⁴⁹;
- 2) kulturę wspólnoty (*community culture*) budowaną poprzez wspólne przeżycia oraz doświadczenia, związane m.in. z organizacją lokalnych wydarzeń kulturalnych i rozrywkowych. Przestrzeń powinna umożliwiać zaplanowane oraz spontaniczne spotkania mieszkańców;
- 3) sieć połączeń (*connectivity*) oznaczającą zdolność społeczności lokalnej do samoorganizacji oraz nawiązywania kontaktu z innymi wspólnotami i władzami miejskimi w celu rozwiązania problemów (w tym w zakresie bezpieczeństwa), które nie mogą zostać wyeliminowane przez społeczność samodzielnie;
- 4) równowagę przestrzenną (*capacity treshold*) rozumianą jako konieczność harmonizacji poszczególnych funkcji przestrzeni tak, aby żadna nie dominowała nad innymi oraz przystosowanie przestrzeni do zamierzonego sposobu jej wykorzystania.

Podsumowując, w drugiej generacji koncepcji CPTED promowane są drobne zmiany przestrzenne, które wpływają na komfort użytkowania przestrzeni przez mieszkańców miast i sprzyjają nawiązywaniu kontaktów społecznych pozwalających na wypracowanie wartości stojących u podstaw danej społeczności, w tym poczucia bezpieczeństwa. Filary zaproponowane przez Saville'a i Clevelanda dopełniają koncepcję Jeffery'ego, w której kluczowym elementem było zapewnienie nieformalnej kontroli społecznej nad wspólną przestrzenią, wpływającą na potencjalnego sprawcę przestępstwa. Główne postulaty CPTED pierwszej i drugiej generacji zostały wdrożone w wielu różnych państwach – od Stanów Zjednoczonych (np. w Chicago) i Kanadę (np. dzielnica Jane and Finch w Toronto) przez Wielką Brytanię (program Zabezpieczenie przez Projekt – *Secured by Design*) po Niderlandy (rewitalizacja zespołu mieszkaniowego Bijlmermeer w Amsterdamie). O ich skuteczności świadczy zredukowanie przestępczości oraz strachu przed nią wśród

⁴⁸ Por. G. Saville, G. Cleveland, *Introduction to 2nd Generation to CPTED: Part 1*, „CPTED Perspective” 2003, Vol. 6, s. 7–9.

⁴⁹ D. Fisher, *Second Generation CPTED*, „Crime Prevention Fact Sheet Series” 2009, Vol. 2, s. 2.

członków społeczności lokalnych oraz stworzenie warunków do rozwoju więzi społecznych między mieszkańcami dzielnic objętych programami rewitalizacyjnymi.

Podsumowanie

Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych to kompleksowy proces wyrowadzania ze stanu kryzysowego wybranych przestrzeni miejskich charakteryzujących się dużym natężeniem problemów społecznych oraz negatywnych zjawisk o charakterze przestrzenno-technicznym, społeczno-gospodarczym, infrastrukturalnym i środowiskowym. Podejmowane działania służą nie tylko zapobieganiu dalszej degradacji, lecz również przywróceniu nowego życia zabytkowym budynkom i przestrzeniom oraz nadaniu im funkcji, które pozwolą niwelować problemy istniejące na danym obszarze. Dotychczasowa praktyka działań rewitalizacyjnych w Europie wskazuje, że szczególną uwagę poświęca się kwestiom społecznym, takim jak: niedostateczne warunki mieszkaniowe, ubóstwo i bezrobocie czy brak przedsiębiorczości. W mniejszym stopniu przedsięwzięcia rewitalizacyjne koncentrują się na kwestii bezpieczeństwa publicznego.

Poddane analizie główne założenia teorii z zakresu zapobiegania przestępczości przez projekt przestrzenny (zarówno dorobek Jacobs, jak i teoria CPTED pierwszej i drugiej generacji) stanowią zestaw wskazówek i dobrych praktyk związanych z kształtowaniem przestrzeni w taki sposób, aby wzmacniać bezpieczeństwo publiczne w miastach. Zapewnienie warunków do: naturalnej obserwacji, wyodrębnienia terytorialnego, kontroli dostępu, zarządzania i konserwacji, wsparcia użytkownika oraz działania na rzecz zachowania spójności społecznej, to kluczowe elementy sprzyjające wzrostowi bezpieczeństwa publicznego. Wskazówki te mogą zostać potraktowane jako wytyczne projektowe przy prowadzeniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych w miastach, zwłaszcza jeżeli dotyczą one przestrzeni publicznych – placów, skwerów, parków i zieleńców. Również postulowana przez Jacobs konieczność zachowania wiekowych budynków oraz potrzeba utrzymywania przestrzeni w dobrym stanie (teoria wybitych szyb) stanowią przesłanki świadczące o bezpośrednim związku prezentowanych koncepcji z rewitalizacją. Tym samym zweryfikowana zostaje hipoteza mówiąca o tym, że w ramach rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich możliwe jest takie projektowanie przestrzeni, które wpływa na zachowanie potencjalnego sprawcy przestępstwa oraz wzmacnia poczucie bezpieczeństwa członków lokalnej społeczności, a w konsekwencji przyczynia się do wzrostu poziomu bezpieczeństwa publicznego w miastach.

Należy również zauważyć, że omówione teorie, w szczególności społeczne oraz CPTED drugiej generacji, znacząco wykraczają poza zapobieganie przestępczości w środowisku miejskim poprzez projektowanie rozwiązań przestrzennych. Ich twórcy dostrzegają potrzebę kształtowania przestrzeni sprzyjającej poprawie jakości życia mieszkańców miast, umożliwiającej im realizację potrzeb oraz nawiązywanie pozytywnych więzi między członkami lokalnej społeczności, będących podstawą poczucia wspólnoty, które sprzyja przeciwdziałaniu nie tylko przestępczości, lecz również innych problemów społecznych.

Bibliografia

- Bałandynowicz A., *Zapobieganie przestępczości: studium prawno-porównawcze z zakresu polityki kryminalnej*, Zakład Poligraficzny „Primum”, Warszawa 1998.
- Boryczka E., *Rewitalizacja miast*, [w:] *Eko Miasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. Z. Przygodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Ciesiołka P., *Rewitalizacja w polityce rozwoju kraju*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2017, nr 39.
- Colquhoun I., *Design Out Crime: Creating Safe and Sustainable Communities*, Architectural Press, Amsterdam–Boston–London 2004.
- Cozens P.M., Saville G., Hiller D., *Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED): A Review and Modern Bibliography*, „Property Management” 2005, Vol. 23, Issue 5.
- Czekaj K., *Socjologia szkoły chicagowskiej i jej recepcja w Polsce*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego, Katowice 2007.
- Desrochers P., *The Death and Life of a Reluctant Urban Icon*, „Journal of Libertarian Studies” 2007, Vol. 21, No. 3.
- Dukała K., Jurzak-Mączka K., Mączka J., *CPTED – teoria, praktyka, skuteczność*, [w:] *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni. Teoria – badania – praktyka*, red. J. Czapska, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
- Felson M., Clarke R.V., *Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention*, ASU Center for Problem-Oriented Policing, <http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/thief.pdf> [dostęp: 24.04.2020].
- Fisher D., *Second Generation CPTED*, „Crime Prevention Fact Sheet Series” 2009, Vol. 2.
- Głowacki R., Łojek K., Ostrowska E., Tyburska A., Urban A., *CPTED jako strategia zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, Wyższa Szkoła Policji – Wydawnictwo Archidiecezji Lubelskiej Gaudium, Szczytno–Lublin 2010.
- Goist P.D., *City and „Community”: The Urban Theory of Robert Park*, „American Quarterly” 1971, Vol. 23, No. 1.
- Graham W., *Miasta wyśnione: siedem wizji urbanistycznych, które kształtują nasz świat*, tłum. A. Sak, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2016.
- Gutowski B., *Przestrzeń marzycieli: Miasto jako projekt utopijny*, Warszawa 2006, http://www.miastoidealne.sztuka.edu.pl/filozofia_miasta_miasto_jako_projekt_utopijny.pdf [dostęp: 24.04.2020].
- Hirschi T., *Causes of Delinquency*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London 1969.
- Hospers G.-J., *Jane Jacobs: Her Life and Work*, „European Planning Studies” 2006, Vol. 14, No. 6.
- Jacobs J., *Downtown is for People*, [w:] *The Exploding Metropolis: A Study of the Assault in Urbanism and how Our Cities Can Resist it*, eds. Editors of Fortune, Doubleday and Company, Garden City 1958.
- Jacobs J., *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, New York [cop. 1961].
- Jeffery C.R., *Crime Prevention Through Environmental Design*, SAGE, Beverly Hills 1971.
- Kelling G.L., Coles C.M., *Wybite szyby: jak zwalczyć przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, tłum. B. Ludwiczak, „Media Rodzina”, Poznań [cop. 2000].

- Kopeć M., *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Kowalczyk J., *Bezpieczeństwo przestrzeni współczesnych miast. Przykład Wielkiej Brytanii*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2020.
- Krzysztofik S., Ślebocka M., Tylman A., *Revitalisation as a Process of Restoring the Identity of a Place through Protection of its Cultural Heritage. A Case Study of the City of Łódź*, „Studia Miejskie” 2017, t. 26.
- Laurence P.L., *The Death and Life of Urban Design: Jane Jacobs, the Rockefeller Foundation, and the New Research in Urbanism, 1955–1965*, „Journal of Urban Design” 2006, Vol. 11, Issue 2.
- Lis A., Weber-Siwińska M., Ziemiańska M., *Metoda oceny i weryfikacji doboru roślin w aspekcie bezpieczeństwa przestrzeni*, „Przestrzeń i Forma” 2016, nr 26.
- Lisowska A., Ochmański A., *Rewitalizacja a rozwój społeczno-gospodarczy miast (wybrane przykłady)*, „Studia Miejskie” 2016, t. 23.
- Maciejewska A., Turek A., *Rewitalizacja obszarów zurbanizowanych i poprzemysłowych jako kierunek zrównoważonego rozwoju miast*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2011, t. 142.
- Marczuk K.P., *Chicago. Społeczno-przestrzenne uwarunkowania bezpieczeństwa wielkich miast: Studium przypadku Chicago*, „Policja: Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2013, nr 1.
- National Advisory Commission on Civil Disorders, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, National Institute of Justice, Washington DC 1968.
- Newman O., *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, Macmillan, New York 1972.
- Parnaby P., *Crime Prevention Through Environmental Design: Discourses of Risk, Social Control and a Neo-liberal Context*, „Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice” 2006, Vol. 48, Issue 1.
- Parysek J., *Rewitalizacja miast w Polsce: wczoraj, dziś i być może jutro*, „Studia Miejskie” 2015, t. 17.
- Perrone C., *‘Downtown is for People’: The Street-level approach in Jane Jacobs’ Legacy and its Resonance in the Planning Debate within the Complexity Theory of Cities*, „Cities” 2019, Vol. 91.
- Robinson M.B., *The Theoretical Development of CPTED: 25 Years of Responses to C. Ray Jeffery*, [w:] *The Criminology and Criminal Law*, eds. W.S. Laufer, F. Adler, Transaction Publishers, New Brunswick 1996.
- Saville G., Cleveland G., *Introduction to 2nd Generation to CPTED: Part. 1*, „CPTED Perspective” 2003, Vol. 6, Issue 1.
- Scheper G.L., *A Divergence of Modernities: Jane Jacobs, Robert Moses, and the Re-Visioning of New York City*, „Community College Humanities Review” 2008, Vol. 28.
- Siegel L.J., *Introduction to criminal justice*, 12th ed., Cengage Learning, Belmont 2010.
- Skalski K., *Programy rewitalizacji w Polsce. Bilans, analiza porównawcza, perspektywy*, [w:] *Projekty i programy rewitalizacji w latach 2002–2006. Studium przypadków*, red. F. Targowska, oprac. K. Skalski, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków 2006.
- Skogan W., *Communities, Crime and Neighbourhood Organization*, „Crime and Delinquency” 1989, Vol. 35, Issue 3.

- Skolnick J.H., Bayley D.H., *Community Policing: Issues and Practices Around the World*, U.S. Department of Justice, Washington DC 1988.
- Szpakowska E., *Architektura miasta idealnego: Wprowadzenie*, „Przestrzeń i Forma” 2011, nr 16.
- Tavolari B., *Jane Jacobs: Contradictions and Tensions*, „Revista Brasileira De Estudos Urbanos e Regionais” 2019, Vol. 21, No. 1.
- Urban A., *Kształtowanie przestrzeni antyprzestępczej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Architektura” 2007, z. 45.
- van Soomeren P., *Tackling Crime and Fear of Crime Through Urban Planning and Architectural Design*, [w:] Th.D. Crowe, *Crime Prevention Through Environmental Design*, revised by L. Fennelly, 3rd ed., Elsevier, Oxford 2013.
- Wendt M., *The Importance of Death and Life of Great American Cities (1961) by Jane Jacobs to the Profession of Urban Planning*, „New Visions for Public Affairs” 2009, Vol. 1.
- Wilson J.Q., Kelling G.L., *The Police and Neighborhood Safety*, „The Atlantic” 1982, No. 1.
- Wiśniewska W., *Krajobraz miejski. Odnowa i kreacja w procesie odnowy*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2012.

Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich jako element kształtowania bezpieczeństwa publicznego

Streszczenie

Podejmowane w ramach rewitalizacji przedsięwzięcia infrastrukturalne związane z przebudową, remontami, modernizacją czy adaptacją wiekowych budowli, mają na celu przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom o charakterze społeczno-przestrzennym. Działania rewitalizacyjne są podejmowane w przestrzeni miejskiej charakteryzującej się dużym natężeniem problemów społecznych, takich jak: bezrobocie, ubóstwo, niski poziom edukacji i bezpieczeństwa, a także przestępczość. Związek między degradacją przestrzeni miejskiej a poziomem bezpieczeństwa społeczności lokalnej w miastach został dostrzeżony na początku XX w. przez badaczy szkoły chicagowskiej, znanej z próby przeniesienia orientacji ekologicznej na grunt badań społecznych. Rozwinięciem dorobku tej szkoły były badania prowadzone od lat 60. w Stanach Zjednoczonych oraz Kanadzie. Rozczarowanie ograniczoną możliwością oddziaływania na potencjalnych sprawców oraz niską skutecznością resocjalizacji skłoniło badaczy do skoncentrowania uwagi na innych teoriach skupiających się na zapobieganiu przestępczości w miastach, w tym na uwarunkowaniach przestrzennych. Powstałe ujęcia teoretyczne stanowiły zbiór postulatów dotyczących tego, w jaki sposób należy kształtować przestrzeń miejską, aby sprzyjała ona redukcji przestępczości oraz stanowiła czynnik wzmacniający poczucie bezpieczeństwa lokalnej społeczności. Celem artykułu jest analiza głównych postulatów sformułowanych przez amerykańskich i kanadyjskich kryminologów i urbanistów, dotyczących przestrzennych aspektów bezpieczeństwa w miastach, a także próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy podczas prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych na zdegradowanych obszarach miejskich możliwe jest zastosowanie tych postulatów w celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom o charakterze społeczno-przestrzennym.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, obszar zdegradowany, bezpieczeństwo przestrzeni, bezpieczeństwo publiczne, zapobieganie przestępczości, miejska społeczność lokalna

The recovery of deprived urban areas as an element of shaping public security

Abstract

Infrastructural projects undertaken as part of recovery schemes – including reconstruction, renovation, modernisation, and adaptation of old buildings – are aimed at counteracting negative socio-spatial phenomena. This is due to the fact that urban recovery initiatives are conducted in places epitomised by a large concentration of social problems, including unemployment, poverty, poor education, as well as crime, and low levels of safety and security. The connection between degradation of urban space and the level of security in local urban communities was noticed at the beginning of the twentieth century by researchers from the Chicago School, known for their efforts to transfer ecological orientation into social sciences. The social accomplishments of the Chicago School were further developed in the 1960s in the US and Canada. The disappointment with limited ability to influence potential criminals and the low success rate of rehabilitation schemes pushed researchers to focus on other theories pertaining to crime prevention in cities, and to focus more on spatial conditions. The emerging theoretical approaches constituted a set of postulates regarding the ways in which urban space ought to be shaped in order to effectively reduce crime rates and strengthen the sense of security in local communities. The aim of this paper is to analyse the leading urban space security postulates formulated by American and Canadian criminologists and urbanists, and to attempt to provide a sensible answer to the question of whether it is possible to use these postulates for recovery projects in disadvantaged urban areas in order to counteract negative socio-spatial phenomena.

Key words: recovery, disadvantaged area, space security, public security, crime prevention, urban local community

Wiederaufbau der sanierungsbedürftigten städtischen Gebiete als Element der Gestaltung der öffentlichen Sicherheit

Zusammenfassung

Die im Rahmen des Wiederaufbaus vorgenommenen mit dem Umbau, Renovierungen, Modernisierung oder Anpassung der alten Gebäude verbundenen Infrastrukturvorhaben haben zum Ziel, die negativen sozialräumlichen Erscheinungen zu verhindern. Die Revitalisierungsaktivitäten werden in den städtischen Gebieten vorgenommen, welche durch die hohe Intensität der sozialen Probleme, wie: Arbeitslosigkeit, Armut, niedriges Bildungs- und Sicherheitsniveau, als auch die Kriminalität gekennzeichnet sind. Der Zusammenhang zwischen der Zerstörung der städtischen Gebiete und des Sicherheitsniveaus der lokalen Bevölkerung in den Städten wurde am Anfang des XX. Jahrhunderts von den Forschern der Chicagoer Schule bemerkt. Die Schule war dafür berühmt, dass sie die ökologische Orientierung auf die sozialen Forschungen zu übertragen versuchte. Die Entwicklung der Errungenschaften dieser Schule waren die seit den 60. Jahren in den Vereinigten Staaten und in Kanada geführten Untersuchungen. Enttäuschung über die eingeschränkte Möglichkeit der Auswirkung auf die potenziellen Täter und geringe Wirksamkeit der Resozialisierung veranlasste die Forscher den Schwerpunkt auf andere Theorien über die Kriminalprävention in den Städten, darin auf die räumlichen Gegebenheiten zu legen. Die entstandenen

teoretischen Ansätze waren eine Sammlung von Forderungen dazu, auf welche Weise der städtische Raum gestaltet werden soll, damit er der Verringerung der Kriminalität beiträgt und zum Faktor wird, der das Gefühl der Sicherheit der Bevölkerung verstärkt. Das Ziel des Artikels ist die Analyse der elementaren, von den amerikanischen und kanadischen Kriminologen und Stadtplanern formulierten Forderungen zu den räumlichen Aspekten der Sicherheit in den Städten, als auch der Versuch die Antwort auf die Frage, ob es während der auf den zerstörten städtischen Gebieten geführten Wiederaufbauarbeiten möglich ist, diese Forderungen zum Ziel der Bekämpfung der negativen sozialräumlichen Erscheinungen zu verwenden.

Schlüsselwörter: Wiederaufbau, zerstörtes Gebiet, Raumsicherheit, öffentliche Sicherheit, Kriminalprävention, lokale städtische Gemeinschaft

Ревитализация деградированных городских районов как элемент формирования общественной безопасности Резюме

Реализуемые в рамках ревитализации инфраструктурные проекты, связанные с реконструкцией, ремонтом, модернизацией или адаптацией старых зданий, направлены на противодействие негативным явлениям социально-пространственного характера. Действия направленные на воссоздание и оживление городского пространства проводятся в районах, характеризующихся высокой интенсивностью социальных проблем, таких как – безработица, бедность, низкий уровень образования и безопасности, преступность. Связь между деградацией городского пространства и уровнем безопасности местного сообщества в городах была замечена еще в начале XX века исследователями чикагской школы, известной своими попытками перенести экологическую ориентацию в область социальных исследований. Достижения этой школы были расширены исследованиями, проводимыми в 60-е гг. в США и Канаде. Разочарование ограниченными возможностями воздействия на потенциальных правонарушителей и низкой эффективностью социальной реабилитации, вынудило исследователей сосредоточить свое внимание на других теориях, направленных на предупреждение преступности в городах, в том числе учитывающих пространственные условия. Полученные теоретические решения представляют собой набор постулатов о том, как необходимо формировать городское пространство, чтобы оно способствовало снижению преступности и способствовало укреплению чувства безопасности местного сообщества. В статье проведен анализ основных постулатов, сформулированных американскими и канадскими криминалистами и градостроителями, касающимися пространственных аспектов безопасности в городах, а также дана попытка дать ответ на вопрос: можно ли при реализации проектов регенерации деградированных городских районов, применить эти постулаты в целях противодействия негативным явлениям социально-пространственного характера.

Ключевые слова: ревитализация, деградированная территория, безопасность пространства, общественная безопасность, профилактика преступности, городское местное сообщество



Dominika Marciniak

doktorantka, Politechnika Śląska
ORCID: 0000-0002-5499-0754

Podstawowe problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego

Wprowadzenie

Sytuacje kryzysowe zdarzają się coraz częściej, a ich następstwa stają się coraz bardziej dotkliwe. Analizy statystyczne wskazują, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat czterokrotnie wzrosła liczba zagrożeń naturalnych na świecie, a w wyniku rozwoju cywilizacyjnego prawdopodobnie wzrośnie ona jeszcze pięciokrotnie w ciągu następnych 50 lat. Dlatego znaczenia nabiera zarządzanie kryzysowe, które łączy wiele niezależnych podmiotów w sieci współpracy. Między tymi podmiotami występują przepływy, m.in. ludzi, rzeczy, informacji¹. Wobec tego niezbędne jest wykorzystanie logistyki w zarządzaniu kryzysowym.

Niewiele jest ekonomicznie uzasadnionych badań nad optymalizacją procesów logistycznych w zarządzaniu kryzysowym, dlatego zasadnym wydaje się podjęcie próby identyfikacji podstawowych problemów, wpływających na logistyczne uwarunkowania tego zarządzania. Cel ten został zrealizowany dzięki analizie literatury oraz badaniom empirycznym.

Dostępne badania na temat zarządzania kryzysowego mają silną orientację socjologiczną i nie uwzględniają perspektyw ekonomiczno-technicznych². Ponadto problematyka z nim związana skupia się na perspektywie podziału zadań, w którym

¹ K. Sienkiewicz-Małjurek, *Specyfika łańcucha dostaw w procesie zarządzania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2014, z. 70, s. 427, 430.

² *Ibidem*, s. 430.

brakuje podejścia logistycznego. W Polsce temat logistyki humanitarnej szeroko omawiają m.in.: Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek, Eugeniusz Nowak, Tadeusz Pokusa, Andrzej Szymonik, Jacek Szoftysek, Krzysztof Ficoń, Jakub Mateusz Marcinkowski czy Tomasz Smal³. Natomiast na arenie międzynarodowej dyskusję na ten temat podjęli np.: Alessandra Cozzolino wraz z Silvią Rosi i Alessio Confortim, Luk N. Van Wassenhove, Michael McGuire, Peter Murphy i Peter Dunn, Anisya S. Thomas i Laura R. Kopczak, Naim Kapucu i Yosuf Ustun, Lijo John, Anbanandam Ramesh i Rajagopalan Sridharan, Kirstin Scholten, Pamela Sharkey Scott i Brian Fynes oraz Gyöngyi Kovacs i Karen M. Spens⁴.

Logistyka humanitarna nazywana jest również logistyką: kryzysową, w sytuacjach kryzysowych lub katastrof. Jest to najmłodsza dziedzina logistyki, która stanowi sumę działań prowadzonych przez organy kierowania, a także podmioty wykonawcze, które wykonują zadania logistyczne, w tym medyczne⁵.

Zasadność logistyki w zarządzaniu kryzysowym

Głównym zadaniem logistyki w sytuacjach kryzysowych jest jak najszybsze dotarcie z pomocą do osób poszkodowanych oraz zapewnienie im warunków do przetrwania

³ Zob.: *eadem*, *Uwarunkowania i bariery w logistycznym wymiarze zarządzania kryzysowego*, „Logistyka” 2012, nr 6, s. 5–8; E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, wyd. 2, AON, Warszawa 2009; T. Pokusa, *Logistyka humanitarna – podstawy teoretyczne i wstępna ocena implementacji*, [w]: *Nauka w służbie wartości. Księga jubileuszowa Profesora Mariana Duczmala*, red. nauk. T. Pokusa, W. Potwora, J. Kaczmarek, Wydawnictwa Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Opole 2009, s. 324–341; A. Szymonik, *Zarządzanie logistyką w sytuacjach kryzysowych*, „Logistyka” 2011, nr 4, s. 952–961; J. Szoftysek, *Typologia obszarów stosowania logistyki – propozycja rozwiązania*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2010, nr 8, s. 2–6; K. Ficoń, *Trzy logistyki: wojskowa, kryzysowa, rynkowa*, BEL Studio, Warszawa 2015; J.M. Marcinkowski, *Logistyka humanitarna i pomoc rozwojowa a skutki katastrof na przykładzie Sudanu Południowego*, „Logistyka” 2017, nr 2, s. 46–54; T. Smal, *Zabezpieczenie logistyczne operacji kryzysowej na przykładzie powodzi*, „Logistyka” 2014, nr 3, s. 5801–5814.

⁴ Zob.: A. Cozzolino, S. Rosi, A. Conforti, *Agile and lean principles in the humanitarian supply chain*, „Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management” 2012, Vol. 2, No. 1, s. 16–33; L.N. Van Wassenhove, *Blackett Memorial Lecture. Humanitarian aid logistics: supply chain management in high gear*, „Journal of the Operational Research Society” 2006, Vol. 57, s. 475–489; M. McGuire, *Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It*, „Public Administration Review” 2006, Vol. 66, s. 33–43; P. Murphy, P. Dunn, *Senior leadership in times of crisis*, „Noetic Notes” 2012, Vol. 3, Issue 1; A.S. Thomas, L.R. Kopczak, *From logistics to supply chain management: the path forward in the humanitarian sector*, Fritz Institute 2005, <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/FromLogisticsto.Pdf> [dostęp: 2.03.2020]; N. Kapucu, Y. Ustun, *Collaborative Crisis Management and Leadership in the Public Sector*, „International Journal of Public Administration” 2017, Vol. 41, Issue 7, s. 548–561; L. John, A. Ramesh, R. Sridharan, *Humanitarian supply chain management: a critical review*, „International Journal Services and Operations Management” 2012, Vol. 13, No. 4, s. 498–524; K. Scholten, P. Sharkey Scott, B. Fynes, *(Le)agility in humanitarian aid (NGO) supply chain*, „International Journal of Physical Distribution & Logistics Management” 2010, Vol. 40, Issue 8/9, s. 626–635; G. Kovács, K.M. Spens, *Humanitarian Logistics in Disaster Relief Operations*, „International Journal of Physical Distribution & Logistics Management” 2007, Vol. 37, No. 2, s. 99–114.

⁵ E. Nowak, *op. cit.*, s. 11.

tej sytuacji⁶. Jeśli weźmiemy pod uwagę szerszy kontekst, jedną z głównych funkcji logistyki jest wspieranie społeczności w procesach tworzenia własnej infrastruktury oraz umożliwienie im prowadzenia samopomocy.

Logistyka to również narzędzie usprawniające prowadzenie akcji humanitarnych, bowiem działania logistyczne odpowiadają za efektywność pomocy i stanowią jeden z zasadniczych elementów akcji pomocowych. Logistyka jest jednak niezwykle kosztowna, ponieważ 80% całkowitego budżetu podczas takich akcji przeznaczane jest na zarządzanie łańcuchem dostaw⁷.

Zarządzanie łańcuchem dostaw stanowi kluczowe zagadnienie zarządzania kryzysowego, ponieważ skuteczność, wydajność i szybkość łańcucha gwarantuje pomoc ofiarom i zapewnienie im schronienia oraz zaopatrzenie poszkodowanych w żywność, wodę, lekarstwa i urządzenia sanitarne⁸. Rosnąca liczba klęsk żywiołowych i ich konsekwencje wywierają presję na organizacje humanitarne, które zobligowane są do dostarczania pomocy humanitarnej w odpowiedni i opłacalny sposób⁹.

Wobec takich wyzwań John z zespołem wskazują, że funkcjonowanie humanitarnego łańcucha dostaw polega na zapewnieniu pomocy humanitarnej w sposób spójny i skuteczny, poprzez systematyczne stosowanie instrumentów, tj.¹⁰: planowanie strategiczne, gromadzenie danych i zarządzanie informacjami, mobilizowanie zasobów i zapewnienie rozliczalności, koordynowanie funkcjonalnego podziału pracy w terenie, negocjacje polityczne i zapewnianie przywództwa.

Bariery w logistycznym wymiarze zarządzania kryzysowego – ujęcie literaturowe

Zarządzanie humanitarnym łańcuchem dostaw odbywa się w bardzo złożonych i zmiennych warunkach. Pojawiające się informacje są niepewne, często brakuje wielu niezbędnych danych do zaplanowania i wykonania operacji logistycznych¹¹. Dodatkowo parametry łańcucha dostaw w zarządzaniu kryzysowym są trudne do ustalenia, gdyż przebieg każdego zagrożenia jest indywidualny, wymaga zaangażowania w każdym przypadku innych zasobów, w różnym zakresie i ilości, a co więcej łańcuchy te należy na bieżąco dostosowywać do pojawiających się okoliczności¹².

⁶ J. Szymczyk, *Zabezpieczenie logistyczne jednostek ratowniczych w długotrwałych akcjach*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2017, nr 2(22), s. 195–217.

⁷ J. Szołtysek, *op. cit.*; M.S.M Daud, M.Z.S.M. Hussein, M.E. Nasir, R. Abdullah, R. Kassim, M.S. Suliman, M.R. Saludin, *Humanitarian Logistics and Its Challenges: The Literature Review*, „International Journal of Supply Chain Management” 2016, Vol. 5, No. 3, s. 108; R.M. Tomasini, L.N. Van Wassenhove, *From Preparedness to Partnerships: Case Study Research on Humanitarian Logistics*, „International Transactions in Operational Research” 2009, Vol. 16, Issue 5, s. 549–559; L.N. Van Wassenhove, *op. cit.*

⁸ A.S. Thomas, L.R. Kopczak, *op. cit.*, s. 2.

⁹ H. Abidi, S. De Leeuw, M. Klump, *Humanitarian supply chain performance management: a systematic literature review*, „Supply Chain Management” 2014, Vol. 19, No. 5/6, s. 593.

¹⁰ L. John, A. Ramesh, R. Sridharan, *op. cit.*, s. 503.

¹¹ C.F. Agostinho, *Humanitarian Logistics: How to help even more?*, „IFAC Proceedings Volumes” 2013, Vol. 46, Issue 24, s. 208.

¹² K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Specyfika łańcucha...*, *op. cit.*, s. 433–434.

Humanitarne łańcuchy dostaw cechują się nieprzewidywalnym popytem, który trudno oszacować jedynie na podstawie analizy cech katastrofy, a zapasy planuje się na podstawie doświadczenia i analizy prawdopodobieństwa¹³. Istotny wpływ na prowadzenie działań mają również: zagrożony obszar, poziom urbanizacji, czy też skala zniszczonej infrastruktury¹⁴.

Ponadto wśród podmiotów uczestniczących w realizacji działań logistycznych w zarządzaniu kryzysowym występuje duża wymiana pracowników. Jak wskazuje Wojciech Duczmal rotacja w działach logistyki w organizacjach humanitarnych wynosi aż 80%¹⁵, problemy z zasobami osobowymi występują w całym łańcuchu dostaw. Badania przeprowadzone przez Sienkiewicz-Małyjurek potwierdzają, że niski stan osobowy i częsta wymiana kadrowa to główne mankamenty z którymi należy się zmierzyć¹⁶.

Dodatkowo w organizacjach humanitarnych nie ma miejsca na naukę instytucjonalną, analizę i ocenę działań. Po zakończonej akcji pomocowej zasoby osobowe kierowane są do następnych zadań, co uniemożliwia wyciągnięcie wniosków, a także poprawę lub utrwalenie dobrych praktyk. Zdaniem Louise K. Comfort rozpoznanie i poprawianie błędów jest niezwykle ważne¹⁷. Tylko po omówieniu akcji pomocowej można wskazać mocne i słabe strony danych działań, przygotować rekomendacje i wdrożyć ewentualne zmiany.

Kolejnym poważnym problemem jest brak środków finansowych na: utrzymanie jednostek interwencyjno-ratowniczych, zakup sprzętu gaśniczego lub wyposażenia, przeglądy sprzętów, umundurowania, a także na pokrycie kosztów fałszywych alarmów¹⁸. Niskie stany osobowe i braki w wyposażeniu to codzienność podmiotów uczestniczących w pomocy humanitarnej; brakuje inwestycji i nie wprowadza się innowacji. Można zaobserwować, że często rola humanitarnego łańcucha dostaw jest w ogóle nierozpoznana w organizacjach uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym. Nawet jeśli zarządzanie „łańcuchem dostaw dla życia” jest realizowane w tych podmiotach, to rzadko jest on zintegrowany z systemem działania organizacji¹⁹.

Wyzwaniem w humanitarnych łańcuchach dostaw są także słabo rozwinięte sieci współpracy międzyorganizacyjnej, w tym międzyrządowej²⁰. Podmioty uczestniczące w akcjach pomocowych funkcjonują niezależnie, co w znacznym stopniu

¹³ T. Pokusa, W. Grzybowski, *Logistyka humanitarna – istota, warunki skuteczności i zastosowanie w sferze współpracy cywilno-wojskowej cz. 3: Koncepcje i strategie logistyczne*, „Logistyka” 2010, nr 4, s. 20–22.

¹⁴ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Uwarunkowania i bariery...*, *op. cit.*

¹⁵ W. Duczmal, *Logistyka humanitarna w świetle literatury angielskojęzycznej*, [w:] *Logistyka humanitarna i zarządzanie kryzysowe; wybrane problemy*, red. nauk. T. Pokusa, M. Duczmal, Wydawnictwa Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Opole 2009, s. 122.

¹⁶ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Uwarunkowania i bariery...*, *op. cit.*, s. 7.

¹⁷ L.K. Comfort, *Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control*, „Public Administration Review” 2007, Vol. 67, Issue s1, s. 189–197.

¹⁸ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Uwarunkowania i bariery...*, *op. cit.*, s. 7.

¹⁹ C.W. Kamau, *Humanitarian supply chain management in Kenya*, Master’s Thesis, Business University of Nairobi, December 2013, s. 43.

²⁰ C. Silvia, M. McGuire, *Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors*, „The Leadership Quarterly” 2010, Vol. 21, Issue 2, s. 264–277.

utrudnia komunikację oraz koordynację działań. Warto zwrócić uwagę również na fakt słabego przywództwa na szczeblach jednostek samorządów terytorialnych. Brak lidera, który ma wiedzę z zakresu zarządzania kryzysowego to poważny problem. McGuire wskazuje, że osoba odpowiedzialna za zarządzanie kryzysowe w samorządzie powinna posiadać właściwe kwalifikacje i predyspozycje oraz postrzegać zagrożenia jako poważne, a nie je bagatelizować²¹.

Dodatkowym problemem jest brak obowiązku tworzenia gminnych centrów zarządzania kryzysowego (jest to wybór fakultatywny), w związku z czym nie są zapewnione całodobowe dyżury, co uniemożliwia przepływ informacji, a zatem sprawną reakcję i adekwatne działania. Ponadto środki finansowe samorządów lokalnych są bardzo ograniczone, a ich władze rezygnują często z utworzenia działu odpowiedzialnego za sprawy zarządzania kryzysowego i umieszczają takie komórki np. w działach promocji gminy czy powiatu²².

Zgodnie z wynikami badań Najwyższej Izby Kontroli brak przepisów określających kompetencje osób zatrudnionych w strukturach centrów zarządzania kryzysowego, skutkuje słabym przygotowaniem merytorycznym pracowników, w szczególności szczebla powiatowego i gminnego. Wieloletnie zaniedbania przejawiają się m.in. lekceważeniem znaczenia przygotowania planów, procedur i struktur na wypadek wystąpienia zagrożeń²³.

Opisane bariery w logistycznym wymiarze zarządzania kryzysowego zostały uwzględnione w badaniach empirycznych.

Bariery w logistycznym wymiarze zarządzania kryzysowego – badania własne

Celem przeprowadzonych badań była identyfikacja podstawowych problemów wpływających na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego. Uszczegóławiają go następujące pytania badawcze:

1. Jakie problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego występują w badanych organizacjach?
2. Czy badane organizacje posiadają standardowe procedury operacyjne związane z dostarczaniem pomocy humanitarnej osobom poszkodowanym w wyniku wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych?
3. Czy w badanych organizacjach istnieją rozwiązania pozwalające na szybkie pozyskanie podstawowych środków pomocy humanitarnej w czasie wystąpienia zagrożenia lub sytuacji kryzysowej?
4. Czy w badanych organizacjach jest miejsce na zorganizowanie magazynu, w którym będą przechowywane zasoby i środki pomocy osobom poszkodowanym w czasie sytuacji kryzysowej?

²¹ M. McGuire, *op. cit.*

²² Najwyższa Izba Kontroli, *Ochrona Ludności w ramach Zarządzania Kryzysowego i Obrony Cywilnej. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2018, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18895,vp,21498.pdf> [dostęp: 2.03.2020].

²³ *Ibidem.*

Badanie przeprowadzono na przełomie 2019 i 2020 r. za pomocą metody sondażu diagnostycznego, techniką ankietową PAPI (*Papier and Pencil Interview*) oraz CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*). Wykorzystana w ankiecie 7-stopniowa skala Likerta, pozwalająca na pozyskanie informacji liczbowej oraz stwierdzenie, które odpowiedzi w badanej grupie ankietowanych były wybierane najczęściej, umożliwiła respondentom określenie stopnia w jakim zgadzają lub nie zgadzają się oni z daną kwestią: zdecydowanie nie (1), nie (2), raczej nie (3), nie mam zdania (4), raczej tak (5), tak (6), zdecydowanie tak (7).

Dane gromadzono wśród organizacji realizujących działania z zakresu zarządzania kryzysowego: Państwowej Straży Pożarnej (68,35%), Wydziałów i Centrów Zarządzania Kryzysowego Wojewódzkich Urzędów Miast (22,78%), Wojewódzkich Komend Policji (5,08%) oraz Wojewódzkich Stacji Ratownictwa Medycznego (3,79%). Respondenci reprezentowali szczebel kierowniczy i średni, a średnia ich stażu pracy wynosiła 12 lat. Odpowiedzi udzieliło 79 osób z 50 organizacji. Podczas badania respondenci wskazali problemy i bariery wpływające na logistyczny wymiar zarządzania kryzysowego w zakresie planowania, organizowania i kontrolowania działań. W tabelach 1–6 umieszczono zdiagnozowane problemy, procentowy udział odpowiedzi oraz wybrane podstawowe parametry statystyczne: dominantę, medianę, pierwszy kwartył (Q1) i trzeci kwartył (Q3).

Tabela 1. Problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego w zakresie planowania działań oraz ogólnego stanu gotowości

Czy zgadza się Pan/Pani, że dane problemy wpływają na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego? (dane w %)								Miary położenia			
Problemy	zdecydowanie nie (1)	nie (2)	raczej nie (3)	nie mam zdania (4)	raczej tak (5)	tak (6)	zdecydowanie tak (7)	Q1	Mediana	Q3	Dominanta
Które z wymienionych problemów występują w Pana/i organizacji w zakresie planowania działań i ogólnego przygotowania w przypadku pojawienia się zagrożeń i sytuacji kryzysowych?											
Zróżnicowanie możliwych zagrożeń	5,06	15,19	11,39	10,13	18,99	30,38	8,86	3	5	6	6
Brak środków finansowych na szkolenia	2,53	17,72	27,85	15,19	22,78	8,86	5,06	3	4	5	3
Brak środków na wymianę sprzętu	2,53	16,46	31,65	11,39	18,99	13,92	5,06	3	3	5	3
Rotacja pracowników	0,00	26,58	27,85	12,66	12,66	16,46	3,80	2	3	5	3
Niski stan osobowy	1,27	17,72	18,99	12,66	21,52	22,78	5,06	3	4,5	6	6
Nieprzewidywalność	2,53	15,19	22,78	16,46	13,92	25,32	3,80	3	4	6	6
Nieefektywna współpraca pomiędzy podmiotami	2,53	30,38	31,65	12,66	13,92	7,59	1,27	2	3	4	3
Brak oceny przeprowadzonych działań	5,06	37,97	34,18	11,39	7,59	3,80	0,00	2	3	3	2
Inne, jakie?...	rozproszone prawo (1 odp.); brak jasno sprecyzowanego prawa (1 odp.)										

Źródło: opracowanie własne.

Z danych w tabeli 1 wynika, że respondenci zgodzili się ze stwierdzeniem, że w zakresie planowania działań oraz ogólnego stanu gotowości, problemem jest duże zróżnicowanie możliwych zagrożeń. Połowa respondentów udzieliła odpowiedzi o wartości równej lub wyższej 5, jednak najczęściej zgodzali się oni, że problem ten utrudnia planowanie działań (dominanta 6, „tak”).

Blisko połowa respondentów uważa, że problemem występującym w badanych organizacjach jest niski stan osobowy, a co trzeci ankietowany zwraca uwagę na rotację pracowników. Dane wskazują na 43,04% odpowiedzi pozytywnych uznających nieprzewidywalność jako problem w planowaniu działań w obszarze zarządzania kryzysowego. Ponadto 37,97% respondentów stwierdza, że brak środków finansowych na wymianę sprzętu to problem, który zmniejsza skuteczność operacji logistycznych.

Ankietowani wskazali dodatkowo, że problemem jest rozproszone prawo i brak jasno sprecyzowanych przepisów prawnych. Przepisy ujęte w jednym akcie prawnym pozwoliłyby łatwiej określać granice odpowiedzialności i pewniej egzekwować obowiązki osób odpowiedzialnych i decyzyjnych. Rozproszenie przepisów w wielu dokumentach prawnych powoduje chaos i brak precyzyjnie określonych ram zarządzania kryzysowego.

Tabela 2. Problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego w zakresie organizowania oraz realizacji procedur działania

Czy zgadza się Pan/Pani, że dane problemy wpływają na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego? (dane w %)								Miary położenia			
Problemy	zdecydowanie nie (1)	nie (2)	raczej nie (3)	nie mam zdania (4)	raczej tak (5)	tak (6)	zdecydowanie tak (7)	Q1	Mediana	Q3	Dominanta
Które z wymienionych problemów występują w Pana/i organizacji w zakresie organizowania oraz realizacji procedur działania w obszarze zarządzania kryzysowego?											
Niespójność procedur ratowniczych	5,06	30,38	21,52	8,86	15,19	16,46	2,53	2	3	5	2
Rotacja kadry	1,27	31,65	16,46	16,46	17,72	13,92	2,53	2	3	5	2
Brak środków finansowych na sprzęt podstawowy	3,80	26,58	24,05	16,46	11,39	15,19	2,53	2	3	5	2
Brak inwestycji	1,27	24,05	21,52	20,25	13,92	15,19	3,80	2	4	5	2
dynamiczny rozwój infrastruktury	2,53	20,25	25,32	26,58	13,92	8,86	2,53	3	3,5	5	3
Różnorodność zagrożeń	1,27	18,99	24,05	21,52	11,39	20,25	2,53	3	4	5	3
Brak wystarczających zasobów, sił i środków	2,53	20,25	39,24	10,13	12,66	12,66	2,53	3	3	5	3
Inne, jakie?...	brak bazy danych przestrzennych (1 odp.); rozproszone prawo (1 odp.)										

Źródło: opracowanie własne.

Stwierdzenia wymienione w tabeli 2 dotyczące organizowania oraz realizacji procedur działania nie są uznawane przez ok. połowę respondentów za

problematiczne. Jednak co trzeci ankietowany (suma odpowiedzi twierdzących) zgadza się, że w badanym obszarze występują: niespójność procedur ratowniczych, rotacja kadry, brak inwestycji związanych z modernizacją obiektów i wymianą zużytego sprzętu oraz różnorodność zagrożeń. Z kolei 29,11% osób dostrzega problemy z brakiem środków finansowych na sprzęt podstawowy, a 27,85% ankietowanych wskazuje, że generalnie brakuje wystarczających zasobów, sił i środków.

Dodatkowo respondenci konstatują, że problemem jest brak bazy danych przestrzennych oraz rozproszone prawo. W XXI w. brak takiej bazy w organizacjach ratujących ludzkie życie jest dużym problemem. Przechowywanie i analiza danych ma spory potencjał informacyjny, który właściwie wykorzystany może usprawnić działania z zakresu zarządzania kryzysowego.

Tabela 3. Problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego występujące w czasie wykonywania działań operacyjnych

Czy zgadza się Pan/Pani, że dane problemy wpływają na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego? (dane w %)								Miary położenia			
Problemy	zdecydowanie nie (1)	nie (2)	raczej nie (3)	nie mam zdania (4)	raczej tak (5)	tak (6)	zdecydowanie tak (7)	Q1	Mediana	Q3	Dominanta
Które z wymienionych problemów występują w Pana/i organizacji w czasie wykonywania działań operacyjnych, ratowniczo-gaśniczych, ewakuacji i działań pomocowych w czasie zagrożeń i sytuacji kryzysowych?											
Braki kadrowe	2,53	24,05	24,05	11,39	17,72	16,46	3,80	2	3	5	2
Rotacja pracowników	2,53	29,11	22,78	12,66	15,19	15,19	2,53	2	3	5	2
Utrudniona komunikacja i łączność pomiędzy podmiotami	2,53	27,85	18,99	7,59	18,99	22,78	1,27	2	3,5	5,25	2
Brak profesjonalnego sprzętu	5,06	30,38	35,44	11,39	11,39	6,33	0,00	2	3	4	3
Użytkowanie sprzętu na podstawie umów z podmiotami gospodarczymi	6,33	34,18	26,58	10,13	8,86	11,39	2,53	2	3	4	2
Zróźnicowanie i nieprzewidywalność zagrożeń	1,27	20,25	24,05	12,66	12,66	29,11	0,00	3	4	6	6
Inne, jakie?...	brak bazy danych przestrzennych (1 odp.); słabe wykorzystanie istniejących przepisów (1 odp.); obieg informacji (1 odp.)										

Źródło: opracowanie własne.

Dane w tabeli 3 wskazują, że 43,04% ankietowanych zgadza się, że utrudniona komunikacja i łączność z pozostałymi służbami współdziałającymi w czasie prowadzenia działań to problem wpływający na efektywność pomocy. Blisko połowa respondentów oponuje i nie zgadza się z taką opinią, a 7,59% respondentów nie ma zdania w tej kwestii. Z tabeli wynika, że 41,77% osób uznaje zróźnicowanie i nieprzewidywalność zagrożeń jako istotny problem w badanym obszarze.

Co trzeci respondent przychylił się do stwierdzenia, że problemem jest rotacja pracowników, a 37,98% osób wskazuje na występujące braki kadrowe. Ankietowani zwrócili uwagę, że oprócz wymienionych problemów barierami są również: brak bazy danych przestrzennych, słaby obieg informacji oraz nieefektywne wykorzystanie istniejących przepisów.

Tabela 4. Problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego w zakresie zapewnienia odpowiedniego czasu działania

Czy zgadza się Pan/Pani, że dane problemy wpływają na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego? (dane w %)								Miary położenia			
Problemy	zdecydowanie nie (1)	nie (2)	raczej nie (3)	nie mam zdania (4)	raczej tak (5)	tak (6)	zdecydowanie tak (7)	Q1	Mediana	Q3	Dominanta
Które z wymienionych problemów występują w Pana/i organizacji w zakresie zapewnienia odpowiedniego czasu działania w czasie zagrożeń i sytuacji kryzysowych?											
Utrudnienia w dotarciu na miejsce ze względu na zły stan techniczny infrastruktury drogowej	2,53	27,85	36,71	13,92	7,59	11,39	0,00	2	3	4	3
Utrudnienia w dotarciu z powodu zatłoczonych ulic, remontów, awarii odcinków sieci drogowej	0,00	15,19	27,85	8,86	21,52	22,78	3,80	3	4	6	3
Trudne ukształtowanie terenu	2,53	21,52	35,44	10,13	10,13	17,72	2,53	2,75	3	5	3
Awaryjność pojazdów	2,53	36,71	35,44	13,92	8,86	2,53	0,00	2	3	3	2
Uzależnienie od współpracy z innymi jednostkami	3,80	25,32	32,91	13,92	13,92	10,13	0,00	2	3	4,5	3
Ograniczone środki finansowe	3,80	25,32	29,11	10,13	12,66	17,72	1,27	2	3	5	3
Braki kadrowe	2,53	26,58	25,32	15,19	16,46	11,39	2,53	2	3	5	2
Braki w wyposażeniu (sprzęt, pojazdy)	2,53	27,85	34,18	10,13	17,72	7,59	0,00	2	3	5	3
Inne, jakie?...	brak bazy danych przestrzennych (1 odp.); rozproszone prawo (1 odp.)										

Źródło: opracowanie własne.

Z danych z tabeli 4 wynika, że niemal połowa respondentów, biorąc pod uwagę łączną sumę odpowiedzi twierdzących, uważa, że problematyczną kwestią jest ograniczenie sprawnego dotarcia na miejsce zdarzenia z powodu zatłoczonych ulic, remontów, czy awarii odcinków sieci drogowej. Prawie co trzeci ankietowany zgadza się, że środki finansowe, braki kadrowe oraz trudne ukształtowanie terenu wpływają negatywnie na czas reakcji w przypadku wystąpienia zagrożenia. Dodatkowo ankietowani wymienili, że brak bazy danych przestrzennych oraz rozproszone prawo jest barierą w zapewnieniu właściwego czasu reakcji.

Tabela 5. Problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego związane z kosztami realizacji działań

Czy zgadza się Pan/Pani, że dane problemy wpływają na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego? (dane w %)								Miary położenia			
Problemy	zdecydowanie nie (1)	nie (2)	raczej nie (3)	nie mam zdania (4)	raczej tak (5)	tak (6)	zdecydowanie tak (7)	Q1	Mediana	Q3	Dominanta
Które z wymienionych problemów związanych z kosztami realizacji działań w zarządzaniu kryzysowym występują w Pana/i organizacji?											
Brak środków finansowych na utrzymanie podległych jednostek	2,53	16,46	26,58	16,46	22,78	12,66	2,53	3	4	5	3
Wysokie koszty użytkowania sprzętu	0,00	16,46	13,92	11,39	27,85	25,32	5,06	3	5	6	5
Falszywe alarmy	1,27	24,05	31,65	16,46	15,19	7,59	3,80	2	3	5	3
Nieprzewidziane zdarzenia	1,27	12,66	36,71	11,39	15,19	13,92	8,86	3	3	5	3
Inne, jakie?...	rozproszenie zadań (1 odp.)										

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie mediany z tabeli 5 można zauważyć, że większość respondentów uważa, że wysokie koszty użytkowania sprzętu (serwisy, przeglądy, legalizacje) stanowią główny problem wpływający na koszty realizacji działań. Ponadto 37,97% ankietowanych jest zdania, że barierą jest brak środków finansowych na utrzymanie podległych jednostek. Dodatkowo podkreślają oni, że rozproszenie zadań powoduje zwiększenie kosztów realizacji działań. Wyżej opisane problemy, stwierdzone na podstawie badań własnych, potwierdzają bariery zidentyfikowane w badaniach Sienkiewicz-Małyjurek²⁴.

W tabeli 6 znajdują się informacje dotyczące pozyskiwania i przechowywania zasobów oraz posiadania standardowych procedur operacyjnych. Badania pozwoliły stwierdzić, że nie wszystkie badane organizacje posiadają standardowe procedury operacyjne związane z dostarczaniem pomocy humanitarnej osobom poszkodowanym w wyniku wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych. Na pytanie „Czy Pana/i organizacja posiada standardowe procedury operacyjne na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych”, 1/5 respondentów odpowiedziało negatywnie (odpowiedzi „zdecydowanie nie” i „raczej nie” udzieliło po 2,53% badanych oraz nie – 15,19%). Pozostali ankietowani uważają, że organizacje w których pracują posiadają standardowe procedury: odpowiedzi „zdecydowanie tak” udzieliło 15,19% osób, „tak” – 45,57%, a „raczej tak” – 13,92%. Tylko 1/20 ankietowanych nie ma zdania w tej kwestii.

Niemal połowa respondentów wskazała, że organizacje w których pracują mają możliwości pozwalające na szybkie pozyskanie podstawowych środków pomocy

²⁴ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Uwarunkowania i bariery...*, op. cit.

humanitarnej na wypadek wystąpienia zagrożenia lub sytuacji kryzysowej. Jednak 37,97% ankietowanych uważa, że pozyskanie niezbędnych zasobów może być problematyczne.

Co więcej, ponad 1/3 ankietowanych jest przekonana lub z niepewnością wskazuje, że w organizacji w której pracuje, nie ma miejsca na zorganizowanie magazynu, w którym będą przechowywane zasoby i środki pomocy osobom poszkodowanym w czasie sytuacji kryzysowej. Natomiast 54,43% respondentów uważa, że zorganizowanie takiego miejsca jest możliwe, a 1/10 osób nie ma zdania na ten temat.

Tabela 6. Zasoby oraz standardowe procedury operacyjne

Czy zgadza się Pan/Pani, że dane kwestie wpływają na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego? (dane w %)							Miary położenia			
zdecydowanie nie (1)	nie (2)	raczej nie (3)	nie mam zdania (4)	raczej tak (5)	tak (6)	zdecydowanie tak (7)	Q1	Mediana	Q3	Dominanta
1. Czy w Pana/i organizacji istnieją rozwiązania pozwalające na szybkie pozyskanie podstawowych środków pomocy humanitarnej w czasie wystąpienia zagrożenia lub sytuacji kryzysowej?										
6,33	8,86	22,78	15,19	12,66	31,65	2,53	3	4	6	6
2. Czy w Pana/i organizacji jest miejsce na zorganizowanie magazynu, w którym będą przechowywane zasoby i środki pomocy osobom poszkodowanym w czasie sytuacji kryzysowej?										
5,06	16,46	13,92	10,13	21,52	26,58	6,33	3	5	6	6
3. Czy Pana/i organizacja posiada standardowe procedury operacyjne związane z dostarczaniem pomocy humanitarnej osobom poszkodowanym w wyniku wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych?										
2,53	15,19	2,53	5,06	13,92	45,57	15,19	4	6	6	6

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Kluczową rolę w zarządzaniu kryzysowym odgrywa logistyka, która usprawnia przepływy rzeczowe, informacyjne i finansowe między autonomicznymi podmiotami, celem niesienia pomocy w jak najkrótszym czasie oraz w odpowiedzi na adekwatne potrzeby ludności poszkodowanej. Przeprowadzone badania pozwoliły wyodrębnić podstawowe problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego, którymi są:

a) w obszarze planowania:

- zróżnicowanie możliwych zagrożeń,
- niski stan osobowy oraz rotacja pracowników,
- nieprzewidywalność czasu wystąpienia zagrożenia,
- brak środków finansowych na szkolenia i wymianę sprzętu,
- rozproszone prawo oraz brak jasno sprecyzowanych przepisów prawnych;

b) w obszarze organizowania:

- niespójność procedur ratowniczych,
- rotacja kadry,

- brak inwestycji związanych z modernizacją obiektów oraz wymianą zużytego sprzętu,
 - brak środków finansowych na sprzęt podstawowy,
 - brak wystarczających zasobów, sił i środków,
 - różnorodność wystąpienia możliwych zagrożeń, jednocześnie zmienność form i metod działania,
 - brak bazy danych przestrzennych,
 - rozproszone prawo;
- c) w zakresie wykonywania działań:
- utrudniona komunikacja i łączność z pozostałymi służbami współdziałającymi w czasie prowadzenia działań,
 - rotacja pracowników i braki kadrowe,
 - zmienność, zróżnicowanie i nieprzewidywalność zagrożeń,
 - brak bazy danych przestrzennych,
 - słaby obieg informacji,
 - nieefektywne wykorzystanie istniejących przepisów;
- d) w zakresie czasu działania:
- ograniczenie sprawnego dotarcia na miejsce zdarzenia z powodu zatłoczonych ulic, remontów, awarii odcinków sieci drogowej lub trudne ukształtowanie terenu,
 - ograniczone środki finansowe,
 - braki kadrowe,
 - brak bazy danych przestrzennych,
 - rozproszone prawo;
- e) w obszarze kosztów działań:
- wysokie koszty użytkowania sprzętu (serwisy, przeglądy, legalizacje),
 - brak środków finansowych na utrzymanie podległych jednostek (umundurowania, środki na utrzymanie gotowości bojowej, doposażenia, sprzęt),
 - nieprzewidziane zdarzenia,
 - rozproszenie zadań.

Podsumowując: w procesie humanitarnym logistyka jest centralnym elementem wszelkiej działalności mobilizacyjnej. Misją logistyki w sytuacjach kryzysowych jest generowanie zasad, metod i sposobów skutecznego działania²⁵. Dlatego podejmowanie starań w zakresie usprawniania procesów logistycznych oraz potrzeba intensyfikacji badań w tym obszarze są istotnymi i aktualnymi wobec wyzwań współczesnego świata.

Bibliografia

- Abidi H., De Leeuw S., Klumpp M., *Humanitarian supply chain performance management: a systematic literature review*, „Supply Chain Management” 2014, Vol. 19, No. 5/6.
- Agostinho C.F., *Humanitarian Logistics: How to help even more?*, „IFAC Proceedings Volumes” 2013, Vol. 46, Issue 24.

²⁵ P. Kmieciak, *Istota logistyki sytuacji kryzysowych*, Nowa Strategia, 19.11.2015, <http://www.nowa-strategia.org.pl/logistyki/> [dostęp: 9.06.2019].

- Blecken A., *A Reference Task Model for Supply Chain. Processes of Humanitarian Organisations*, Dissertation, Universität Paderborn, September 2009.
- Comfort L.K., *Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control*, „Public Administration Review” 2007, Vol. 67, Issue s1.
- Cozzolino A., Rosi S., Conforti A., *Agile and lean principles in the humanitarian supply chain*, „Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management” 2012, Vol. 2, No. 1.
- Daud M.S.M., Hussein M.Z.S.M., Nasir M.E., Abdullah R., Kassim R., Suliman M.S., Saludin M.R., *Humanitarian Logistics and Its Challenges: The Literature Review*, „International Journal of Supply Chain Management” 2016, Vol. 5, No. 3.
- Duczmal W., *Logistyka humanitarna w świetle literatury angielskojęzycznej*, [w:] *Logistyka humanitarna i zarządzanie kryzysowe; wybrane problemy*, red. nauk. T. Pokusa, M. Duczmal, Wydawnictwa Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Opole 2009.
- Ficoń K., *Trzy logistyki: wojskowa, kryzysowa, rynkowa*, BEL Studio, Warszawa 2015.
- John L., Ramesh A., Sridharan R., *Humanitarian supply chain management: a critical review*, „International Journal of Services and Operations Management” 2012, Vol. 13, No. 4.
- Kamau C.W., *Humanitarian supply chain management in Kenya*, Master's Thesis, Business University of Nairobi, December 2013.
- Kapucu N., Ustun Y., *Collaborative Crisis Management and Leadership in the Public Sector*, „International Journal of Public Administration” 2017, Vol. 41, Issue 7.
- Kmieciak P., *Istota logistyki sytuacji kryzysowych*, Nowa Strategia, 19.11.2015, <http://www.nowastrategia.org.pl/logistyki/> [dostęp: 9.06.2019].
- Kovács G., Spens K.M., *Humanitarian Logistics in Disaster Relief Operations*, „International Journal of Physical Distribution & Logistics Management” 2007, Vol. 37, No. 2
- Łupicka A., *Logistyka akcji humanitarnych jako jeden z procesów zarządzania ryzykiem w łańcuchu dostaw*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 234.
- Marcinkowski J.M., *Logistyka humanitarna i pomoc rozwojowa a skutki katastrof na przykładzie Sudanu Południowego*, „Logistyka” 2017, nr 2.
- McGuire M., *Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It*, „Public Administration Review” 2006, Vol. 66.
- Murphy P., Dunn P., *Senior leadership in times of crisis*, „Noetic Notes” 2012, Vol. 3, Issue 1.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Ochrona Ludności w ramach Zarządzania Kryzysowego i Obrony Cywilnej. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2018, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18895,vp,21498.pdf> [dostęp: 2.03.2020].
- Nowak E., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, wyd. 2, AON, Warszawa 2009.
- Pokusa T., Grzybowski W., *Logistyka humanitarna – istota, warunki skuteczności i zastosowanie w sferze współpracy cywilno-wojskowej, cz. 3: Koncepcje i strategie logistyczne*, „Logistyka” 2010, nr 4.
- Pokusa T., *Logistyka humanitarna – podstawy teoretyczne i wstępna ocena implementacji*, [w:] *Nauka w służbie wartości. Księga jubileuszowa Profesora Mariana Duczmalą*, red. nauk. T. Pokusa, W. Potwora, J. Kaczmarek, Wydawnictwa Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Opole 2009.
- Scholten K., Sharkey Scott P., Fynes B., *(Le)agility in humanitarian aid (NGO) supply chain*, „International Journal of Physical Distribution & Logistics Management” 2010, Vol. 40, Issue 8/9.

- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Specyfika łańcucha dostaw w procesie zarządzania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2014, z. 70.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Uwarunkowania i bariery w logistycznym wymiarze zarządzania kryzysowego*, „Logistyka” 2012, nr 6.
- Silvia C., McGuire M., *Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors*, „The Leadership Quarterly” 2010, Vol. 21, Issue 2, 2010.
- Smal T., *Zabezpieczenie logistyczne operacji kryzysowej na przykładzie powodzi*, „Logistyka” 2014, nr 3.
- Szołtysek J., *Typologia obszarów stosowania logistyki – propozycja rozwiązania*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2010, nr 8.
- Szymczyk J., *Zabezpieczenie logistyczne jednostek ratowniczych w długotrwałych akcjach*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2017, nr 2(22).
- Szymonik A., *Zarządzanie logistyką w sytuacjach kryzysowych*, „Logistyka” 2011, nr 4.
- Thomas A.S., Kopczak L.R., *From logistics to supply chain management: the path forward in the humanitarian sector*, Fritz Institute 2005, <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/FromLogisticsto.Pdf> [dostęp: 2.03.2020].
- Tomasini R.M., Van Wassenhove L.N., *From Preparedness to Partnerships: Case Study Research on Humanitarian Logistics*, „International Transactions in Operational Research” 2009, Vol. 16, Issue 5.
- Van Wassenhove L.N., *Blackett Memorial Lecture. Humanitarian aid logistics: supply chain management in high gear*, „Journal of the Operational Research Society” 2006, Vol. 57.

Podstawowe problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego

Streszczenie

Celem artykułu jest rozpoznanie podstawowych problemów, które wpływają na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego. Część teoretyczna dotyczy istoty logistyki kryzysowej oraz problemów, ograniczeń i wyzwań występujących w humanitarnych łańcuchach dostaw. Potwierdzeniem zasadności rozpoznanych na podstawie literatury problemów jest część empiryczna pracy. Próbę badawczą stanowią podmioty uczestniczące w działaniach z zakresu zarządzania kryzysowego. Badania przeprowadzono za pomocą metody sondażu diagnostycznego oraz technik ankietowych: PAPI (*Papier and Pencil Interview*) i CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*). W czasie trwania badań od grudnia 2019 r. do lutego 2020 r. respondenci wskazali krytyczne obszary zarządzania kryzysowego w kontekście logistycznego zabezpieczenia obszaru objętego zagrożeniem. Z operacyjnego punktu widzenia w badanym obszarze występują liczne ograniczenia, do których zalicza się m.in.: słabą komunikację, koordynację i synchronizację działań podmiotów sieci zarządzania kryzysowego; zwykle ograniczone zasoby finansowe, osobowe, rzeczowe i informacyjne; coraz większe urynkowanie organizacji pozarządowych; duży poziom rotacji pracowników oraz brak wskaźników, które umożliwiałyby analizę i ocenę działań.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, logistyka humanitarna, humanitarny łańcuch dostaw

The basic problems affecting the logistical determinants of crisis management

Abstract

The goal of this paper is to pinpoint and recognise the basic problems that affect logistical determinants of crisis management. The theoretical part looks at the essence of crisis logistics, and the problems, barriers and challenges that occur in humanitarian supply chains. The empirical part of the paper deals with the validity of the identified issues based on the subject literature. The research sample consists of subjects participating in crisis management activities. The research was conducted by means of a diagnostic poll method with the application of a survey techniques called Paper and Pencil Interview, and Computer Assisted Personal Interview. The research was carried out in the period from December 2019 to February 2020 and allowed the respondents to identify the critical areas of crisis management. From an operational point of view, in the studied area, there are numerous barriers and restrictions which include poor communication, coordination and synchronization of crisis management network subjects, frequently limited financial, personal, material and information resources, increasing marketization of non-governmental organizations, a high level of employee turnover, and the lack of indicators that would allow a further analysis and the assessment of the activities.

Key words: crisis management, humanitarian logistics, humanitarian supply chain

Grundlegende, die logistischen Gegebenheiten für das Krisenmanagement beeinflussende Zusammenfassung

Das Ziel des Artikels ist grundlegende Probleme zu erkennen, die Einfluss auf die logistischen Gegebenheiten des Krisenmanagements ausüben. Der theoretische Teil betrifft das Wesen der Krisenlogistik und die Probleme, Einschränkungen und Herausforderungen, die bei den humanitären Lieferketten auftreten. Die Bestätigung der Richtigkeit der aufgrund der Fachliteratur erkannten Probleme ist der empirische Teil der Arbeit. Der Forschungsversuch sind die an den Aktivitäten auf dem Gebiet des Krisenmanagements beteiligten Unternehmen. Die Forschungen wurden aufgrund der Methode der Diagnoseerhebung und der Umfragetechniken: (*Papier and Pencil Interview*) und CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*) durchgeführt. Während der Forschungen vom Dezember 2019 bis zum Februar 2020 wiesen die befragten Personen auf die kritischen Gebiete des Krisenmanagements im Hinblick auf die logistischen Maßnahmen auf dem gefährdeten Gebiet hin. Aus operativer Sicht treten auf dem untersuchten Gebiet zahlreiche Einschränkungen auf, zu denen u.a. zählen: mangelnde Kommunikation, Koordination und Synchronisierung der Tätigkeiten der Teilnehmer des Krisenmanagementsnetzes; meistens beschränkte Finanz-, Personal-, Sach-, und Informationsressourcen; eine immer größere Vermarktung von Nichtregierungsorganisationen, ein hohes Niveau der Rotation von Arbeitnehmern und fehlende Indikatoren, welche die Analyse und Bewertung der Tätigkeiten möglich machen würden.

Schlüsselwörter: Krisenmanagement, Logistik der humanitären Hilfe, humanitäre Lieferkette

Основные проблемы, влияющие на логистические детерминанты антикризисного управления

Резюме

В статье указаны основные проблемы, влияющие на логистические детерминанты антикризисного управления. В теоретической части исследования рассмотрена суть кризисной логистики, а также проблемы, ограничения и задачи, возникающие в гуманитарных цепях поставок. Обоснованность, выявленных на основе анализа научной литературы, проблем отмечена в эмпирической части статьи. В исследовании рассмотрена деятельность субъектов, участвующих в антикризисном управлении. Исследование проводилось с использованием методов диагностического опроса и анкетирования: PAPI (заполнение бумажных анкет – *Papier and Pencil Interview*) и CAPI (персональный компьютерный опрос – *Computer Assisted Personal Interview*). Во время проведения исследования с декабря 2019 года по конец февраля 2020 года, респонденты указали критические области в антикризисном управлении в контексте логистической защиты территории, подверженной угрозам. С оперативной точки зрения, в исследуемой области существуют многочисленные ограничения, напр.: коммуникация и координация деятельности субъектов сетевого управления кризисами; ограниченные финансовые, кадровые, материальные и информационные ресурсы; рыночная деятельность неправительственных организаций; высокий уровень текучести кадров; отсутствие эффективных механизмов анализа и оценки действий.

Ключевые слова: антикризисное управление, гуманитарная логистика, гуманитарные цепи поставок



Paweł Szmیتkowski

dr, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
ORCID: 0000-0001-9288-9182

Dostosowanie zbiorowej ochrony ludności do potrzeb osób z niepełnosprawnościami jako jeden z istotnych determinantów bezpieczeństwa publicznego

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej na wypadek wystąpienia sytuacji noszących znamiona klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych, które wymagają objęcia przedsięwzięciami ochronnymi i ratowniczymi znacznych grup obywateli, stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań dla systemu bezpieczeństwa narodowego. Ustawa zasadnicza w art. 5 wyraźnie podkreśla, że:

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju¹.

Ten dość ogólny zapis implikuje jednak podjęcie wszystkich możliwych kroków zmierzających do kompleksowej ochrony ogółu społeczeństwa. Trudność realizacji tego zadania wynika z konieczności zaangażowania oraz odpowiedniego koordynowania – niejednokrotnie na znacznym obszarze, w warunkach deficytu czasu

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

i dostępu do informacji – niedostosowanego często pod względem ilościowym i jakościowym potencjału ludzkiego oraz zaplecza materiałowo-technicznego. Powoduje to istnienie konieczności wypracowania elastycznych algorytmów działania, które przy zapewnieniu jasnych i funkcjonalnych rozwiązań pozwolą na ich dynamiczne dostosowanie do specyfiki konkretnego niebezpieczeństwa. Powszechnie na całym świecie stosowane są dwa sposoby zbiorowej ochrony ludności: ewakuacja oraz ukrycie w budowlach ochronnych. Trudno jednoznacznie ocenić, które z rozwiązań jest bardziej skuteczne, ponieważ oba posiadają swoje wady i zalety. W przypadku budowli ochronnych niewątpliwym atutem jest, przy odpowiednim administrowaniu schronami i ukryciami, posiadanie stałego i pewnego potencjału miejsc do ukrycia ludności, struktur administracyjnych, a także dóbr kultury i ważnej dokumentacji. Wymaga to jednak ponoszenia stałych kosztów utrzymania budowli ochronnych w sprawności eksploatacyjnej. Możliwe jest jednak rozwiązanie tego problemu poprzez dzierżawę tej infrastruktury, która w czasie braku zagrożenia może być użytkowana w sposób alternatywny, np. jako miejsca użyteczności publicznej (sklepy, kluby, a nawet sale koncertowe). Rozwiązanie to wydaje się więc optymalne pod kątem trwałości i dostępności. Jako jego wadę można wymienić jedynie przygotowanie zaplecza, które hipotetycznie nie musi zostać nigdy wykorzystane.

Dlatego też jako oczywistą alternatywę dla budowli ochronnych wymienia się przygotowanie ewakuacji. Jej oczywistą zaletą jest brak konieczności utrzymania infrastruktury stałej, lecz czy na pewno sprawia to, że rozwiązanie takie jest ewidentnie lepsze? Ewakuacja na pierwszy rzut oka nie generuje stałych kosztów, jednak wymaga przygotowania planów przemieszczenia, które przynajmniej w teorii będą obejmowały znaczne (nawet liczone w tysiącach czy dziesiątkach tysięcy) grupy ludności, którym zapewnić należy dostosowane do ich potrzeb zakwaterowanie, wyżywienie i warunki bytowe. Ponadto masowa ewakuacja ludności rodzi problemy natury porządkowej, wiążące się z koniecznością zapewnienia sprawności przemieszczania się oraz nadzoru nad odpowiednim zachowaniem ewakuowanych, często na znacznym obszarze, w miejscu czasowego bytowania. Dlatego też zdaniem autora pewniejsze, a w szerszym horyzoncie czasowym łatwiejsze do przygotowania i kontrolowania, jest ukrycie ludności w budowlach ochronnych. Niezależnie jednak od subiektywnej oceny wyższości jednego sposobu zbiorowej ochrony nad drugim, do funkcjonalnego przygotowania każdego z nich niezbędne są podstawy prawne oraz rozwiązania organizacyjne. Ich przygotowanie jest stonkowo trudne, biorąc pod uwagę wspomnianą wcześniej dynamikę i wielowariantowość podejmowanych działań.

Sytuacja komplikuje się jeszcze bardziej, jeżeli zbiorową ochroną chcemy objąć, jako pełnoprawnych przeciw obywateli naszego kraju, osoby z niepełnosprawnościami. Stosunkowo sztywne i jak najprostsze rozwiązania kierowane do osób pełnosprawnych w tym przypadku nie będą spełniać swojej roli. Konieczne jest więc wypracowanie alternatywnych rozwiązań, które przy zachowaniu ciągłości realizowanych przedsięwzięć ochronnych umożliwią dostosowanie ich do specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Celem artykułu jest dokonanie diagnozy istniejącego w Polsce *status quo* w zakresie zbiorowych sposobów ochrony ludności oraz podjęcie próby oceny ich

funkcjonalności. Takie założenia badawcze zostaną zrealizowane w oparciu o krytyczną analizę literatury przedmiotu oraz aktów prawnych regulujących dwie kluczowe kwestie: bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnością w sytuacji zagrożeń implikujących wykorzystanie zbiorowych sposobów ochrony ludności oraz przygotowania tych sposobów pod kątem potrzeb populacji osób niepełnosprawnych w Polsce. Przeprowadzone rozważania obejmować będą aspekty prawne, organizacyjne oraz funkcjonalne.

Prawne aspekty bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami – ujęcie ogólne

Realizację przyjętych założeń badawczych należy rozpocząć od charakterystyki prawnych podstaw gwarantujących bezpieczeństwo osób z dysfunkcjami. Zasadnicze zapisy zawiera cytowana już Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 32 ust. 1 czytamy, że: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”, a w ust. 2, że: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”².

Stanowi to punkt wyjścia do podjęcia szczegółowych działań mających na celu udzielanie pomocy osobom niepełnosprawnym na równi z pozostałą częścią społeczeństwa. Sygnalizuje to art. 68 ust. 3 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej osobom niepełnosprawnym. Kolejne regulacje w tym zakresie zawiera art. 69, stanowiący, że władze publiczne muszą osobom niepełnosprawnym udzielać pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej³.

Regulacje zawarte w Konstytucji RP znajdują odzwierciedlenie w Ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁴. Jest ona określana mianem ustawy „równościowej”. Odnosząc się do wspomnianego art. 32 Konstytucji, ustawa prezentuje cechy, które mogą być źródłem dyskryminacji. Zaliczyć do nich należy: płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną. Dokument definiuje także obszary podlegające ochronie. Należą do nich wszystkie aspekty życia społecznego. Bardzo ważnym przepisem w ustawie jest zastrzeżenie możliwości rezygnacji z zasady równości

[...] w zakresie podejmowania środków koniecznych w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa publicznego i porządku, ochrony zdrowia lub ochrony wolności i praw innych osób oraz zapobiegania działaniom podlegającym sankcjom karnym [...]⁵.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz.U. 2010 Nr 254, poz. 1700.

⁵ *Ibidem*, art. 8, ust. 2.

Prawa zagwarantowane w Konstytucji znalazły się także w Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych⁶ przyjętej 1 sierpnia 1997 r. Zawarte w niej zapisy dotyczą jednak przede wszystkim szeroko pojętej dostępności, wyrażającej się w: uczestnictwie w życiu społecznym, dostępie do nauki, pomocy lekarskiej i rehabilitacji czy zagwarantowaniu możliwości podjęcia pracy. Nie obejmują więc one bezpośrednio kwestii związanych z bezpieczeństwem osób niepełnosprawnych w interesującym nas z punktu widzenia prowadzonych rozważań wymiarze. Można jedynie wysnuć pewien dość ogólny wniosek, że poprzez konstytucyjne gwarancje bezpieczeństwa, a w wymiarze bardziej pragmatycznym równy dostęp do usług do których zasadniczo zaliczyć można działania ochronne i ratownicze oraz usuwanie barier funkcjonalnych, osoby z dysfunkcjami będą mogły na równi z resztą społeczeństwa podlegać procedurom działania elementów systemu ochrony ludności.

Brak regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami w dokumentach o charakterze ogólnym nie musi dziwić. Stosowne zapisy powinny znajdować się bowiem w dokumentach dotyczących bezpośrednio bezpieczeństwa ludności cywilnej. Tutaj jednak także nie można ich odszukać. Brak ich zarówno w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, jak i w aktach wykonawczych do niej⁷ czy powiązanych z nią⁸. Wyjątek stanowi Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiółowej. Z określonych w niej ograniczeń praw i wolności człowieka zwolnieni są bowiem młodociani, osoby niepełnosprawne oraz kobiety w ciąży i karmiące. Osoby z niepełnosprawnościami zwolnione są również z obowiązku świadczeń osobistych, które mogą zostać nałożone na obywateli, gdy siły jakimi dysponuje administracja publiczna w sytuacji zagrożenia okażą się niewystarczające⁹.

Analogiczne regulacje znaleźć możemy także w Ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Zwalnia ona z obowiązku poddawania badaniom lekarskim osoby o umiarkowanym i znacznym

⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M.P. 1997 Nr 50, poz. 475.

⁷ Należą do nich przede wszystkim: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie organizacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania, Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Zarządzenie nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2019 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej, Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP.

⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiółowej, Dz.U. 2002 Nr 62, poz. 558, art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 2.

stopniu niepełnosprawności stawiające się do kwalifikacji wojskowej, a w przypadku ogłoszenia mobilizacji także z obowiązku pełnienia służby wojskowej¹⁰.

Ustawa podobnie reguluje tę kwestię także w odniesieniu do obowiązków wobec obrony cywilnej, w tym szkoleń z zakresu powszechnej samoobrony, z których zwalnia osoby z niepełnosprawnościami.

Reasumując nasuwa się jasny wniosek, że kwestie dotyczące bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami w sytuacjach zagrożeń nadzwyczajnych w prawodawstwie polskim w zasadzie nie istnieją. Wszelkie zapisy mają charakter izolujący niepełnosprawnych od tej problematyki. To w znacznej mierze patriarchalne podejście jest całkowicie niezrozumiałe. Nie można bowiem wychodzić z założenia, że izolacja osób niepełnosprawnych od spraw obronnych i przełożenie odpowiedzialności za ich bezpieczeństwo na stosowne służby jest właściwym rozwiązaniem. Pamiętać należy, że często reakcja podmiotów ratowniczych jest wydłużona, a bywa także niemożliwa. Dlatego też tak ważne jest przygotowanie ogółu społeczeństwa do radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń zarówno w zakresie samoobrony, samoobrony, jak i udzielania pomocy innym. Pomijanie w tych przygotowaniach osób niepełnosprawnych stawia ich z góry na przegranej pozycji. Ponadto warto zauważyć, że pewna ich część to osoby, które mimo dysfunkcji są specjalistami w potrzebnych podczas działań antykrzysowych dziedzinach. Można powiedzieć więcej – część z tych osób nabyła swoją niepełnosprawność jako funkcjonariusze służb ratunkowych. Ich znajomość problematyki działań ratowniczych i zrozumienie specyfiki postępowania z osobami niepełnosprawnymi stanowią nieocenione w sytuacjach kryzysowych połączenie, które może wpłynąć dodatnio na prowadzenie działań pomocowych.

Prawno-organizacyjne aspekty dostosowania zbiorowych sposobów ochrony do potrzeb osób z niepełnosprawnościami

Przedstawienie regulacji prawnych traktujących holistycznie problematykę bezpieczeństwa należy uzupełnić charakterystyką legislacyjnych i praktycznych sposobów realizacji kluczowych wyzwań zbiorowej ochrony ludności w kontekście potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Na pierwszy plan wysuwa się kwestia informowania o zagrożeniach oraz ostrzegania i alarmowania. Podstawową regulacją w tym zakresie jest Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne. Gwarantuje ona osobom z niepełnosprawnościami dostęp do usług telekomunikacyjnych równoważny z poziomem dostępu innych użytkowników¹¹.

Szczegółowe zapisy określające zasady ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie

¹⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 Nr 44, poz. 220 (z późn. zm.), art. 26 ust. 1c, art. 58 ust. 2.

¹¹ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. 2004 Nr 171, poz. 1800, art. 1, ust. 2, pkt 6.

systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach. Zapisano w nim wytyczne odnośnie organizacji oraz warunki przygotowania i sposób funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach¹².

Najważniejszym z punktu widzenia potrzeb osób z niepełnosprawnościami zapisem dokumentu są charakterystyki sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych obowiązujących na terenie naszego kraju. Niestety obecnie jedynym stosowanym rodzajem alarmu jest sygnał akustyczny w postaci modulowanego dźwięku syreny w czasie trzech minut. Towarzyszyć musi mu komunikat informujący o rodzaju zagrożenia. Jest on nadawany przez urządzenia nagłaśniające oraz środki masowego przekazu. Elementem nadawanego alarmu może być również wizualny sygnał alarmowy w kształcie żółtego trójkąta lub – w uzasadnionych przypadkach – innej figury geometrycznej. Z kolei odwołanie alarmu odbywa się jedynie za pośrednictwem sygnału akustycznego w postaci trzyminutowego dźwięku ciągłego oraz komunikatu głosowego. Oprócz sygnałów alarmowych wyróżnić możemy także komunikaty ostrzegawcze. Obecnie obowiązują trzy ich rodzaje: uprzedzenie o zagrożeniu skażeniami, uprzedzenie o zagrożeniu zakażeniami oraz uprzedzenie o klęskach żywiołowych i zagrożeniach środowiska. Ich ogłoszenie i odwołanie przyjmuje już jednak wyłącznie formę komunikatu głosowego¹³.

Należy podkreślić, że dostępność do systemu alarmowania akustycznego jest w skali kraju dość powszechna. Jak wskazano w *Ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r.* zakresem alarmowania przez różnego rodzaju syreny stacjonarne objętych jest 79,03% obywateli¹⁴.

Jednak z punktu widzenia dostępności do tego systemu osób z niepełnosprawnościami sytuacja nie jest optymistyczna, ponieważ zawiera on poważne luki. Sygnał alarmu dostosowany jest właściwie jedynie do potrzeb osób niewidomych. Bardzo rzadko udaje się bowiem wyemitować jego formę wizualną, wobec czego powszechnie stosuje się tylko sygnał dźwiękowy. Każda inna informacja przekazywana jest także w postaci głosowej. Brak możliwości technicznych przekazania wiadomości o zagrożeniu jednocześnie osobom niewidomym i niesłyszącym, które stanowią największy odsetek niepełnosprawnych w Polsce, znacznie utrudnia podjęcie czynności ochronnych i ratunkowych. Oczywiście alternatywę stanowią środki masowego przekazu, jednak w tym przypadku, aby zobaczyć lub usłyszeć stosowną informację, należy przebywać w ich zasięgu. W obliczu tych trudności warto jednak zasygnalizować, że od 2015 r. funkcjonuje Regionalny System Ostrzegania (RSO),

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach, Dz.U. 2013 poz. 96. Należy podkreślić, że rozporządzenie to jako jedyne określa zasady ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach na terenie naszego kraju. Z tego względu ograniczenie zakresu jego stosowania wyłącznie do skażeń wydaje się być poważnym błędem. Jakże bowiem sygnały i formaty komunikatów stosować np. w przypadku wystąpienia powodzi czy pożaru przestrzennego lub zagrożenia atakiem powietrznym. Jednolita struktura sygnałów alarmowych nie stwarza bariery technicznej, jednak pozostaje kwestia interpretacji obowiązującej wykładni prawnej zakresu ich stosowania.

¹³ Zob. Załącznik do *ibidem*.

¹⁴ *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r.*, Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2019, s. 16.

który umożliwia wykorzystanie w celu alarmowania smartfonów, tabletek czy też kanałów naziemnej telewizji cyfrowej działających na multipleksie MUX-3¹⁵ oraz telewizji hybrydowej HbbTV, gdzie informacja o zagrożeniu przekazywana jest na dole ekranu w postaci paska informacyjnego¹⁶. W przypadku urządzeń przenośnych możliwe jest pobranie aplikacji dostępnej dla systemów Android, iOS oraz Windows Phone. Zawiera ona interfejs przekazujący informację w postaci wiadomości pisanej, która niestety nie jest dostępna dla osób niewidomych, jednak znakomicie nadaje się dla osób niesłyszących¹⁷.

Alternatywę dla opisanych wyżej systemów stanowi CBS (*Cell Broadcast System*), który jednak, ze względu na brak porozumienia z operatorami sieci komórkowych, nie może być od dłuższego czasu wdrożony w naszym kraju. Zakłada on wysyłanie na urządzenia mobilne informacji w formacie innym niż tradycyjny SMS. Są one przekazywane drogą radiową, a telefon pełni funkcję zbliżoną do radiodbiornika. W związku z tym istnieje możliwość zróżnicowania formatu informacji (głosowe, tekstowe), tak aby dostosowane były one do możliwości percepcyjnych odbiorcy. Sposób ten eliminuje także ewentualność zablokowania transferu wiadomości ze względu na przeciążenie sieci.

Oprócz formatu przekazywanej informacji istotna jest też jej treść. Ważne, aby była ona maksymalnie krótka i czytelna. Jej odbiorcami mogą być przecież osoby dla których, zwłaszcza w sytuacji stresogennej, przyswojenie długiego komunikatu może okazać się zbyt trudne. Należą do nich ludzie starsi czy osoby z niepełnosprawnością intelektualną. Zdarzyć się jednak może również, że także człowiek w pełni sprawny, pod wpływem napięcia nerwowego, może mieć problemy z percepcją.

Grupą o specjalnych potrzebach w zakresie przekazywania informacji o niebezpieczeństwie są osoby chore psychicznie, upośledzone umysłowo oraz posiadające niepełnosprawności sprzężone (złożone). W tym przypadku nie istnieje niestety jedna skuteczna metoda informowania o zagrożeniu. Należy jednak pamiętać, że w znacznej większości osoby te posiadają swoich opiekunów. Mogą oni zasygnalizować im sytuację zaistnienia zagrożenia i przekazać minimum niezbędnych i jednocześnie uspokajających informacji na temat podejmowanych działań ochronnych i ratowniczych.

Właściwe poinformowanie i zaalarmowanie o zaistnieniu zagrożenia stanowi element umożliwiający zbiorową ochronę ludności. Jak wspomniano na początku rozważań, w Polsce dominuje w tym zakresie ewakuacja. Zasady jej organizacji i przeprowadzenia zostały zawarte przede wszystkim w Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia. Według definicji „ewakuacja polega na przemieszczeniu się ludności i transporcie mienia z rejonów, w których występują zagrożenia do miejsc bezpiecznych”¹⁸. Obecnie trudno jest oszacować

¹⁵ Zawiera on kanały: TVP1, TVP2, TVP Regionalna, TVP Info, TVP Kultura, TVP Polonia, TVP Historia i TVP Rozrywka.

¹⁶ Pasek informacyjny określany bywa jako *ticker*.

¹⁷ Informacje przekazywane przez RSO pochodzą z wojewódzkich Centrów Zarządzania Kryzysowego.

¹⁸ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, ust. 1.

jaki procent ludności cywilnej może zostać objęty tym sposobem ochrony zbiorowej. Najbardziej aktualne dane pochodzące z roku 2010 wskazują, że procedurą zorganizowanej ewakuacji miało zostać objętych 2 mln 440 tys. osób dla których przygotowano 1 mln 922 tys. miejsc czasowego pobytu. Stanowi to niestety zaledwie ok. 44% ogółu ludności przewidzianej do ewakuacji¹⁹.

Analizując założenia organizacyjne procesu ewakuacji pod kątem zabezpieczenia potrzeb osób z niepełnosprawnościami można zauważyć, że dokumentacja dotycząca sposobu jej organizacji traktuje te sprawy bardzo pobieżnie, podkreślając, że w procesie planowania i organizowania ewakuacji należy uwzględnić kolejność ewakuowanych grup, np. dzieci, kobiety ciężarne, osoby niepełnosprawne itp.²⁰ W podobnym tonie napisana jest *Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*²¹, w której ani razu nie wspomina się o konieczności zastosowania specjalnych procedur w zespołach ewakuacyjnych. Także dokumenty sporządzane przy okazji realizacji procesu ewakuacji nie zawierają elementów pozwalających na szczególne traktowanie osób z niepełnosprawnościami. Podstawowym mankamentem wydaje się być tutaj brak specjalistycznej karty ewakuacyjnej, która powinna być wydawana osobom z dysfunkcjami pod kątem wskazania ich potrzeb w zakresie transportu czy zakwaterowania. Obserwacja wizualna prowadzona przez osoby funkcyjne oraz ich zdrowy rozsądek mogą się okazać, np. w przypadku osób z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim lub chorych psychicznie, niewystarczające.

Niezbędne wręcz wydaje się wdrożenie procedur zmierzających do specjalnego traktowania osób z niepełnosprawnościami, przy zachowaniu ich godności osobistej i praw człowieka oraz przestrzeganiu równości wobec prawa, przede wszystkim w zakresie komunikacji interpersonalnej, transportu i zabezpieczenia zaplecza socjalno-bytowego. Wymaga to dostosowanych do ich potrzeb: dróg ewakuacyjnych, punktów organizacyjnych procesu ewakuacji oraz środków transportu. Jest to możliwe do wykonania dzięki zastosowaniu (adaptacji) w warunkach sytuacji nadzwyczajnych już istniejących przepisów, które kwestie te regulują w sposób bardzo precyzyjny.

W zakresie realizacji przygotowania osób funkcyjnych, zajmujących się ewidencją i kierowaniem procesem ewakuacji²², do skutecznego, zgodnego z zasadami *savoir vivre*'u porozumiewania się i udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym, można by wdrożyć opracowanie *Metody komunikacji, zachowania się i obsługi osób z niepełnosprawnością intelektualną – klientów instytucji publicznych*²³.

¹⁹ Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Raport – stan na dzień 31 grudnia 2010 r., Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2011, s. 10.

²⁰ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r.,..., *op. cit.*, pkt 11a; *Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*, Warszawa 2008, s. 4.

²¹ Instrukcja stanowi rozszerzenie Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r.

²² Zaliczyć do nich możemy pracowników administracji publicznych oraz przedstawicieli służb, inspekcji i straży, a także wolontariuszy.

²³ *Metody komunikacji, zachowania się i obsługi osób z niepełnosprawnością intelektualną – klientów instytucji publicznych. Materiały informacyjno – instruktażowe dla pracowników urzędów miast*,

Pozwoliłoby to na lepszą wymianę informacji oraz uniknięcie niejasnych, trudnych, a niekiedy także krepujących i niezręcznych sytuacji podczas interakcji międzyludzkich. Bardzo istotne jest także wprowadzenie w każdej ze służb oraz wśród pracowników administracji zajmujących się pomocą osobom niepełnosprawnym, w tym procesem ewakuacji, wymogu znajomości podstaw języka migowego.

W przypadku samego procesu przemieszczenia ludności warto zauważyć, że skuteczna ewakuacja ze strefy zagrożenia rozpoczyna się od prawidłowo zorganizowanej ewakuacji obiektowej. Zasady jej przeprowadzenia, jednak wyłącznie na wypadek zagrożenia pożarowego, określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów. Nakazuje ono, aby opuszczenie budynku możliwe było z każdego miejsca w którym przebywać mogą ludzie. W tym celu zabezpieczyć należy: dostateczną liczbę wyjść ewakuacyjnych; dopuszczalną długość, wysokość i szerokość przejść i dojść ewakuacyjnych; bezpieczną pożarowo obudowę i wydzielenie dróg ewakuacyjnych oraz pomieszczeń; ochronę przed zadymieniem dróg ewakuacyjnych; oświetlenie awaryjne i możliwość nadawania sygnałów ostrzegawczych. Szczegółowo kwestie te reguluje także Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁴.

Szczególne powinności w zakresie ewakuacji obiektowej spoczywają na administratorach budynków w których w większości przebywają osoby wymagające specjalistycznej opieki.

Bardzo istotnym elementem procesu ewakuacji jest również dostosowanie środków transportu do potrzeb osób niepełnosprawnych, szczególnie osób niewidomych i słabowidzących oraz poruszających się na wózkach inwalidzkich. Niezbędne przepisy w tym zakresie zawiera Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe²⁵. Według niej przewoźnik powinien podejmować działania ułatwiające korzystanie ze środków transportowych, punktów odprawy, przystanków i peronów osobom niepełnosprawnym, w tym również poruszającym się na wózkach inwalidzkich²⁶.

Regulacje dotyczące zasad transportu osób z niepełnosprawnościami odnieść możemy również w Ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Nakazuje ona, aby organizując publiczny transport drogowy,

gmin, dzielnic oraz innych instytucji publicznych, red. M. Winiarczyk, Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Warszawa, lipiec–październik 2012. Materiały przygotowano w ramach kampanii informacyjno-promocyjnej pod nazwą „Urząd Dostępny dla Osób z Niepełnosprawnością Intelaktuwną”.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. 2002 Nr 75, poz. 690; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, Dz.U. 2010 Nr 109, poz. 719.

²⁵ Obwieszczenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo przewozowe, Dz.U. 2000 Nr 50, poz. 601 z późn. zm.

²⁶ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, Dz.U. 1984 Nr 53, poz. 272, art. 14, ust. 2.

uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej²⁷. Przepis ten przekłada się na sposób konstruowania zamówień na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, w którym należy uwzględnić zapewnienie rozwiązań technicznych umożliwiających podróżowanie tym osobom²⁸.

Zasady podróżowania osób z niepełnosprawnościami ujęte zostały także w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Precyzuje ona zasady i tryb wyznaczania dworców, w których jest udzielana pomoc niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej²⁹. Są to obiekty, których właścicielem lub współwłaścicielem w części większej niż połowa jest jednostka samorządu terytorialnego, które zlokalizowane są w mieście powyżej 50 tys. mieszkańców oraz z których rocznie odjeżdża więcej niż 500 tys. pasażerów. Wykaz takich dworców prowadzony jest przez ministra właściwego do spraw transportu³⁰.

Powyższe zapisy doprecyzowuje Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia. Według niego autobusy powinny posiadać oznakowaną przestrzeń przeznaczoną dla pasażera niepełnosprawnego, która umożliwia przewiezienie przynajmniej jednej osoby na wózku inwalidzkim tyłem lub przodem do kierunku jazdy i wyposażona jest w pas bezpieczeństwa ze zwijaczem i blokadą, a dostęp do niej umożliwiają urządzenia techniczne znajdujące się na wyposażeniu autobusu³¹.

Przedstawione i scharakteryzowane normy prawne nie zawsze jednak są w pełni realizowane w praktyce. Raporty i opracowania naukowe³² wyraźnie podkreślają konieczność pełniejszego dostosowania zarówno środków transportu (autobusów i taboru kolejowego), jak również infrastruktury punktowej (dworce i przystanki) oraz liniowej (trasy komunikacyjne) do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, tak aby mogły one korzystać z infrastruktury transportowej w sposób bezkolizyjny. Dostosowanie to może polegać na: budowie ciągów komunikacyjnych ułatwiających przemieszczanie się osób poruszających się na wózkach oraz niewidomych i słabowidzących; stosowaniu podjazdów w środkach transportu oraz na dostosowaniu komunikatów o rozkładzie jazdy do możliwości percepcyjnych osób z dysfunkcją wzroku lub słuchu (forma głosowa i wizualna).

Przygotowując przedsięwzięcia zbiorowej ochrony ludności nie można nie wspomnieć m.in. o przygotowaniu budowli ochronnych oraz wyposażeniu ludności cywilnej w indywidualne środki ochrony dróg oddechowych i skóry. Jednak

²⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011 Nr 5, poz. 13, art. 15 ust 1 pkt. 1 i 3a.

²⁸ *Ibidem*, art. 21, ust. 1a.

²⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. 2001 Nr 125, poz. 1371, art. 1 ust. 2, pkt 3.

³⁰ *Ibidem*, art. 47b, ust. 1, art. 47g.

³¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, Dz.U. 2003 Nr 32, poz. 262, § 22, ust. 1, pkt 6.

³² *Biała Księga. Niepełnosprawni a transport kolejowy – aktualny stan dostępności kolei dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się*, Warszawa 2015; J. Wyród-Wróbel, I. Zięba, *Transport kolejowy i jego dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych*, „Logistyka” 2014, nr 3, s. 6812–6822.

nie warto w tej chwili poświęcać wiele czasu na te rozważania, ponieważ funkcjonujący system ochrony ludności nie ujmuje ich zasadniczo w zakresie swoich zadań.

W odniesieniu do budowy ochronnych raport *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r.* szacuje, że miejsce w schronach posiada w skali kraju zaledwie 1,29% mieszkańców, natomiast w ukryciach³³ 2,17% obywateli. Oznacza to, że aż 96,54% ludności cywilnej w Polsce nie może liczyć na miejsce w tego typu infrastrukturze³⁴. Mimo że w roku 2012 utworzono zespół do opracowania „Konceptji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”³⁵, a w 2018 r. wydane zostały Wytyczne w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego³⁶, sytuacja nadal nie uległa najmniejszej poprawie. Ten stan rzeczy utrzyma się zapewne długo, ponieważ dominującym sposobem zbiorowej ochrony w Polsce pozostaje we wszelkich regulacjach prawnych i założeniach organizacyjnych ewakuacja. Z punktu widzenia zabezpieczenia potrzeb osób z niepełnosprawnościami koncepcja umieszczenia ich w schronach wydaje się optymalna, m.in. ze względu na możliwość minimalizacji zabezpieczenia logistycznego w postaci transportu i infrastruktury oraz zapewnienia warunków socjalno-bytowych. Rozważania te należy uznać jednak obecnie za bezprzedmiotowe właśnie z powodu braku stosownej infrastruktury schronowej. Ponadto we przywołanych wytycznych z 2018 r. nie wspomina się o konieczności dostosowania wymogów konstrukcyjnych budowli do potrzeb osób z niepełnosprawnościami nawet w sytuacji, gdyby schron miał zostać wybudowany na potrzeby placówek w których przebywają lub mogą przebywać takie osoby. Jest to wielkie niedopatrzenie, które godzi bez wątpienia w konstytucyjne prawa tej grupy społecznej.

Natomiast w odniesieniu do wyposażenia ludności cywilnej w indywidualne środki ochrony dróg oddechowych i skóry stwierdzić należy, że zadanie to nie jest w ogóle realizowane. Kwestię tę reguluje jedynie Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla środków ochrony indywidualnej³⁷. Niestety określono w nim jedynie wymagania

³³ Według najnowszych obowiązujących prawnie definicji schron to „budowla ochronna o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi ze wszystkich stron”, natomiast ukrycie jest „budowlą ochronną niehermetyczną, wyposażoną w najprostsze instalacje, zapewniającą ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron”. Załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego: Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, s. 1.

³⁴ *Ocena przygotowań...*, op. cit., s. 20.

³⁵ Decyzja Nr 24 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej – Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania „Konceptji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”.

³⁶ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla środków ochrony indywidualnej, Dz.U. 2005 Nr 259, poz. 2173.

jakie są stawiane tym środkom, procedury zgodności i zasady oznakowania. Nie uwzględniono jednak potrzeby przygotowania specjalnego ich rodzaju dla osób niepełnosprawnych.

W kontekście działań ratowniczych (zabezpieczenia logistycznego) w czasie sytuacji nadzwyczajnych nie prowadzi się żadnej usystematyzowanej ewidencji faktycznych stanów zapasów środków ochrony indywidualnej. Przyjmuje się, że potencjalne zagrożenia emisją TSP (toksycznych środków przemysłowych) ze strony przemysłu lub środków transportu realizujących ich przewóz zlikwidowane zostaną natychmiast, bez wystąpienia szerszej transmisji. Zbędne jest więc w takiej sytuacji zabezpieczenie ludności w środki ochrony indywidualnej. Zaznaczyć trzeba, że takie podejście jest jednak bardzo optymistyczne. Ponadto pojawia się pytanie, co należy zrobić w sytuacji zagrożenia epidemicznego, gdy zabezpieczenie w indywidualne środki ochrony dróg oddechowych stanie się obowiązkowe? Należy także pamiętać, że nawet zgromadzenie właściwej ilości takich środków w kontekście wyposażenia w nie osób z niepełnosprawnościami, wiązać się będzie z pewnymi trudnościami w ich zastosowaniu, wynikającymi z lęków i zahamowań charakterystycznych dla osób z dysfunkcją intelektualną lub chorych psychicznie. Nieznane są na dzień dzisiejszy rozwiązania techniczne umożliwiające dostosowanie indywidualnych środków ochrony do tego typu sytuacji. Bardzo trudno prowadzić także badania w tym zakresie, ze względu na fakt komplikacji związanych z kontaktem z osobami niepełnosprawnymi, zwłaszcza z osobami z niepełnosprawnością intelektualną, które wymagałyby zastosowania specjalnie dostosowanych środków ochrony indywidualnej.

Podsumowanie

Reasumując prowadzone rozważania należy stwierdzić, że kwestia zbiorowych sposobów ochrony osób z niepełnosprawnościami na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń nie została odpowiednio uregulowana zarówno w systemie prawnym, jak i poprzez stosowne rozwiązania organizacyjne. Oznacza to, że w sytuacji gdy zastosowanie tych sposobów okaże się konieczne, osoby zaliczane do tej grupy społecznej nie będą mogły liczyć na zapewnienie optymalnego bezpieczeństwa, które jest im gwarantowane w zapisach konstytucyjnych. Sytuacja ta wymaga więc podjęcia zdecydowanych działań, które doprowadzą do polepszenia istniejącego stanu rzeczy w taki sposób, aby osoby z niepełnosprawnościami mogły być w sytuacjach kryzysowych chronione w sposób analogiczny jak reszta społeczeństwa.

Bibliografia

- Biała Księga. Niepełnosprawni a transport kolejowy – aktualny stan dostępności kolei dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się*, Warszawa 2015.
- Decyzja Nr 24 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej – Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania „Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”.
- Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*, Warszawa 2008.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Metody komunikacji, zachowania się i obsługi osób z niepełnosprawnością intelektualną – klientów instytucji publicznych. Materiały informacyjno – instruktażowe dla pracowników urzędów miast, gmin, dzielnic oraz innych instytucji publicznych*, red. M. Winiarczyk, Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Warszawa, lipiec–październik 2012.
- Obwieszczenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo przewozowe, Dz.U. 2000 Nr 50, poz. 601 z późn. zm.
- Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r.*, Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2019.
- Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Raport – stan na dzień 31 grudnia 2010 r.*, Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2011.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla środków ochrony indywidualnej, Dz.U. 2005 Nr 259, poz. 2173.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. 2002 Nr 75, poz. 690.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, Dz.U. 2003 Nr 32, poz. 262.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, Dz.U. 2010 Nr 109, poz. 719.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach, Dz.U. 2013 poz. 96.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M.P. 1997 Nr 50, poz. 475.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 Nr 44, poz. 220 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, Dz.U. 1984 Nr 53, poz. 272.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz. U. 2001 Nr 125, poz. 1371.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz.U. 2002 Nr 62, poz. 558.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. 2004 Nr 171, poz. 1800.

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz.U. 2010 Nr 254, poz. 1700.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011 Nr 5, poz. 13.

Wyród-Wróbel J., Zięba I., *Transport kolejowy i jego dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych*, „Logistyka” 2014, nr 3.

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

Załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego: Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne.

Dostosowanie zbiorowej ochrony ludności do potrzeb osób z niepełnosprawnościami jako jeden z istotnych determinantów bezpieczeństwa publicznego

Streszczenie

W sytuacjach kryzysowych w szczególnych przypadkach istnieje konieczność zapewnienia ochrony dużym grupom ludności cywilnej. Realizacji tego celu służą przedsięwzięcia określane jako zbiorowe sposoby ochrony ludności na wypadek zagrożeń. Zalicza się do nich przede wszystkim ewakuację oraz ukrycie w budowlach ochronnych. Aby działania te były skuteczne, muszą one uwzględniać potrzeby całego społeczeństwa. Ważną jego grupą są osoby z niepełnosprawnościami, które z punktu widzenia zapewnienia im bezpieczeństwa w sytuacjach zagrożenia znajdują się w szczególnie trudnym położeniu. Istniejące rozwiązania związane z zapewnieniem ochrony zbiorowej niemal w ogóle nie uwzględniają ich specjalnych potrzeb. Celem artykułu jest przedstawienie obowiązujących w Polsce prawno-organizacyjnych podstaw zbiorowej ochrony osób niepełnosprawnych w sytuacji zagrożenia oraz wskazanie deficytów w tym zakresie. Poruszana problematyka wydaje się być bardzo istotna z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji bezpieczeństwa ogółu obywateli, których znaczną grupę stanowią osoby z niepełnosprawnościami.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, niepełnosprawność, zbiorowe sposoby ochrony ludności, ewakuacja, budowle ochronne

Adapting collective population protection schemes to the needs of people with disabilities: a major determinant of public security

Abstract

In crisis situations, there is a need to provide protection for large groups of civilians in special cases. The implementation of this goal is supported by projects defined as collective methods of protecting a population in the event of threats. These include, above all, evacuation and concealment in protective buildings. For these actions to be effective, they must take into account the needs of the whole society. A special group

in this context are people with disabilities who, from the point of view of ensuring their safety in emergency situations, are in a particularly difficult position. The existing solutions related to providing collective protection seem to fail to take into account these people's specific needs. The goal of the paper is to present the legal and organisational foundations applied in Poland for the collective protection of disabled people in an emergency, and to indicate possible deficits in this regard. The issues raised are of major resonance from the point of view of the constitutional guarantees of security for all the Polish nationals, of whom a significant group are people with various disabilities. **Key words:** security, disability, collective methods of protecting the population, evacuation, protective buildings

Anpassung des kollektiven Schutzes der Bevölkerung zu den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen als einer der Bestimmungsfaktoren der öffentlichen Sicherheit *Zusammenfassung*

In den Krisensituationen ist es in besonderen Fällen notwendig, den Schutz großen Gruppen der Zivilbevölkerung zu gewährleisten. Dazu dienen die Vorhaben, die als kollektive Methoden für den Schutz der Bevölkerung in Notsituationen bezeichnet werden, das bedeutet vor allem Leute zu evakuieren und in Sicherheitsgebäuden zu verstecken. Diese Maßnahmen sind wirksam nur, wenn die Bedürfnisse der ganzen Gesellschaft berücksichtigt werden. Eine wichtige Gruppe sind Personen mit Behinderungen, die aus der Sicht der Sicherheitsgewährleistung in einer Notsituation in einer besonders schwierigen Lage sind. Die bestehenden, mit der Gewährleistung des kollektiven Schutzes verbundenen Lösungen, berücksichtigen ihre spezifischen fast gar nicht. Das Ziel des Artikels ist die Darstellung der in Polen geltenden organisatorischen und rechtlichen Grundlagen für den kollektiven Schutz der Behinderten in Notsituationen und Festlegung der Defizite in diesem Bereich. Das behandelte Problem scheint sehr wichtig zu sein aus der Sicht der verfassungsrechtlichen Sicherheitsgewährleistungen für die Bürger, von denen eine bedeutende Gruppe Personen mit Behinderungen darstellen.

Schlüsselwörter: Sicherheit, Behinderung, kollektive Methoden für den Schutz der Bevölkerung, Evakuierung, Sicherheitsgebäude

Адаптация коллективной защиты населения к потребностям людей с ограниченными возможностями – важный детерминант общественной безопасности *Резюме*

В чрезвычайных ситуациях, в особых случаях необходимо обеспечить защиту больших групп гражданского населения. Для достижения этой цели проводятся мероприятия, определяемые как коллективные способы защиты населения в случае угроз. Прежде всего, к ним относятся: эвакуация и укрытие в защитных сооружениях. Чтобы эти меры были эффективными, они должны учитывать потребности всего общества. Важной его группой являются инвалиды, люди с ограниченными возможностями, находящиеся в особо тяжелом положении с точки зрения обеспечения их безопасности в чрезвычайных ситуациях. Существующие

решения, связанные с обеспечением коллективной защиты, практически не учитывают особых потребностей этих людей. В статье изложены польские правовые и организационные основы коллективной защиты людей с ограниченными возможностями в чрезвычайных ситуациях и указаны их существенные недостатки. Рассматриваемая проблематика представляется весьма актуальной с точки зрения конституционных гарантий безопасности граждан, значительную группу которых составляют инвалиды.

Ключевые слова: безопасность, инвалидность, коллективные методы защиты населения, эвакуация, защитные сооружения



Anna Bałamut

PhD, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University
ORCID: 0000-0001-7300-7367

Clusters: an example of a state strategy for creating energy security in Poland

Introduction

The notion of a cluster has been around for some time now. It is commonly acknowledged that the reciprocal links between businesses, suppliers, providers and other units of the market offer a vast array of possibilities for competitiveness and innovation. This explains why various entities decide to join this kind of cooperation. In the case of energy clusters, the notion first appeared in the Polish Renewable Energy Sources Act of 2016. A definition of energy clusters was put forward, and their role was defined. As part of creating a strategy of energy security, a decision was made to combine the aspect related to local energy resources and the experience of different entities with the potential and support offered by the state. More emphasis began to be put on the role of safety and security understood on different levels – even on the lowest ones, which started to be seriously regarded as an inherent part of the entire system.

The goal of this paper is to determine to what extent the growth of clusters may have a major impact on improving energy security. The paper can be broken down into three parts. The first part looks at the role and direction of the state policy geared towards the development of clusters. The second part discusses the current situation concerning investments in the field, i.e. what investments have already been implemented, and to what extent they have an influence on improving the general level of energy security. The third part looks at the impact of public governance on the future of energy clusters in Poland. It explains to what extent the decisions taken by the bodies of public administration can shape the path and direction of the development of local entities. For the purposes of this analysis,

a hypothesis has been formulated, which assumes that the creation of a cluster policy as part of public governance has an impact on the growing level of energy security in Poland. In short, the paper will be of a mixed nature: on the one hand, it will consider the management aspect; on the other hand, it will take the political decision-making tier into account too. Throughout the paper, a method has been applied that hinges upon scrutinising the content of a variety of government documents and international press releases, including websites. It also takes advantage of several empirical methods, i.e. observation – learning about a given phenomenon by means of different government publications and press releases; description – being the outcome of the observation; and a selection of general research methods, including analysis, synthesis, induction – a form of reasoning used in pursuit of understanding and knowledge, establishing a relationship between observations and theory; and deduction – an approach whereby a series of general premises leads to a set of specific conclusions. The paper is based on a selection of primary sources and monographs, edited works, articles, as well as various publications found on the websites of government departments, ministries, organisations, and other relevant entities.

Direction and role of the state policy aimed at developing clusters in Poland

Admittedly, there is no single definition of a cluster. In the literature on the subject, references can be found to a variety of terms, including e.g. the industrial cluster (M. Porter), and the concentration of industries (A. Marshall). Cooperation of various entities launched with a view to meeting a variety of ends and needs makes any attempt to provide a detailed description of a cluster even more problematic. Yet one needs to emphasise the fact that its core lies in the idea of cooperation on both local and global markets. Additionally, clusters do not focus on an individual sector. Their multi-dimensional and multifaceted nature makes them far more attractive, opening up an array of possibilities for further collaboration. This explains the rationale for adopting a strategy labelled ‘cluster-based policy,’ a policy that rests on the development of clusters, or a growth policy that is based on clusters.¹ This initiative is discernible in the decisions made by the ruling party in Poland as well. Emphasis needs to be placed on the fact that support is granted not only on the international and national level, but also on a regional and local level. A major role at the EU level is played by the Communication from the Commission, which stresses the importance of the support offered to cluster initiatives across Europe.² The document highlights a variety of noteworthy elements, including the importance of local business enterprises (bottom-up approach), and it paves the way for the so-called European cluster label for excellent cluster organisations. The idea of

¹ Ministerstwo Gospodarki. Departament Rozwoju Gospodarki, *Kierunki i polityka rozwoju klastrów w Polsce*, Warszawa 2009, pp. 6–8.

² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Towards world-class clusters in the European Union. Implementing the broad-based innovation strategy*, COM(2008) 652 final.

promoting the best has given rise to some doubts and reservations, which is why a decision has been made to entrust the European Cluster Observatory with the task to supervise the actions taken in this area.³ The following forms of support offered to clusters in Poland have been identified so far:

- increased competitiveness of businesses for the years 2004–2006, including support for the activities and/or relations between the spheres of research, development and the economy as part of clusters;⁴
- within the development of human resources for the years 2004–2006 (SPO RZL), Action 2.3: *The Development of the Modern Economy Staff* by holding a series of training programmes aimed at so-called ‘clustering’;⁵
- *The programme of economic innovation in the years 2007–2013 (PO IG)* – as part of the innovation of businesses – no direct mention of financing clusters, or at the level of the support provided; however, emphasis has been put on the cooperation between businesses and research and scientific units. Assistance subdivided into regional (so-called regional operational programmes), and supra-regional;⁶
- *Operational Programme ‘Human Capital’*, which, within Action 2.1, offers support for staff as part of staff development schemes;⁷
- *PARP Cluster Development Support Programme* – using the resources obtained from structural funds, i.e. *the National Cohesion Strategy*. The programme was a pilot project;⁸
- *‘Smart Growth’ Operational Programme (PO IR) for the years 2014–2020* – support given to key regional clusters;⁹
- *‘Eastern Poland’ Operational Programme (PO PW)* – targeted at the following Polish provinces: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie, and Warmińsko-Mazurskie – aimed at stimulating the growth of innovative entrepreneurship;¹⁰
- *‘Smart Growth’ Operational Programme launched as part of the European Regional Development Fund in the years 2014–2020* – aimed at supporting regional initiatives.¹¹

³ For more information, see: Cluster Observatory, <http://www.clusterobservatory.eu> [accessed: 9.05.2020].

⁴ PARP, *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004–2006*, Warszawa 2008.

⁵ Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.) No. 166, item 1743.

⁶ Ministerstwo Rozwoju, *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013*, Warszawa 2007.

⁷ For more information, see: *Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*, <http://www.kapitalludzki.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].

⁸ PARP, *Regulamin programu Wsparcie na rozwój klastra. Regulamin, Zespół Wdrażania Instrumentów Finansowych*, Warszawa 2007.

⁹ For more information, see: *Portal Funduszy Europejskich*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].

¹⁰ For more information, see: *Polska Wschodnia. Program*, <https://www.polskawschodnia.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].

¹¹ For more information, see: *Inteligentny Rozwój. Program*, <https://www.poir.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].

Clusters are regarded as entities that have so-called spillover effects, i.e. ones that help to incentivise the sector of small and medium-sized businesses, and facilitate getting access to specialised factors of production and reducing the costs of production, thus allowing for the transfer of knowledge and technologies – such as e.g. strategic partnerships, purchasing licences, or joint ventures. Here, an element that plays a major role is the so-called relational capital, which includes the relations between businesses and institutions.¹²

Interestingly, the very establishment of a cluster is rather ambiguous. According to government reports, so far no unequivocal cause has been identified that underlies the origins of clusters, such as e.g. “the relevant historical setting, the availability of natural resources, the proximity of a potential customers market, or the availability of scholars and academics. The origins of clusters could be found in the setting up of the first companies with a related scope of commercial activity in a given area.”¹³ The formation of clusters can be subdivided into three stages. The first stage includes the birth of a cluster, the second stage concerns its growth and maturation, and the third stage – its decline, and the termination of its activity. The most important aspect to consider is the cluster’s maturation, a stage that consists in attracting external businesses and potential workers, which can consequently lead to boosting the growth of a variety of entities. Emphasis needs to be placed on the fact that this process is cooperative by its nature, and sometimes in the subject literature it is set against the metaphor of a chain. Therefore, it needs the raising of public awareness a lot. In short, one of the possible examples of the cooperation of a cluster could be the following: research and development centres, industry-related associations, government schemes, cooperation with the local and/or regional authorities, and cooperation with the institutions that function in the external environment of a business, such as e.g. business incubators, Regional Development Agencies, and many others.¹⁴

Currently, in Poland, the competitiveness of the economy is based to a much larger extent than before on research, development and innovation (R+D+I), and this is clearly the outcome of the functioning of clusters. This explains the rationale behind creating the so-called List of Key National Clusters, available on the official website of the Republic of Poland, evaluated on the basis of the following elements: “human and organizational resources, infrastructural and financial resources, economic potential of clusters, creation and transfer of knowledge, acting to the benefit of public policies, level of customer orientation.”¹⁵ Getting on the list occurs on the basis of a contest announced on the website. The educational form

¹² *Kierunki i polityka rozwoju klastrów w Polsce, op. cit.*, p. 10.

¹³ *Ibidem*, p. 13.

¹⁴ M. Baran, ‘Klasyfikacje klastrów i inicjatyw klastrowych. Wnioski dla systemu wspierania struktur klastrowych w Polsce’, *Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu. Prace Naukowe*, 2008, No. 47; Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/4911/Klasyfikacje_klastrów_i_inicjatyw_klastrowych_Wnioski_dla_systemu_wspierania_struktur_klastrowych_w_Polsce.pdf?sequence=1&isAllowed=y [accessed: 15.05.2020].

¹⁵ Ministry of Economic Development, Labour and Technology, *List of Key National Clusters*, 15.04.2019, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/lista-kkk> [accessed: 9.05.2020].

relies on traditional training programmes and business meetings, but one should not forget about informal channels of communication, which nowadays, in the time of a high risk, constitute the major sources of information and gaining knowledge. Competition puts a lot of pressure, forcing everyone to change and adapt quickly to the trends that are dominant in the market at a given time, which raises the bar in major way as part of acquiring the so-called business skills.

The government policy highlights the significant role of clusters in regional cooperation. In 2015, it was noted that between 2004 and 2015, there were approximately 140 clusters, of which 65% were reasonably young structures. They received most of the support and grew rapidly in the years 2014–2015. Clusters could benefit not only from the support of the state, but also from EU financial resources.¹⁶ It is also important to mention the intensity at which clusters kept growing across the different industries, e.g. in the energy sector. Here the entities that play a significant role include:

- energy clusters: a term launched in 2016 with a view to improving the level of local energy security; it also pertains to individuals, scientific units and research institutes, as well as to the diverse units of the local and/or regional authorities as part of the renewable energy generation and distribution scheme;¹⁷
- energy cooperatives: their activity rests on the creation of electrical energy of biogas, or heat;
- prosumers: they are the end-users, i.e. the entities that generate energy in micro-installations, obtaining it from renewable sources, which implies purchasing electrical energy on the basis of a so-called master agreement.¹⁸

In 2010, 2012, 2014 and 2018, the Polish Agency for Enterprise Development (Polish: PARP) conducted a study entitled “Benchmarking of Clusters in Poland.” Benchmarking has been defined as “an attempt to identify, analyse, adapt and implement solutions applied by organisations that are most effective in a given domain.”¹⁹ The report scrutinises the support provided for forty clusters across Poland. It also points to the international dimension and cooperation as part of the European Clusters Alliance PRO INNO:

- BSR InnoNET (Baltic Sea Region Innovation Network) – operating within the Baltic Sea Region Innovation Network;
- INNETH, cooperation with the Polish Agency for Enterprise Development and the Office of the Marshall of the Masovian Province;
- CEE-ClusterNetwork, in which Poland is represented by the Industrial Development Agency (Polish: Agencja Rozwoju Przemysłu, ARP).²⁰

In order to analyse the role of clusters, it may also be useful to apply a variety of analytical methods and techniques. They all consider the causes and effects, the

¹⁶ For more information, see the website of the Ministry of Agriculture, <https://www.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].

¹⁷ For more information, see the website of the Ministry of State Assets, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe> [accessed: 9.05.2020].

¹⁸ The Amended Renewable Energy Sources Act of 19 July 2019, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2019, item 1524.

¹⁹ PARP, *Benchmarking klastrów w Polsce – edycja 2018. Raport ogólny*, Warszawa 2018, p. 5.

²⁰ *Ibidem*, p. 30.

cost analysis, the multi-criteria analysis, or the application of the SWOT method. Reference is also made to the views of experts and analysts, stakeholders, and the society at large.²¹

The role of clusters in creating energy security

The definition of an energy cluster presented on the government website suggests that it could be described as “an agreement of locally functioning entities that manufacture, consume, store and sell electrical energy, heat, cooling, electrical energy in transport, and fuel.”²² The concept was incorporated into the Polish legal order in June 2016.²³ From a formal standpoint, an energy cluster is a civil-law agreement made in the form of a contract by its parties – individuals, legal entities, research units, institutes, or units of the local and/or regional authorities.

In November 2016, the Ministry of Energy commissioned an independent expert opinion concerning the “Functioning of Energy Clusters in Poland.” The report was developed by a consortium of companies: the Polish National Energy Conservation Agency (Polish: Krajowa Agencja Poszanowania Energii, KAPE) – acting as the leader of the consortium, WiseEuropa – the Warsaw Institute of Economic and European Studies Foundation and ATMOTERM S.A., with the participation of the National Distributed Power Engineering Institute. Emphasis was put on the fact that clusters have a major impact on the development of local power industry, and thus enhance the energy security of the state. The report also highlighted the fact that renewable energy sources are placed in close proximity to their local recipients, i.e. those who need them the most. It is of primary importance to make sure that in the long run small investments become fully independent and autonomous.²⁴

The government has opted for the promotion of the idea of energy clusters, a case in point being the outcome of the first contest of 2018, in which of the 115 applications received, 33 entities were awarded a pilot energy cluster certificate. The updated list of clusters is available on the official website of the Ministry of State Assets – around June 2020, there were 66 clusters on this list. Yet one has to stress the fact that there is no legal obligation to report a cluster, which means that their actual number can be higher. The basic scope of a cluster is the area of a county or five communes. The above awarded entities operate on the level of local and/or regional authorities. A cluster has its coordinator (DSO), appointed

²¹ A. Chodyński, ‘Proekologiczne, regionalne powiązania przedsiębiorstwa’, in P. Raźniak (ed.) *Przekształcenia struktur regionalnych*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, p. 48.

²² For more information, see the website of the Ministry of State Assets, *op. cit.*

²³ The Amended Renewable Energy Sources Act of 22 June 2016, cf. Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. item 925; the Renewable Energy Sources Act of 20 February 2015, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2015, item 478, as amended.

²⁴ Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Koncepcja funkcjonowania klastrów energii w Polsce. Ekspertyza*, 20.06.2018, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/koncepcja-funkcjonowania-klastrow-energii-ekspertyza> [accessed: 15.05.2020].

by the President of the Energy Regulatory Authority (Polish: Urząd Regulacji Energetyki, URE), and further governed by the provisions of Section 9d of the Energy Act. The above mentioned report has also provided additional details regarding the issue of distribution system operators (DSO):

- it is not the owner of a distribution infrastructure, but only uses it as part of a signed agreement with its owner, i.e. a given cluster;
- the cluster makes use of the assets of a given DSO, paying all the necessary and relevant fees.

In addition, an energy cluster coordinator is in charge of trade balancing, i.e. supervising all the financial settlements as part of the energy provided and collected for every single settlement period.²⁵ Therefore, it seems legitimate to assume that the underlying idea behind the creation of energy clusters was also that of using the energy resources that were either (or could be) locally unavailable, which makes it possible to identify a direct link with Poland's energy security strategy. This has also been confirmed by the official statement made by the Energy Regulatory Office: "the goal of clusters is to make sure that energy is provided on an ongoing basis at the local level, and at the same time maintain a positive impact on the natural environment. One of their expected effects is also the growing competitive advantage of a given region."²⁶ Having said this, an effective cluster also has to cooperate with the National Energy System.

According to the Department of Energy, in 2019, the power capacity of the Certified Energy Clusters stood at approximately 1,790 MW, of which over 730 MW was the various types of power retrieved from stable and dispatchable generation sources. Despite the dynamic growth of energy clusters, there are still several issues that to a large extent hinder their further development: the legal context, the lack of one's own distribution network, issues related to getting financial resources for investments, issues connected to the transfer of technology to a cluster, or poor cooperation with research units. A major response to all these difficulties has been the project launched by the Ministry of Energy entitled "The Growth of Distributed Energy Generation in Energy Clusters (KlastER)", implemented as part of the MENAG Science Consortium, whose overriding goal has been to scrutinize the hardships and work out a reliable growth strategy for energy clusters in Poland.²⁷

In 2018, Krzysztof Tchórzewski, the then Minister of Energy, stressed the significance of distributed energy generation, claiming that "it would be optimal if such energy kept growing and replaced in part the large energy industry. We would also like to replace it with the power industry of business enterprises and our nationals wherever possible."²⁸ This is why it came as a big surprise when in

²⁵ 'Klastry energii – mechanizmy funkcjonowania', *Energetyka24*, 28.05.2018, <https://www.energetyka24.com/klastry-energii-mechanizmy-funkcjonowania> [accessed: 15.05.2020].

²⁶ For more information, see the official website of the Energy Regulatory Office, <https://www.ure.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].

²⁷ 'Energia z klastrów', *Dziennik.pl*, 25.06.2019, <https://gospodarka.dziennik.pl/artykuly/600975,energia-z-klastrow.html> [accessed: 15.05.2020].

²⁸ '33 pomysły na klastry energii z certyfikatem resortu energii', *wnp.pl*, 9.05.2018, <https://www.wnp.pl/energetyka/33-pomysly-na-klastry-energii-z-certyfikatem-resortu-energii,322855.html> [accessed: 15.05.2020].

2018 it was the energy cooperatives that received a major support rather than the clusters. Another amendment of the Act on renewable energy sources has been meant to support farmers and their individual production of energy. According to Jadwiga Emilewicz, “this project is aimed at implementing the next step, which we set ourselves in the ‘Energia Plus’ programme, announced in January. Under the new regulations, small and mid-sized entrepreneurs will gain the status of prosumers. The same goes for energy cooperatives.”²⁹

At this point, a question arises: do energy clusters really have a future, and if so, what sort of future lies ahead of them? Apparently, entering an initiative on the so-called priority activities list is not enough. Support and incentives ought to be visible in all kinds of actions and decisions, and so far in the energy sector, beyond energy cooperatives, other concepts have begun to appear, such as e.g. singling out the so-called prosumer, or the “My electricity” initiative. Such dispersion could be an opportunity for several entities, but it can also lead to disintegration and a lack of cooperation. One of the examples could be the already announced changes proposed by Michał Kurtyka, Minister of Climate, in one of his statements made in March 2020. The changes are expected to occur within the Energy policy strategy to be launched by 2040, the investments in wind turbines on the Baltic Sea, and the issues related to the functioning of energy clusters – given the transformation and growing interest in this sector on the part of various entities.

Energy clusters in Poland have focused their activity on investments in photovoltaics, a case in point being ZKlaster, the Zgorzelec Renewable Energy Sources Development and Energy Efficiency Cluster. The individually owned distribution network will ensure supplies from photovoltaic farms to the local network handled by Tauron Dystrybucja, a major Polish energy provider. The project has also envisaged energy supplies to other members of the cluster. However, one of the major problems remains the collection of the generated energy and the payment for it.

The impact of public governance on the future of energy clusters in Poland

Apart from energy clusters, there has recently been a major shift in the importance attached to the prosumer, and the support offered as part of the “My electricity” initiative. The amended Renewable Energy Sources Act, adopted at the end of June 2019, features the definition of a prosumer, i.e. a person who not only generates electrical energy based on renewable energy sources for his/her individual needs using a micro-installation, but who is also able to store the surpluses and transfer it to the energy network.³⁰ In addition, a so-called prosumer

²⁹ ‘Żegnajcie klastry, witajcie spółdzielnie energetyczne’, 26.06.2019, gramwzielone.pl, <https://www.gramwzielone.pl/trendy/100982/zegnajcie-klastry-witajcie-spoldzielnie-energetyczne> [accessed: 15.05.2020].

³⁰ The original notion was related to the Entrepreneurs Act of 6 March 2018, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2018, items 646, 1479, 1629, 1633, and 2212.

package has been singled out, which concerned small and mid-sized businesses, as well as energy cooperatives, which not only take advantage of the prosumer rules/principles but also benefit from additional discounts.

Another form of support could be the government scheme by the name of “My electricity”, launched in July 2019. It allows individuals to make use of the assistance of an expert and get a subsidy of PLN 5,000 as reimbursement of the costs incurred for a micro-installation. The goal of the programme is to increase the amount of electrical energy generated from photovoltaic micro-installations. The funding covers PV installations with a general power capacity of 2–10 kW, and ones that have not been completed before 23 July 2019. The project is targeted at individuals who generate electricity for their own needs, and who have handled all the relevant procedures related to introducing such energy into the network.³¹ Experts believe that Poles install solar panels with an overall power of 4–6 kW, paying from PLN 20–30 thousand. Therefore, the estimated government funding should cover only about 15–25% of the overall value of the investment in question.³²

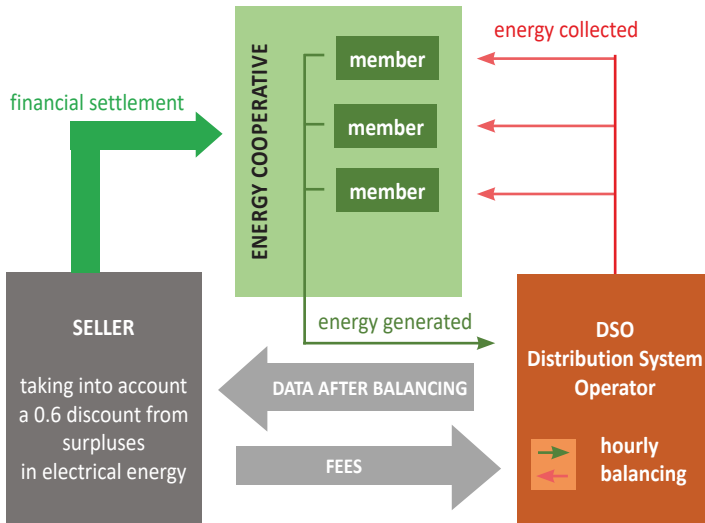
The July amendment of the Renewable Energy Sources Act gave priority to yet another form of cooperation – energy cooperatives (cf. Figure 1). Hence, it is currently possible not only to generate energy, but also to store it, and to collect it. The legislator has specified the scope of activity of such a cooperative and has obliged it to join a distribution system operator (DSO), or a thermal network. In a way, an energy cooperative will operate on the same terms as a prosumer: it can generate energy in the form of electricity, heat, or biogas. In order to commence its activity, a cooperative has to provide all the necessary data on the so-called general list kept by the Director General of the National Support Centre for Agriculture (Polish: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, KOWR). At this point, a question arises: what does the discounts system mean? How could a cooperative benefit from it? Experts claim that “for each kilowatt-hour of energy introduced by a prosumer into the network, his/her next bill for a kilowatt-hour obtained from the network can be reduced at a 1:08 rate in the case of a micro-installation with a power capacity of up to 10kW, or at a 1:07 rate in the case of larger micro-installations, yet ones that do not exceed 50kW.”³³ A discount has to be claimed within one year, on condition that an adequately high level of consumption has been generated.

³¹ For more information, see the official website of the “My electricity” project. The financing scheme for photovoltaic micro-installations can be found at <https://mojprad.gov.pl/> [accessed: 9.05.2020].

³² ‘Co zmieni „Mój prąd”, czyli 5 tys. zł dopłaty do paneli słonecznych? Policzyliśmy’, money.pl, 28.007.2019, <https://www.money.pl/gospodarka/co-zmieni-moj-prad-czyli-5-tys-zl-doplaty-do-paneli-slonecznych-policzyliśmy-6406657642985601a.html> [accessed: 15.05.2020].

³³ ‘Spółdzielnie energetyczne prosumentami?’, Leonardo Energy. Portal na rzecz czystej energii i klimatu, 28.06.2019, <https://leonardo-energy.pl/spoldzielnie-energetyczne-prosumentami/> [accessed: 15.05.2020].

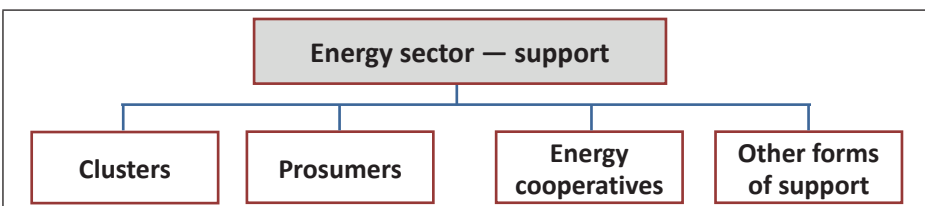
Figure 1. The flow chart of energy cooperatives



Source: 'Spółdzielnia energetyczna co to takiego?', <https://www.prosument.org/home/baza-wiedzy/jak-zostac-prosumentem/spoldzielnie-energetyczne/> [accessed: 15.05.2020].

According to Michał Kurtyka, the then Minister of Climate, the success of the “My electricity” programme and Poles’ growing interest in photovoltaics has made it necessary to extend the scope of the support to include housing cooperatives and housing associations. This is why, as part of the “Sunny roofs” project, about PLN 100 million have been assigned to various types of investments, e.g. in PV photovoltaic installations of up to 50kW power. In 2019, a pilot scheme was launched in Wielkopolskie province. It was aimed at granting low interest loans, with a partial remission or extinction option. The project was positively assessed by entities in other Polish provinces, and in March 2020, Ślesin, a town near Poznań, confirmed its participation in the venture. The project is financed from the financial resources of the National Environment Protection and Water Management Fund and the Regional Environment Protection and Water Management Fund in Poznań.³⁴

Figure 2. The energy sector in Poland, and distributed power engineering



Source: own individual elaboration.

³⁴ For more information, see the official website of the Regional Environment Protection and Water Management Fund in Poznań, <https://www.wfosgw.poznan.pl> [accessed: 9.05.2020].

The above solutions suggested by the government (cf. Figure 2) aim to offer Poland some energy stability. Here, a new aspect comes to the fore: taking into consideration the local investments and the locally available resources and their collaboration for the state's energy security. The European Union highlights the autonomy of its member states in terms of the energy mix. This said, one must not forget the EU's guidelines and its emphasis on the protection of the natural environment. In November 2018, the EU put forward the so-called climate neutrality strategy, which implies that the CO₂ emissions level ought to be at the same level as the level of CO₂ absorption. Furthermore, in 2030, CO₂ emission should be cut down by 45%.³⁵ It is important to mention that in 2019 Poland failed to abide by the required EU 15% of the share of renewable energy sources in the general energy balance, and the forecasts for 2020 are similar. 80% of energy in Poland is still derived from hard coal and brown coal, which Poland has been importing on a large scale recently, given the price of the resource offered on foreign markets. In spite of the large potential of the renewable Energy sources sector in Poland, the number of investments is still not impressive. Experts use the notion of 'hidden potential', which, despite a variety of ideas, keeps being unfulfilled in light of the problems caused by the unstable legal context, a shortage of financial resources, or the lack of experience and know-how. As of January 2020, the body assigned with the task to supervise the actions taken in the energy sector – especially the effectiveness of the efforts taken as part of the promoted local solutions enhancing the level of security on the state level – is the Government's Plenipotentiary for Renewable Energy Sources. The government's keen interest is expected to incentivise potential investors.³⁶

The solutions outlined above give the state a certain alternative choice: they prove that not only international investments, global relations or keeping up with rivals and current trends are evidence of a certain level of energy stability. It is also worth looking at the smaller elements, i.e. on private investors, small businesses, clusters, or energy cooperatives. Yet in the face of the crisis, which we are facing up to now, and the general lockdown of the economy in introduced to fight against coronavirus, a question of major relevance needs to be asked: what impact will the risk have on the entire energy sector? How will prosumers cope with the situation, and how will energy cooperatives and clusters get past it all? Can the market of renewable energy sources in Poland be an alternative for the non-renewable resources? According to Piotr Rudyszyn, expert of the Jagiellonian University, "the traditional methods of extracting coal and generating energy are becoming risky for the workers and their health."³⁷ To corroborate the words of the expert, suffice it to consider the situation that concerns the temporary closures of coal mines due to the numerous cases of coronavirus infections revealed among the staff.

³⁵ For more information, see the EU's official website, <https://ec.europa.eu> [accessed: 9.05.2020].

³⁶ For more information, see the website of the Ministry of State Assets, *op. cit.*

³⁷ 'Wpływ koronawirusa na produkcję energii. Rynek OZE w Polsce może mieć poważne kłopoty', Salon24, 6.04.2020, <https://www.salon24.pl/u/zielonaenergia/1033790,wpływ-koronawirusa-na-produkcje-energii-rynek-oze-w-polsce-moze-miec-powazne-klopoty> [accessed: 15.05.2020].

Conclusions

To sum up the above reflections on the role of clusters in the shaping of Poland's energy security, it is possible to draw the following conclusions. First, energy clusters may constitute a stable pillar of the entire energy sector given the use of local resources and the cooperation with individual stakeholders. Horizontal and vertical integration makes it possible to work out reliable solutions, which are so very needed in the sector of renewable energy sources, which explains the need to devise and implement a cluster policy as part of public governance as a strategy aimed at improving the energy security of the state as a whole. Second, despite their dynamic growth and interest, energy clusters are currently unable to guarantee Poland a reasonable level of energy security. Several factors play a pivotal role in this respect: an unstable legal context, support for other projects – such as energy cooperatives, prosumers, or “My electricity” project – which means that investors can on the one hand choose where they will allocate their resources, and, on the other hand, they will think twice about the relevance and/or appropriateness of such investments. Third, in Poland, energy clusters require a long-term support, alongside a reliable growth scenario, indicating the potential threats and opportunities, working out a support scheme in case of crisis situations. At present, no-one can be sure about their future, and, clearly, a situation like this does not attract prospective investors. Fourth, there is still no stable strategy of Poland's Energy security. Maybe it should be necessary to consider fine-tuning some issues related to local investors in these documents, which would have a major impact on the importance and priority of the individual undertakings. There is also a looming fear of the continuity of such investments in the event of a major political reshuffle that leads to a new government. What happens once other solutions are laid on the table? A similar situation has already taken place in the case of wind energy in Poland. What is more, energy clusters, energy cooperatives and the question of prosumers seem to be a good step forward to building a stable market of renewable energy sources in Poland, which would, in turn, be a clear response to the EU requirements. Therefore, it is important to provide necessary support and assistance to the energy sector in order to facilitate the growth of Energy clusters. This ought to be done not just in a short-term perspective, but rather in the long run, and with particular emphasis put on the situation of competitive markets and the trends that can be discerned on the global market.

References

- ‘33 pomysły na klastry energii z certyfikatem resortu energii’, wnp.pl, 9.05.2018, <https://www.wnp.pl/energetyka/33-pomysly-na-klastry-energii-z-certyfikatem-resortu-energii,322855.html> [accessed: 15.05.2020].
- Baran M., ‘Klasyfikacje klastrów i inicjatyw klastrowych. Wnioski dla systemu wspierania struktur klastrowych w Polsce’, *Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu. Prace Naukowe* 2008, No. 47: *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/4911/>

- Klasyfikacje_klastrow_i_inicjatyw_klastrowych_Wnioski_dla_systemu_wspierania_struktur_klastrowych_w_Polsce.pdf?sequence=1&isAllowed=y [accessed: 15.05.2020].
- Chodyński A., 'Proekologiczne, regionalne powiązania przedsiębiorstwa', in P. Raźniak (ed.) *Przekształcenia struktur regionalnych*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012.
- Cluster Observatory, <http://www.clusterobservatory.eu> [accessed: 9.05.2020].
- 'Co zmieni „Mój prąd”, czyli 5 tys. zł dopłaty do paneli słonecznych? Policzyliśmy', money.pl, 28.07.2019, <https://www.money.pl/gospodarka/co-zmieni-moj-prad-czyli-5-tys-zl-doplaty-do-paneli-slonecznych-policzyliśmy-6406657642985601a.html> [accessed: 15.05.2020].
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards world-class clusters in the European Union. Implementing the broad-based innovation strategy, COM(2008) 652 final.
- 'Energia z klastrów', Dziennik.pl, 25.06.2019, <https://gospodarka.dziennik.pl/artykuly/600975,energia-z-klastrow.html> [accessed: 15.05.2020].
- Energy Regulatory Authority, <https://www.ure.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].
- European Union, <https://ec.europa.eu> [accessed: 9.05.2020].
- Inteligentny Rozwój. Program*, <https://www.poir.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].
- 'Klastry energii – mechanizmy funkcjonowania', Energetyka24, 28.05.2018, <https://www.energetyka24.com/klastry-energii-mechanizmy-funkcjonowania> [accessed: 15.05.2020].
- Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Koncepcja funkcjonowania klastrów energii w Polsce. Ekspertyza*, 20.06.2018, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/koncepcja-funkcjonowania-klastrow-energii-ekspertyza> [accessed: 15.05.2020].
- Ministerstwo Aktywów Państwowych, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe> [accessed: 9.05.2020].
- Ministerstwo Gospodarki. Departament Rozwoju Gospodarki, *Kierunki i polityka rozwoju klastrów w Polsce*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, *Lista Krajowych Klastrów Kluczowych*, 15.04.2019, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/lista-kkk> [accessed: 9.05.2020].
- Ministerstwo Rozwoju, <https://www.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].
- Ministerstwo Rozwoju, *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013*, Warszawa 2007.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, <http://www.kapitalludzki.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].
- '„Mój prąd”. Program dofinansowania mikroinstalacji fotowoltaicznych', <https://mojprad.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].
- PARP, *Benchmarking klastrów w Polsce – edycja 2018. Raport ogólny*, Warszawa 2018.
- PARP, *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004–2006*, Warszawa 2008.
- PARP, *Wsparcie na rozwój klastra. Regulamin, Zespół Wdrażania Instrumentów Finansowych*, Warszawa 2007.
- Polska Wschodnia. Program*, <https://www.polskawschodnia.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].
- Portal Funduszy Europejskich*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> [accessed: 9.05.2020].
- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. No. 166, item 1743.

- ‘Spółdzielnia energetyczna co to takiego?’, Prosument.org. <https://www.prosument.org/home/baza-wiedzy/jak-zostac-prosumentem/spoldzielnie-energetyczne/> [accessed: 15.05.2020].
- ‘Spółdzielnie energetyczne prosumentami?’, Leonardo Energy. Portal na rzecz czystej energii i klimatu, 28.06.2019, <https://leonardo-energy.pl/spoldzielnie-energetyczne-prosumentami/> [accessed: 15.05.2020].
- The Amended Renewable Energy Sources Act of 22 June 2016, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2016, item 925.
- The Amended Renewable Energy Sources Act of 19 July 2019, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2019, item 1524.
- The Entrepreneurs Act of 6 March 2018, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2018, items 646, 1479, 1629, 1633, and 2212.
- The Renewable Energy Sources Act of 20 February 2015, Journal of Laws of the Republic of Poland – Dz.U. of 2015, item 478, as amended.
- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu, <https://www.wfosgw.poznan.pl> [accessed: 9.05.2020].
- ‘Wpływ koronawirusa na produkcję energii. Rynek OZE w Polsce może mieć poważne kłopoty’, Salon24, 6.04.2020, <https://www.salon24.pl/u/zielonaenergia/1033790,wpływ-koronawirusa-na-produkcje-energii-rynek-oze-w-polsce-moze-miec-powazne-klopoty> [accessed: 15.05.2020].
- ‘Żegnajcie kłustry, witajcie spółdzielnie energetyczne’, gramwzielone.pl, 26.06.2019, <https://www.gramwzielone.pl/trendy/100982/zegnajcie-klastry-witajcie-spoldzielnie-energetyczne> [accessed: 15.05.2020].

Kłustry jako przykład strategii państwa na rzecz poprawy bezpieczeństwa energetycznego w Polsce

Streszczenie

„Klaster” nie jest pojęciem nowym. Wiadomo również, że wzajemne powiązanie przedsiębiorstw, dostawców, jednostek itp. daje szereg możliwości pod względem konkurencyjności i innowacyjności. Stąd też podmioty decydują się na tego rodzaju współpracę. Koncepcja klastrów energii pojawiła się wraz z ustawą o odnawialnych źródłach energii w 2016 r. W ustawie zdefiniowano, czym są kłustry energetyczne i jaka jest ich rola. W ramach kreowania strategii bezpieczeństwa energetycznego postanowiono połączyć aspekt lokalnych zasobów energetycznych i doświadczenia podmiotów wraz z potencjałem i wsparciem ze strony państwa. Zaczęto podkreślać rolę bezpieczeństwa na różnych płaszczynach, nawet tych najmniejszych, będących częścią całego systemu. Celem artykułu jest ustalenie, w jakim stopniu rozwój klastrów może wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa energetycznego. Artykuł został podzielony na trzy części. Pierwsza przedstawia rolę i kierunek polityki państwa na rzecz rozwoju klastrów. Druga analizuje stan faktyczny inwestycji, tj. jakie inwestycje zostały zrealizowane i w jakim stopniu wpływają one na poprawę bezpieczeństwa energetycznego. Trzecia część omawia wpływ zarządzania publicznego na przyszłość klastrów energetycznych w Polsce oraz pokazuje, w jakim stopniu decyzje administracji publicznej mogą kreować kierunek rozwoju lokalnych podmiotów. Na potrzeby analizy sformułowano hipotezę, że kreowanie polityki klastrowej w ramach zarządzania publicznego wpływa na poprawę bezpieczeństwa energetycznego w Polsce. Artykuł ma charakter mieszany: został uwzględniony

zarówno aspekt zarządzania, jak i aspekt decyzji politycznych. Omawia problem istotny dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, koncentrując się na najnowszych informacjach i wydarzeniach.

Słowa kluczowe: klastry, zarządzanie publiczne, bezpieczeństwo energetyczne, Polska, państwo, strategia

Clusters: an example of a state strategy for creating energy security in Poland

Abstract

The notion of a cluster is not new. Linking companies, suppliers, units and other bodies gives one a range of opportunities in terms of competitiveness and innovation. This is why various entities go in for this kind of cooperation. The concept of energy clusters first appeared in the Polish Renewable Energy Sources Act of 2016, which defines what energy clusters are, and what their role is. As part of creating an energy security strategy, it was decided to combine the aspect of local energy resources and the experience of entities along with the potential and support of the state. Emphasis was placed on the role of security at various levels, even those being a part of the whole system. The goal of this paper is to determine to what extent the development of clusters can improve energy security. The paper has been divided into three parts. The first part looks at the role and direction of state policy for the development of clusters. The second part scrutinises the current state of investments, i.e. what investments have been made and to what extent they improve energy security. The third part discusses the impact of public governance on the future of energy clusters in Poland. It shows to what extent decisions of public administration bodies can devise the path of development of local entities. For the purposes of this analysis, a hypothesis has been formulated that puts forward the idea that creating cluster policy as part of public management improves energy security in Poland. On the whole, the paper is of a mixed nature, as it includes management as an aspect of political decisions, and the issue relevant to Poland's energy security by focusing on the latest news and events.

Key words: clusters, public governance, energy security, Poland, state, strategy

Cluster als Beispiel der Strategie des Staats für die Verbesserung der Energieversorgungssicherheit in Polen

Zusammenfassung

Der Begriff Cluster ist nicht neu. Es ist auch bekannt, dass die Partnerschaft von Unternehmen, Lieferanten, einzelnen Einheiten usw. eine Reihe von Möglichkeiten in Hinblick der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit bietet. Daher entscheiden sich die Marktbeteiligten auf so eine Zusammenarbeit. Im Falle der Energie-Cluster kam das Konzept zusammen mit dem Gesetz über die erneuerbaren Energiequellen am Jahre 2016 auf. In Gesetz definierte man, was die Energie-Cluster sind und welche Rolle sie haben. Im Rahmen der Gestaltung der Strategie für Energieversorgungssicherheit beschloß man den Aspekt der lokalen Energieressourcen und der Erfahrung der Unternehmen mit dem Potenzial und der Unterstützung seitens des Staates zu verbinden. Man begann, die Rolle der Sicherheit auf verschiedenen Ebenen zu betonen, sogar auf den kleinsten, die ein Teil des ganzen Systems sind. Das Ziel des Artikels ist zu bestimmen, in welchem Umfang die Entwicklung der Cluster die Verbesserung der

Energieversorgungssicherheit beeinflussen kann. Der Artikel wurde in drei Teile gegliedert. Der erste stellt die Rolle und die Richtung der Politik des Staates für die Entwicklung der Cluster dar. Der zweite Teil analysiert den Sachverhalt der Investition, d.h. welche Investitionen umgesetzt wurden und in welchem Umfang sie die Verbesserung der Energieversorgungssicherheit beeinflussen. Der dritte Teil handelt von dem Einfluss des öffentlichen Managements auf die Zukunft der Energie-Cluster in Polen und zeigt, inwiefern die von der öffentlichen Verwaltung getroffenen Entscheidungen die Entwicklungsrichtung der lokalen Unternehmen schaffen können. Für die Analyse formulierte man die Hypothese, die voraussetzt, dass die Schaffung der Clusterpolitik im Rahmen des öffentlichen Managements sich auf die Verbesserung der Energieversorgungssicherheit auswirkt. Der Artikel hat einen gemischten Charakter, in dem sowohl der Managementsaspekt, als auch der Aspekt der politischen Entscheidungen berücksichtigt wird. Zusätzlich wird ein für die Energieversorgungssicherheit wichtiges Problem mit dem Schwerpunkt auf die neuesten Informationen und Ereignisse behandelt.

Schlüsselwörter: Cluster, öffentliches Management, Energieversorgungssicherheit, Polen, Staat, Strategie

Кластеры как пример стратегии государства по повышению энергетической безопасности в Польше

Резюме

Понятие «кластер» не является новым. Также известно, что взаимосвязь предприятий, поставщиков, подразделений и т.д. – предоставляет ряд возможностей в сфере конкурентоспособности и инноваций, что является стимулом развития сотрудничества. В случае энергетических кластеров, концепция такого сотрудничества в Польше появилась после принятия закона «о возобновляемых источниках энергии» в 2016 г. Закон дает определение, что такое энергетические кластеры и какова их роль. При разработке стратегии энергетической безопасности было принято решение объединить местные энергетические ресурсы и имеющийся опыт субъектов с потенциалом и поддержкой со стороны государства. В статье предпринято попытку дать ответ на вопрос, в какой степени развитие кластеров может повлиять на повышение энергетической безопасности. Исследование состоит из трех частей. В первой – представлена роль и направление государственной политики по развитию кластеров. Во второй – анализируется фактическое состояние инвестиций, т.е. указано, какие инвестиции были реализованы и в какой степени они способствуют повышению энергетической безопасности. В третьей части обсуждено влияние государственного управления на будущее энергетических кластеров в Польше и показано, в какой степени решения государственного управления могут определять направление развития местных субъектов. Для анализа была сформулирована гипотеза, которая предполагает, что создание кластерной политики в рамках государственного управления влияет на улучшение энергетической безопасности Польши. В статье рассмотрены аспекты управления и принятия политических решений, обсуждены актуальные проблемы и события, связанные с энергетической безопасности Польши.

Ключевые слова: кластеры, государственное управление, энергетическая безопасность, Польша, государство, стратегия



Jowita Świerczyńska

PhD, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University
ORCID: 0000-0002-6748-9635

Customs security in the context of the activities taken by the National Revenue Administration in Poland¹

Introduction

The two basic dimensions of the state are security and development. Security is a condition that provides a sense of certainty and a guarantee of its preservation, as well as a chance for improvement,² while development is a process of transition from a given state or form to more complex or, in some way, more perfect states or forms.³ In general terms, it should be treated as a process of the quantitative and qualitative transformations that stem from specific events. Both dimensions are closely related: without an adequate level of safety, there are no conditions for development, whereas without development, there can be no adequate potential to ensure safety. Safety is a multi-faceted concept. One of its aspects is the economic dimension. Such an approach to security may concern many areas of economic activity on both the micro and the macroeconomic scale.

Admittedly, the issues related to the international trade of goods and – consequently, to customs security – are of particular significance. Protecting the supply chain against the influx of goods that give rise to unfair competition is vital for

¹ The research has been co-funded by the statutory funds of the Faculty of Law, Administration and International Relations of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University.

² P. Bączek, *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, pp. 11–14.

³ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/rozwoj;2517638.html> [accessed: 14.04.2020].

businesses; still, this type of security is equally important for society as a whole, as it protects it against the import of goods that do not comply with the standards, or pose a threat to life and health, and to the state, which protects the national budget against the loss of revenue from unpaid customs and tax duties. A number of customs security initiatives are being undertaken at both the EU and the national levels.

The goal of this paper is to indicate the role and activities of the National Revenue Administration viewed as a guardian of security. The research hypothesis has been formulated as follows: the National Revenue Administration, having regard to the significance of the protective function performed to safeguard public security, undertakes effective measures aimed at minimising threats and providing protection, and, thereby, plays a pivotal role in providing customs security.

The research rests heavily on the descriptive analysis, preceded by a review of the subject literature, and secondary legislation. The area covered in the paper is topical. So far, the current research on the role of customs security, which is one of the economic dimensions of public security, has not been known to a wider audience. The conclusions presented in this paper are substantive and are of a cognitive nature. Thus they are a clear attempt to address the existing research gap in the field of enquiry in question.

Security in the context of economic interests

According to the Dictionary of the National Security Bureau, “security” is the theory and practice of providing means for survival and/or existence, and pursuing one’s own interests by an entity – in particular, by seizing opportunities, taking up challenges, reducing risks, and counteracting all the different threats posed to the entity and its interests.⁴ From a purely lexical perspective, it is defined as a condition where there is no threat, characterised by peace and a sense of certitude.⁵ Its comprehensive and multidimensional character allows one to distinguish between different types of security. Depending on the type of the entity at stake, it is possible to single out a number of types: individual security; group security; national security – including state and territorial security, which refers to all the local tiers, such as the voivodeship, county, or commune; international security – both regional and global – including interstate security – based on alliances and/or coalitions – and transnational security. Having said this, in terms of the subject matter, it is possible to distinguish as many types, fields, sectors or areas as there are possible spheres of activity of a given entity.⁶ An intrinsic component of security is public security. Public security is, above all, a constitutional value, as ensuring security is the

⁴ (Mini)Słownik BBN: Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [accessed: 14.04.2020].

⁵ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2006, p. 23.

⁶ *Ibidem*.

fundamental task of the state and its authorities,⁷ and one of the basic foundations of a prosperous and well-functioning society.⁸ It concerns both the state organisation and every single person in a given area. It refers to the environment in which a given community functions. It includes protection against attacks on life, health and property, safety in transport and communication, sanitary and epidemiological protection, protection against fire, legal, information, architectural and environmental protection, and as well as technological protection, and social safety, not to mention the feeling of safety at mass events and public gatherings.⁹ The protective capacity is further enforced by the judicature, the special services, other types of services, guards and inspections specialising in the protection of public safety and maintaining order, rescue and civil protection services, crisis management units, border services, and other institutions that have been tasked with direct or indirect protection of public security.¹⁰

Public security cannot be discussed without taking into account its economic dimension. The economic potential of security constitutes the grounds for assessing the power, effectiveness and international position of a country.¹¹ The concept of economic security, despite being commonly used, lacks a homogenous definition of its essence. This is confirmed by numerous definitions. According to one of them, it is a situation in which there are no threats to the unimpeded functioning of the economy.¹² Another one states that it is the totality of all factors and determinants that ensure the independence of the national economy, its stability and sustainability, as well as those that guarantee its capacity to develop¹³ by means of the appropriate use of internal factors of development, and the ability to effectively oppose the external pressure that could lead to developmental disruptions.¹⁴ Yet another definition suggests that the undisturbed functioning of economies may be defined as maintaining the primary growth indicators, as well as ensuring the comparative balance with economies of other states,¹⁵ or the capacity of the economic system to make effective use of the internal and external factors of

⁷ Cf. Section 5 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws of the Republic of Poland, No. 78, item 483 as amended.

⁸ S. Choenni, E. Leertouwer, 'Public Safety Mashups to Support Policy Makers' in K.N. Andersen, E. Francesconi, A. Grönlund, T.M. van Engers (eds.), *Electronic Government and the Information Systems Perspective, First International Conference, EGOVIS 2010, Bilbao, Spain, 31 August–2 September 2010*, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg 2010, p. 234.

⁹ W. Fehler, 'Bezpieczeństwo publiczne', *Spółeczeństwo i Polityka*, 2009, No. 4 (21), p. 37.

¹⁰ *Potencjał ochronny*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html> [accessed: 14.04.2020].

¹¹ *Potencjał gospodarczy*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-gospodar/5979,Potencjal-gospodarczy.html> [accessed: 16.04.2020].

¹² K. Żukrowska, 'Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja', in K. Żukrowska, M. Grącik (eds.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, SGH – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2006, p. 21.

¹³ K.A. Kłosiński, 'Światowe determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego', in T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec (eds.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, Wydawnictwo Polihymnia, Lublin–Tomaszów Mazowiecki, 2006, p. 41.

¹⁴ Z. Stachowiak, 'Bezpieczeństwo ekonomiczne', in W. Stankiewicz (ed.), *Ekonomika obrony*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994, p. 189.

¹⁵ K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, p. 32.

development, which can guarantee that its course is uninterrupted.¹⁶ An interesting point of reference has been put forward by K. Raczkowski, who looks at the notion of economic security against the backdrop of the state and trade. With regard to the state, he believes in a relatively endo- and exogenously balanced state of functioning of the national economy, in which the risk of imbalance is maintained in designated and acceptable organisational and legal norms and principles of social coexistence.¹⁷ However, when it comes to trade, he argues that it is a non-inertial system of relative balance of conducting economic activity in an uninhibited and regulated way, having regard to the freedom of will of its participants and the necessity of maintaining the current volume of risk by exercising limited confidence in economic and legal relations between partners, the domestic environment, and the surroundings in which the given entity operates.¹⁸ Economic security refers to a great number of areas of life and belongs to the basic needs of every person and society. The economic development of each country is highly dependent on international trade, as it exposes countries to a plethora of security and safety risks that originate from trading.

In view of the emerging challenges posed by the growth of civilisation and the advancing processes of globalisation and regionalisation, the area of customs is becoming increasingly significant for economic security. In EU customs legislation, elements of security were first introduced in the aftermath of the 2001 terrorist attacks in the United States. An important document which introduced modern security standards in the supply chain and thus helped to intensify the involvement of customs authorities in safeguarding economic security of individual countries is the SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade.¹⁹ The WCO SAFE Framework contains standards for information exchange between customs administrations of different countries (the Customs-to-Customs pillar), as well as those regarding the partnership between customs authorities and economic operators – participants of international supply chains (the Customs-to-Business pillar). The necessity to strengthen security was also reflected in a change in the role that the European Union has envisaged for customs administrations, e.g. according to the Union Customs Code, it is the customs authorities that are the guardians of the security of trade in goods.²⁰

It is difficult to find a definition of customs security in the subject literature. According to the author, the term should be understood as a process which is the

¹⁶ I. Jaźwiński, 'Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane aspekty', *Przegląd Strategiczny*, 2011, No. 1, p. 59.

¹⁷ K. Raczkowski, 'Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku', in *idem* (ed.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, p. 81.

¹⁸ *Idem*, 'Współczesny model tetrarchii zarządzania a bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego', in *idem* (ed.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia, prawo, zarządzanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, p. 38.

¹⁹ http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx [accessed: 4.05.2020].

²⁰ Cf. Point 16 of Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code, O.J. L 269 of 10.10.2013.

result of all the activities aimed at ensuring security or minimising the customs risk²¹ in the course of crossing the customs borders by goods, services, persons, or vehicles. Managing customs security is an organised activity that makes use of the available human, financial, information and technical resources in order to reduce potential threats. Threats to customs security have international and global ramifications and various sources. These can be external, i.e. they can cause disruptions to the supply chain; and they can be internal, i.e. those which involve the use of the supply chain for criminal activities, e.g. smuggling of weapons of mass destruction or the use of a vehicle as a weapon, as a result of which it poses a threat to the environment – to human health and life, to infrastructure, to the economy, or to the sense of security in the society.²² The increased significance of customs security results mainly from a rise in the volume of world trade; the growing share of developing countries in international trade; greater specialisation of individual countries in industrial production; trade liberalisation, manifested in the reduction of tariffs and non-tariff barriers; the introduction of new rules in international trade, e.g. on the protection of intellectual property rights; the proliferation of regional trade agreements (e.g. within the World Trade Organisation); the introduction of new models for transport and logistics; the escalation of international organised crime and terrorism; and the greater awareness of the problem of health and environmental protection.²³

Customs security is of particular importance for the following reasons:

- fiscal: illegal trade in goods generates losses to national budgets, caused by unpaid taxes;
- social: a key issue in this area is health, since the marketing of dangerous goods poses a threat to health, and in many cases also to the lives of potential consumers;
- economic: protecting traders operating in the legitimate capacity and complying with the law from unfair competition. Each actor in the international supply chain (manufacturer, exporter, freight forwarder, entities providing warehousing and storage, customs agent, carrier, importer) should pay particular attention to the risks that may arise at each stage of the transaction, for instance, in relation to goods, documents, business partners or IT systems.

²¹ In the European Union, customs risk has been defined as the likelihood and the impact of an event occurring, with regard to the entry, exit, transit, movement or end-use of goods moved between the customs territory of the Union and countries or territories outside that territory and to the presence within the customs territory of the Union of non-Union goods, which would prevent the correct application of Union or national measures; compromise the financial interests of the Union and its Member States; or pose a threat to the security and safety of the Union and its residents, to human, animal or plant health, to the environment or to consumers. Cf. Article 5(7) Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code, *op. cit.*

²² M. Donner, C. Kruk, *Supply Chain Security Guide*, World Bank, Washington 2009, p. 8.

²³ Cf. P. Gordhan, 'Customs in the 21st century', *World Customs Journal*, 2007, No. 1, pp. 41–50.

National Revenue Administration: a guardian of customs security

Customs security is derived from a number of elements, and a key role in this respect has been assigned to customs authorities, which, by holding full competence within the supervision and control of all the goods that transited across the border, secure and facilitate trading. In Poland, activities in this area are carried out by the National Revenue Administration (NRA).²⁴ The mission of the NRA is to ensure stable, effective and sustainable public finances, as well as provide a high quality of services itself.²⁵ The catalogue of NRA tasks includes, among other things, the implementation of revenue from taxes, customs duties, protection of the interests of the State Treasury and the EU customs territory, service and support for the taxpayer in the proper performance of tax duties, as well as the economic operator in the proper performance of customs duties.²⁶ A more detailed list of tasks of the customs and tax control administration includes a number of objectives in the area of the trading of goods in international commerce, such as the implementation of the customs policy resulting from the membership in the EU customs union; the implementation of revenues from customs duties and other charges related to the import and export of goods; placing goods under customs procedures and regulating the status of goods related to their import and export; recognising, detecting and combating fiscal crimes and offences; and preventing these incidents and prosecuting their perpetrators.²⁷ The NRA ensures the state's financial security and the protection of the security of the European Union's customs territory by combating the grey economy, cracking down on economic crime, including tax fraud, and enforcing non-tariff requirements. The tasks that concern customs security are carried out by the NRA with regard to:

- economic operators: the NRA protects supply chains against the influx of goods which constitute unfair competition, including the infringement of intellectual property rights, trademarks or patent rights. Infringements of intellectual property rights have an adverse impact on businesses. They result in, among other things, lower incomes due to the lower demand for legal goods, additional costs generated by proceedings and investigations related to cases of infringements

²⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej [The National Revenue Administration Act of 16 November 2016], Journal of Laws of the Republic of Poland of 2016, item 1947. The NRA became operational on 1 March 2017 and was created as a result of the reform of the administration structure of customs, taxation, as well as fiscal control. Until 28 February 2017, the field structure comprised three independent pillars: the Customs Service (16 customs chambers, 45 customs offices, 143 customs branches); the tax administration (16 tax chambers, 400 tax offices); the tax control (16 tax control offices, 8 local TCO centres). The reformed structure consists of 16 revenue administration regional offices, 16 customs and tax control offices (CTCOs), together with 45 CTC regional offices and 143 customs branches, as well as 400 tax offices.

²⁵ Cf. Annex to the Order of the Minister of Finance of 25 July 2017 on the priorities for actions and development of the National Revenue Administration for years 2017–2020, Journal of Laws of the Minister of Development and Finance, item 144, p. 5.

²⁶ Cf. Section 1 (2) of the National Revenue Administration Act of 16 November 2016, *op. cit.*

²⁷ Cf. Section 2, *ibidem*.

of intellectual property rights, and finally, they may undermine the reputation of the trademarks concerned;

- the society: the role of the NRA is to verify whether the goods imported into the territory of the country meet the mandatory quality standards, as well as to check whether the items or equipment pose a threat to the life, safety and health of the citizens. A safe product is one that poses no risk to consumers or a negligible risk associated with its use, deemed acceptable in normal use and providing a high level of consumer safety and health protection²⁸. At present, due to labour costs and policies of many companies geared towards a maximum reduction of production costs, numerous goods are produced in countries where safety standards are not complied with. In this case, the task of the NRA is to detect, in the course of inspections, and not to allow hazardous goods to enter the market. This applies not only to non-conformities in terms of the construction or material of the product, but also to non-compliances in labelling, lack of user manuals or incorrect information provided by manufacturers;
- the environment: the goal of the NRA is to protect against the predatory trade in endangered species and against the import of harmful substances and microorganisms. Environmental protection is of paramount importance, nevertheless, it is often overlooked and considered an insignificant obligation of the NRA. The activities are predominantly focused on: 1) animals and plants at risk of extinction and 2) waste shipment. At present, in most cases, dead specimens, finished products (chiefly handbags, shoes) and tourist souvenirs are seized. Apart from smuggling of a tourist character, there is illicit trade carried out purposefully by organised crime groups, for whom such operations are a source of high profits;²⁹
- the state budget and the EU budget: the customs authorities constitute the initial, as well as the final “official contact point” for goods which are subject to customs and tax duties on imports, thus, their role is to protect the state budget against loss of revenue from duties payable. Since 80% of the customs revenue is transferred to the Union budget, and only 20% is retained by Member States by way of collection costs³⁰, providing fiscal security by the NRA is critical not only at the national level. Losses to the state budget due to uncollected duties result, among other factors, from activities of organised crime groups. They are involved in carousel fraud, smuggling of goods, aggressive tax optimization, not registering as taxpayers and economic operators as well as non-disclosure of sources of income for taxation purposes³¹. The NRA guarantees the efficient

²⁸ Cf. Article 2 of Directive 2001/95/EC of the European Parliament and the Council of 3 December 2001 on general product safety, O.J. L 011 of 15.01.2002.

²⁹ J. Świerczyńska, ‘Bezpieczeństwo i ochrona rynku jako priorytetowy obszar działania europejskiej służby celnej’, in J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michalczyk (eds.), *Przemiany strukturalne i koniunkturalne na światowych rynkach*, t. 2, Wrocław 2014, pp. 229–230 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, No. 369).

³⁰ Article 2 of Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union, No 2014/335/EU, Euratom, L 168.

³¹ Ministry of Finance, *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020* [Priorities for actions and development of the National Revenue Administration for years 2017–2020], Annex to the Disposition of the Minister of Finance of 21 May 2019, item 61, p. 10.

functioning of state structures and stimulates economic growth by means of optimization of the generated budget revenues. Therefore, safeguarding the budget against loss of income is of key importance and imposes a special responsibility on the NRA.

- The National Revenue Administration protects not only the customs territory of the Republic of Poland, but also, to the same extent as the customs authorities of other Member States, the territory of the entire European Union. It ought to be stressed that this organisation provides day-to-day services to and is responsible for the external border of the European Union. At present, the external frontier of the Union in Poland is the border with Russia, Belarus, Ukraine, the sea border and border customs branches at airports. On the land external border of the Union, which is 1185 km in total, officers serve in 18 customs branches at road border crossings and four branches located at railway crossings. Officers from 12 branches at sea border crossing points are responsible for enforcing security at the sea border. Air traffic is handled by 15 border customs branches.³² The section of the border that is entrusted to the NRA is characterised by a very high volume of traffic (see Table 1, and Table 2). Therefore, it is vital to ensure the proper flow of traffic while maintaining a high level of control effectiveness. Only in this way can threats be minimized and a high level of security ensured.

Table 1. Border traffic of persons in 2019

Section of the border	total	including	
		from Poland	to Poland
Russia	3,466,814	1,729,001	1,737,813
Belarus	8,814,753	4,506,344	4,308,409
Ukraine	21,737,666	10,843,216	10,894,450
Sea	168,684	95,987	72,697
Air	20,204,025	10,066,232	10,137,793
Total EU's external border	54 391 942	27 240 780	27 151 162

Source: Komenda Główna Straży Granicznej [Polish Border Guard Headquarters], *Informacja statystyczna za 2019 r.* [Statistical Bulletin for 2019], Warszawa 2020, p. 1, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [accessed: 30.04.2020].

Table 2. Border traffic of road vehicles in 2019

Section of the border	total	passenger cars	buses	heavy goods vehicles	other vehicles
Russia	1,921,795	1,757,863	21,657	114,230	28,045
Belarus	4,080,523	2,832,597	91,183	1,120,489	36,254
Ukraine	5,059,375	4,087,857	163,624	753,004	54,890
Sea	14,025	–	–	–	14,025
Air	136,453	–	–	–	136,453
Total EU's external border	11,212,171	8,678,670	276,464	1,987,921	269,116

Source: Komenda Główna Straży Granicznej, *Informacja statystyczna za 2019 r.*, *op. cit.*, p. 4.

³² <https://granica.gov.pl/przejsciam.php> [accessed: 30.04.2020].

The NRA, which acts as a guardian of the market, carries out its tasks primarily through a set of activities performed by Customs and Tax Control officers.³³ Its organisational structure encompasses the Tactical and Operational Activities Division, which is a specialised unit entrusted with tasks of a higher degree of complexity and risk, including operational security. Seven Operational Security Groups are planned to be established in 2020 and will be tasked with the support of operational activities, e.g. during the apprehension of suspects, throughout the search of the places where smuggled goods are stored, or for the dismantling of illegal factories that manufacture excise goods.³⁴

The main tool used by the officers who work in customs security is the institution of customs and tax control. Its nature is determined by numerous sources of law: both on the international level – mostly by a variety of agreements made within the World Trade Organisation and the World Customs Organisation, the EU law, as well as national legislation. Over the years, the way in which customs control is organised has changed fundamentally. Traditional forms of control, based on stopping the means of transport, checking relevant documents and performing on-site searches of cargo are gradually being replaced with less intrusive techniques based on the gathering and exchange of information with the use of IT technologies. The NRA undertakes control activities when they are required by law, or when the results of risk assessment clearly indicate the need to carry them out. The scope of customs and tax control refers to compliance with the following regulations: tax law, customs law and other regulations related to import and export of goods in trade between the customs territory of the European Union and third countries, laws regulating the organization and operation of gambling, foreign exchange law pertaining to restrictions and obligations for residents and non-residents and conditions for foreign exchange permits granted on their basis, as well as conditions for running a currency exchange, type of fuel in vehicle tanks or other means of transport, postal consignments, export and import of goods subject to restriction from/to the territory of Poland.³⁵ The current regulations have provided the controllers with broad competences, whereas numerous obligations have been imposed on the entities under control. They concern not only the inspected entity itself, but also those entities associated with it – such as e.g. employees, co-workers, entities keeping or storing relevant tax books or documents. An inspection of an item may be carried out also when it is held by an entity other than the entity under control.³⁶ What should also be noted is the diverse nature of NRA's duties. These are related to the following areas:³⁷

- 1) documentation (e.g. allowing access to the documents covered by the inspection – including electronic documents – even if they are confidential; releasing the documents for inspection or providing an official translation of documents drawn up in a foreign language);

³³ Cf. Section 1 (3) of the National Revenue Administration Act of 16 November 2016, *op. cit.*

³⁴ <https://www.infosecurity24.pl/nowe-grupy-realizacyjne-kas> [accessed: 7.05.2020].

³⁵ Cf. Section 54 of the National Revenue Administration Act of 16 November 2016, *op. cit.*

³⁶ Cf. Section 73, *ibidem*.

³⁷ Cf. Section 72, *ibidem*.

- 2) goods, equipment, means and products (e.g. making the goods available and allowing examination of the goods and possible sampling);
- 3) providing suitable conditions for performing controls (a separate room, a place for storing documents, providing explanations).

The costs of the activities that facilitate the inspections to be performed (e.g. unloading, presentation and reloading of goods) are covered by the holder of the controlled goods. The catalogue of powers exercised by the officers is very extensive and includes, among others, carrying out searches of goods and means of transport with a variety of techniques, including technical apparatuses and dogs; interrogating and searching persons; running convoys and safekeeping of goods; and applying official seals.³⁸

Many of the activities undertaken by the NRA require inter-organisational cooperation, which is considered to be the foundation of public safety management.³⁹ The NRA not only cooperates with the customs authorities of the Member States of the European Union,⁴⁰ but also with numerous other institutions. The currently operative legal solutions offer a wide array of possibilities and forms of cooperation. The actions that are undertaken can be divided into: internal general measures (mutual assistance and cooperation with customs services of other countries; use of information technology in operations; cooperation in customs law enforcement), and measures targeting specific customs offences (e.g. import of funds into the European Union; trade in goods infringing intellectual property rights; trade in narcotic drugs and precursor substances, cybercrime; trade in dangerous and harmful goods, i.e. those that may be detrimental to the broadly-conceived health and safety of people, and to the environment or public security). The cooperation is primarily grounded on a quick and flexible exchange of information.

Customs security at the international level, relies on strong cooperation with:

- the European Police Office (Europol): areas of collaboration: drug trafficking, trade in goods infringing intellectual property rights, illicit trade in tobacco products, money laundering, cybercrime. A good example of effectiveness of this cooperation are the outcomes of the Silver Axe III operation – as a result of this 4-week operation consisting in the control of seaports, airports and land borders, as well as the internal markets, in July 2018, in collaboration with the NRA, 26 tonnes of illegal plant protection products were seized⁴¹. Another instance is NRA's 2019 seizure of 16,000 litres of illegal fuel and arrest of 14 persons, in an operation executed jointly with the Slovak services. Over 80 companies were involved in the fraud.⁴²

³⁸ Cf. Section 64, *ibidem*.

³⁹ W.L. Waugh, G. Streib, 'Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management', *Public Administration Review*, No. 66, 2006, pp. 131–140.

⁴⁰ The basis for cooperation is the Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on mutual assistance and cooperation between customs administrations, made in Brussels on 18 December 1997; Journal of Laws of 2008, item 31, with the exception of the specific forms of cooperation provided for in Title IV of the Convention.

⁴¹ <https://www.zywnosc.com.pl/operacja-silver-axe-iii/> [accessed: 6.05.2020].

⁴² <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/blow-to-fuel-fraudsters-59-arrests-in-europe> [accessed: 6.05.2020].

- the European Anti-Fraud Office (OLAF): this involves carrying out joint customs operations and special checks to combat smuggling of strategically important goods and fraud in the so-called certain risky areas or on identified trade routes. An example of these efforts is participation in joint operations, e.g. Cerberus (the aim of the operation was to combat organised crime, money laundering and financing terrorism – the effect: 87 seizures amounting to €6,4 million)⁴³. Other operations: Baltica,⁴⁴ Magnum,⁴⁵ and Barrel.⁴⁶
- the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex): here, the goal of the cooperation is to improve the integrated management of the external frontiers of the EU countries by facilitating and enhancing the effectiveness of application of the Union measures related to the management of external borders;
- the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust): it mainly concerns the exchange of information as part of activities aimed at combating transnational organised crime. An example of effective cooperation with the agency are the results of the international operation, carried out in 2018 in collaboration with the NRA, targeting the illegal market of pyrotechnics and explosives. With the support of Eurojust, 35 persons were charged, and 80 tonnes of explosives were seized.⁴⁷

However, at the national level, it is vital to cooperate with the General Veterinary Inspectorate to perform veterinary control of animals and products of animal origin, among other areas; the General Sanitary Inspectorate with regard to the border sanitary control of food, materials and products intended to come into contact with food; the Main Inspectorate of Plant Health and Seed Inspection for phytosanitary control of plants and plant products; the Agricultural and Food Quality Inspection with regard to quality control of agricultural and food products); the Border Guard (joint centres for cooperation between border services, police and the NRA at the borders, whose main task is to gather and exchange information relevant to ensuring public safety and order, as well as to detect crime).

Efficient cooperation facilitates seizures of goods that may pose a health and safety risk before they are released. This is the most desirable form of activity in the process of ensuring customs security. The statistics of successful detections confirm the effectiveness of the cooperation (see Table 3, and Table 4).

⁴³ https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/20-12-2017/jco-cerberus-olaf-french-and-spanish-customs-launch-large-scale_en [accessed: 6.05.2020].

⁴⁴ https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/press-releases/olaf-coordinated-joint-customs-operation-baltica-results-seizure-13_en [accessed: 6.05.2020].

⁴⁵ https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/joint-customs-operations/magnum_en [accessed: 6.05.2020].

⁴⁶ https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/joint-customs-operations/barrel/barrel_en [accessed: 6.05.2020].

⁴⁷ https://www.lodzkie.kas.gov.pl/izba-administracji-skarbowej-w-lodzi/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/wtP3/content/miedzynarodowa-akcja-sluzb-wymierzona-w-nielegalny-rynek-materialow-pirotechnicznych-i-wybuchowych?redirect=http%3A%2F%2Fwww.lodzkie.kas.gov.pl%2Fizba-administracji-skarbowej-wlodzi%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_Jd68%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_Y3yS__column-1%26p_p_col_count%3D1 [accessed: 6.05.2020].

Table 3. Goods originating in criminal activities, divided by the place of seizure, in 2019

Section of the border	Total (value in PLN)	including				
		vehicles	alcohol	cigarettes	tobacco	other goods
Russia	3,189,219	676,000	4,091	1,770,227	457,906	280,995
Belarus	32,477,601	6,751,600	11,199	4,771,473	69,961	20,873,370
Ukraine	34,437,707	11,671,747	33,943	9,934,992	7,086	12,789,940
Sea	2 494 403	1 007 000	–	–	–	1 487 403
Air	2 550 279	–	88	24 867	4 489	2 520 835
Total EU's external border	75 149 210	20 106 347	49 319	16 501 559	539 442	37 952 544

Source: Komenda Główna Straży Granicznej, *Informacja statystyczna za 2019 r., op. cit., p. 35.*

Table 4. Goods originating in criminal activities, divided by the type of items, in 2019

Type of goods	Value (in PLN)
Motor vehicles	40,294,293
Drugs	42,883,018
Weapons and ammunition	635,822
Cultural objects	2,100
Commercial goods	181,663,720
including:	
cigarettes	95,100,775
tobacco	57,116,549
alcohol	516,730
other goods	28,929,666
TOTAL	265,478,953

Source: Komenda Główna Straży Granicznej, *Informacja statystyczna za 2019 r., op. cit., p. 36.*

The complete knowledge of who sends what to whom and where from is vital; however, this does not imply that the customs and tax control is the “absolute control of everything.” Highly qualified officers, effective methods, modern tools based on information technologies allow to concentrate control measures in the areas where the risk of fraud is high. As a consequence, this translates into a higher level of security. Of the practical solutions geared towards the raising the level of security, several e-Services merit particular mention. These include an innovative IT system to support the protection of Polish borders using X-ray equipment (an effective solution for the analysis of images from X-ray equipment used for screening large goods); *digital border* – a mechanism that enables the management of a participant in the supply chain at border crossings with the use of automatic vehicle identification and traffic control mechanisms; *e-Notice*, which allows to notify of the intention of arrival at the border and submitting advance data on goods for the purposes of preliminary preparation of the clearance, thereby reducing the waiting

time at the border crossing point, as well as allowing the use of the submitted data at subsequent stages of the customs clearance procedure); *e-Movement* – which allows the movement of goods subject to excise duty using electronic documents.⁴⁸ Moreover, a solution of major importance which has enhanced the effectiveness of controls is SENT, the monitoring system for road and rail freight transport,⁴⁹ which has been in use since 2017. This tool enables close monitoring and control of transported goods, primarily the sensitive goods (fuels, ethyl alcohol, dried tobacco). The handling of goods transport operations in the SENT register is possible thanks to the *e-Carriage* service. In 2018, the system was expanded with the GEO module, which transmits location data of transported goods (each carrier is obliged to equip their vehicles with a locator). Due to the fact that a selected group of goods are monitored, it has become possible to seal the borders and, in turn, increase the level of customs security.

The activities undertaken in the area of customs security should be carried out at many levels and ought to be based on an entire range of tools available to the NRA. It is critical that these activities are supported by state-of-the-art technologies that offer a capacity for improved protection. It is, thus, necessary in the future to further develop the environment which will be used to provide public electronic services associated with the collection of duties and to ensure the security of freight flows.

Conclusions

Each entity involved in the management of public security plays a number of specific roles. Under Polish law, the National Revenue Administration performs a preventive function, one related to coordination and control, and one that pertains to information and support. It influences the level of public security not only by performing its statutory tasks, but also by undertaking its own initiatives and cooperating effectively with other entities. The tools at its disposal allow it to identify, detect, prevent and combat those activities that are illegal and dangerous to the market. The economic, technological and civilisation conditions – such as free movement of goods and people, new and increasingly complex supply chains, as well as competitive pressure and deepening economic differences between individual economies and the resulting disparities in the quality of life – serve as an impulse for abuse in the area of customs and tax regulations, and the role of the NRA is to minimise and eliminate the emerging threats.

The National Revenue Administration, having regard to the significance of the protective function for public security, undertakes a series of effective measures geared towards minimising threats and ensuring protection. As such, it plays a key

⁴⁸ Electronic Services Portal of the Customs Service, <https://puesc.gov.pl/en/web/puesc/strona-glowna> [accessed: 6.05.2020].

⁴⁹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów [The Road and Rail Transit of Goods Monitoring System Act of 9 March 2017], Journal of Laws of the Republic of Poland of 2017, item 708, consolidated text found in the Journal of Laws of 13 December 2018, item 2332.

role in providing customs security. The NRA takes actions to safeguard the state budget against the loss of revenue from public levies, and, at the same, protects the market by ensuring that only “safe” goods are marketed, i.e. those which are not detrimental to human life and health, do not harm the natural environment, do not pose a threat to economic operators. The activities undertaken in the area of customs security are, indeed, performed on an ongoing basis and, in practical terms, this implies a major challenge, as it involves a series of interdependent activities (controls, taking samples, laboratory testing, interpretation of results, risk assessment, or decisions). The efficiency of the NRA has been acknowledged by the Poland’s score in the World Bank’s *Doing Business 2020* ranking,⁵⁰ where the country got the first place in the category including customs-related issues.

To conclude, it must be noted that the activities undertaken by the National Revenue Administration are not only needed but are, indeed, a prerequisite condition for ensuring security. It is undisputed that efficient cooperation of the NRA with other agencies translates into a smaller number of dangerous goods on the market and, in turn, an higher level of consumer protection, along with the elimination of rogue traders, and, consequently, an advancement in the field of public security.

References

- Annex to the Order of the Minister of Finance of 25 July 2017 on the priorities for actions and development of the National Revenue Administration for the years 2017–2020, Journal of Laws of the Minister of Development and Finance, item 144.
- Bączek P., *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo Państwa Polskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Choenni S., Leertouwer E., ‘Public Safety Mashups to Support Policy Makers’ in K.M. Andersen, E. Francesconi, A. Grönlund, T.M. van Engers (eds.), *Electronic Government and the Information Systems Perspective, First International Conference, EGOVIS 2010, Bilbao, Spain*, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg 2010.
- Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws of the Republic of Poland, No. 78, item 483, as amended.
- Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union, No. 2014/335/EU, Euratom, L 168.
- Directive 2001/95/EC of the European Parliament and the Council of 3 December 2001 on general product safety, O.J. L 011 of 15.01.2002.
- Donner M., Kruk C., *Supply Chain Security Guide*, World Bank, Washington 2009.
- Electronic Services Portal of the Customs Service, <https://puesc.gov.pl/en/web/puesc/strona-glowna> [accessed: 6.05.2020].
- European Commission, Taxation and Customs Union DG, *The EU’s Customs Policy Facilitating trade and protecting citizens*, 2006.

⁵⁰ *Doing Business* is an annual report which provides a description and comparison of conditions for business activity across 190 countries. It analyses regulations affecting operations of companies in such aspects as obtaining permits, paying taxes or trading across borders.

- Fehler W., 'Bezpieczeństwo publiczne', *Spółeczeństwo i Polityka*, 2009, No. 4 (21).
- Gordhan P., 'Customs in the 21st century', *World Customs Journal*, 2007, No. 1.
- Jaźwiński I., 'Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane aspekty', *Przegląd Strategiczny*, 2011, No. 1.
- Kłosiński K.A., 'Światowe determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego', in T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec (eds.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, Wydawnictwo Polihymnia, Lublin–Tomaszów Mazowiecki 2006.
- Komenda Główna Straży Granicznej, *Informacja statystyczna za 2019 r.*, Warszawa 2020, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [accessed: 30.04.2020].
- Księżopolski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- (Mini)Słownik BBN: *Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [accessed: 14.04.2020].
- Ministry of Finance, *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020* [Priorities for actions and development of the National Revenue Administration for years 2017–2020], Annex to the order of the Minister of Finance of 21.05.2019, item 61.
- Raczkowski K., 'Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku', in K. Raczkowski (ed.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Raczkowski K., 'Współczesny model tetrarchii zarządzania a bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego', in K. Raczkowski (ed.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia, prawo, zarządzanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code, O.J. L 269 of 10.10.2013.
- Stachowiak Z., 'Bezpieczeństwo ekonomiczne', in W. Stankiewicz (ed.), *Ekonomika obrony*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994.
- Świerczyńska J., 'Bezpieczeństwo i ochrona rynku jako priorytetowy obszar działania europejskiej służby celnej', in J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michalczyk (eds.), *Przemiany strukturalne i koniunkturalne na światowych rynkach*, t. 2, Wrocław 2014, (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, No. 369).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej [The National Revenue Administration Act of 16 November 2016], Journal of Laws of the Republic of Poland of 2016, item 1947.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów [The Road and Rail Transit of Goods Monitoring System Act of 9 March 2017], Journal of Laws of the Republic of Poland of 2017, item 708, consolidated text found in the Journal of Laws of 13 December 2018, item 2332.
- Waugh W.L., Streib G., 'Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management', *Public Administration Review*, No. 66, 2006.
- World Customs Organisation, *SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade*, http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and_tools/tools/safe_package.aspx [accessed: 14.04.2020].

Żukrowska K., 'Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja', in K. Żukrowska, M. Grącik (eds.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, SGH – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2006.

Bezpieczeństwo celne w kontekście działań polskiej Krajowej Administracji Skarbowej *Streszczenie*

Bezpieczeństwo celne, będące jednym z elementów ekonomicznego wymiaru bezpieczeństwa publicznego, ma wieloaspektowy charakter i jest istotne dla przedsiębiorców, społeczeństwa i państwa. Na poziomie krajowym zadania z tego zakresu realizuje m.in. Krajowa Administracja Skarbowa. Wskazanie na jej rolę oraz działania jest celem artykułu. Hipoteza badawcza została sformułowana następująco: Krajowa Administracja Skarbowa, mając na uwadze znaczenie funkcji ochronnej dla bezpieczeństwa publicznego, podejmuje skuteczne działania, których celem jest minimalizowanie zagrożeń i ochrona, pełniąc tym samym istotną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa celnego. Struktura artykułu obejmuje dwie części oraz podsumowanie. W pierwszej omówiono istotę bezpieczeństwa w aspekcie interesów ekonomicznych, druga odnosi się do roli i działań Krajowej Administracji Skarbowej jako strażnika bezpieczeństwa celnego. W podsumowaniu przedstawiono wnioski płynące z rozważań zawartych w artykule. W badaniach wykorzystano analizę opisową, poprzedzoną przeglądem źródeł literaturowych i aktów unijnego i krajowego prawodawstwa wtórnego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo celne, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo publiczne, Krajowa Administracja Skarbowa w Polsce, zarządzanie bezpieczeństwem

Customs security in the context of the activities taken by the National Revenue Administration in Poland *Abstract*

Customs security, arguably one of the key factors of the economic dimension of public security, has a multifaceted character: it is crucial for economic operators, the society, and the state. At the national level, activities in this regard are performed by, among others, the National Revenue Administration. The goal of this paper is to discuss its role and activities. The research hypothesis has been formulated as follows: the National Revenue Administration, having regard to the significance of its protective function for public security, undertakes effective measures aimed at minimising threats and ensuring protection, and, as such, plays a key role in providing customs security. The paper has been structured as follows: the first part looks at the essence of security from the perspective of economic interests; the second part refers to the role and select activities of the National Revenue Administration as a guardian of customs security. A relevant summary follows, outlining the conclusions drawn from the considerations presented. The research was based on the descriptive analysis, preceded by a review of the subject literature, as well as an in-depth analysis of domestic and EU secondary legislation.

Key words: customs security, economic security, public safety, National Revenue Administration in Poland, safety management

Die Zollsicherheit im Zusammenhang mit der Tätigkeit der polnischen Nationalen Finanzverwaltung

Die zollrechtliche Sicherheit, die eine der Elemente auf der wirtschaftlichen Ebene der öffentlichen Sicherheit ist, hat den multidimensionalen Charakter und ist wichtig für die Unternehmer, die Gesellschaft und den Staat. Auf nationaler Ebene nimmt die Aufgaben in diesem Bereich u. a die nationale Finanzverwaltung wahr. Der Artikel zeigt ihre Rolle und Tätigkeiten. Die Forschungshypothese wurde formuliert, wie folgt: die nationale Finanzverwaltung, in der Erwägung der Bedeutung der schützenden Funktion für die öffentliche Sicherheit, nimmt wirksame Maßnahmen vor, deren Ziel die Minderung von Risiken und der Schutz ist, sie spielt also eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der zollrechtlichen Sicherheit. Die Struktur des Artikels umfasst zwei Teile und eine Zusammenfassung. Im ersten Teil wurde das Wesen der Sicherheit im Aspekt der wirtschaftlichen Interesse erörtert, der zweite bezieht sich auf die Rolle und Tätigkeiten der nationalen Finanzverwaltung Polens als Hüter der zollrechtlichen Sicherheit. In der Zusammenfassung wurden die sich aus dem im Artikel enthaltenen Überlegungen ergebenden Schlussfolgerungen dargestellt. In den Untersuchungen nutzte man die beschreibende Analyse, der eine Übersicht der Literaturquellen und Akte der sekundären Rechtsvorschriften auf der EU- und nationalen Ebene vorausgeht.

Schlüsselwörter: zollrechtliche Sicherheit, wirtschaftliche Sicherheit, öffentliche Sicherheit, Nationale Finanzverwaltung in Polen, Sicherheitsmanagement

Таможенная безопасность в контексте деятельности Национальной налоговой администрации Польши *Резюме*

Таможенная безопасность, являющаяся одним из элементов экономического измерения общественной безопасности, носит многогранный характер и имеет существенное влияние на предпринимателей, общество и государство. На государственном уровне, задачи в этой сфере, в частности, возложены на Национальную налоговую администрацию. В статье рассмотрена роль и деятельность этого органа. Для нужд работы была сформулирована следующая исследовательская гипотеза: Национальная налоговая администрация, учитывая важность защитной функции для общественной безопасности, принимает эффективные меры, направленные на минимизацию угроз и защиту государства, тем самым выполняя важную роль в обеспечении таможенной безопасности. Статья состоит из двух частей и выводов. В первой части обсуждена сущность безопасности в аспекте экономических интересов, во второй – речь идет о роли и деятельности Национальной налоговой администрации – стоящей на стражи таможенной безопасности. В исследовании использовался описательный анализ, которому предшествовал обзор научной литературы и правовых актов Европейского Союза и национального законодательства.

Ключевые слова: таможенная безопасность, экономическая безопасность, общественная безопасность, Национальная налоговая администрация Польши, управление безопасностью



Marta du Vall

dr hab., prof. KA AFM, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID: 0000-0003-1245-730X

Marta Majorek

dr hab., prof. KA AFM, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID: 0000-0001-6541-5184

Zarządzanie informacją przez instytucje publiczne – studium przypadku komunikacji kryzysowej Ministerstwa Zdrowia *via* Twitter w okresie pandemii

Wprowadzenie

Jedną z głównych kwestii, którą na wstępie warto przywołać, jest fakt, że instytucje państwowe nie są już tylko prawodawcami, czy też nie zajmują się jedynie finansami publicznymi i ogólnym zarządem odnoszącym się bezpośrednio do administrowania zasobami publicznymi, lecz także działają i zarządzają poprzez informację, wiedzę i doświadczenie. Ich działania informacyjne podlegają prawu, które zapewniać ma (w założeniu) równowagę między współpracą międzynarodową, suwerennością państwa i prawami jednostki. Ta równowaga staje się tym widoczniejsza w czasach globalnej pandemii, kiedy nierzadko niewiarygodne statystyki, tymczasowa, niepotwierdzona wiedza, sprzeczne ekspertyzy i geopolityka informacji stają się podstawą drastycznych środków nadzwyczajnych na całym świecie. Pandemia Covid-19 może stanowić przyczynek do refleksji nad obecnymi problemami zarządzania informacją i polityki informacyjnej.

Jako odrębna dziedzina – przedmiot studiów i rozważań – polityka informacyjna pojawiła się w ostatnich dekadach XX wieku, stanowiąc jeden z przejawów przejścia od społeczeństwa przemysłowego do informacyjnego, w sposób równoległy do pojawienia się mikro- i makroekonomii informacji. Zarówno w dziedzinie prawa, nauk politycznych, jak i zarządzania nowe pola refleksji oferują różnorodne spojrzenia na idee i realia, które mają długą historię, niemniej jednak nigdy dotąd nie były aż w takim stopniu powiązane ze sobą¹. Interdyscyplinarność analizy naukowej podejmującej zagadnienia polityki informacyjnej i zarządzania informacją jest przykładem na istotne przemiany tych dziedzin, bezpośrednio związane z rozwojem nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych².

Klasyczna wąska definicja polityki informacyjnej obejmuje takie kwestie jak dostęp do informacji państwowych, ale jeszcze wcześniejsze użycie wyrażenia „polityka informacyjna” faktycznie odnosiło się do działań propagandowych prowadzonych podczas I wojny światowej. W latach 70. i 80. rządy wielu państw podejmowały próby opracowania kompleksowych zasad krajowej polityki informacyjnej; takie dyskusje stanowiły znaczący punkt zwrotny w docenieniu sensu idei polityki informacyjnej i zarządzania informacją. Mimo że ostatecznie niewiele rządów wprowadziło zinstytucjonalizowane i zarazem kompleksowe oraz jednolite pakiety polityki informacyjnej, zmiana w perspektywie wskazanej przez prowadzone w tym temacie debaty zapewniła trwałość i intensywność kształtowania rządowej polityki informacyjnej, a świadomość jej istotności stale rośnie na całym świecie³.

W pierwszej kolejności autorki skoncentrowały się w artykule na kwestiach dotyczących problemu zarówno przepływu informacji, jak i jej jakości w czasach panującej od początku roku 2020 pandemii Covid-19. Poruszona została kwestia infodemii osadzona na bazie zjawiska *fake news*. Rozważania te zostały poświęcone zarówno poziomowi globalnemu, jak i państwowemu, a w szczególności zagrożenia, z jakimi do czynienia mamy w przestrzeni informacyjnej nowych mediów, oraz metod, które mogą zagrożenia te do pewnego stopnia niwelować. Część badawcza, opracowana z wykorzystaniem metody ilościowo-jakościowej, została poświęcona analizie zebranych danych z rządowego kanału serwisu społecznościowego Twitter, które zaprezentowane zostały w formie tabelarycznej z odpowiednim komentarzem dotyczącym każdej badanej cechy wybranego przekazu. Dokonana analiza miała na celu udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące jakości rządowego przekazu, jego adekwatności, przejrzystości, zgodności z faktami i ewentualnej roli, jaką może odegrać w konfrontacji ze strumieniem nieprawdziwych informacji zalewających przestrzeń nowych mediów.

¹ S. Braman, *Defining information policy*, „Journal of Information Policy” 2011, Vol. 1, s. 2.

² Zob. L.L. Brennan, V.E. Johnson, *Social, Ethical and Policy Implications of Information Technology*, IGI Global 2004, DOI: 10.4018/978-1-59140-168-1, s. 3.

³ S. Braman, *op. cit.*, s. 2.

Pandemia jako problem globalnego zarządzania informacją

Istotne jest, aby zrozumieć, że pandemie takie jak Covid-19 również stanowią problem globalnego zarządzania informacjami i wiedzą specjalistyczną. Dra-
styczne ograniczenia życia publicznego oparte są na statystykach zdrowotnych –
krzywych infekcji, śmiertelności, demografii umieralności – i ich konfrontacji z da-
nymi o potencjalnych skutkach ubocznych owych ograniczeń. Skutki te mierzone
są liczbami wzrostu gospodarczego, bezrobocia, przemocy domowej, ograniczeń
praw i swobód obywatelskich. Takie statystyki sugerują naukową precyzję i pew-
ność, niemniej jednak za liczbami kryją się poważne problemy z niezawodnością,
ważnością, porównywalnością i niepewnością. Niektóre z tych trudności są nie-
odłącznie związane z wszelkimi badaniami statystycznymi i problemami meto-
dologicznymi. Jednak nasza wiedza na temat pandemii jest również naznaczona
problemami globalnej polityki, władzy i państwowej oraz międzynarodowej ko-
operacji.

Problemy te zaczynają się od politycznej manipulacji statystykami dotyczą-
cymi szeroko pojmowanego zdrowia publicznego, co przekłada się na manipu-
lacje odnoszące się do panującej sytuacji epidemiologicznej. Od dawna podnosi
się kwestię wątpliwości co do akuratności oficjalnych chińskich danych dotyczą-
cych panującej pandemii. Podczas gdy rządy autorytarne mogą łatwiej ukryć
niepochlebne informacje⁴, reżimy demokratyczne nie są odporne na fałszywe
wiadomości i dezinformację szerzącą się w mediach, zwłaszcza tych społecz-
nościowych⁵. I jakkolwiek naukowcy podejmują globalną próbę odpowiedzi na
szereg medycznych wątpliwości w zakresie choćby sposobów leczenia Covid-19
i możliwych szczepionek, międzynarodowa współpraca wydaje się być hamo-
wana przez polityczne próby kontrolowania publicznego postrzegania epidemii
oraz przez niejednolite ramy narracyjne dotyczące roli globalizacji, kapitalizmu
i samego państwa w czasie pandemii.

Zarządzanie tymi ewidentnymi zagrożeniami stało się dużym wyzwaniem dla
instytucji państwowych i międzynarodowych, gdy rządy nie tylko traktują priory-
tetowo interes narodowy, ale otwarcie walczą ze Światową Organizacją Zdrowia
o kontrolę pandemii. WHO jest oskarżana o bycie „wspólnikiem koronawirusa”
w Chinach, a prezydent USA Trump wprost grozi organizacji. Tymczasem WHO
desperacko walczy o to, by 194 państwa członkowskie faktycznie zastosowały się
do jej wskazówek. Liderzy WHO są „bardzo sfrustrowani”, powiedział John Mac-
Kenzie, wirusolog i doradca w komisji ratunkowej WHO. „Informacje są głośnie
i wyraźne, a niektórzy ignorują ostrzeżenia”⁶, dodaje. Rola Światowej Organizacji

⁴ COVID-19: Number of Media Freedom Violations by Region, International Press Institute, <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/> [dostęp: 2.05.2020].

⁵ Ali S.H., Kurasawa F., #COVID19: Social media both a blessing and a curse during coronavirus pan-
demic, The Conversation, 22.03.2020, <https://theconversation.com/covid19-social-media-both-a-blessing-and-a-curse-during-coronavirus-pandemic-133596> [dostęp: 2.05.2020].

⁶ Buranyi S., The WHO v coronavirus: why it can't handle the pandemic, "The Guardian",
10.04.2020, <https://www.theguardian.com/news/2020/apr/10/world-health-organization-who-v-coronavirus-why-it-cant-handle-pandemic> [dostęp: 15.05.2020].

Zdrowia nie jest wcale nieistotna: okazuje się kluczowym polem bitwy w geopolitycznej walce o globalną kontrolę informacji. Można zatem argumentować, że obecnie, w dobie panującej pandemii, WHO jest ważniejsza niż kiedykolwiek wcześniej – podobnie jak tworzone przez nią zalecenia.

Ogólna zasada zbiorowego samostanowienia informacyjnego wywodzi się z zasad suwerenności i nieingerencji i daje państwom głos w tworzeniu uniwersalnej wiedzy ich dotyczącej. Nie oznacza to, że rządy krajowe mają absolutne prawo kontrolować określone informacje, tak jak próbują to zrobić Chiny⁷. Uznaje się jednak, że wytwarzanie wiedzy i informacji zawsze zależy w pewnym stopniu od kontekstów instytucjonalnych i politycznych. Upolitycznienie jako takie jest ambiwalentne i może zaszkodzić lub pomóc w uzasadnieniu globalnego zarządzania, a prawo nie może i nie powinno całkowicie odpolitycznić globalnego zarządzania informacjami. Stąd wątpliwość dotyczy raczej tego, jaki rodzaj upolitycznienia jest odpowiedni oraz w jaki sposób należy interpretować i rozwijać unormowania stojące u podstaw kompetencji WHO w celu produktywnego połączenia wiedzy specjalistycznej i polityki⁸.

Wymaga to, po pierwsze, odpowiednich procedur i podziałów kompetencji, które kształtują wzajemne oddziaływanie między biurokracją ekspertów WHO a jej organami politycznymi. Biurokracja ekspertów jest najlepiej przygotowana do gromadzenia bezstronnych i porównywalnych danych zdrowotnych jako globalnego dobra publicznego. Organy polityczne muszą uchwalić ramy prawne, które uzasadniają wykonywanie władzy publicznej na szczeblu międzynarodowym, zwłaszcza w formie awaryjnych deklaracji i zaleceń. Obecne ramy upoważniają dyrektora generalnego do sprawowania tego uprawnienia, ale zbyt mało dbają o przejrzystość, publiczne uzasadnianie, uczestnictwo (i różnorodność!) ekspertów. Bardziej otwarte podejście, które kładzie nacisk na pluralizm i kwestionowanie wiedzy specjalistycznej, oznaczałoby nie tylko lepsze zarządzanie wiedzą, ale także umocnienie politycznej legitymacji⁹.

Druga kwestia jest realistyczna: uznając rolę państw, uznaje się jednocześnie, że globalne mocarstwa zawsze próbowały wykorzystać WHO do narzucenia swojej wizji polityki zdrowotnej. Chiny nie stanowią tutaj wyjątku i jako takie mogą dążyć do tego, by stać się światowym supermocarstwem w zakresie zdrowia publicznego. W miarę jak Chiny ewoluują od normalizatora do kraju kształtującego normy w globalnym porządku prawnym, wyzwaniem dyplomatycznym jest zapobieganie chińskiemu unilateralizmowi przy jednoczesnej obronie demokratycznej polityki upowszechniania fachowej wiedzy i praw człowieka¹⁰.

⁷ L. Rosenberger, *China's Coronavirus Information Offensive. Beijing Is Using New Methods to Spin the Pandemic to Its Advantage*, *Foreign Affairs* May/June 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-04-22/chinas-coronavirus-information-offensive> [dostęp: 16.05.2020].

⁸ <https://voelkerrechtsblog.org/global-information-governance-in-pandemic-times> [dostęp: 16.05.2020].

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

Pandemia jako problem zarządzania informacją na szczeblu państwowym

Nie ulega wątpliwości, że w obliczu rozprzestrzeniającej się pandemii potrzebna jest skoordynowana i trwała publiczna kampania informacyjna, która wzmocni kluczowe wiadomości w celu kształtowania zachowań ludzi i zapobiegania namnażaniu się wirusa w społeczeństwie. Według danych z Our World in Data w większości państw świata prowadzone są skoordynowane kampanie informacyjne, w których mogą występować różnice o charakterze lokalnym i regionalnym¹¹. Taka kampania niewątpliwie powinna korzystać z internetu, ale też jednocześnie wykorzystywać bardziej tradycyjne środki komunikacji, np. zamiast lokować na czele polityków obecnego obozu rządzącego można pomyśleć o zaangażowaniu „celebrytów”, odwołujących się do różnych grup wiekowych, płci i grup etnicznych – podobne podejście okazało się skuteczne w kampaniach o charakterze społecznym. Koronawirus ma inną skalę, ale zasady upowszechniania informacji pozostają takie same, w szczególności prostota, powtórzenie i okazjonalny humor.

Nie tylko WHO, ale też i rządy poszczególnych państw, w tym Polski, muszą zmagać się z zalewającą internet falą infodemii. Zgodnie z definicją Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), infodemia to

[...] szybkie rozprzestrzenianie informacji różnych rodzajów, z uwzględnieniem plotek, pogłosek i niewiarygodnych informacji. Są one upowszechniane natychmiast i na skalę międzynarodową dzięki popularności telefonów komórkowych, mediów społecznościowych, internetu i innych technologii służących do porozumiewania się¹².

Fake news same w sobie mogą być kojarzone z wirusem, który w sposób niekontrolowany rozprzestrzenia się w społeczeństwie. Zagrożenie epidemiczne poniekąd zmusza większość z nas do wykonywania pracy zawodowej w sposób zmediatyzowany, co potęguje narażenie na nieprawdziwe informacje. Według wyników badań przeprowadzonych przez NASK zdecydowana większość ankietowanych (56,2%) zetknęła się w ciągu ostatnich 6 miesięcy z informacjami, które nosiły oznaki zmanipulowania bądź nieprawdziwości. Niespełna co czwarty użytkownik internetu potrafi zidentyfikować manipulacje w sieci każdego dnia lub kilka razy w tygodniu. Rzadziej lub nigdy manipulacja nie została dostrzeżona przez internautów powyżej 35 roku życia, z wykształceniem podstawowym lub średnim, zamieszkujących na terenie wsi oraz małych (do 20 tys.) i dużych (od 500 tys.) miast¹³.

¹¹ H. Ritchie, M. Roser, E. Ortiz-Ospina, J. Hasell, *Policy Responses to the Coronavirus Pandemic*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid> [dostęp: 16.05.2020].

¹² A. Miotk, *Infodemia groźna jak epidemia*, annamiotk.pl [blog], 16.03.2020, <https://annamiotk.pl/infodemia-grozna-jak-epidemia/> [dostęp: 22.05.2020].

¹³ K. Mroczka, *Fake newsy w czasach pandemii koronawirusa – analiza wyzwań i problemów sektora bankowego w Polsce*, s. 1–2, <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2020/05/K.-Mroczka-Fake-newsy-w-czasach-pandemii-koronawirusa.pdf> [dostęp: 22.05.2020].

Trudno nie zgodzić się z założeniem, że

[...] powstawanie i kolportowanie fake newsów zawsze wzmacnia sytuacja szumu informacyjnego. Może ją spowodować jakieś zagrożenie albo społeczne wzburzenie. Dziś takim elementem wzmacniającym jest koronawirus. Społeczeństwo zamknięte w dużej części w domach musi sobie radzić z większą ilością informacji niż może przyswoić. To wzmacnia trolling i fake¹⁴.

Co więcej, tzw. fake newsy bazują na ludzkiej ignorancji. Przekonują ludzi, że dostarczają informacji, a zamiast tego wprowadzają ich w przestrzeń, w której maksymalizują się obawy i lęki¹⁵.

Polska Agencja Prasowa (PAP) uruchomiła społeczny projekt weryfikacji zamieszczonych w internecie treści – #FakeHunter. Głównym zadaniem tej inicjatywy jest ujawnianie fałszywych przekazów, które mają związek z epidemią SARS-CoV-2¹⁶. Przykładowo: „Dziennik Polski” zamieścił informację, iż od 25 kwietnia, chcąc zrobić zakupy w galerii handlowej, obowiązkowo należy posiadać aplikację, która będzie nas identyfikować pod względem epidemiologicznym¹⁷. Zgodnie z raportem #FakeHunter ten artykuł zawiera nieprawdziwą informację odnośnie aplikacji ProteGO Safe, która miałyby dzielić społeczeństwo na trzy kategorie oraz zwiększyć w sklepach ilość klientów, którzy nie mieli do czynienia z wirusem. 30 kwietnia na stronie internetowej Ministerstwa Cyfryzacji został opublikowany następujący komunikat co do owej aplikacji:

„Niezależnie od tego, czy zainstalujesz aplikację ProteGO Safe czy nie, wejdiesz do sklepu i zrobisz zakupy tak jak wszyscy inni... Nie będziemy dzielić klientów na lepszych i gorszych, czyli tych z i bez aplikacji. Kontrolowanie przez właścicieli sklep statusu aplikacji, lub wymaganie jej instalacji i aktywacji są zabronione¹⁸.

Oprócz tego Ministerstwo Rozwoju, w ramach ustosunkowania się do pytań zadanych drogą mailową w powyższej sprawie, przekazało informację, że w wypracowanych przez resort zaleceniach dla przedsiębiorców nie ma jakiegokolwiek mowy o obowiązkowym używaniu aplikacji ProteGO¹⁹.

¹⁴ W. Pokora, *Cóż to jest prawda?*, SDP, 26.03.2020, <https://sdp.pl/coz-to-jest-prawda-wojciech-pokora-o-rolu-dziennikarzy-w-epoce-fake-newsow/> [dostęp: 23.05.2020].

¹⁵ *Koronawirus a fake newsy. Jak nie dać się epidemii fałszywych informacji?*, „Uwaga!”, 17.03.2020, <https://uwaga.tvn.pl/reportaze,2671,n/fake-newsy-o-koronawirusie,317666.html> [dostęp: 3.05.2020].

¹⁶ Fake Hunter, <https://fakehunter.pap.pl/> [dostęp: 23.05.2020].

¹⁷ Z. Bartuś, *Koronawirus. Po otwarciu galerii będą znakować klientów? Po zakażeniu – czerwony, po kwarantannie – żółty, bez kontaktu z wirusem – zielony*, „Dziennik Polski 24”, 25.04.2020, <https://dziennikpolski24.pl/koronawirus-po-otwarciu-galerii-beda-znakowac-klientow-po-zakazeniu-czerwony-po-kwarantannie-zolty-bez-kontaktu-z-wirusem/ar/c3-14936608> [dostęp: 24.05.2020].

¹⁸ *Z ProteGO Safe do sklepu – obalamy mity*, gov.pl, 30.04.2020, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/z-protego-safe-do-sklepu---obalamy-mity> [dostęp: 24.05.2020].

¹⁹ *Czy po ponownym otwarciu galerii handlowych klienci będą specjalnie „znakowani”?*, Fake Hunter, 27.04.2020, <https://app.fakehunter.pap.pl/f3ddb552-ab9b-4ba4-a41d-0a91caf313d8> (25.05.2020).

Warto wskazać w tym miejscu, że według portalu CyberDefence24.pl spośród pięciu najbardziej rozpowszechnionych fake newsów o COVID-19 znajdują się następujące informacje:

1. Koronawirus to broń biologiczna wyprodukowana przez Amerykanów.
2. Koronawirus jest bronią genetyczną przeznaczoną wyłącznie do zwalczania mieszkańców Azji Centralnej.
3. Środki zapobiegawcze wprowadzane przez polski rząd są w rzeczywistości wprowadzeniem „policji sanitarnej” i realizowaniem założenia planu „stanu wojennego plus”.
4. Koronawirus to dzieło George’a Sorosa, Henry’ego Kissingera, Rotschildów, Rockefellerów i wielu innych.
5. Unia Europejska NIE pomaga w walce z koronawirusem²⁰.

Jednym z przejawów rozpowszechniania się infodemii jest powstanie fałszywych stron internetowych działających jak portale informacyjne znanych mediów. W połowie marca CERT poinformował w mediach społecznościowych o stronie podszywającej się pod portal radia RMF FM, na której został podany artykuł o rzekomym zamknięciu granic województw w Polsce.

Ostrzegamy przed kolejną falą fałszywych stron podszywających się pod znane portale informacyjne. Strony przedstawiają fałszywe informacje dotyczące aktualnej sytuacji spowodowanej koronawirusem i nakłaniają do wprowadzenia swoich danych logowania do Facebooka²¹.

W czasie izolacji społecznej sieci społecznościowe stają się głównym narzędziem komunikacji, jednocześnie sieć jest wykorzystywana dla rozpowszechnienia dezinformacji oraz manipulacji społeczeństwa. Anna Mierzyńska, pisząc o teoriach spiskowych podczas pandemii, podkreśla, że

[...] spiskowa teoria świata powoli przenika także do niektórych tradycyjnych mediów. To skutek połączenia chaosu informacyjnego z silnym lękiem, który sprawia, że u wielu ludzi pojawia się potrzeba jak najszybszego wyjaśnienia sytuacji, w której się znaleźli. Szukanie ulgi potrafi jednak zaprowadzić na intelektualne manowce²².

Autorka wyodrębnia następujące przyczyny, dla których teorie spiskowe cieszą się tak dużą popularnością i posłuchem:

- stoją w opozycji do oficjalnych informacji lub powszechnie uznanych wersji;
- sugerują, że prawda została zatajona przed opinią publiczną, ponieważ jakaś spiskująca grupa (władza, elity finansowe, farmaceuci, lekarze, naukowcy etc.) zawarła tajne porozumienie – dla uzyskania własnych korzyści albo ukrycia niewygodnej prawdy o swoich działaniach;

²⁰ Ł. Lipiński, *Krótki przewodnik po fake newsach*, CyberDefence24, 30.10.2020, <https://www.cyberdefence24.pl/krotki-przewodnik-po-aktualnych-fake-newsach-o-koronawirusie> [dostęp: 25.05.2020].

²¹ CERT Polska [oficjalny profil], <https://www.facebook.com/CERT.Polska/posts/2977358175617886> [dostęp: 25.05.2020].

²² A. Mierzyńska, *Teorie spiskowe w natarciu. „Pandemia to ściema, bezczelna grabież i totalitarny zamordyzm”*, OKO.press, 3.05.2020, <https://oko.press/teorie-spiskowe-w-natarciu-pandemia-to-sciema-bezczelna-grabiez-i-totalitarny-zamordyzm/> [dostęp: 26.05.2020].

- dotyczą dużych społeczności;
- odkrycie spisku jest dostępne tylko nielicznym, będącym w stanie obudzić swoją świadomość i wyrwać się z mocy globalnej manipulacji²³.

Ponadto na Facebooku została założona grupa pod nazwą „COVID-19 – fałszywa pandemia”, gdzie publikowano informacje o tym, że koronawirus nie istnieje albo że jest manipulacją polityczną itd. Ta grupa została już zablokowana przez administrację Facebooka.

Wśród najbardziej rozpowszechnionych nieprawdziwych informacji o koronawirusie są niepotwierdzone naukowo sposoby jego leczenia oraz wiadomości o szczepionce. W chwili obecnej WHO zainicjowała kooperację z gigantami z Doliny Krzemowej, których serwisy w znakomitej mierze odpowiadają za rozprzestrzenianie fałszywych informacji wśród internautów – mowa w szczególności o Google’u czy Facebooku. Podjęta współpraca będzie miała na celu testowanie rozwiązań, które umożliwią, choćby w pewnej mierze, kontrolowanie potoku fake newsów²⁴.

Co warte zaznaczenia, eksperci Gartnera przewidują w swych analizach, że do 2022 r. będziemy konsumować zdecydowanie więcej fake newsów niż wiarygodnych informacji, zapośredniczonych w zdecydowanej większości przez media społecznościowe. Komunikaty z gatunku fake news wzmacniają nasze poglądy, podsycają zainteresowanie, nierzadko generując skrajne emocje²⁵. Liczba nieprawdziwych bądź niepotwierdzonych informacji, których tematem przewodnim jest korona wirus, ciągle rośnie i co oczywiste: tego typu przekaz ma negatywny wpływ na społeczeństwo, politykę oraz gospodarkę.

Z powyższego jasno wynika, że rzetelny i zarazem zinstytucjonalizowany przekaz może, lecz nie musi stanowić przeciwwagi dla zalewającej internet fali absurdalnych informacji. Problematyczne jest jednak to, że ów przekaz niekoniecznie znajdzie odbiorców pośród konsumentów fake newsów. Aby tak się stało, komunikaty powinny charakteryzować się dużym stopniem przejrzystości, być tak skonstruowane, by w prosty sposób informować obywateli o twardych danych dotyczących aktualnej sytuacji epidemiologicznej. Przekaz musi spełniać walor przystępności oraz powinien być pozbawiony silnego ładunku emocjonalnego, co przyda mu racjonalności i tym samym podniesie wiarygodność jego treści. Z tego też względu wydaje się, że powyższe wymogi są możliwe do zrealizowania przy użyciu odpowiedniego narzędzia. A zatem w tym kontekście warto ograniczyć dalszą analizę do serwisu Twitter, który w dużej mierze umożliwia przekazywanie komunikatów spełniających wymienione cechy. Wykorzystanie serwisu przez rząd RP zostanie przeanalizowane pod kątem szeregu elementów, które pozwolą ocenić, czy przekaz kierowany tym kanałem spełnia wskazane kryteria.

²³ *Ibidem*.

²⁴ M. Haber, *WHO walczy z „infodemią”. Wysyp fałszywych informacji o koronawirusie*, „Wprost. Zdrowie i Medycyna”, 9.03.2020, <https://zdrowie.wprost.pl/koronawirus/10305261/who-walczy-z-infodemia-wysyp-falszywych-informacji-o-koronawirusie.html> [dostęp: 27.05.2020].

²⁵ D. Kaczorowska-Spychalska, *Infodemia: czy sztuczna inteligencja wyeliminuje fake newsy?*, eGospodarka.pl, 21.04.2020, <http://www.egospodarka.pl/163267,Infodemia-czy-sztuczna-inteligencja-wyeliminuje-fake-newsy,1,93,1.html> [dostęp: 27.05.2020].

Metodologia przeprowadzonych badań

Twitter jest serwisem społecznościowym dostępnym dla wszystkich użytkowników za darmo, dzięki któremu możemy umieszczać krótkie wpisy (do 140 znaków) czy wysyłać zdjęcia lub podawać linki do ciekawych stron internetowych. Z serwisu można korzystać za pomocą przeglądarki internetowej, programów instalowanych na komputerze czy aplikacji na telefony komórkowe. Jest to idealne medium do szybkiej wymiany myśli i łatwego podzielenia się opinią na dany temat²⁶.

Dane przesyłane przez serwis Twitter są niezwykle interesujące z punktu widzenia różnego rodzaju osób i instytucji. Możliwość analizy trendów, wiadomości oraz odczuć jednostek może być bardzo przydatne dla wszystkich, którzy potrzebują najświeższych informacji, najlepiej w czasie rzeczywistym. Do tych kręgów zaliczają się przede wszystkim dziennikarze, którzy mogą zarówno jak najszybciej przekazywać zdobyte materiały, ale i zbierać dane z samego serwisu. Podobnie jest z politykami, którzy mogą śledzić swoją popularność (poprzez popularność swojego nazwiska) i na tej podstawie badać, które ich decyzje spotkały się z najlepszym przyjęciem wyborców. Także profile poszczególnych firm mogą być cennym źródłem informacji dotyczących wpływu różnych decyzji biznesowych na wizerunek firmy²⁷.

Autorki zdecydowały się na zbadanie aktywności polskiego Ministerstwa Zdrowia w serwisie Twitter, poddając analizie zawartość treści zamieszczanych na oficjalnym koncie ministerstwa w okresie pierwszych dwóch tygodni po ogłoszeniu przez Światową Organizację Zdrowia pandemii – od 12 do 25 marca 2020 r. W tym okresie pobranych zostało ponad 300 tweetów, zarówno treści stworzone przez samo Ministerstwo Zdrowia, jak i pojawiające się na profilu MZ retweety z innych kont. Pozwoliło to na obiektywny, systematyczny i ilościowy, a także jakościowy opis zawartości komunikatów prezentowanych przez MZ i ocenę polityki komunikacyjnej służb odpowiedzialnych za politykę zdrowotną naszego kraju.

12 marca 2020 r. stanowi bardzo ważną datę graniczną. W tym dniu Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła stan pandemii, a polski rząd podjął pierwsze kroki w kierunku wydania rozporządzeń dotyczących zagrożenia wystąpienia w Polsce stanu epidemicznego. Tego dnia Minister Szumowski na konferencji ogłosił pierwszy przypadek ofiary śmiertelnej wirusa w naszym kraju. Łączna liczba odnotowanych zachorowań wynosiła 47. Na konferencji została również, po raz pierwszy, podana informacja o planie utworzenia sieci szpitali jednoimiennych zakaźnych – przynajmniej po jednym w każdym województwie.

25 marca 2020 r. z kolei jest pierwszym dniem po ogłoszeniu nowych decyzji, które miały przeciwdziałać dalszemu rozprzestrzenianiu się koronawirusa.

²⁶ M. du Vall, M. Majorek, *Obraz ukraińskiego Majdanu w polskich mediach społecznościowych – na przykładzie Twittera*, „Państwo i Społeczeństwo” 2016, nr 1, s. 119.

²⁷ M. Kubik, *Analiza danych z serwisu Twitter z wykorzystaniem narzędzi Big Data*, PDM Politechnika Warszawska, Wydział Elektroniki i Technik Informacyjnych, Instytut Informatyki, Warszawa 2015, s. 6.

Wprowadzono ograniczenia w przemieszczaniu się z kilkoma wyjątkami: drogi do pracy i do domu, wolontariatu w walce z koronawirusem oraz załatwiania niezbędnych spraw życia codziennego (np. niezbędnych zakupów, wykupienia lekarstw, wizyty u lekarza, opieki nad bliskimi lub wyprowadzenia psa). Wprowadzono zakaz zgromadzeń i ograniczenia dotyczące obrzędów religijnych, zakładów pracy oraz komunikacji miejskiej. Zaostrzone zostały kary za złamanie kwarantanny – grzywna wzrosła z 5 do 30 tys. zł. Wtedy również zdecydowano o przedłużeniu zamknięcia wszystkich placówek oświatowych i szkół wyższych (wcześniej wszystkie placówki oświatowe w Polsce miały być zamknięte do 25 marca²⁸). W ciągu tych dwóch tygodni liczba potwierdzonych przypadków zakażenia wzrosła do 1051, a zmarło łącznie 14 osób.

Badaniu poddany został szereg kategorii: stosowane przez MZ hashtagi, liczba postów dotyczących koronawirusa i pozostałych, oznaczenia innych kont i re-tweety publikowane na profilu MZ oraz najważniejsze, tj. czego dotyczyły publikowane informacje i czy w tym okresie MZ interesowało się i podejmowało walkę z fake newsami. Wszystkie te informacje, według autorek pozwalające najlepiej przeanalizować i ocenić politykę informacyjną rządu we wskazanym okresie, ujęte zostały w poniższą tabelę, a następnie poddane syntetycznej analizie.

²⁸ m.jz, 20 nowych przypadków zakażenia koronawirusem, łącznie w środę 150. Od początku epidemii ponad tysiąc infekcji, TVN24, 25.03.2020, <https://tvn24.pl/polska/koronawirus-w-polsce-statystyki-nowe-przypadki-i-aktualnosci-z-25-marca-2020-4513465> [dostęp: 30.05.2020].

Zarządzanie informacją przez instytucje publiczne – studium przypadku komunikacji kryzysowej...

.../ 03/ 2020	#hashtagi	Oznaczenia kont	Retweety / czyje	Liczba postów dot. COVID-19	Liczba postów na inny temat	Rodzaj informacji o koronawirusie	Walka z fake newsami
12	korona-wirus, COVID19, profilaktyka, MZ, WHO	Ministerstwo Zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia, Główny Inspektorat Sanitarny, Mateusz Morawiecki, Łukasz Szumowski, Andrzej Duda przy okazji konferencji prasowej, spotkań	Kancelaria Premiera, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CSIOZ), Łączy nas Piłka	21	0	<ul style="list-style-type: none"> – poranna informacja o łącznej liczbie zachorowań oraz o wystąpieniu nowych przypadków, – liczba przebadanych próbek, – zasady kwarantanny, – retweety z apelami sportowców, – wieczorny raport dzienny z danymi dotyczącymi: liczby hospitalizowanych, liczby objętych kwarantanną, liczby objętych nadzorem epidemiologicznym, – linki do materiałów informacyjnych do pobrania, – zdjęcia z konferencji prasowej, ze spotkania ministra z Prezydentem, z posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego 	<ul style="list-style-type: none"> – witamina D zapobiega zakażeniu koronawirusem, – zamknięcie sklepów, – osoby, które zachorowały i wydobywały się zdrowieją mogą ponownie zachorować
13	koronawirus, KPRM, zostańw domu	..jw.	Kancelaria Premiera, Centrum Informacyjne Rządu, NFZ, PFRON, Legia Warszawa, Janusz Cieszyński (MZ), Paweł Szefermaker (MSWiA)	56	0	<ul style="list-style-type: none"> – informacja o nowych zachorowaniach podawane sukcesywnie przez cały dzień, – wyjaśnienie terminów pojawiających się w wypowiedziach ekspertów (+ link do obszernego artykułu), – informacja o wprowadzeniu dodatkowego zasiłku opiekuńczego, – informacja i dane z działalności infolinii Narodowego Funduszu Zdrowia, – informacja o produkcji i dystrybucji płynu dezynfekcyjnego przez PKN Orlen, – publikacja spotu MZ z tłumaczeniem na język migowy, – informacja dla osób podejrzewających, że mogą być zakażone, – informacja o wprowadzeniu stanu epidemicznego + kilkadziesiąt tweetów z konferencji prasowej informujących o najważniejszych postanowieniach rządu, m.in: przywrócenie kontroli granicznej, kwarantanna dla Polaków powracających do kraju, czartery dla powracających, zakaz wjazdu do Polski dla cudzoziemców, zamknięcie międzynarodowych połączeń lotniczych i kolejowych, zamknięcie galerii handlowych, restauracji, kawiarni (zamówienia tylko na wynos lub dowóz), sklepy (poza galeriami) pozostają otwarte, otwarte banki, zakaz zgromadzeń powyżej 50 osób, – pojawia się hashtag: #zostańwdomu, – apele rządu i sportowców o pozostanie w domu, – podziękowania Ministra Szumowskiego dla służby zdrowia i samorządowców 	<ul style="list-style-type: none"> – Warszawa w stanie zamknięta, – domowe testy na koronawirusa są skuteczne

.../ 03/ 2020	#hashtagi	Oznaczenia kont	Retweety / czyje	Liczba postów dot. COVID-19	Liczba postów na imię temat	Rodzaj informacji o koronawirusie	Walka z fake newsami
14	korona-wirus, „zostaw- stawiw- domu”, „lodo- domu”, KPRM	brak	NFZ, Kancelaria Premiera, Ministerstwo Rozwoju, Jacek Jastrzębski (KNF), Adam Niedzielski (NFZ)	24	0	<ul style="list-style-type: none"> informacja o najczęściej zadawanych pytaniach na infolinii NFZ, infografika: co robić podczas kwarantanny, stałe informacje o liczbie nowych zachorowań, a także ilość osób, przebadanych oraz zmarłych, informacja o zawieszeniu działalności uzdrowisk, informacja ws. rozwiązań na wypadek ograniczenia planowanych przyjęć do szpitali, zalecenia dla zakładów pracy w związku z ryzykiem zakażenia koronawirusem, tweety z konferencji prasowej Premiera, Ministra Zdrowia i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, informacje o programie specjalnych lotów czarterowych PLL LOT dla Polaków chcących wrócić do kraju; pojawienie się hashtagu: #lotdodomu, apele sportowców i zespołu Mazowsze o pozostanie w domu 	<ul style="list-style-type: none"> koronawirus to nowy rodzaj zagrożenia, naukowcy nic o nim nie wiedzą
15	korona-wirus, MZ, KPRM, newsroom	Łukasz Szumowski	Kancelaria Premiera	19	0	<ul style="list-style-type: none"> stałe informowanie o liczbie zakazonych i wykonanych testów, informacje o wejściu w życie zakazu wjazdu do Polski dla cudzoziemców, informacje o wejściu w życie nakazu obowiązkowej 14 dniowej kwarantanny dla przyjeżdżających do kraju, informacje o obowiązkowym zawieszaniu międzynarodowych połączeń lotniczych i kolejowych, infografika dotycząca tego co robić podczas kwarantanny, informacja ministra Szumowskiego o spodziewanym wzroście zachorowań i oczekiwanych pozytywnych efektach wprowadzonych restrykcji w perspektywie 10 dni 	<ul style="list-style-type: none"> MZ rozsyła SMS-y dotyczące wsparcia żywieniowego w związku z epidemią, MZ planuje masowe szczepienia w związku z koronawirusem
16	koronawirus, COVID19, MZ, KPRM, „zostaw- domu”, „koronawirus swPolsce”, „pracza- dalina”	Łukasz Szumowski, Mateusz Morawiecki, Główny Inspektorat Sanitarny	Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CSIOZ), Kancelaria Premiera, Ministerstwo Rodziny	24	0	<ul style="list-style-type: none"> stałe informowanie o nowych zakazonych i statystykach badań, informacja o tym, jak zadbać o siebie i najbliższych w okresie koronawirusa, lista stacji epidemiologicznych oraz informacja, gdzie należy dzwonić w razie podjęcia zakażenia, informacje dotyczące pracy zdalnej i obowiązków i praw pracowniczych, informacje z konferencji prasowej premier i ministra, w tym m.in. dot. przewidywanego wzrostu zachorowań, wyposażenia szpitali jednoimiennych w sprzęt ochrony osobistej i 19 laboratoriów diagnostycznych, o odpowiedzialnym zachowaniu Polaków w dobie reżimu kwarantanny całego społeczeństwa 	<ul style="list-style-type: none"> państwowe służby chodzą po domach i mierzą mieszkalcom temperaturę, koronawirus jest bardziej zakaźny niż dotychczas znane nam wirusy

Zarządzanie informacją przez instytucje publiczne – studium przypadku komunikacji kryzysowej...

.../ 03/ 2020	#hashtagi	Oznaczenia kont	Retweety / czyje	Liczba postów dot. COVID-19	Liczba postów na inny temat	Rodzaj informacji o koronawirusie	Walka z fake newsami
17	koronawirus, COVID19, MZ, KPRM, „zostaw- domu”, fun- dusze UE	Łukasz Szumowski	Kancelaria Premiera, Ministerstwo Fun- duszy i Polityki Re- gionalnej, Policja Mazowsze, Janusz Cieszyński (MZ), Adam Niedzielski (NFZ)	30	0	<ul style="list-style-type: none"> – stałe informacje dotyczące najnowszych statystyk zachorowań i badań diagnostycznych, – informacje dotyczące policyjnej kontroli przestrzegania kwarantanny, – informacje dotyczące polskich propozycji zmian w unijnej polityce spójności w walce z koronawirusem, – co powinno się wiedzieć o korona wirusie: link + grafiki, np. „nowy” koronawirus powoduje duszności, – przypomnienie o konieczności przestrzegania zasad higieny osobistej, – informacja dotycząca tego, na co mogą liczyć osoby objęte kwarantanną, – link do strony ministerstwa zawierającej specyfikację najpotrzebniejszych środków ochrony osobistej dla oferentów, – propozycja NFZ, we współpracy z programem „Pytanie na śniadanie”, dot. aktywności fizycznej, – przypomnienia o grzywnie grożącej za nieprzestrzeganie kwarantanny, – propagowanie akcji krwiodawczej w związku z wyjątkowa sytuacją, – informacja dotycząca tego, jak zapobiegać zakażeniu, m.in. infografika wskazująca na konieczność zachowania co najmniej metra odległości od drugiej osoby 	<ul style="list-style-type: none"> – przebieg wywołanej przez koronawirus choroby jest bardzo niebezpieczny i kończy się często śmiercią pacjenta, – alkohol chroni przed wirusem
18	koronawirus, „Zostaw- domu”, „Zadwoń- doseniora”, fundusze UE, COVID19	Łukasz Szumowski, Gość Radia Zet, EU in Poland	GIS, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Kancelaria Premiera, Adam Niedzielski (NFZ), Grzegorz Cessak (Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych)	13	0	<ul style="list-style-type: none"> – apel o troskę o seniorów, – infografika dotycząca zasad kwarantanny, – wypowiedzi Ministra Zdrowia z rozmowy dla Radia Zet, – informacje dotyczące ustępstw od dotychczasowych zasad finansowych stosowanych przy projektach UE z sektora zdrowia, – przypomnienie o znaczeniu aktywności fizycznej w okresie społecznej kwarantanny, – informacja i zaproszenie do udziału w hackathonie online Tech for Good (17–22.03) – stałe informacje o najnowszych statystykach zachorowań, badań oraz zgonów 	<ul style="list-style-type: none"> – ibuprofen pogarsza przebieg choroby COVID19 – zalecenie noszenia maseczek przez osoby zdrowe

.../ 03/ 2020	#hashtagi	Oznaczenia kont	Retweety / czyje	Liczba postów dot. COVID-19	Liczba postów na imię temat	Rodzaj informacji o koronawirusie	Walka z fake newsami
19	korona-wirus, integracja, TIP, „kwarantannodomowa”	Łukasz Szumowski, Radiowa Trójka, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego	Kancelaria Premiera, NFZ, Polfa Tarchomin, Ministerstwo Cyfryzacji, Mariusz Błaszczak (MON), Adam Niedzielski (NFZ), Janusz Cieszyński (MZ)	18	0	<ul style="list-style-type: none"> – dodatkowe infografiki dotyczące zasad kwarantanny, – wypowiedzi Ministra Zdrowia z rozmowy w radiowej Trójce, – informacje o tym, jak przebiega hospitalizacja osób obserwowanych w kierunku zakażenia koronawirusem (infografika), – kto podlega obowiązkowi kwarantanny (infografika), – fotografie z posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z udziałem Premiera i Prezydenta, – przypomnienie o akcji krwiodawczej i przyłączeniu się do niej wojska, – informacje dla osób przebywających na turnusach uzdrowiskowych, które rozpoczęły się przed 14.03, – informacja o paczkach dla farmaceutów ze środkami odkażającymi (MZ we współpracy z Polią Tarchomin), – infografika wyjaśniająca, na czym polega nadzór epidemiologiczny i kto mu podlega, – informacja dla użytkowników portalu pacjenta o pracujących na infoliniach czatbotach i videobotach, – informacja o aplikacji Kwarantanna Domowa, przygotowanej przez Ministerstwo Cyfryzacji, – stałe informacje o zmieniających się statystykach zachorowań, przeprowadzonych badań i zgonach 	x
20	Koronawirus, KPRM, „LotdoDomu”	Łukasz Szumowski, IMSWiA, Lotmisko Chopina, PKP Inter-city, Lot do Domu	Ministerstwo Infrastruktury, Kancelaria Premiera	16	0	<ul style="list-style-type: none"> – informacją dnia było ogłoszenie stanu epidemii w Polsce (informację podano podczas konferencji prasowej), – informacje o wsparciu programu Lot do Domu przez krajowe firmy przewoźowe, – infografika dotycząca tego jak interpretować wyniki testu na obecność koronawirusa, – informacje dotyczące dodatkowego zasiłku opiekuńczego, – infografika o tym, jak przebiega kontrola sanitarna na granicach Polski, – statystyki rządowe dotyczące korzystania przez szkoły z e-learningu, – stałe publikowanie zmieniających się statystyk dotyczących zachorowań, liczby przeprowadzonych testów i zgonów 	X

.../03/2020	#hashtagi	Oznaczenia kont	Retweety / czyje	Liczba postów dot. COVID-19	Liczba postów na inny temat	Rodzaj informacji o koronawirusie	Walka z fake newsami
21	Korona-wirus, „zostań w domu”, chorobowe, granica, ZUS, „NieKłam-Medyka”	Łukasz Szumowski, Bartosz Arłukowicz	Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Adam Niedzielski (NFZ)	19	0	<ul style="list-style-type: none"> – kondolencja dla Bartosza Arłukowicza z powodu śmierci ojca, – przypomnienie o pierwszym dniu wiosny i zalecenie, by mimo wszystko zostać w domu, – infografika o tym, co robić podczas kwarantanny, – informację ZUS o tym, co należy zrobić, aby uzyskać zaświadczenie chorobowe, – zalecenie NFZ dotyczące zasad realizacji planowych zabiegów operacyjnych w związku ze stanem epidemii, – wezwanie obywateli do odpowiedzialnego zachowania i wprowadzenie hashtagu: #NieKłamMedyka, – stałe statystyki dotyczące zachorowań, przeprowadzonych testów, wyzdrowień i zgódów 	X
22	korona-wirus, „NieKłam-Medyka”	NFZ	Ministerstwo Cyfryzacji, NFZ, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, Paweł Jurek (MF)	21	0	<ul style="list-style-type: none"> – infografika dotycząca tego, czego nie robić podczas kwarantanny, – informację Ministerstwa Finansów dotyczące produkcji środków dezynfekujących bez akcyzy, – zalecenia dotyczące samoobserwacji oraz informacja gdzie się udać w razie zaobserwowania objawów wskazujących na koronawirusa, – wyjaśnienia Ministerstwa Cyfryzacji dotyczące tego, jak działa aplikacja Kwarantanna Domowa, – kolejne infografiki z serii #NieKłamMedyka, – informacja wyjaśniająca, czym jest głosowy asystent wspierający pracę infolinii NFZ, – wypowiedź Ministra w rozmowie w RMF FM dotycząca spodziewanego wzrostu zachorowań i szczególnej ostrożności w przypadku osób powyżej 80 roku życia, – infografika wskazująca proste czynności, które mogą uchronić przed koronawirusem (m.in. mycie rąk, niewitanie się, trzymanie dystansu), - statystyki dotyczące wykonanych testów, zachorowań oraz zgonów, 	X
23	koronawirus	X	Główny Inspektorat Sanitarny, Ministerstwo Cyfryzacji	17	0	<ul style="list-style-type: none"> – informacja o rozszerzeniu kryterium przypadku podejrzanego o COVID19: osoby z objawami niewydolności oddechowej są traktowane jako podejrzanе o COVID19 bez konieczności spełnienia kryterium epidemiologicznych* , 	X

.../ 03/ 2020	#hashtagi	Oznaczenia kont	Retweety / czyje	Liczba postów dot. COVID-19	Liczba postów na inny temat	Rodzaj informacji o koronawirusie	Walka z fake newsami
24	Koronawirus, „zostańw domu”, „wspieraj seniora”, KPRM	Łukasz Szumowski	Kancelaria Premiera	22	0	<p>– ostrzeżenie przed oszustami wykorzystującymi sytuację związaną z korona wirusem, by wyłudzić dane, oraz informacja Ministerstwa Cyfryzacji o podjętym przeciwdziałaniu,</p> <p>– stałe statystyki dotyczące nowych zachorowań, liczby przeprowadzonych badań, zgonów i wyzdrowień</p> <p>– najważniejsze informacje na temat wprowadzenia nowych ograniczeń dotyczących:</p> <p>1. przemieszczania się, z wyjątkiem drogi do i z pracy, wolontariatu związanego z koronawirusem i niezbędnych spraw życiowych, 2. zakazu zgromadzeń i imprez za wyjątkiem najbliższej rodziny 3. ograniczenia liczby pasażerów w komunikacji miejskiej,</p> <p>– podanie do wiadomości, że ograniczenia będą obowiązywać do 11.04,</p> <p>– liczne infografiki wyjaśniające wątpliwości związane z nowymi ograniczeniami,</p> <p>– informacje dla chętnych do pomocy osobom starszym i samotnym,</p> <p>– apel do seniorów o pozostanie w domu oraz korzystanie z telefonicznej pomocy lekarskiej,</p> <p>– bieżące statystyki dotyczące zachorowań, liczby badań oraz zgonów</p>	X
25	Korona-wirus, „zostańw domu”	X	ZUS	10	0	<p>– infografika dotycząca wprowadzonych dzień wcześniej ograniczeń przemieszczania się,</p> <p>– informacje o bazie osób podlegających kwarantannie,</p> <p>– systematyczne publikowanie danych dotyczących aktualnej liczby zachorowań, zgonów oraz liczby przebadanych próbek</p>	<p>– MZ wysłała SMS-y dotyczące obowiązkowych szczyptę przeciwko koronawirusowi i nakłania do płatności</p>

* Kryteria epidemiologiczne COVID19 do dnia 23.03.2020 – podejrzaną o zakażenie koronawirusem była osoba, która w okresie 14 dni miał bliski kontakt z osobą zakażoną lub z osobą z podejrzeniem zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2.

Analiza wyników badań własnych

Ministerstwo Zdrowia posiada swoje konto w serwisie Twitter od 2012 r. Obecnie jest ono obserwowane przez 252 tys. followersów, a samo obserwuje 1183 innych użytkowników. Warto zaznaczyć, iż w momencie rozpoczęcia badań, w dniu 12 marca 2020 r., łączna liczba tweetów na profilu MZ wynosiła 6750, a do dnia oddania artykułu do druku wzrosła do 7974²⁹. Daje to sumę 1224 tweetów na przestrzeni blisko 12 tygodni, z czego ¼ została przeanalizowana przez autorki.

Uśredniona liczba tweetów opublikowana w badanym okresie wynosi około 20 dziennie, aczkolwiek nie warto się do tego przywiązywać, gdyż zdarzały się dni, kiedy na koncie MZ pojawiało się ponad 50 tweetów (13 marca, gdy ogłoszono stan epidemiczny w Polsce i związane z tym regulacje), jak i takie gdy było ich jedynie 10 – 25. marca, mimo iż dzień wcześniej ogłoszono nowe zaostrzenia przepisów związanych z obowiązującym od 20 marca stanem epidemii.

Analizując kolejno badane kategorie, warto zauważyć, że w ogólnym ujęciu MZ nie wykorzystywało siły hashtagów, używało ich dość skromnie. Najpowszechniej stosowanym hashtagiem w badanym okresie był #koronawirus, który pojawiał się codziennie i niemal w każdym poście. Drugim co do częstotliwości był #zostańwdomu, pozostałe pojawiały się w razie wspomnienia w poście o konkretnych przedsięwzięciach, np. #LotdoDomu, #NieKłamMedyka. Dużo rzadziej hashtagiem oznaczano instytucje, których posty były retweetowane – tutaj najczęściej ohasztgowaną była Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (#KPRM) oraz osoby publiczne (ich konta osobiste, nie instytucjonalne) uczestniczące w spotkaniach, konferencjach, np. Mateusz Morawiecki.

Jeżeli chodzi o oznaczanie konkretnych kont użytkowników (co pozwala po kliknięciu na przeniesienie bezpośrednio na konto tego użytkownika), to najpowszechniej używanym przez ministerstwo było konto Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego. Inne oznaczenia związane były najczęściej z poszczególnymi wydarzeniami, jak np. spotkanie i posiedzenie z udziałem Prezydenta (@ADuda) czy Premiera (@MMorawiecki). Znajdujemy również oznaczenia kont instytucji współpracujących z MZ oraz tych, których posty są retweetowane, np. PKP, PLL Lot, Polfa, Orlen.

Na profilu Ministerstwa Zdrowia w badanym okresie pojawiały się liczne retweety instytucji mających wpływ na kształtowanie polityki państwa w okresie występowania koronawirusa. Należą do nich m.in.: Kancelaria Premiera, Główny Inspektorat Sanitarny, Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, Centrum Informacyjne Rządu oraz poszczególne ministerstwa. Pojawiały się również udostępnienia postów osób pełniących ważne funkcje publiczne, m.in. Mariusza Błaszczaka (MON), Adama Niedzielskiego (NFZ), Janusza Cieszyńskiego (MZ), Pawła Jurka (MF), Grzegorza Cessaka (Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych).

W badanym okresie Ministerstwo Zdrowia na swoim koncie na Twitterze aktywnie starało się dementować fałszywe informacje pojawiające się w przestrzeni publicznej. Posty obalające fake newsy nie pojawiały się codziennie, ale bardzo

²⁹ Stan na dzień 2.06.2020.

często. Wśród dementowanych informacji po równo było tych, które odnosiły się bezpośrednio do działań MZ (np.: „MZ rozsyła SMS dotyczące wsparcia żywieniowego w związku z epidemią”, „MZ planuje masowe szczepienia w związku z koronawirusem”), jak i tych ogólniejszych (np.: witamina D zapobiega zakażeniu koronawirusem, koronawirus to nowy rodzaj zagrożenia, naukowcy nic o nim nie wiedzą, alkohol chroni przed wirusem). Łącznie w badanym okresie na twitterowym koncie Ministerstwa walczone za pomocą wyrazistych infografik z piętnastoma różnymi fake newsami.

Generalizując, należy stwierdzić, że wszystkie tweety w badanym okresie związane były z koronawirusem. Jednocześnie można pokusić się o wyodrębnienie podkategorii tweetów, które wynikały z sytuacji wywołanej koronawirusem, ale dotyczyły spraw istotnych z uwagi na inne kwestie zdrowotne, np. komunikaty związane z pracą uzdrowisk, informacje dotyczące planowych zabiegów operacyjnych czy finansowe, jak komunikaty Ministerstwa Finansów dotyczące produkcji środków dezynfekujących bez akcyzy.

Istotne jest, by zauważyć, że MZ zadbało o systematyczny, na bieżąco aktualizowany przekaz dotyczący liczby zakażeń, przebadanych próbek, zgonów i wyzdrowień. Informacje te były podstawowym źródłem dla wszystkich mediów w kraju. W badanym okresie dane te podawane były codziennie, sukcesywnie, przez całą dobę. Z czasem ograniczono częstotliwość, najpierw do trzech razy na dobę, potem dwóch (rano i wieczór).

Twitter był również pierwszym kanałem, na którym na bieżąco, niemal w czasie rzeczywistym, pojawiały się wszystkie komunikaty związane z wprowadzanymi regulacjami, ograniczeniami, środkami bezpieczeństwa. Co ważne, w ślad za informacjami pisаныmi *ad hoc* (np. w czasie trwających konferencji) pojawiały się na twitterowym koncie Ministerstwa przejrzyste, łatwe do odczytania infografiki, które wyjaśniały, na czym polegać mają nowe regulacje, odpowiadały na najczęściej zadawane pytania i starały się rozwiewać wątpliwości, jakie mogły rodzić wprowadzane rozwiązania.

Również za pomocą infografik Ministerstwo starało się zwrócić uwagę obserwujących na ważne przedsięwzięcia, jak akcja „Lot do domu”, ale również zwalczalo nieodpowiedzialne praktyki okłamywania personelu medycznego przez pacjentów w kwestii stanu zdrowia. Również to narzędzie, jak zostało zaznaczone wcześniej, było wykorzystywane do dementowania fake newsów. Wydaje się, że stosowanie infografik, tj. obrazów, które w przystępny sposób przekazują często trudne informacje, a dodatkowo prezentują je w sposób bardzo dobrze zapadający w pamięć, jest szczególnie godnym pochwały jeśli chodzi o komunikację Ministerstwa Zdrowia.

Podsumowanie

Przeprowadzone przez autorki badania i analiza ich wyników pozwalają na udzielenie odpowiedzi na pytania, które były punktem wyjścia dla podjętych rozważań.

Przed wszystkim przekaz płynący z konta Ministerstwa Zdrowia w serwisie społecznościowym Twitter należy uznać za przejrzysty i aktualny. Jeżeli wymagała tego

sytuacja, komunikaty pojawiały się niemal w czasie rzeczywistym, np. podczas konferencji prasowych – użytkownik, który nie mógł śledzić na żywo przekazu w telewizji czy w radio, otrzymywał te same informacje, śledząc profil MZ. Co ważne, to właśnie informacje podawane na Twitterze były szeroko udostępniane przez obserwatorów na wielu innych serwisach społecznościowych, ale także komentowane i przywoływane w mediach mainstreamowych. To samo dotyczy na bieżąco aktualizowanych danych odnoszących się do liczby zakażeń, zachorowań, wyzdrowień i zgonów – jakkolwiek stacja radiowa, telewizyjna czy internetowy serwis informacyjny właśnie konto MZ na Twitterze traktowały jako swoje pierwsze źródło.

Pomimo że sposób komunikacji w serwisie Twitter ma swoją specyfikę i ograniczenia, np. informacje muszą być ujęte w 140-znakowe posty, nie wpłynęło to niekorzystnie na rzetelność przekazu. Można uznać, że wręcz odwrotnie – zmusiły one służby odpowiedzialne za komunikację do formułowania rzetelnych, adekwatnych i krótkich przekazów oraz sięgnięcia po narzędzia, które najlepiej się w takiej sytuacji sprawdzają, czyli po infografiki z jednoczesnym wskazaniem linków, gdzie można uzyskać szerszą, wyczerpującą informację na dany temat. Infografika, która jest zbiorem obrazów i wykresów oraz minimalnej ilości tekstu, pozwala zwykle przedstawić w łatwy sposób trudne, skomplikowane tematy.

Ważne jest również, aby podkreślić, że tak jak Polska Agencja Prasowa, będąca publiczną instytucją, starała się zwalczać fałszywe treści w internecie, uruchamiając społeczny projekt #FakeHunter, tak Ministerstwo Zdrowia na własną rękę toczyło walkę z fake newsami. Błędem było, iż rzadko te informacje opatrywano wyraźnym, jednoznacznym hashtagem, ale trzeba napisać, że zwykle posty takie były specjalnie anonsowane, np. poprzez użycie kapitalików na początku postu: „FAKE NEWS”. Najczęstszym narzędziem używanym do walki z fałszywymi treściami były przywoływane wcześniej infografiki, na których widniały wyraźne, jednoznaczne wskazania: FAŁSZ, MIT, FAKE.

Badania i analiza wyników wskazują, że w obliczu rozprzestrzeniającej się pandemii i kolejno wprowadzaniu w Polsce stanu epidemicznego i stanu epidemii oraz związanych z nimi specjalnych regulacji i ograniczeń, rząd, w tym głównie Ministerstwo Zdrowia, prowadził skoordynowaną i adekwatną kampanię informacyjną, która pozwalała na uwypuklenie kluczowych wiadomości w celu kształtowania zachowań obywateli w obliczu zagrożenia koronawirusem.

W obliczu ogarniającej świat pandemii rządy wielu państw, w tym Polski, zintensyfikowały wysiłki na rzecz niwelowania szerzącej się dezinformacji. Nie wydaje się jednak, aby te działania były w pełni wystarczające w odniesieniu do skali zjawiska upowszechniania nieprawdziwych informacji. Z tego też względu należałoby opracować i wprowadzić programy edukacyjne dotyczące umiejętności korzystania z dostępnych serwisów informacyjnych online oraz wskazówek dla obywateli, jak identyfikować fałszywe wiadomości. Przykładowo: instytucje rządowe mogłyby korzystać z wiedzy i doświadczenia międzynarodowej organizacji non-profit Poynter Institute for Media Studies³⁰, która utworzyła akcję #CoronaVirusFacts, jednocząc ponad 100 instytucji weryfikujących fakty z całego świata w celu publikowania, udostępniania i tłumaczenia faktów dotyczących koronawirusa.

³⁰ Poynter, <https://www.poynter.org/about/> [dostęp: 2.06.2020].

Istnieją różnorodne sugestie w odniesieniu do ochrony przed infodemią, które rząd mógłby upowszechniać swoimi kanałami informacyjnymi. Niektóre wydawać się mogą trywialne, aczkolwiek nie oznacza to braku skuteczności. Przykładowo: obejmują wzięcie głębokiego oddechu przed podzieleniem się najnowszymi wiadomościami o wirusie – szczególnie jeśli ma on charakter emocjonalny. W mediach tradycyjnych powinna być prowadzona ciągła kampania mająca na celu promowanie rządowych kanałów informacyjnych, takich jak Twitter, jako tych, które zawierają sprawdzone, oparte na faktach informacje. Pozwoli to między innymi zapoznać się z faktami (i tym samym skonfrontować je z błędnymi wyobrażeniami) na temat choroby. Po wtóre, poprzez nieustanny, wielokanałowy przekaz władze powinny utrzymywać przekonanie, że w temacie wirusa kompetentni są naukowcy i lekarze, nie zaś celebryci czy politycy.

Dezinformacja istnieje praktycznie od początku upowszechniania masowej informacji i prawdopodobnie nie przestanie się rozprzestrzeniać w najbliższym czasie, zważywszy na ilość serwisów i kanałów internetowych, którymi może się szerzyć. Można żywić jednak nadzieję, że podejmowane działania pomogą ludziom lepiej zrozumieć, czym jest obecna infodemia. Co więcej, można założyć, że przy obecnej polityce informacyjnej, wraz z kontynuacją badań nad koronawirusem (jego trybami przenoszenia, infekcji i śmiertelności) bardziej wiarygodne informacje stopniowo przyćmią fikcję i pozwolą oswoić się społeczeństwu z epidemią oraz przeciwdziałać prawdziwym zagrożeniom, jakie ze sobą niesie.

Bibliografia

- Ali S.H., Kurasawa F., *#COVID19: Social media both a blessing and a curse during coronavirus pandemic*, *The Conversation*, 22.03.2020, <https://theconversation.com/covid19-social-media-both-a-blessing-and-a-curse-during-coronavirus-pandemic-133596> [dostęp: 2.05.2020].
- Bartuś Z., *Koronawirus. Po otwarciu galerii będą znakować klientów? Po zakażeniu – czerwony, po kwarantannie – żółty, bez kontaktu z wirusem – zielony*, „Dziennik Polski 24”, 25.04.2020, <https://dziennikpolski24.pl/koronawirus-po-otwarciu-galerii-beda-znakowac-klientow-po-zakazeniu-czerwony-po-kwarantannie-zolty-bez-kontaktu-z-wirusem/ar/c3-14936608> [dostęp: 24.05.2020].
- Braman S., *Defining information policy*, „Journal of Information Policy” 2011, Vol. 1.
- Brennan L.L., Johnson V.E., *Social, Ethical and Policy Implications of Information Technology*, IGI Global 2004, DOI: 10.4018/978-1-59140-168-1.
- Buranyi S., *The WHO v coronavirus: why it can't handle the pandemic*, „The Guardian”, 10.04.2020, <https://www.theguardian.com/news/2020/apr/10/world-health-organization-who-v-coronavirus-why-it-cant-handle-pandemic> [dostęp: 15.05.2020].
- CERT Polska [oficjalny profil], post z 16.03.2020, <https://www.facebook.com/CERT.Polska/posts/2977358175617886>, [dostęp: 25.05.2020].
- COVID-19: Number of Media Freedom Violations by Region*, International Press Institute, <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/> [dostęp: 2.05.2020].

- Czy po ponownym otwarciu galerii handlowych klienci będą specjalnie „znakowani”?, Fake Hunter, 27.04.2020, <https://app.fakehunter.pap.pl/f3ddb552-ab9b-4ba4-a41d-0a91caf313d8> [dostęp: 25.05.2020].
- du Vall M., Majorek M., *Obraz ukraińskiego Majdanu w polskich mediach społecznościowych – na przykładzie Twittera*, „Państwo i Społeczeństwo” 2016, nr 1.
- Fake Hunter, <https://fakehunter.pap.pl/> [dostęp: 23.05.2020].
- Haber M., *WHO walczy z „infodemią”. Wysyp fałszywych informacji o koronawirusie*, „Wprost. Zdrowie i Medycyna”, 9.03.2020, <https://zdrowie.wprost.pl/koronawirus/10305261/who-walczy-z-infodemia-wysyp-falszywych-informacji-o-koronawirusie.html> [dostęp: 27.05.2020].
- Kaczorowska-Spychalska D., *Infodemia: czy sztuczna inteligencja wyeliminuje fake newsy?*, eGospodarka.pl, 21.04.2020, <http://www.egospodarka.pl/163267,Infodemia-czy-sztuczna-inteligencja-wyeliminuje-fake-newsy,1,93,1.html> [dostęp: 27.05.2020].
- Koronawirus a fake newsy. Jak nie dać się epidemii fałszywych informacji?*, „Uwaga!”, 17.03.2020, <https://uwaga.tvn.pl/reportaze,2671,n/fake-newsy-o-koronawirusie,317666.html> [dostęp: 3.05.2020].
- Kubik M., *Analiza danych z serwisu Twitter z wykorzystaniem narzędzi Big Data* [praca magisterska], PDM Politechnika Warszawska, Wydział Elektroniki i Technik Informacyjnych, Instytut Informatyki, Warszawa 2015.
- Lipiński Ł., *Krótki przewodnik po fake newsach*, CyberDefence24, 30.10.2020, <https://www.cyberdefence24.pl/krotki-przewodnik-po-aktualnych-fake-newsach-o-koronawirusie> [dostęp: 25.05.2020].
- Mierzyńska A., *Teorie spiskowe w natarciu. „Pandemia to ściema, bezczelna grabież i totalitarny zamordyzm”*, OKO.press, 3.05.2020, <https://oko.press/teorie-spiskowe-w-natarciu-pandemia-to-sciema-bezczelna-grabiez-i-totalitarny-zamordyzm/> [dostęp: 26.05.2020].
- Miotk A., *Infodemia groźna jak epidemia*, annamiotk.pl [blog], 16.03.2020, <https://annamiotk.pl/infodemia-grozna-jak-epidemia/> [dostęp: 22.05.2020].
- mjz, *20 nowych przypadków zakażenia koronawirusem, łącznie w środę 150. Od początku epidemii ponad tysiąc infekcji*, TVN24, 25.03.2020, <https://tvn24.pl/polska/koronawirus-w-polsce-statystyki-nowe-przypadki-i-aktualnosci-z-25-marca-2020-4513465> [dostęp: 30.05.2020].
- Mroczka K., *Fake newsy w czasach pandemii koronawirusa – analiza wyzwań i problemów sektora bankowego w Polsce*, <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2020/05/K.-Mroczka-Fake-newsy-w-czasach-pandemii-koronawirusa.pdf> [dostęp: 22.05.2020].
- Pokora W., *Cóż to jest prawda?*, SDP, 26.03.2020, <https://sdp.pl/coz-to-jest-prawda-wojciech-pokora-o-rol-i-dziennikarzy-w-epoce-fake-newsow/> [dostęp: 23.05.2020].
- Poynter., <https://www.poynter.org/about/> [dostęp: 2.06.2020].
- Riegner M., *Global information governance in pandemic Times* [book review], Völkerrechtsblog [blog], 10.04.2020, <https://voelkerrechtsblog.org/global-information-governance-in-pandemic-times/> [dostęp: 7.09.2020].
- Ritchie H., Roser M., Ortiz-Ospina E., Hasell J., *Policy Responses to the Coronavirus Pandemic*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid> [dostęp: 16.05.2020].
- Rosenberger L., *China’s Coronavirus Information Offensive. Beijing Is Using New Methods to Spin the Pandemic to Its Advantage*, Foreign Affairs, 22.04.2020, <https://www.>

foreignaffairs.com/articles/china/2020-04-22/chinas-coronavirus-information-offensive [dostęp: 7.09.2020].

Z *ProteGO Safe do sklepu – obalamy mity*, gov.pl, 30.04.2020, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/z-protego-safe-do-sklepu---obalamy-mity> [dostęp: 24.05.2020].

Zarządzanie informacją przez instytucje publiczne – studium przypadku komunikacji kryzysowej Ministerstwa Zdrowia via Twitter w okresie pandemii

Streszczenie

W artykule rozważania koncentrują się na kwestiach dotyczących problemu zarówno przepływu informacji, jak i jej jakości w czasach panującej od początku 2020 r. pandemii COVID-19. Poruszona została kwestia infodemii osadzonej na bazie zjawiska fake newsów. Rozważania te są poświęcone poziomowi globalnemu oraz państwowemu, a w szczególności zagrożeniom z jakimi mamy do czynienia w przestrzeni informacyjnej nowych mediów i metod, które mogą zagrożenia te do pewnego stopnia niwelować. Część badawcza opracowana została z wykorzystaniem metody ilościowo-jakościowej i jest poświęcona analizie zebranych danych z rządowego kanału serwisu społecznościowego Twitter. Uzyskane wyniki pozwoliły udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące: jakości rządowego przekazu, jego adekwatności, przejrzystości, zgodności z faktami i ewentualnej roli, jaką komunikacja ta może odegrać w konfrontacji ze strumieniem nieprawdziwych informacji zalewających przestrzeń nowych mediów.

Słowa kluczowe: koronawirus, infodemia, Twitter, Ministerstwo Zdrowia, *fake news*, zarządzanie informacją

Information management by public institutions: a case study of the Ministry of Health's crisis communication via Twitter during the pandemic

Abstract

The paper looks at the issues related to both the excessive flow of information and its quality during the Covid-19 pandemic from the beginning of 2020, when the notion of 'infodemic' based on the overabundance of fake news, was first raised. The considerations have been devoted to both the global and state levels, particularly to the threats that human beings face in the information space of the new media, and the methods that can mitigate these threats to a certain extent. The research part was developed using the quantitative-qualitative method and was devoted to the analysis of collected data from the government's social channel Twitter. The findings allowed to answer a variety of questions about the quality of the government's public messages, their adequacy, transparency, factualness, and their possible role in the confrontation with the stream of fake information that has been "flooding" the new media.

Key words: coronavirus, 'infodemic', Twitter, Ministry of Health, fake news, information management

Informationsmanagement durch die öffentlichen Einrichtungen – Studie der Krisenkommunikation des Gesundheitsministeriums via Twitter während der Pandemie

Zusammenfassung

Die Überlegungen im Artikel konzentrieren sich auf die Fragen, die sowohl das Problem des Informationsflusses, als auch die Qualität der Information in der Zeit der COVID19 - Pandemie vom Anfang des Jahres 2020 betreffen. Es wurde die Frage der auf der Basis der fake news Erscheinung beruhenden Infodemie angesprochen. Die Überlegungen werden der globalen und staatlichen Ebene gewidmet, insbesondere den Gefahren, mit denen wir im Informationsraum neuer Medien zu tun haben und den Methoden, welche diese Gefahren bis zu einem Grad mildern können. Der Forschungsteil wurde anhand des qualitativen und quantitativen Nachweisverfahrens entwickelt und ist der Analyse der aus dem Regierungs-Social-Media-Canal Twitter gesammelten Daten gewidmet. Aufgrund der Ergebnisse beantwortete man die Frage nach der Qualität der durch die Regierung übermittelten Informationen, ihrer Angemessenheit, Transparenz, Übereinstimmung mit dem tatsächlichen Sachverhalt und eventuelle Rolle, die diese Kommunikation bei der Konfrontation mit dem Strom der falschen Informationen spielen kann, welche den Raum der neuen Medien überschwemmen.

Schlüsselwörter: Coronavirus, Infodemie, Twitter, Gesundheitsministerium, fake news, Informationsmanagement

Управление информацией государственными учреждениями – тематическое исследование Твиттер-коммуникации Министерства здравоохранения в период пандемии

Резюме

В статье рассмотрены, появившиеся в начале 2020 года, вопросы, связанные с проблемой информационного потока и его качества во время пандемии COVID-19. Была поднята проблема инфодемии, базирующаяся на феномене фейковых новостей. В работе, в частности, указаны угрозы глобального и государственного уровней, с которыми сталкиваются граждане в информационном пространстве, пользуясь новыми средствами массовой информации, а также рассмотрены методы, которые могут эти угрозы в определенной степени нивелировать. В исследовании, с использованием количественно-качественного метода, был проведен анализ данных, собранных с правительственного канала социальной сети Твиттер. Полученные результаты позволили дать ответы на вопросы, касающиеся: качества правительственной информации, ее адекватности, прозрачности, соответствия с фактами и возможной роли, которую эта связь может сыграть в противостоянии потоку ложной информации, появляющейся в пространстве новых медиа.

Ключевые слова: коронавирус, инфодемия, Твиттер, Министерство здравоохранения, фейковые новости, управление информацией



Zbigniew Leśniewski

płk, dr hab., Akademia Sztuki Wojennej Warszawa
ORCID: 0000-0003-1694-4834

Formy szkolenia obronnego a ćwiczenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Wprowadzenie

Motywytem przewodnim niniejszego artykułu jest klasyczne łacińskie przysłowie: *si vis pacem, para bellum* – jeśli chcesz pokoju, przygotuj się do wojny. Jednak w przełożeniu na teraźniejsze funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej przedmiotowe przygotowanie dotyczy jej stanów bezpieczeństwa, a szczególnie stanu kryzysu i stanu wojny, bądź w zgodzie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej stanów nadzwyczajnych, mających zastosowanie w sytuacjach szczególnych dla Polski zagrożień¹. W detalach chodzi tu o:

- stan klęski żywiołowej, mający na celu zapobieżenie i usunięcie skutków katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej²;
- stan wyjątkowy, wprowadzany w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego³;
- stan wojenny, wprowadzany w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji⁴.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z dnia 16 lipca 1997 r. Nr 78, poz. 483, art. 228.

² *Ibidem*, art. 230.

³ *Ibidem*, art. 232.

⁴ *Ibidem*, art. 229.

Przygotowanie się do takich zdarzeń powinno dotyczyć nie tylko dedykowanych struktur, narzędzi, instytucji i organizacji państwa polskiego, ale być powszechne. To zaś jest treścią wielu dociekań naukowych, w tym dwóch problemów badawczych odzwierciedlonych w niniejszym artykule, a pytających, jak przebiega przygotowanie administracji rządowej i samorządowej do działania na wypadek wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa oraz jakie są związki między tym przygotowaniem, a szkoleniem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) – narzędziem do zapewnienia polskiego bezpieczeństwa militarnego.

Właściwej odpowiedzi poszukiwano, stosując teoretyczne metody badawcze oraz elementy metody monograficznej, tj. posługując się techniką analizy dokumentów oraz interpretacji zapisów polskiego prawodawstwa, w rezultacie dokonując pewnego ułożenia – ustrukturyzowania – treści.

Szkolenie obronne

Odnosząc się do treści polskiego prawodawstwa z zakresu bezpieczeństwa militarnego, na początku trzeba wrócić do wspomnianej już ustawy zasadniczej, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której zapisano m.in., że:

- 1) Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli⁵;
- 2) Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli⁶;
- 3) obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne⁷;
- 4) obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny⁸.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej rozwija te kwestie poprzez następujące przepisy:

- 1) obrona Ojczyzny jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej⁹;
- 2) umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach, bądź szerzej w polskim prawie¹⁰;

⁵ *Ibidem*, art. 1.

⁶ *Ibidem*, art. 5.

⁷ *Ibidem*, art. 82.

⁸ *Ibidem*, art. 85, pkt. 1.

⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2019 poz. 1541, art. 1.

¹⁰ *Ibidem*, art. 2.

3) Rada Ministrów określa organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty objęte tym szkoleniem, zadania w zakresie planowania i realizacji tego szkolenia oraz właściwość organów w tych sprawach¹¹.

W Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego zapisano, że składają nań się zajęcia teoretyczne i praktyczne, w tym wyższe kursy obronne łączące oba elementy¹². Szkolenie obronne może być prowadzone w szkołach wyższych, w tym w uczelniach wojskowych, ośrodkach doskonalenia zawodowego lub innych placówkach dysponujących infrastrukturą i kadrą dydaktyczną niezbędną do jego realizacji¹³.

Zajęcia teoretyczne polegają na zapoznaniu osób szkolonych z:

- 1) ogólnymi założeniami dotyczącymi bezpieczeństwa i obronności państwa,
- 2) podstawami prawnymi realizacji zadań obronnych,
- 3) organizacją i zasadami funkcjonowania systemu obronnego państwa,
- 4) sposobem realizacji zadań obronnych ustalonych dla uczestników szkolenia lub zadaniami obronnymi określonymi dla danego stanowiska pracy¹⁴.

Zajęcia praktyczne polegają na:

- 1) zgrzywaniu wybranych elementów systemu obronnego państwa na poszczególnych poziomach administracji publicznej, w tym systemu kierowania obronnością,
- 2) nabywaniu przez osoby szkolone praktycznych umiejętności wykonywania czynności wynikających z ustalonych dla nich lub dla danego stanowiska pracy zadań obronnych,
- 3) kształtowaniu umiejętności współdziałania w realizacji zadań obronnych jednostek organizacyjnych administracji publicznej i przedsiębiorców, na których nałożono zadania obronne, na wszystkich poziomach administracji publicznej,
- 4) kształtowaniu umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne z dowództwami i jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicznych¹⁵.

Wyższe kursy obronne polegają w szczególności na zapoznaniu osób szkolonych ze strategicznymi zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego, funkcjonowaniem systemu obronnego państwa oraz kształtowaniu postaw patriotyczno-obronnych. Organizatorem tego typu kursów realizowanych w cyklu rocznym jest Minister Obrony Narodowej¹⁶.

Formami zajęć praktycznych są ćwiczenia obronne, w szczególności międzynarodowe, krajowe, regionalne, działowe, kompleksowe, centralne, wojewódzkie, kompleksowe wojewódzkie, samorządowe wojewódzkie, powiatowe, miejskie oraz gminne, a także gry i treningi. Do realizacji zajęć praktycznych włącza się elementy

¹¹ *Ibidem*, art. 6 ust 2 pkt 9.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego, Dz.U. poz. 1829, § 2.2.

¹³ *Ibidem*, § 4.

¹⁴ *Ibidem*, § 3.1.

¹⁵ *Ibidem*, § 3.2.

¹⁶ *Ibidem*, § 3.5, 10.1.2a.

infrastruktury przewidywane do wykorzystania podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny¹⁷.

Ćwiczenia międzynarodowe organizowane są przez Prezesa Rady Ministrów (PRM), nie rzadziej niż raz na sześć lat, służą doskonaleniu zasad współdziałania z organizacjami międzynarodowymi¹⁸.

Ćwiczenia krajowe także organizowane są przez Prezesa Rady Ministrów, nie rzadziej niż raz na sześć lat, służą zgrywaniu systemu obronnego państwa, w tym procedur kierowania obroną państwa oraz doskonaleniu współdziałania i wymiany informacji między organami i podmiotami wchodzącymi w skład systemu obronnego państwa¹⁹.

Ćwiczenia regionalne organizowane są przez Ministra Obrony Narodowej nie rzadziej niż raz na sześć lat, służą zgrywaniu wybranych elementów systemu obronnego państwa oraz współdziałania organów administracji publicznej różnych szczebli i przedsiębiorców w realizacji zadań obronnych²⁰.

Ćwiczenia działowe, organizowane przez ministrów w ramach kierowanych działów administracji rządowej nie rzadziej niż raz na trzy lata, służą sprawdzeniu przyjętych w dziale administracji rządowej rozwiązań w ramach przygotowań obronnych oraz doskonaleniu procedur kierowania wybranymi obszarami przygotowań obronnych²¹.

Ćwiczenia kompleksowe również są organizowane przez ministrów w ramach kierowanych działów administracji rządowej, nie rzadziej niż raz na sześć lat, służą wszechstronnemu zgrywaniu systemu obronnego państwa w dziale lub działach administracji rządowej²².

Ćwiczenia centralne organizują osoby pełniące funkcje centralnych organów administracji rządowej, kierownicy jednostek organizacyjnych podległych Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowanych a wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów, kierownicy jednostek organizacyjnych podległych ministrom kierującym działami administracji rządowej lub przez nich nadzorowanych a wskazanych przez ministrów, a także kierownicy jednostek organizacyjnych obsługujących Prezesa Rady Ministrów. Ćwiczenia te odbywają się nie rzadziej niż raz na trzy lata i służą doskonaleniu procedur kierowania realizacją wybranych obszarów przygotowań obronnych oraz współdziałania z innymi organami administracji publicznej²³.

Ćwiczenia wojewódzkie, organizowane są przez wojewodów nie rzadziej niż raz na trzy lata, służą sprawdzeniu przyjętych w województwie rozwiązań w ramach przygotowań obronnych oraz doskonaleniu procedur kierowania wybranymi obszarami przygotowań obronnych²⁴.

¹⁷ *Ibidem*, § 3.3.

¹⁸ *Ibidem*, § 10.1.1a, 2.1.

¹⁹ *Ibidem*, § 10.1.1b, 2.1.

²⁰ *Ibidem*, § 10.1.2b, 2.1.

²¹ *Ibidem*, § 10.1.3b, 2.2.

²² *Ibidem*, § 10.1.3c, 2.1.

²³ *Ibidem*, § 10.1.4b, 2.2.

²⁴ *Ibidem*, § 10.1.5b, 2.2.

Ćwiczenia kompleksowe wojewódzkie, również organizowane przez wojewodów nie rzadziej niż raz na sześć lat, służą wszechstronnemu zgrywaniu systemu obronnego państwa w województwie²⁵.

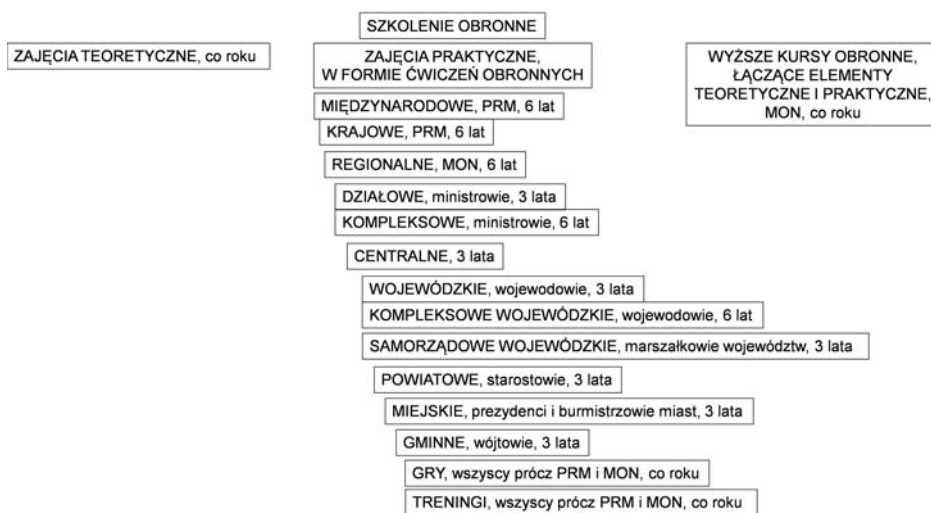
Samorządowe ćwiczenia wojewódzkie, organizowane przez marszałków województw nie rzadziej niż raz na trzy lata, służą sprawdzeniu przyjętych rozwiązań w ramach przygotowań obronnych oraz doskonaleniu procedur kierowania wybranymi obszarami przygotowań obronnych²⁶.

Ćwiczenia powiatowe, miejskie oraz gminne, organizowane odpowiednio przez starostów, prezydentów i burmistrzów miast, a także wójtów nie rzadziej niż raz na trzy lata, służą sprawdzeniu przyjętych rozwiązań w ramach przygotowań obronnych oraz doskonaleniu procedur kierowania wybranymi obszarami przygotowań obronnych²⁷.

Prócz Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej to wskazane wyżej osoby funkcyjne są organizatorami zajęć teoretycznych oraz gier i treningów realizowanych w cyklu rocznym²⁸.

Tak zapisane treści Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego można zobrazowano na rys. 1, tworząc w ten sposób układ form dydaktycznych szkolenia obronnego, uwzględniający ich organizatorów, częstotliwość oraz pewną hierarchię.

Rysunek 1. Formy szkolenia obronnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego, Dz.U. poz. 1829, § 2.2–§ 10.

²⁵ *Ibidem*, § 10.1.5c, 2.1.

²⁶ *Ibidem*, § 10.1.6b, 2.2.

²⁷ *Ibidem*, § 10.1.7b, 2.2.

²⁸ *Ibidem*, § 10.1.3a, 4a, 5a, 6a, 7a.

Zasadniczymi dokumentami zawierającymi te przedsięwzięcia są *programy szkolenia obronnego*²⁹, sporządzone:

- przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, osoby pełniące funkcje centralnych organów administracji rządowej, kierowników jednostek podległych Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowanych, kierowników jednostek organizacyjnych obsługujących Prezesa Rady Ministrów i wojewodów na sześcioletni okres planistyczny z ich aktualizacją co dwa lata³⁰;
- przez marszałków województw, starostów, prezydentów i burmistrzów miast, a także wójtów na trzyletni okres planistyczny z ich aktualizacją co dwa lata³¹.

Wskazane osoby funkcyjne rozwijają zapisy niniejszych programów i konkretyzują w *rocznych planach szkolenia obronnego*³². Dodatkowo plany te uzgadnianie są z koordynatorami szkolenia³³, którą to rolę pełnią:

- Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do szkolenia organizowanego przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, osoby pełniące funkcje centralnych organów administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych podległych Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowanych, kierowników jednostek organizacyjnych obsługujących Prezesa Rady Ministrów, wojewodów³⁴;
- ministrowie w odniesieniu do szkolenia organizowanego w kierowanych przez nich działach administracji rządowej, w tym przez osoby pełniące funkcje centralnych organów administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych podległych ministrom lub przez nich nadzorowanych³⁵;
- wojewodowie w odniesieniu do szkolenia organizowanego przez marszałków województw, starostów, prezydentów i burmistrzów miast oraz wójtów³⁶.

W tym miejscu trzeba dodać, że Prezes Rady Ministrów we wskazanym zakresie wydaje co dwa lata na sześcioletni okres planistyczny, rozpoczynający się w roku nieparzystym, *wytyczne do szkolenia obronnego dla organizatorów szkolenia obronnego*, zaś pozostali koordynatorzy sporządzają i przekazują takie wytyczne co roku³⁷.

Szkolenie obronne może być prowadzone w wymiarze cywilno-wojskowym poprzez łączenie przedsięwzięć szkoleniowych organizatorów szkolenia obronnego z propozycjami szkoleń Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w których przewiduje się udział struktur pozamilitarnych³⁸.

²⁹ *Ibidem*, § 8.2.

³⁰ *Ibidem*, § 11.1a.

³¹ *Ibidem*, § 11.1b.

³² *Ibidem*, § 8.3, 11.2.

³³ *Ibidem*, § 13.2.

³⁴ *Ibidem*, § 13.1.1.

³⁵ *Ibidem*, § 13.1.2.

³⁶ *Ibidem*, § 13.1.3.

³⁷ *Ibidem*, § 13.2., 3, 8.1.

³⁸ *Ibidem*, § 5.

Typologia ćwiczeń wojskowych

Wojskowa, doktrynalna odpowiedź w tym względzie to część szkolenia w układzie narodowym o nazwie ćwiczenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z pozamilitarnymi strukturami obronnymi państwa, systemem niemilitarnym³⁹. Według wojskowych normatywów przedmiotowe struktury tworzą: administracja rządowa, samorząd terytorialny oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorcy, na których nałożono obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Omawiany system niemilitarny realizuje zadania obejmujące: zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania państwa, zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a także zadania wynikające z obowiązków państwa gospodarza, zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania. Zadania te organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego ujmują w stosownych *planach operacyjnych*.

Wspólne szkolenie organów dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i pozamilitarnych struktur obronnych państwa jest zasadniczą formą zgrywania systemu obronnego państwa lub jego wybranych elementów, ze szczególnym uwzględnieniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Zazwyczaj odbywa się to w ramach ćwiczeń obronnych ujmowanych w *programach ćwiczeń*, zaś celem udziału organów dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest kształtowanie wiedzy i umiejętności w zakresie określania potrzeb wsparcia na rzecz operacji oraz nabywanie przez dowódców praktycznych umiejętności ich wykorzystywania.

Z rozważań czynionych nad dokumentami konstytuującymi system szkolenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wnioskować można o obfитоści stosowanych tu form dydaktycznych wraz ze stosownymi, konkretnymi i szczegółowymi ich definicjami. Mimo to klasyfikacja tych form uwzględniająca kryterium złożoności nie jest jednoznaczna. Typy wojskowych form dydaktycznych w zgrubnym podziale na zajęcia i ćwiczenia zawarto w rys. 2, będącej wyrazem autorskiego podejścia w tym zakresie.

Ze względu na ograniczenia treściowe i interes tematyczny charakterystyka zostanie zawężona do ćwiczeń. Wskazać należy, że stosunkowo prostymi ćwiczeniami wojskowymi są ćwiczenia przygotowawcze, czyli grupa form dydaktycznych w postaci ćwiczeń doskonalących, w których głównym podmiotem szkolenia są żołnierze dowództw⁴⁰. Ćwiczenia przygotowawcze podzielono na: ćwiczenia grupowe, ćwiczenia epizodyczne, ćwiczenia studyjne.

³⁹ *Organizacja szkolenia dowództw i sztabów DD/7.1(A)*, Ministerstwo Obrony Narodowej Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2010, s. 19–20.

⁴⁰ *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A)*, op. cit., s. 6, 15.

Ćwiczenie grupowe to forma ćwiczenia, która z organizacyjnego punktu widzenia jest najprostszą i najmniej kosztowną⁴¹. Stosowana jest w indywidualnym, profesjonalnym szkoleniu – kształceniu oficerów dowództw, szczególnie niższych szczebli dowodzenia, a także w uczelniach i ośrodkach kształcenia kadry dowódczej. Istotą ćwiczenia grupowego jest to, że wszyscy szkoleni występują w jednej roli (np. oficera operacyjnego, rozpoznania, wsparcia itp.) i rozwiązują te same zadania: problemy operacyjno-taktyczne na tle jednolitej sytuacji bojowej.

Ćwiczenie epizodyczne lub inaczej trening sytuacyjny jest typem ćwiczenia przygotowawczego stosowanego w praktycznym szkoleniu dowództw na wszystkich poziomach i szczeblach dowodzenia w terenie z wykorzystaniem środków dowodzenia⁴². Istotą ćwiczeń epizodycznych jest realizowanie określonego zadania przez osoby funkcyjne w pełnym składzie, ale w ograniczonej, epizodycznej sytuacji.

Ćwiczenie studyjne to taka forma szkolenia, która angażować będzie niewielką liczbę uczestników, szczególnie dowódców określonych szczebli⁴³. Istotą tego typu ćwiczeń powinno być profesjonalne przygotowanie szkolonych do praktycznego rozwiązywania problemów operacyjnych i taktycznych.

Kolejnym dużym zbiorem wojskowych form dydaktycznych są ćwiczenia z dowództwami, zwane też ćwiczeniami dowództw. Wśród nich wyróżniono: gry wojenne, ćwiczenia dowódczo-sztabowe, treningi sztabowe⁴⁴.

Gra wojenna to najwyższa forma ćwiczeń prowadzonych na strategicznych i operacyjnych poziomach i szczeblach dowodzenia sił zbrojnych⁴⁵. Stąd też podział na strategiczną i operacyjną grę wojenną.

Według Jarosława Wołęjszo strategiczna gra wojenna to forma szkolenia, mająca na celu doskonalenie dowództw, a właściwie organów dowodzenia poziomu polityczno-militarnego, tj. Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (SGWP), centralnych i terenowych organów administracji państwowej oraz centralnych i terenowych organów zarządzania i kierowania ogniami pozamilitarnymi⁴⁶.

Operacyjna gra wojenna jest natomiast typem ćwiczenia służącym do jednoczesnego szkolenia etatowych dowództw poziomu operacyjnego, często w realnych

⁴¹ *Ibidem*, s. 15; *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP (DD/7.1.1)*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 27–28.

⁴² *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A)*, *op. cit.*, s. 15–16; *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP (DD/7.1.1)*, *op. cit.*, s. 30.

⁴³ *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A)*, *op. cit.*, s. 16; *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP (DD/7.1.1)*, *op. cit.*, s. 31.

⁴⁴ J. Wołęjszo, *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń z dowództwami*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005, s. 33; *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A)*, *op. cit.*, s. 6; *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP (DD/7.1.1)*, *op. cit.*, s. 7.

⁴⁵ *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A)*, *op. cit.*, s. 6–8.

⁴⁶ J. Wołęjszo, *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń...*, s. 33–34.

warunkach terenowych, z wykorzystaniem etatowych środków dowodzenia⁴⁷.

Ćwiczenia dowódczo-sztabowe są typem ćwiczeń prowadzonych z dowództwami (równorzędnymi) w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸. Obejmują one również wszystkie wojskowe struktury organizacyjne, które spełniają funkcje dowódcze bądź kierownicze, bez względu na charakter realizowanych zadań.

Ze względu na miejsce prowadzenia, strukturę organizacyjną, a także rozmach oraz ilość zaangażowanych sił i środków ćwiczenia dowódczo-sztabowe dzielą się na: ćwiczenia na mapach, wspomagane komputerowo i szkieletowe.

Ćwiczenia dowódczo-sztabowe szkieletowe są typem ćwiczeń stosowanych w szkoleniu praktycznym etatowych dowództw nie mniej niż dwóch szczebli dowodzenia w realnych warunkach terenowych, na realnych odległościach, z wykorzystaniem etatowych środków dowodzenia i łączności z podległymi wojskami w terenie.

Z kolei w ćwiczeniach dowódczo-sztabowych wspomaganych komputerowo do systemu symulacji komputerowej w rzeczywistym czasie wprowadzane są decyzje wypracowane przez ćwiczące dowództwa i doprowadzane do ćwiczących.

Natomiast ćwiczenia dowódczo-sztabowe na mapach polegają na szkoleniu dowództw i dowódców w planowaniu, koordynowaniu i realizacji zadań taktycznych. Dzięki zastosowaniu map są one dobrym narzędziem do szkolenia przed udziałem w innych, kosztowniejszych rodzajach ćwiczeń.

Treningi sztabowe to typ ćwiczeń wykorzystywany w szkoleniu dowództw wszystkich poziomów i szczebli dowodzenia od batalionu wzwyż⁴⁹. Istotą treningów sztabowych jest to, że szkoleni, np. oficerowie dowództwa, pod kierownictwem dowódcy lub zastępcy – innego wyznaczonego oficera, na tle określonej sytuacji operacyjnej, taktycznej wykonują, trenują określone czynności i zadania zgodnie z procedurami obowiązującymi na zajmowanych stanowiskach służbowych na rzecz racjonalnego wykonania zadań stojących przed zespołem lub sekcją, aż do osiągnięcia określonego, pożądanego stopnia ich opanowania.

Po charakterystyce ćwiczeń z dowództwami nadszedł czas na uczynienie tego samego w stosunku do ćwiczeń z wojskami, czyli najwyższą rangą grupy form dydaktycznych stosowanych w Wojsku Polskim, w których to podmiotem szkolenia są dowództwa i wojska⁵⁰. Wśród nich daje się zaobserwować pewne typy, o których poniżej.

Ćwiczenia taktyczne, operacyjne lub strategiczne z wojskami to najwyższa forma praktycznego szkolenia dowództw i wojsk, w ramach której ćwiczący, dążąc do wykonania określonego zadania bojowego, na tle umownych sytuacji taktycznej uczą się rozwiązywania problemów z zakresu przygotowania walki. Istota tych ćwiczeń polega na tym, że oprócz ćwiczących dowództw powinny brać w nich udział

⁴⁷ *Ibidem*, s. 34–35.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 35–37.

⁴⁹ *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A), op. cit.*, s. 10–12; *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP (DD/7.1.1), op. cit.*, s. 17–20.

⁵⁰ *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A), op. cit.*, s. 6; *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP (DD/7.1.1), op. cit.*, s. 7.

wyznaczone oddziały, pododdziały oraz stosownie do ćwiczącego szczebla dowodzenia pododdziały rodzajów wojsk i logistyki w składzie umożliwiającym osiągnięcie założonych celów ćwiczenia. Dla zwiększenia realizmu ćwiczenia działania niećwiczących dowództw, sił przełożonego i sąsiadów powinny być podgrywane, zaś działania przeciwnika pozorowane przez pododdziały, grupy pozoracji.

Specyficznym typem ćwiczeń taktycznych są ćwiczenia taktyczne ze strzelaniem⁵¹. Są one najbardziej realistyczną formą szkolenia dowództw i wojsk w praktycznym dowodzeniu i kierowaniu ogniem, a właściwie rażeniem wszystkich środków rażenia w czasie przygotowania i prowadzenia walki. W tym względzie należy powiedzieć, że autorzy *Programu szkolenia pododdziałów zawodowych wojsk pancernych, zmechanizowanych i zmotoryzowanych* wyróżnili ćwiczenia taktyczne kompanii ze strzelaniem amunicją bojową oraz ćwiczenia taktyczne batalionu ze strzelaniem amunicją bojową⁵². Ćwiczenia te obejmują taktykę ogólną i taktykę rodzajów wojsk oraz wyszkolenie ogniowe, a także zgranie pododdziału do wykonywania zadań zgodnie z wojennym przeznaczeniem.

Ćwiczenia taktyczno-specjalne, np. łącznościowe, logistyczne, artyleryjskie, rozpoznawcze itp., to typ ćwiczenia, które należy stosować w szkoleniu bojowym pododdziałów i oddziałów do batalionu, dywizjonu rodzajów wojsk włącznie⁵³.

W *Instrukcji o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A)* zawarto także inną klasyfikację form ćwiczeń w oparciu o różne, wielorakie kryteria, co określono jako rodzaje ćwiczeń. Jednak z praktyki wynika, że nie są to samodzielne formy dydaktyczne, lecz epitety charakteryzujące wskazane wyżej typy ćwiczeń. Z tego względu, ale nadto z potrzeby ograniczenia artykułu, stosownej charakterystyki tu nie będzie.

Programowanie ćwiczeń Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Tak ujęte ćwiczenia, a szerzej: szkolenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzone jest na trzech poziomach: polityczno-wojskowym, strategiczno-operacyjnym i taktycznym. Podczas realizacji szkolenia dowódcy (równorzędni) funkcjonujący na tych poziomach posiadają sprecyzowane zadania do wykonania. Wposażeni są też w określone uprawnienia i ponoszą pełną odpowiedzialność za wyniki szkolenia⁵⁴.

Rozpatrując szczegóły w tej materii, warto jednak wskazać, że na poziomie polityczno-wojskowym treściami szkolenia są zagadnienia obejmujące problematykę rozwijania i doskonalenia zdolności systemu obronnego państwa z uwzględnieniem

⁵¹ *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A)*, op. cit., s. 12–15.

⁵² *Program szkolenia pododdziałów zawodowych...*, op. cit., s. 156.

⁵³ *Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A)*, op. cit., s. 15.

⁵⁴ *Program ćwiczeń Sił Zbrojnych RP na lata 2019–2024*, Sztab Generalny Wojska Polskiego Zarząd Planowania Użycia Sił Zbrojnych i Szkolenia – P3/P7, Warszawa 2018, s. 13.

koncepcji wspólnej obrony, współpracy koalicyjnej i międzynarodowej, rozwijania zdolności do działania poza granicami kraju, zwiększania potencjału obronnego i współdziałania z pozamilitarnymi strukturami obronnymi państwa. Organizatorem szkolenia jest Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i jednocześnie kandydat na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵.

Częstotliwość przedsięwzięć szkoleniowych na tym szczeblu to:

1. nie rzadziej niż raz na 6 lat udział w Krajowym Ćwiczeniu Systemu Obronnego,
2. nie rzadziej niż raz na 6 lat udział w regionalnym ćwiczeniu obronnym,
3. co 4–6 lat gra wojenna lub ćwiczenie dowódczo-sztabowe, organizowane przez Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jako kontynuacja Krajowego Ćwiczenia Systemu Obronnego,
4. udział w ćwiczeniach zarządzania kryzysowego⁵⁶.

Na poziomie strategiczno-operacyjnym treścią szkolenia będzie rozwiązywanie problemów z zakresu przygotowania i prowadzenia operacji w układzie narodowym i międzynarodowym. Organizatorami tego szkolenia są: Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych (DORSZ), Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych (DGRSZ) oraz Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IWspSZ)⁵⁷.

Częstotliwość przedsięwzięć Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych to:

1. raz na 3 lata ćwiczenie z serii ANAKONDA,
2. raz na 3 lata ćwiczenie dowódczo-sztabowe, które można łączyć z ANAKONDA, ale z podziałem na część narodową (jako ćwiczenie dowódczo-sztabowe) i w układzie międzynarodowym (jako ćwiczenie z wojskami),
3. co roku ćwiczenia taktyczno-specjalne z serii RENEGADE, KAPER, ELEKTRON,
4. nie rzadziej niż raz w roku trening sztabowy⁵⁸.

Częstotliwość przedsięwzięć Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych to:

1. ćwiczenie z serii DRAGON raz na 3 lata jako ćwiczenie z wojskami lub ćwiczenie dowódczo-sztabowe zgodnie z decyzją Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, jako forma przygotowania do realizacji głównego zadania szkoleniowego w perspektywie rocznej lub wieloletniej,
2. nie rzadziej niż raz w roku trening sztabowy⁵⁹.

Częstotliwość przedsięwzięć Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych to:

1. przemiennie jedno w roku ćwiczenie z wojskami lub ćwiczenie dowódczo-sztabowe,
2. nie mniej niż jeden w roku trening sztabowy⁶⁰.

⁵⁵ Prezydent RP wskazał kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 5.05.2017, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/7896,Prezydent-RP-wskazal-kandydata-na-Naczelnego-Dowodce-Sil-Zbrojnych.html> [dostęp: 9.05.2020]; *Program ćwiczeń Sił Zbrojnych RP...*, op. cit., s. 13.

⁵⁶ *Program ćwiczeń Sił Zbrojnych RP...*, op. cit., s. 15.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 14.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 16.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 16.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 17.

Natomiast treścią szkolenia na poziomie taktycznym jest rozwiązywanie problemów z zakresu przygotowania związków taktycznych, oddziałów i pododdziałów do prowadzenia działań zgodnie z przeznaczeniem zarówno w układzie narodowym, jak i międzynarodowym. Tutaj organizatorami szkolenia są⁶¹:

- Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej (DWOT);
- Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej (KGŻW);
- Dowódca Garnizonu Warszawa (DGW);
- Dyrektor Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni (NCBC). Tu trzeba jednak zaznaczyć, iż wyżej wymienione osoby funkcyjne są także dowódcami rodzajów sił zbrojnych⁶²;
- dowódcy centrów operacji – dowództw komponentów podległych Dowództwu Operacyjnemu Rodzajów Sił Zbrojnych, tj. Dowódca Centrum Operacji Lądowych – Dowódca Komponentu Lądowego (COL-DKLąd), Dowódca Centrum Operacji Powietrznych – Dowódca Komponentu Powietrznego (COP-DKP), Dowódca Centrum Operacji Morskich – Dowódca Komponentu Morskiego (COM-DKM) oraz Dowódca Komponentu Wojsk Specjalnych (DKWS) podległy Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych. Zgodnie niektórymi regulacjami wskazane struktury są ujmowane jako jednostki organizacyjne poziomu operacyjnego (JOPO)⁶³;
- dowódcy związków taktycznych, tj. dowódcy dywizji, flotylli, skrzydeł lotnictwa, wojewódzkich sztabów wojskowych, samodzielnych oddziałów, tzn. brygad podległych Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych, brygad podległych Dowódcy Garnizonu Warszawa, brygad logistycznych, regionalnych baz logistycznych⁶⁴;
- dowódcy oddziałów, tj. brygad wchodzących w skład dywizji, pułków, baz lotnictwa, jednostek Wojsk Specjalnych, oddziałów Żandarmerii Wojskowej, oddziałów specjalnych Żandarmerii Wojskowej, centrów szkolenia, ośrodków szkolenia poligonowego, jednostek rozpoznawczych, jednostek i ośrodków dowodzenia i naprowadzania, dywizjonów lotniczych, samodzielnych batalionów, samodzielnych dywizjonów, wojskowych komend uzupełnień, wojskowych oddziałów gospodarczych (równorzędnych) oraz innych jednostek wojskowymi, które nie są związkami taktycznymi⁶⁵;
- dowódcy pododdziałów szczebla batalionu lub dywizjonu wchodzącego w skład brygady bądź pułku, grupy i eskadry w bazach lotnictwa, grupy i zespołu okrętów, zespołu, w tym zespołu bojowego Wojsk Specjalnych, batalionu Żandarmerii Wojskowej, wydziału Żandarmerii Wojskowej, modułu szkoleniowego,

⁶¹ *Ibidem*, s. 14.

⁶² *Jednolite procedury działalności bieżącej w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2015 [w:] *Decyzja nr 124/Org./DG RSZ Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Jednolitych procedur działalności bieżącej w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”*, s. 3.

⁶³ *Decyzja nr 218/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie planowania i rozliczania działalności w resorcie obrony narodowej*, Dz.U. MON, Departament Strategii i Polityki Obronnej, Warszawa, 9 czerwca 2014 r., poz. 179, s. 2.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

innego wyodrębnionego elementu organizacyjnego, który nie jest jednostką wojskową oraz nie jest oddziałem lub związkiem taktycznym⁶⁶.

Częstotliwość przedsięwzięć Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej to:

1. przemiennie jedno w roku ćwiczenie z wojskami lub ćwiczenie dowódczo-sztabowe,
2. nie mniej niż jeden w roku trening sztabowy⁶⁷.

Częstotliwość przedsięwzięć Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej to:

1. jedno na dwa lata ćwiczenie dowódczo-sztabowe, sprawdzające stopień przygotowania organów dowodzenia poziomu taktycznego Żandarmerii Wojskowej z planowania i organizowania działań,
2. nie mniej niż jeden w roku trening sztabowy⁶⁸.

Częstotliwość przedsięwzięć Dowództwa Garnizonu Warszawa to:

1. przemiennie jedno w roku ćwiczenie z wojskami lub ćwiczenie dowódczo-sztabowe, sprawdzające umiejętności dowódców i dowództw w działaniu zespołowym i rozwiązywaniu problemów taktycznych związanych z rozwinięciem i zabezpieczeniem stanowisk kierowania i dowodzenia,
2. nie mniej niż jeden w roku trening sztabowy⁶⁹.

Częstotliwość przedsięwzięć Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni to:

1. uczestnictwo w kluczowych przedsięwzięciach szkoleniowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w celu podnoszenia świadomości dowództw i wojsk w kontekście zagrożeń w cyberprzestrzeni i ich wpływu na prowadzenie operacji,
2. jedno na dwa lata ćwiczenie dowódczo-sztabowe, sprawdzające przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań zgodnie z przeznaczeniem,
3. nie mniej niż jeden w roku trening sztabowy⁷⁰.

Częstotliwość przedsięwzięć centrów operacji – dowództw komponentów to:

1. jedno na trzy lata ćwiczenie dowódczo-sztabowe realizowane przez dowódców komponentów ze związkami taktycznymi, zgodnie z ustaleniami dowódców komponentów w porozumieniu z Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych,
2. nie mniej niż jeden w roku trening sztabowy⁷¹.

Częstotliwość przedsięwzięć wojewódzkich sztabów wojskowych to:

1. jedno w roku ćwiczenie dowódczo-sztabowe sprawdzające przygotowanie podległych wojskowych komend uzupełnień do wykonywania zadań zgodnie z przeznaczeniem,
2. nie mniej niż jeden w roku trening sztabowy⁷².

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Program ćwiczeń Sił Zbrojnych RP..., op. cit., s. 17.*

⁶⁸ *Ibidem*, s. 18.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 19–20.

⁷¹ *Ibidem*, s. 20.

⁷² *Ibidem*, s. 18.

Częstotliwość przedsięwzięć związków taktycznych i oddziałów (równorzędnych), prócz samodzielnych batalionów, to:

1. według decyzji bezpośrednich przełożonych ćwiczenie z wojskami i ćwiczenia dowódczo-sztabowe jako forma przygotowania do realizacji głównego zadania szkoleniowego w perspektywie rocznej lub wieloletniej; niemniej jednak do tychczas było to co najmniej jedno w roku ćwiczenie z wojskami i ćwiczenie dowódczo-sztabowe,

2. nie mniej niż jeden w roku trening sztabowy⁷³.

Częstotliwość przedsięwzięć batalionów (równorzędnych) to:

1. ćwiczenie taktyczne kompanii (równorzędnej), w tym ze strzelaniem amunicją bojową, a w batalionach rodzajów wojsk ćwiczenie taktyczno-specjalne kompanii, których realizacja wynika z trzyletniego cyklu szkolenia i realizacji zadań w batalionie, zawartych w *programach szkolenia*, bądź udział w ćwiczeniu wyższego szczebla dowodzenia,

2. nie mniej niż jeden w roku trening sztabowy⁷⁴.

Wydaje się, że na taktycznym poziomie dowodzenia usytuowano także Dyrektora Departamentu Wojskowej Służby Zdrowia, którego odpowiedzialność szkoleniowa polega na doskonaleniu umiejętności obsad podległych jednostek wojskowej służby zdrowia do realizacji zadań w ramach obowiązującego systemu dowodzenia w trakcie corocznych treningów sztabowych. Jednocześnie wprowadzono regułę, że pozostałe jednostki wojskowej służby zdrowia realizują nie mniej niż jeden trening sztabowy w każdym roku⁷⁵.

Głównymi i długoterminowymi dokumentami regulującymi wskazane szkolenie są *programy ćwiczeń*. Założenia w zakresie programowania ćwiczeń w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, określają, że program ćwiczeń do oddziałów o składzie kompanijnym, wojskowych oddziałów gospodarczych (równorzędnych), wojskowych komend uzupełnień i batalionów (równorzędnych) opracowuje się co dwa lata (w roku parzystym) na kolejne sześć. W roku nieparzystym poprzedzającym opracowanie kolejnego programu jest on z kolei stosownie do potrzeb aktualizowany⁷⁶. Natomiast programy ćwiczeń oddziałów o składzie kompanijnym (równorzędnych) i batalionów (równorzędnych) opracowuje się w cyklu rocznym na trzy lata. Są one pochodną programów ćwiczeń przełożonych, a ponadto uwzględniają zasady stanowiące o 36-miesięcznym cyklu szkolenia i realizacji zadań w batalionie (równorzędnym)⁷⁷.

W procesie programowania ćwiczeń za podstawę przyjęto, że za wyszkolenie instytucji, jednostki wojskowej, pododdziału odpowiada dowódca, który realizuje swoje zadania zgodnie z zasadą DOWODZISZ – SZKOLISZ – ODPOWIADASZ.

⁷³ *Ibidem*, s. 20.

⁷⁴ *Organizacja szkolenia dowództw w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej DD-7.1(B) v26.06 [projekt]*, Ministerstwo Obrony Narodowej Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2014, s. 29.

⁷⁵ *Program ćwiczeń Sił Zbrojnych RP...*, *op. cit.*, s. 19.

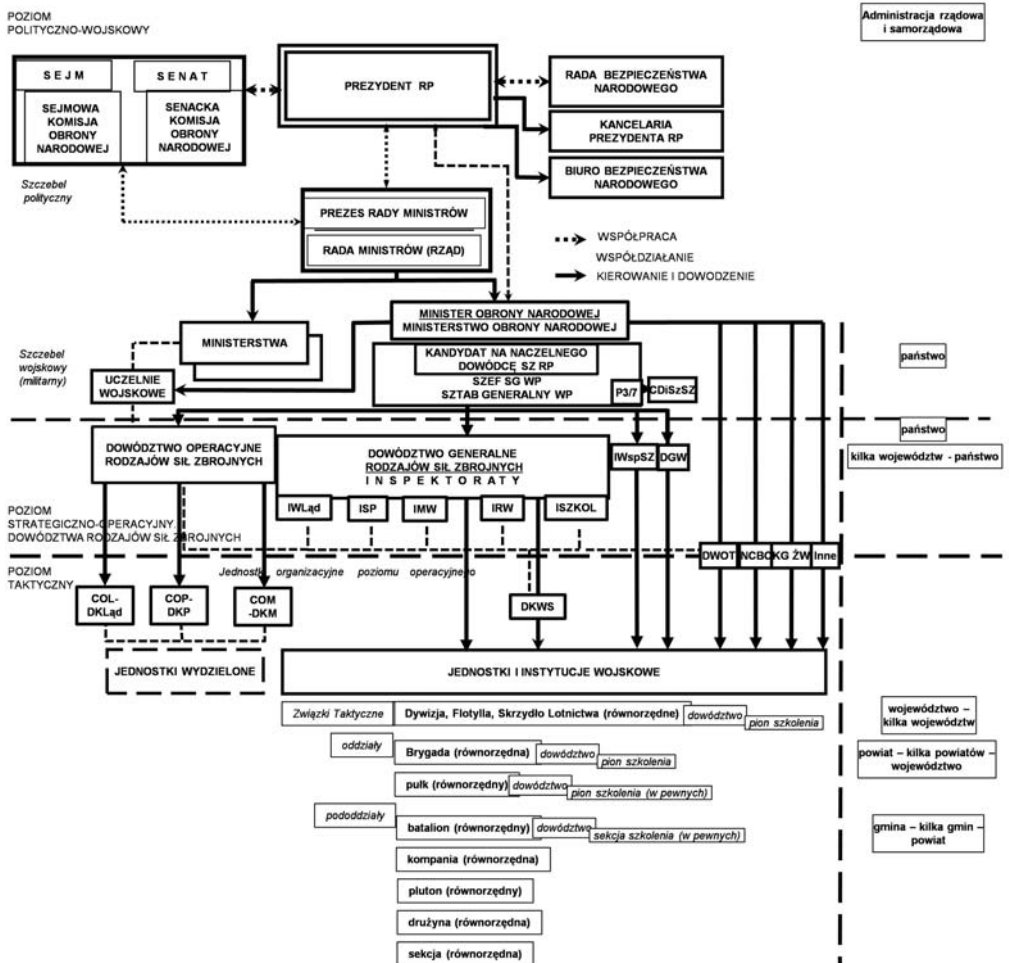
⁷⁶ *Ibidem*, s. 12.

⁷⁷ *Organizacja szkolenia dowództw w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej DD-7.1(B) v26.06, op. cit.*, s. 19, 21, 29; *Program szkolenia pododdziałów zawodowych...*, *op. cit.*

Jednakże zastosowana została również nowa zasada: SZKOLISZ SIĘ TAK, JAK BĘDZIESZ WALCZYŁ (ang. *train as you will fight*), która nakazuje dowódcom prowadzenie ćwiczeń z instytucjami, jednostkami wojskowymi, pododdziałami wydziałanymi, przydzielanymi do działania, operacji⁷⁸.

Tak ujętą strukturę kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej wraz autorskim odniesieniem do organów administracji rządowej i samorządowej zawiera rys. 3.

Rysunek 3. Struktura kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do organów administracji rządowej i samorządowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie System dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej – DD-6.1(B), Ministerstwo Obrony Narodowej – Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2014, s. 20.

⁷⁸ Program ćwiczeń Sił Zbrojnych RP..., op. cit., s. 21.

Podsumowanie

Prócz pewnego układu struktur organizacyjnych rys. 3 ukazuje także możliwości wspólnego szkolenia z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa. Stąd też wpływa w stosunku do decydentów zachęta do łączenia wysiłków, przedsięwzięć, zdarzeń szkoleniowych. Idąc od szczebli niskich, w szczegółach mogą to być:

- ćwiczenia gminne, miejskie bądź powiatowe, połączone z ćwiczeniami taktycznymi z wojskami lub taktyczno-specjalnymi funkcjonującego na tym terenie batalionu – batalionów (równorzędnych) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- ćwiczenia powiatowe, wojewódzkie, kompleksowe wojewódzkie oraz samorządowe wojewódzkie, połączone z ćwiczeniami dowódczo-sztabowymi, taktycznymi z wojskami lub taktyczno-specjalnymi funkcjonującego na tym terenie oddziału – oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- ćwiczenia wojewódzkie, kompleksowe wojewódzkie oraz samorządowe wojewódzkie, połączone z ćwiczeniami dowódczo-sztabowymi i ćwiczeniami z wojskami funkcjonującego na tym terenie związku taktycznego – związków taktycznych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- ćwiczenia działowe, kompleksowe i centralne, połączone z ćwiczeniami dowódczo-sztabowymi i ćwiczeniami z wojskami centrów operacji – dowództw komponentów, dowództw rodzajów sił zbrojnych i Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Postulat takiego podejścia generuje nie tylko synergii wysiłków, ale przede wszystkim pozwala wzajemnie się poznać, zredukować koszty, udoskonalić w działaniu na rzecz dobra wspólnego oraz bardzo urealnić całość przedsięwzięcia. Wydaje się, że sytuacja związana z rozwojem pandemii COVID-19 w Polsce potwierdza ten postulat w całej rozciągłości.

Bibliografia

- Decyzja nr 218/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie planowania i rozliczania działalności w resorcie obrony narodowej, Dz.U. MON, Departament Strategii i Polityki Obronnej, Warszawa, 9 czerwca 2014 r., poz. 179.
- Doktryna szkolenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej DD/7(A)*, Ministerstwo Obrony Narodowej – Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2010.
- Instrukcja o działalności szkoleniowo-metodycznej*, Ministerstwo Obrony Narodowej – Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2009.
- Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP (DD/7.1.1)*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- Instrukcja o przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń z dowództwami, sztabami i wojskami w Siłach Zbrojnych RP DD/7.1.1(A)*, Ministerstwo Obrony Narodowej – Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2010.
- Jednolite procedury działalności bieżącej w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2015 [w:] Decyzja nr 124/Org./DG RSZ Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Jednolitych procedur działalności bieżącej w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z dnia 16 lipca 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Organizacja szkolenia dowództw i sztabów DD/7.1(A)*, Ministerstwo Obrony Narodowej – Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2010.
- Organizacja szkolenia dowództw w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej DD-7.1(B) v26.06* [projekt], Ministerstwo Obrony Narodowej – Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2014.
- Prezydent RP wskazał kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 5.05.2017 <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/7896,Prezydent-RP-wskazal-kandydata-na-Naczelnego-Dowodce-Sil-Zbrojnych.html> [dostęp: 9.05.2020].
- Program ćwiczeń Sił Zbrojnych RP na lata 2019–2024*, Sztab Generalny Wojska Polskiego Zarząd Planowania Użycia Sił Zbrojnych i Szkolenia – P3/P7, Warszawa 2018.
- Program szkolenia pododdziałów zawodowych wojsk pancernych, zmechanizowanych i zmotoryzowanych*, Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, Warszawa 2016.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego, Dz.U. poz. 1829, Warszawa, dnia 6 listopada 2015 r.
- System dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej – DD-6.1(B)*, Ministerstwo Obrony Narodowej Sztab – Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2019 poz. 1541.
- Wołojczyński J., *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń z dowództwami*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005.

Formy szkolenia obronnego a ćwiczenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Streszczenie

Artykuł jest próbą przedstawienia możliwych powiązań między szkoleniem obronnym prowadzonym w administracji rządowej i samorządowej Rzeczypospolitej Polskiej, a szkoleniem Sił Zbrojnych RP. W oparciu o podstawy prawne przedstawiono formy i zasady planowania szkolenia obronnego, a następnie typologię i zasady programowania głównych form szkolenia Sił Zbrojnych, tj. ćwiczeń wojskowych. W podsumowaniu wykazano szanse łączenia form szkolenia obronnego z ćwiczeniami wojskowymi.

Słowa kluczowe: szkolenie obronne, formy i planowanie szkolenia obronnego, typologia ćwiczeń wojskowych, programowanie ćwiczeń w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Forms of defence training and exercises of the Polish Armed Forces

Abstract

The paper makes an attempt to establish the possible links between defence training schemes launched by Poland's state authorities, as well as the local and regional authorities, and the training of the Polish Armed Forces. Based on legal foundations, it outlines the forms and planning principles of defence training schemes, followed by an

insight into the typology and principles of programming the main forms of training of the Polish Armed Forces, i.e. military exercises. The summary of the paper points to the prospects of combining various forms of defence training schemes with the military exercises that are offered.

Key words: defence training, forms and planning of defence training, typology of military exercises, programming exercises of the Polish Armed Forces

Formen der verteidigungsbezogenen Ausbildung und Übungen der Streitkräfte der Republik Polen *Zusammenfassung*

Der Artikel ist ein Versuch die Zusammenhänge zwischen der in der Regierungs- und lokalen Verwaltung der Republik Polen geführten verteidigungsbezogenen Ausbildung und der Ausbildung der Streitkräfte der Republik Polen darzustellen. Auf Basis der rechtlichen Grundlagen wurden die Formen und Grundsätze für die Planung der verteidigungsbezogenen Ausbildung, und dann die Typologie und Programmplanungsgrundsätze für die wichtigsten Ausbildungsformen der Streitkräfte, d.h. militärischen Übungen dargestellt. In der Zusammenfassung zeigte man die Chancen für die Verbindung der Form der verteidigungsbezogenen Ausbildung mit den militärischen Übungen.

Schlüsselwörter: verteidigungsbezogene Ausbildung, Formen und Planung der verteidigungsbezogenen Ausbildung, Typologie der militärischen Übungen, Programmplanung der Übungen in den Streitkräften der Republik Polen

Формы начальной военной подготовки и учения Вооруженных сил Польши *Резюме*

В статье рассмотрена связь между начальной военной подготовкой, проводимой польской государственной администрацией, местным самоуправлением и боевой подготовкой, проводимой Вооруженными силами Польши. На основе существующих правовых актов в изыскании представлены формы и принципы планирования военной подготовки, типология и принципы программирования основных форм военных учений Вооруженных сил Польши. В итогах статьи показаны возможности совмещения форм начальной военной подготовки с военными учениями.

Ключевые слова: начальная военная подготовка, формы и планирование начальной военной подготовки, типология военных учений, программирование учений в Вооруженных силах Польши



Natalia Sienko

doctoral student, Institute of International Studies, University of Wrocław
ORCID: 0000-0002-3111-0080

The role of the uniformed public services in the public security system

Introduction

The origins of the army go as far as the creation of the first countries. Over the centuries, the army has taken various forms and sometimes has been used to perform different roles. As a rule, these forces have held two functions: external, and internal. The external role was perceived as a guarantee of the territorial integrity of the state, or as a tool for conducting conquests and expansion, while the internal role was considered through the prism of using the army to secure internal peace, and a way of repression against the dissatisfaction and disobedience of the local community. However, along with the growth of civilisation, the increase in awareness of the value of human life, and a sense of integration in addition to maintaining nationwide peace), the social demand for ensuring public security has increased. When in 1374 the Krakow City Council adopted the fire protection imperatives in the Kingdom of Poland for the first time, there were no preventive measures that would immediately halt the spread of the element. In the seventeenth century, the first professional guards were created in Europe, and from the eighteenth century on, the first police formations were launched as state bodies, not so much for repression as for safeguarding public order.¹

With time, however, it was indispensable to set up specific structures to carry out, for example, mountain rescue operations, to combat cross-border crime, to manage all types of operational activities, or to deal with border protection. An

¹ *Historia Straży Pożarnej*, https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/historia_strazy_pozarnej [accessed: 17.02.2020].

immediate response conditioned their professional mission to crises, usually unpredictable and violent. Therefore, highly organised and professional structures, specific social groups functioning in the public security system were called uniformed public services, and research in this area carried out in Poland, also remaining in the sphere of sociologists' interest, began to be termed the sociology of dispositional groups. According to Jan Maciejewski,

sociology of dispositional groups is a field of sociology about organised structures prepared for rapid response, which are created in the military, paramilitary or civilian systems in order to perform specific functions related to the prevention of various dangers that threaten the communities or the society and the resources of the country as well as attempts aimed at overcoming these dangers.²

In this paper, the author acknowledges the fact that currently a wide spectrum of complementary layout of subsystems – organised into a security system and a multitude of external factors that condition the organisation of system components, including the need to address various threats – leads to a situation where the systemic approach promoted by some scientists seems to holistically organise the issue of public security.³

Systems approach in sociological theories

Although the term 'system' is sometimes ambiguously referred to as 'layout', 'compilation', 'ensemble', or 'an entirety of parts', systemic research implies "no discipline barriers or latitude in applying knowledge and techniques accumulated in one field to problems occurring in another field, or in recognizing that two different fields are, in fact, one contact field."⁴ Therefore, it is believed that the methodological orientation constructed in this way is the result of the necessity to start a theoretical debate on all the specific determinants, as well as the structural and functional complexity within the issue subjected to scrutiny.

Ancient thinkers were the first to offer an insight into the essence of systemic problems: Aristotle and Plato noticed the difference between the 'whole' and the 'part', or the 'state' and the 'states'. In the thirteenth century, Saint Thomas Aquinas looked into the connections between the structural elements of being. In the nineteenth century, August Comte conducted his research of human societies, which was later labelled sociology. Ultimately, however, the precursor of the system theory is Ludwig von Bertalanffy, an Austrian biologist and philosopher. According

² J. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, 2nd, revised and extended edition, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, p. 56.

³ M. Stochmal, *Państwowa Straż Pożarna w systemie bezpieczeństwa państwa. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, pp. 32–33; J. Ziarko, 'Podejście systemowe w badaniach bezpieczeństwa organizacji', *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 2019, No. 4, pp. 19–20.

⁴ J. Gierszewski, 'Model bezpieczeństwa społecznego na tle teorii systemów', *Colloquium*, 2013, No. 2, p. 66. Cited in W. Gacparsi, 'Teoria systemów', in *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Wydawnictwo Ossolineum, Warszawa 1987, p. 696.

to the General Theory of Systems, formulated in the 1930s, interactions – also known as transformations – occur between open systems, within them, and in the external environment. The general system theory, in his opinion, “is a general science of ‘whole-ness,’”⁵ because regardless of the defined components of natural, socio-cultural or technical systems discussed by von Bertalanffy, there are “models, principles, and regulations” that occur notwithstanding their types and borders.⁶

Based on these achievements, initially developed on the basis of biology, exact sciences or cybernetics, and the further promotion of the General Theory of Systems, carried out through the activity of the Society for General Systems Theory founded by the biologist in 1954, in the 1950s the need to undertake systemic analysis began to be recognised within social sciences. As part of sociology, further implications of the development of an interdisciplinary methodological approach to the field were made by American scientist Talcott Parsons, the globally acknowledged founding father of the theory of social systems.⁷ Parsons argued that “the concept of a system is so basic that at the higher levels of theoretical generality there can be no science without it.”⁸ Besides, he believed that systems were closed given the significant differences between them. Each time, however, the system refers to societies as a whole, and at the core of their functioning lies the necessity of survival – in line with sociological functionalism. An immanent feature of the social system is its organisation and structuring – among the critical subsystems, he distinguished, in particular, economics (increasing income), as well as the subsystem of achieving goals (determined by the political power and the ability to social mobilisation), the integration subsystem (recognised by the influence of solidarity of the society), as well as the pattern cultivation and removing tensions subsystem, based on the idea that cultivating patterns were conducive to resolving tensions. Therefore, according to Parsons, there is a connection between social personality, the shared norms, values, and shaping social structure.⁹ By negating Talcott Parsons’ achievements, German sociologist Niklas Luhmann has also contributed to the analysis of the system theory. He recognises society as autopoietic – i.e. reproducing its elements through its own elements – and self-referential, or self-organising – i.e. concerning the whole – into a system structure composed of subsystems, including politics, law, economics, science, and others. According to Luhmann, society can organise, coordinate, plan, and manage systemic space. Therefore, the system should not be equated with the external environment when the entities

⁵ L. von Bertalanffy, *General System Theory: Foundations Development, Applications*, George Braziller, New York 1968, p. 37.

⁶ *Idem*, ‘The History and Status of General Systems Theory’, *The Academy of Management Journal*, 1972, Vol. 15, No. 4, pp. 407–411.

⁷ According to Jacek Tinnenbrun, even two theoretical models. Cf. J. Tinnenbrun, ‘Niektóre zagadnienia teorii systemu społecznego Talcotta Parsonsa. Próba krytyki z pozycji materializmu holistycznego’, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1980, No. 2, p. 313.

⁸ *Ibidem*, p. 310. Cited in T. Parsons, ‘The Point of View of the Author’, in: M. Black (ed.), *The Social Theories of Talcott Parsons*, Prentice-Hall, New York 1961, p. 337.

⁹ T. Parsons, N.J. Smelser, ‘Funkcjonalne zróżnicowanie społeczeństwa’, in A. Jasińska-Kania et al. (eds.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, pp. 390–391; J.M. Klinger, *Social Science and National Security Policy, Deterrence, Coercion, and Modernization Theories*, Palgrave Macmillan, New York 2019, pp. 123–124.

included in the structure of the system set its boundaries and fulfil their functions. For these entities, verbal messages play an major role, as they concern both the exchange of intra-structural and environmental information, thanks to which the social system is not given once and for all, but rather undergoes change and adapts to the prevailing conditions.¹⁰

One cannot deny the fact that the views of some proponents of the system theory have met with severe criticism, such as Talcott Parsons' concept, which has been undermined very openly since the 1970s in connection with scientists' opposition to the recognition of coherence in the social system at the micro and macro levels. It is also hard to imagine that functional diversity in society is based on the principles of hierarchy due to the horizontal ordering of all its elements or compositions, as proved by Niklas Luhmann. A different interpretation – and one that is possibly closer to contemporary international systems – has been offered by Polish sociologist Florian Znaniecki, who claims that the relatively isolated social system consists of parts at the top of the hierarchy – e.g. politics – and subordinated to them, and the links between them lead to the creation of a specific system structure.¹¹ Despite the highlighted example of negation, the achievements of Niklas Luhmann seem today to be important from the point of view of social system theory, in particular the scientific view, which looks at the complexity of social space planning and places emphasis on systemic interdependence (Talcott Parsons).

Systemic approach and public security

Arguably, classifying and categorising the concept of security raises several doubts, as the need for broadly understood the idea of freedom from threats concerns the entire spectrum of system elements: from the individual to the state, and even to the international environment. Also, the diversity of values that require special protection – such as e.g. sovereignty and integrity of the state, health, the life and property of citizens – have resulted in the indispensability to separate security sectors, including the political, military, social, economic, cultural, and/or ecological sector. For this ensemble, according to Stanisław Koziej, the national security system remains “the whole of the forces, resources, and resources allocated by the state to carry out security tasks, organised, maintained and prepared for these tasks. It consists of a management system and a number of executive subsystems.”¹² The state, understood as a complex social organisation, also fulfils its obligations regarding the appropriate response to both exogenous, i.e.

¹⁰ K. van Assche, G. Verschraegen, ‘The Limits of Planning: Niklas Luhmann’s Social Systems Theory and the Analysis of Planning and Planning Ambitions’, *Planning Theory*, 2008, Vol. 7, pp. 263–268.

¹¹ F. Znaniecki, *Społeczne role uczonych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1984, p. 521. Cited in D. Chmielewski, *Społeczno-kulturowy obraz regionu Warmii i Mazur. Ujęcie systemowe*, doctoral dissertation, Olsztyn 2011, p. 26.

¹² S. Koziej, ‘Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja’, *Bezpieczeństwo Narodowe*, 2011, Vol. 18, No. 2, p. 32.

the external, and endogenous, i.e. internal threats,¹³ and, therefore, organises their individual recognition system.

On the whole, the way in which public security is ensured is still determined by the institutional and political organisation of the state, i.e. the separation of the administrative apparatus and highly specialised institutions or agencies, as well as subordinate forces and resources geared towards counteracting challenges, risks, or threats. The effectiveness of their functioning is favoured by the possibility of cooperation between public authorities and appropriate inclusion of a vast array of uniformed public services that operate in separate domains, such as e.g. military, paramilitary, or civil areas.¹⁴ While specialised units of the armed forces are maintained in the military system, in the paramilitary system public or police forces are responsible for public security and order. In the structure of the civil system operate, among others, emergency services, and, as volunteers, members of specialised volunteer associations, such as e.g. the Tatra Volunteer Ambulance Service. It should also be noted that the above have been structured within relevant subsystems. When the borders of the armed forces were reduced to appropriate types that would fulfil specific functions, such as land forces, navy or aviation, they were further divided, in accordance with the jurisdiction, into individual organisational units, such as e.g. fleets, brigades, or divisions. For example, the Tatra Volunteer Ambulance Service branches out into several regional groups.¹⁵

With the above in mind, the system approach to security will allow to determine the functions, properties, interactions of related elements together, their importance in relation to ensuring social security, or the social position itself. According to Jan Maciejewski, "a system approach allows one to connect mutually complementary systems of different order while taking into account the specificities of each of them."¹⁶ In addition to testing the feedback process between the given systems, or a system and its external environment (determining the edge elements of input-output), one has the possibility to explicate a variety of intra-system interactions, such as the relations between individual elements, such as e.g. the supervisor-subordinate system structure, understood as the specificity of the system and its configuration, as well as the complexity of roles, staff policies, or predispositions that pave the way to career opportunities.¹⁷

¹³ D. Borowska, 'Modelowe ujęcie paradygmatu bezpieczeństwa narodowego', in J. Maciejewski, M. Zawartka, S. Fiodorów (eds.), *Globalne i lokalne perspektywy bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, pp. 116–121; J. Gierszewski, *op. cit.*, p. 66.

¹⁴ J. Maciejewski, *op. cit.*, pp. 49–59.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 56.

¹⁷ K. Świdorski, *Uwarunkowania społeczne kariery zawodowej oficerów Wojska Polskiego. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, pp. 17–22; H.M. Blalock Jr., A.B. Blalock, 'Toward a Clarification of System Analysis in the Social Sciences', *Philosophy of Science*, 1959, Vol. 26, No. 2, pp. 84–89; J. Gierszewski, *op. cit.*, p. 67.

Uniformed public services: typology, functions, characteristics

The specificity of the uniformed public services that function in a society rests heavily on their hierarchy and the professionalisation of their behaviour patterns. This means that they are subjected to certain order and discipline towards political decision-makers or superiors in accordance with their service, and they have to wear uniforms, thus holding "segmental social roles."¹⁸ The primary goals of these services include counteracting or eliminating the consequences brought by threats to the life, health and property of citizens, or public order. Therefore, the most significant advantage of multitudinous qualified groups of this category remains the defence and protection nature and their constant readiness to undertake, sometimes extreme interventions, i.e. their availability to perform, in the narrow sense of the term, special activities in accordance with the relevant authorisations, as well as much broader regular activities.¹⁹ As has already been mentioned, the initially organised social forces were formed as part of the military and paramilitary system, and with time also to include civilians too.²⁰

Military system

The military social system includes, among others, the army, including the Military Counterintelligence Service, and the Military Intelligence Service, the Military Police, the Intelligence Agency, the Government Protection Bureau, and other specialised forces. The tasks of these fully uniformed public services belong to the broadly understood state defence mechanisms and the support for internal security.²¹

A particularly important component in the military social system is the army. The end of World War II forced the army to adapt to global transformations. This gave rise to major changes in the perception of the already mentioned external function, as the security of a given country does not always depend on the size of its army. An essential role in the modern world is given to collective principles, which are to oversee international security by resolving the conflicts that threaten the possible outbreak of war. The adopted philosophy of building mutual trust measures requires states to submit to international control so as to comply with the accepted army-related restrictions, mutual notification of ongoing manoeuvres and exercises, revealing troop dislocation patterns, and consulting partners on the elimination of military incidents. At present, the internal function of the army has also disappeared in favour of using the armed forces to assist in the liquidation of natural disasters or cataclysms. In the emerging

¹⁸ Z. Zagórski, *Spółeczeństwo transformacyjne. Klasy i warstwy Polski postkomunistycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, p. 25.

¹⁹ J. Maciejewski, *op. cit.*, p. 54.

²⁰ M. Stochmal, *Państwowa Straż Pożarna...*, p. 40.

²¹ J. Maciejewski, *op. cit.*, p. 68.

models of democratic states, power began to come from citizens through democratically held elections, which brought about the trend to limit the role of the military in making political decisions. It is clear to see how much their role has currently been reduced to counselling.²²

The current submission of the armed forces to civilian control does not mean direct acquisition of the command of existing types of troops and their training. Civilian and democratic control over the army implies the subordination of the army to democratically elected political authorities of the state. Political decisions that concern state defence mechanisms are made for the sake of the security of the country and society. At the same time, the responsibility for training subordinate soldiers and armies lies with the commanding staff.²³

It is also important to note that the reduction of the army's personnel, especially in the case of information and industrial states, results from the imposition of new tasks on the armed forces. The necessity to participate in missions outside the country, including their high level of difficulty and the use of increasingly technologically advanced equipment, mean that the armies of the countries of this civilisation circle have gradually become professional armies. Currently, almost all armies of NATO members are either standing professional armies or are undergoing professionalisation.²⁴

Paramilitary system

In information societies with a high degree of prosperity, however, it is clear to see a reluctance to increase expenditure on the armed forces caused by a general dislike of violence – the pressure of citizens to reduce the risk of military operations and, thus, to conduct them with maximum losses. There is also resistance to the creation of professional armies, perceived as a mercenary army. One can notice a departure from the model of the mass civil army, based on general enlistment – i.e. the general duty to defend one's own country – in favour of a small professional army based on voluntary enlistment, which also coincides with the need to organise a paramilitary or civil system and, thus, use social potential in the "self-organisation of security."²⁵

In the literature on the subject, there are discrepancies between the classification of paramilitary and pro-defence organisations. According to *The Lexicon of Military Knowledge*, pro-defence organizations include paramilitary

²² B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, pp. 21–28.

²³ W. Zaborowski, 'The Nature of Civilian and Democratic Control Over the Armed Forces', *Zeszyty Naukowe WSOWL im. gen. T. Kościuszki*, 2016, No. 4, pp. 106–109.

²⁴ M.K. Ojrzanowski, 'Transformacja polskich sił zbrojnych – miara sił na zamiary', *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 2013, Vol. 7, pp. 80–84.

²⁵ D. Duda, U. Soler, 'Organizacje paramilitarne wsparciem bezpieczeństwa społeczności lokalnych na przykładzie Polski i Ukrainy', in *Globalne i lokalne...*, pp. 330–331; A. Sokołowski, 'Działalność polskich organizacji paramilitarnych', *Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania*, 2015, Vol. 8, p. 164.

organisations, so the former has a broader meaning. Still, others, like e.g. General Bogusław Pacek, admit that pro-defence organisations can be called paramilitary at the outbreak of a conflict and their subordination to a supreme power, like e.g. the army.²⁶ Therefore, all

activities that imitate the functioning of regular armed forces by non-actors are considered paramilitary. This affects the perception of 'paramilitary' phenomena, from police formations with a militarised character to the individual actions of individuals. All these manifestations and activities share one common quality – they are all linked by organisational imitation and military equipment.²⁷

Although paramilitary groups are entities that imitate the military – for instance, government institutions and its auxiliary forces, such as the Police, the Central Anti-Corruption Bureau, the Internal Security Agency, the Prison Guard, the Fire Department, the Railway Police, and others – acknowledging the division of Adam Sokołowski, within the paramilitary social system, non-governmental pro-defence social organisations should also be distinguished. These include the Scouting Association of the Republic, and the Polish Scouting and Guiding Association,²⁸ the Shooting Association, ZS "Strzelec" OSW, the League of National Defence, and many others. When government institutions are part of the administrative structure responsible for the internal security of the state and public order, the concept of non-governmental pro-defence organisations applies to paramilitary (formal or informal) organisations – organisations of former professional soldiers, veterans organisations, shooting clubs, training groups for jumpers and commandos or those that offer training in rescue operations, associations of youth or adults, willingly participating in meetings that are run to prepare people to defend their country in the spirit of patriotism.²⁹

Civil system

Within the civil system, an invaluable link in ensuring security are professional groups that undertake humanitarian tasks, i.e. help in times of crisis – such as e.g. natural disasters or other environmental threats – or during war and in times of

²⁶ *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979, p. 288; A. Szwed-Walczak, Ł. Lewkowicz, Ł. Jędrzejewski, *Bezpieczeństwo Europy – bezpieczeństwo Polski*, Vol. 3: *Organizacje paramilitarne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016, pp. 13–14.

²⁷ A. Sokołowski, *op. cit.*, p. 154.

²⁸ Qualifying for the paramilitary social system of the Scouting Association of the Republic or the Polish Scouting and Guiding Association gives rise to many doubts. The advocates of this approach admit that members of scout organisations improve a set of military crafts that in case of necessity can be used for military action. P. Soloch, P. Żurawski vel Grajewski, Ł. Dryblak, *Organizacje pro-obronne w systemie bezpieczeństwa państwa. Charakterystyki wybranych armii państw europejskich na tle armii polskiej*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015, pp. 20–23.

²⁹ *Ibidem*, pp. 10–11; Z. Ludziejewski, 'Świadomość zbiorowa zagrożeń, poczucie bezpieczeństwa a grupy dyspozycyjne' in *Globalne i lokalne...*, *op. cit.*, p. 240.

peace. They also protect people, property, public buildings, including critical infrastructure and cultural goods.³⁰ An example that shows their functioning within the state administration, in local government structures or private units that do not conduct military and paramilitary activities and are still responsible for securing social existence can be found in the emergency services: Medical Emergency Services, Air Medical Service, Electric or Gas Emergency Service, Water and Sewage Emergency Service, or, as noted by Ryszard Bełdzikowski, in the tax administration or tax control administration, which has all the powers to supervise financial security and detect tax-related crimes.³¹

A significant support for the civil system are also groups organised on the basis of volunteer recruitment, including volunteer rescue groups, a case in point being the Tatra Volunteer Ambulance Service, the Water Volunteer Ambulance Service, the Volunteer Fire Brigade, or other services that provide help in life-threatening situations. The voluntary involvement of local communities, along with an array of private projects aimed at counteracting or removing the effects of disasters and accidents, is an epitome of the growing responsibility of the civil environment for the organisation of initiatives for collective security. This proves the growing awareness of the fact that each individual or group can indeed be co-responsible for raising the level of social security. Therefore, as a rule, the directions of the activities undertaken relate to the local level and include both rescue and protective activities, as well as various social activities, including those performed in the field of education.³²

Conclusions

The practical nature of the knowledge gained in the field of functioning of disposable groups includes, first, pointing out their social activity in the area that is essential for the existence of human communities, i.e. security. It also results from the approximation of the phenomenon of social bonds in the context of threats and the use of potential (professionalism) - psychophysical and psychosocial predispositions of employees or officers of the uniformed public services.³³ Therefore, it is impossible to disagree with Juliusz Piwowarski that employees of the services discussed are required to use human capital (skills, knowledge, experience), and social capital (mediation skills, communication, acting in accordance

³⁰ Section 137 of the General Defence Obligation of the Republic of Poland Act of 21 November 1967, Dz.U. 2004, No. 241, item 2416, as amended, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20042412416> [accessed: 18.03.2020].

³¹ J. Maciejewski, *op. cit.*, p. 72; R. Bełdzikowski, 'Administracja skarbową jako cywilną grupą dyspozycyjną. Aspekty prawne i socjologiczne', in J. Maciejewski, M. Stochmal, A. Sokołowska (eds.), *Grupy dyspozycyjne w systemie współpracy transgranicznej na rzecz bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, pp. 45–48.

³² J. Maciejewski, *op. cit.*, p. 74.

³³ M. Stochmal, 'Socjologiczna recepcja zagrożeń ujawnianych w krajobrazie społecznym', in J. Maciejewski, M. Stochmal, Z. Ludziejewski (eds.), *Grupy dyspozycyjne wobec zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, p. 31.

with the system of values).³⁴ This remains of key importance, as the provision of qualified assistance requires special skills to operate under time pressure, in difficult and conflict situations both in peace – to ensure security and public order, remove facility failures, environmental contamination, the effects of the negative impact of forces of nature, to organise warning systems – as well as during war – to guarantee integrity and sovereignty, provide medical care for victims and protect public buildings and/or other state resources.³⁵

It is also worth noting that there are carefully selected groups within the army, the police, and even the customs services – i.e. special forces – assigned to such tasks. Their core activities rest on an adequate level of self-control, self-discipline, and the ability to react without delay. The high expectations that are set for these formations stem from the social role they hold, the necessity for rapid evacuation, the rebound of hostages, activities within the limits of counter-terrorism (combating terrorism also physically, kinesis), preparation of ambushes or precise attacks and strikes.³⁶ Their elitism is, therefore, associated with their being subjected to rigorous exercises, conducive to professional training using deadly weapons, also in life-threatening commandos.

Therefore, because disposition groups face many challenges in the next decade of the twenty-first century, the efficiency of the functioning of the already discussed security system components will continue to result from the ability of their cooperation in the military, paramilitary and civil systems. Nevertheless, the complexity of threats posed to the contemporary non-security environment leads to a situation in which, among the new challenges, unknown crises appear. One example concerns the specialisation of individual groups and the need to include, in addition to the counter-terrorism or anti-terrorism activities mentioned above, being actively involved in the digital dimension, such as detecting attempts to manipulate public opinion using social networking sites.

The recent events related to the spread of the SARS-CoV-2 pandemic have meant that, in addition to the extremely severe epidemiological situation paralysing the whole world, in the sphere of security, the essence, and importance of the availability of the uniformed public services has been prioritised even more strongly. In Italy, the Police and the Carabinieri keep patrolling the streets of towns and cities, enforcing the ban on leaving homes without a grounded reason, the government protects overcrowded hospitals and announces support in the form of army health personnel and plans to create two field hospitals run by the military.³⁷ In the United Kingdom, policy makers have announced a higher

³⁴ J. Piwowarski, 'Prolegomena do socjologii jednostek specjalnych – na kanwie teorii grup dyspozycyjnych Jana Maciejewskiego', in *Grupy dyspozycyjne w systemie współpracy transgranicznej...*, *op. cit.*, p. 254.

³⁵ T. Olejarz, 'Obrona cywilna w systemie obrony państwa', *Modern Management Review*, 2014, Vol. XIX, No. 21 (2), p. 67.

³⁶ J. Piwowarski, *op. cit.*, p. 263.

³⁷ V. Saini, *Coronavirus: Lessons from Italy*, <https://euobserver.com/coronavirus/147753> [accessed: 18.03.2020].

level of readiness to mobilise as many as 10,000 soldiers, sailors, and airmen.³⁸ The number of people infected, or potentially infected, by coronavirus is also on the increase in Polish hospitals. The Police, the Army, the Gendarmerie, the State Fire Service and the Territorial Defence Forces have all been called to support the Border Guard in border protection and body temperature control of the persons authorised to enter Poland. When the Police enforce the quarantine order, the Territorial Defence Army or the Volunteer Fire Brigade offers help in providing medicines or food to people who are particularly vulnerable to the effects of virus infection. Professional activities and cooperation in the field of human resources and rented equipment, resulting from, among others the state of epidemiological threat introduced in Poland and the Regulation of 15 March 2020 on restoring full border controls, it requires an extremely important social component, which are discussed groups of continuous availability and the ability to quickly make decisions, resulting in the simultaneous exposure of the health of employees and their close relatives. What is extremely important to note is the fact that when one of these components is disturbed, such as the necessity to isolate the medical personnel infected with coronavirus, it will be a severe destabilising factor. Further reports on the infection of doctors, paramedics, nurses as well as members of the Polish Territorial Defence Forces, as well as other European services fighting the virus day in day out, will result in a significant strain on defence capabilities.

In connection with this mode of continuous readiness and fluidity of dangerous events, the system approach will allow researchers to see the presence of variables that have a major impact on the functioning of the system, leading to the identification of both the source and the object or the degree of impact of threats. However, this diagnosis will not apply to the system imbalance analysis. Therefore, it is assumed that since the start of the study, the relations are not significantly modified, and the system remains “relatively stable.”³⁹ Also, the disadvantage of the system perspective is the lack of adaptation of the conceptual apparatus to contemporary diagnoses of the public security system. The categories proposed by Ludwig von Bertalanffy, Talcott Parsons, or Niklas Luhmann, such as ‘compositions’ or ‘elements’, seem inadequate without mentioning, among others the term ‘social group.’⁴⁰

Nevertheless, the exploration of the system boundaries, to which disposition groups undoubtedly belong, and the environment, the analysis of system coordination, the interdependence of elements or subsystems allows one to explore the highly complicated system, taking the desired methodological approach from the point of view of security, including social security.

³⁸ A. Bunkall, *Coronavirus: Thousands of armed forces staff could be put on standby over the COVID-19 spread*, <https://news.sky.com/story/coronavirus-more-than-10-000-armed-forces-staff-put-on-standby-11958144> [accessed: 18.03.2020].

³⁹ H.M. Blalock Jr., A.B. Blalock, *op. cit.*, p. 89.

⁴⁰ D. Chmielewski, *op. cit.*, p. 47.

References

- Balcerowicz B., *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Będzikowski R., 'Administracja skarbową jako cywilną grupę dyspozycyjną. Aspekty prawne i socjologiczne', in J. Maciejewski, M. Stochmal, A. Sokołowska (eds.), *Grupy dyspozycyjne w systemie współpracy transgranicznej na rzecz bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015.
- Bertalanffy von L., *General System Theory: Foundations Development, Applications*, George Braziller, New York 1968.
- Bertalanffy von L., 'The History and Status of General Systems Theory', *The Academy of Management Journal*, 1972, Vol. 15, No. 4.
- Blalock H.M. Jr., Blalock A.B., 'Toward a Clarification of System Analysis in the Social Sciences', *Philosophy of Science*, 1959, Vol. 26, No. 2.
- Borowska D., 'Modelowe ujęcie paradygmatu bezpieczeństwa narodowego', in J. Maciejewski, M. Zawartka, S. Fiodorów (eds.), *Globalne i lokalne perspektywy bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
- Bunkall A., *Coronavirus: Thousands of armed forces staff could be put on standby over COVID-19 spread*, <https://news.sky.com/story/coronavirus-more-than-10-000-armed-forces-staff-put-on-standby-11958144> [accessed: 18.03.2020].
- Chmielewski D., *Społeczno-kulturowy obraz regionu Warmii i Mazur. Ujęcie systemowe*, (doctoral dissertation), Olsztyn 2011.
- Duda D., Soler U., 'Organizacje paramilitarne wsparciem bezpieczeństwa społeczności lokalnych na przykładzie Polski i Ukrainy', in J. Maciejewski, M. Zawartka, S. Fiodorów (eds.), *Globalne i lokalne perspektywy bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
- Gacparski W., 'Teoria systemów', in *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Wydawnictwo Ossolineum, Warszawa 1987.
- Gierszewski J., 'Model bezpieczeństwa społecznego na tle teorii systemów', *Colloquium*, 2013, No. 2.
- Historia Straży Pożarnej*, https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/historia_strazy_pozarnej [accessed: 17.02.2020].
- Klinger J.M., *Social Science and National Security Policy, Deterrence, Coercion, and Modernization Theories*, Palgrave Macmillan, New York 2019.
- Koziej S., 'Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja', *Bezpieczeństwo Narodowe*, 2011, Vol. 18, No. 2.
- Leksykon wiedzy wojskowej*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979.
- Ludziejewski Z., 'Świadomość zbiorowa zagrożeń, poczucie bezpieczeństwa a grupy dyspozycyjne', in J. Maciejewski, M. Zawartka, S. Fiodorów (eds.), *Globalne i lokalne perspektywy bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
- Maciejewski J., *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, 2nd, revised and extended edition, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.
- Ojrzanowski M.K., 'Transformacja polskich sił zbrojnych – miara sił na zamiary', *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 2013, Vol. 7.

- Olejarsz T., 'Obrona cywilna w systemie obrony państwa', *Modern Management Review*, 2014, Vol. XIX, No. 21 (2).
- Parsons T., 'The Point of View of the Author', in M. Black (ed.), *The Social Theories of Talcott Parsons*, Prentice-Hall, New York 1961.
- Parsons T., Smelser N.J., 'Funkcjonalne zróżnicowanie społeczeństwa', in A. Jasińska-Kania et al. (eds.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Piwowski J., 'Prolegomena do socjologii jednostek specjalnych – na kanwie teorii grup dyspozycyjnych Jana Maciejewskiego', in J. Maciejewski, M. Stochmal, A. Sokołowska (eds.), *Grupy dyspozycyjne w systemie współpracy transgranicznej na rzecz bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015.
- Saini V., *Coronavirus: Lessons from Italy*, <https://euobserver.com/coronavirus/147753> [accessed: 18.03.2020].
- Sokołowski A., 'Działalność polskich organizacji paramilitarnych', *Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania*, 2015, Vol. 8.
- Soloch P., Żurawski vel Grajewski P., Dryblak Ł., *Organizacje proobronne w systemie bezpieczeństwa państwa. Charakterystyki wybranych armii państw europejskich na tle armii polskiej*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015.
- Stochmal M., *Państwowa Straż Pożarna w systemie bezpieczeństwa państwa. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015.
- Stochmal M., 'Socjologiczna recepcja zagrożeń ujawnianych w krajobrazie społecznym', in J. Maciejewski, M. Stochmal, Z. Ludziejewski (eds.), *Grupy dyspozycyjne wobec zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.
- Szwed-Walczak A., Lewkowicz Ł., Jędrzejewski Ł., *Bezpieczeństwo Europy – bezpieczeństwo Polski*, Vol. 3: *Organizacje paramilitarne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.
- Świderski K., *Uwarunkowania społeczne kariery zawodowej oficerów Wojska Polskiego. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015.
- Tinnenbrun J., 'Niektóre zagadnienia teorii systemu społecznego Talcotta Parsonsa. Próba krytyki z pozycji materializmu holistycznego', *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1980, No. 2.
- van Assche K., Verschraegen G., 'The Limits of Planning: Niklas Luhmann's Social Systems Theory and the Analysis of Planning and Planning Ambitions', *Planning Theory*, 2008, Vol. 7.
- Zaborowski W., 'The Nature of Civilian and Democratic Control Over the Armed Forces', *Zeszyty Naukowe WSOWL im. gen. T. Kościuszki*, 2016, No. 4.
- Zagórski Z., *Spółczesność transformacyjna. Klasy i warstwy Polski postkomunistycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- Ziarko J., 'Podejście systemowe w badaniach bezpieczeństwa organizacji', *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 2019, No. 4.
- Znaniecki F., *Spółczesne role uczonych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1984.

Rola grup dyspozycyjnych w systemie bezpieczeństwa publicznego *Streszczenie*

Celem artykułu jest podkreślenie roli grup dyspozycyjnych, wyspecjalizowanych w utrzymywaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Istotną część pracy stanowi analiza wyodrębnionych obszarów: militarnego, paramilitarnego czy cywilnego, których współistnienie sprzyja prawidłowemu włączeniu omawianych grup do systemu bezpieczeństwa publicznego. W związku z powyższym autorka uznaje, że pożądaną postawę metodologiczną stanowi systemowe podejście do bezpieczeństwa, rozumiane jako eksploracja granic systemu i otoczenia, analiza koordynacji systemu, współzależności elementów czy podsystemów, pozwalająca na eksplikację wysoce skomplikowanego układu.

Słowa kluczowe: grupy dyspozycyjne, system bezpieczeństwa publicznego, systemowe podejście do bezpieczeństwa

The role of the Uniformed Public Services in the public security system *Abstract*

The goal of this paper is to emphasise the role of the Uniformed Public Services, which specialise in maintaining security and public order. An important part of the paper is made up of the analysis of a variety of separate areas – such as military, paramilitary, and civilian – whose coexistence favours the correct integration of these groups into the public security system. In light of the above, it has been acknowledged that the desirable methodological approach to apply in the paper is a systems approach to security, understood as the exploration of system and environment boundaries, the analysis of system coordination, and the interdependence of elements or subsystems. All these approaches allow to explicate a highly complex system.

Key words: Uniformed Public Services, public security system, systems approach to security

Rolle der Bestimmungsgruppen im System der öffentlichen Sicherheit *Zusammenfassung*

Das Ziel des Artikels ist die Betonung der Rolle der in der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung spezialisierten Bestimmungsgruppen. Ein wesentlicher Teil des Artikels ist die Analyse der bestimmten Gebiete: des militärischen, paramilitärischen oder zivilen, deren Koexistenz dem ordnungsgemäßen Anschluss der besprochenen Gruppen dem System der öffentlichen Sicherheit beiträgt. Im Zusammenhang damit anerkennt die Autorin, dass die geforderte methodologische Grundlage ein Systemansatz zur Sicherheit bildet, was als Exploration der Grenzen des Systems und der Umgebung, Analyse der Koordinierung des Systems, Wechselbeziehung der Elemente oder Subsysteme verstanden wird. Das lässt das hoch komplizierte System erklären.

Schlüsselwörter: Bestimmungsgruppen, System der öffentlichen Sicherheit, Systemansatz zur Sicherheit

Роль групп реагирования в системе общественной безопасности

Резюме

В статье рассмотрена роль групп реагирования, привлекаемых к обеспечению общественного правопорядка и безопасности. Важной частью исследования является анализ военной, военизированной и гражданской составляющих этого рода групп, позволяющих на их правильное использование в системе общественной безопасности. Автор подчеркивает значение системного подхода к проблемам безопасности. Такой подход подразумевает исследование границ системы безопасности и окружающей среды, анализ координации системы, взаимозависимость элементов или подсистем, позволяющая объяснить действие системы в целом.

Ключевые слова: группа реагирования, система общественной безопасности, системный подход к безопасности



Beata Zysiak-Christ

dr, Akademia Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu
ORCID: 0000-0002-3781-5356

Paweł Humeniuk

Ratownik medyczny

Kooperacja zespołów ratownictwa medycznego z jednostkami współpracującymi z systemem PRM wpływająca na bezpieczeństwo zdrowotne

Wprowadzenie

Zdolność państwa do zapewnienia struktury odpowiedniej pomocy medycznej i doraźnej pomocy ratowniczej w sytuacjach nagłych odgrywa znaczącą rolę dla skutecznej ochrony życia i zdrowia ludzkiego. Bardzo ważna rola w komunikacji między osobami, które potrzebują pomocy, a służbami ratowniczymi przypada Systemowi Powiadamiania Ratunkowego (SPR), którego zadanie można określić jako pośredniczenie między osobą wymagającą pomocy a podmiotami ratowniczymi.

Kooperacja między służbami ma na celu jak najskuteczniejszą ochronę życia i zdrowia. Współdziałanie służb, które najczęściej jest inicjowane przez samych poszkodowanych lub osoby znajdujące się w pobliżu poszkodowanego (rodzina, świadkowie), rozpoczyna się od momentu zgłoszenia zdarzenia dyspozytorowi numeru alarmowego 112. To, jak będzie przebiegała współpraca na miejscu zdarzenia zależy zarówno od kierowników poszczególnych zespołów, ich wiedzy i umiejętności,

jak i od efektywnej komunikacji. Wszystkie te czynniki wpływają na skuteczność działań ratowniczych i na poziom bezpieczeństwa zdrowotnego.

Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań dotyczących zakresu i znaczenia współpracy jednostek z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne mających wpływ na bezpieczeństwo zdrowotne. Badania zostały przeprowadzone w oparciu o kwestionariusz ankiety.

System Państwowe Ratownictwo Medyczne w bezpieczeństwie

Bezpieczeństwo stanowi zdolność do koncepcyjnej aktywności podmiotu. Oznacza stan obiektywny, który polega na braku zagrożenia, i jest odczuwalne w sposób subiektywny przez jednostki lub grupy.

W związku z tym, że pojęcie bezpieczeństwa możemy rozpatrywać w wielu różnych aspektach, zawsze będzie sprowadzało się ono do braku zagrożenia dla jednostki. Zdrowie, które jako stan pełnej sprawności związane jest z brakiem choroby, czy stanu zagrażającego życiu, stanowi ważny element życia każdego obywatela.

Te dwa pojęcia tworzące warunek bezpieczeństwa zdrowotnego muszą zostać zapewnione poprzez dobre działania systemowe podmiotów, których zadaniem jest minimalizowanie zagrożenia dla zdrowia i życia człowieka. W sytuacjach nagłych istotnym ogniwem systemu są ratownicy, którzy jako pierwsi działają podczas akcji ratowniczych.

Jak piszą Andrzej i Tomasz Ameljańczykowie wskaźnik zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego mogą stanowić np. wiek obywatela, wskaźnik umieralności z przyczyn zdrowotnych lub zdarzeń losowych. Czynniki te powinny stanowić podstawę do formułowania założeń i działań mających na celu zorganizowane, celowe i kompleksowe działania władz publicznych i podmiotów, które mają służyć kształtowaniu, utrzymaniu i poprawie zdrowia obywateli¹.

Ze względu na rosnącą liczbę nieprzewidzianych zdarzeń oraz coraz większe zapotrzebowanie na świadczenie szybkiej i skoordynowanej pomocy podczas zdarzeń zagrażających życiu i zdrowiu ludzi, w Polsce od wielu lat trwają prace nad rozwojem systemów ratowniczych oraz ich wzajemnej współpracy.

Koordynacja służb, które niosą pomoc, ma ogromne znaczenie nie tylko dla skuteczności samych działań ratowniczych, ale i dla powodzenia całej akcji ratunkowej. Każdy element współpracy, począwszy od momentu zgłoszenia zdarzenia do zakończenia wszystkich działań ratowniczych, musi działać tak, aby osoby potrzebujące pomocy otrzymały ją w jak najkrótszym czasie. Dodatkowo ważnym czynnikiem jest to, aby pomoc była udzielana w sposób profesjonalny.

Bezpieczeństwo oraz ochrona zdrowia i życia obywateli są jednymi z najważniejszych zadań państwa. W ciągu ostatnich dziesięcioleci na terenie całego kraju budowano system pomocy osobom poszkodowanym oraz w stanie nagłego zagrożenia zdrowia i życia. Szczególny nacisk położono na rozwój ratownictwa medycznego.

¹ A. Ameljańczyk, T. Ameljańczyk, *System monitorowania bezpieczeństwa zdrowotnego w państwie i jego zagrożenia*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012, z. 25, s. 13.

Kluczowe zmiany nastąpiły po uchwaleniu Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

Na jej podstawie od stycznia 2007 r. w Polsce funkcjonuje system Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM). W art. 1 ustawodawca zaznacza, że system powstał w celu zapewnienia pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowia².

Z systemem PRM w Polsce podczas różnorodnych zdarzeń współpracuje wiele służb. Podstawową zasadą wszystkich z nich jest niesienie pomocy osobom w stanie zagrożenia życia i zdrowia oraz troska o ich mienie i środowisko naturalne³.

Filar stanowią zespoły ratownictwa medycznego (ZRM). To one najczęściej współpracują z jednostkami np. straży pożarnej czy policji. Należy jednak podkreślić, że organizacje pozarządowe, takie jak Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe czy Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, wspierające system PRM, również odgrywają znaczącą rolę – czasem niedoceniane w akcji, niczym nie ustępują zawodowym służbom. Dotyczy to zarówno umiejętności, wiedzy, jak i doświadczenia. Ich rola w działaniach ma ogromne znaczenie dla całego systemu bezpieczeństwa.

Z systemem PRM oraz innymi służbami współpracują również jednostki i organizacje pozarządowe, które działania w tym zakresie mają ujęte w swoich statutach oraz w ustawach je regulujących⁴. Art. 15 Ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym do współpracy z systemem zobowiązuje służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz umożliwia taką współpracę społecznym organizacjom ratowniczym.

System PRM ma na celu zapewnienie pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie zagrożenia zdrowotnego. Służy temu zintegrowane działanie wszystkich jego podmiotów o wspólnej sieci łączności alarmowej i procedurach ratowniczych, czy wykorzystanie sprzętu umożliwiającego realizację działań na zasadzie „jednych noszy”, zaczynając od miejsca zdarzenia, w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym kończąc⁵.

² Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. 2006 Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.

³ *Ibidem*, art. 22; P. Kolman, *Integracja systemów ratowniczych*, [w:] *Systemy ratownicze w Polsce a bezpieczeństwo cywilne i wojskowe*, t. 2, red. nauk. J. Kleczyński, J. Smereka, B. Zysiak-Christ, Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla2, Wrocław 2016, s. 45–66; P. Molenda, J. Kleczyński, A. Kwiecień, *Współpraca patroli Straży Miejskiej Wrocławia i Zespołów Ratownictwa Medycznego we Wrocławiu*, [w:] *Systemy ratownicze...*, *op. cit.*, s. 101–115; M. Druszcz, *Współpraca Policji z innymi służbami ratowniczymi podczas zdarzeń masowych i katastrof*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarnej” 2015, nr 53/1, s. 107–126; J. Telak, *Wybrane aspekty współpracy Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego i Państwowej Straży Pożarnej w województwie małopolskim*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożaricza” 2014, nr 4, s. 25–32.

⁴ J. Kleczyński, *Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe jako jednostka współpracująca z Systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego*, praca licencjacka napisana pod kierunkiem dr n. med. M. Popławskiej, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2017, s. 6.

⁵ Program „Zintegrowane Ratownictwo Medyczne”, <http://www.mz.gov.pl/wz/index?mrb1ms250> [dostęp: 8.05.2019].

Efektywna i dobrze zorganizowana współpraca ZRM, jednostek straży pożarnej oraz innych podmiotów pozwala na jak najszybsze dotarcie wykwalifikowanego personelu do osoby poszkodowanej i odpowiednie jej zabezpieczenie, a gdy jest to konieczne na przetransportowanie do najbliższego SOR, gdzie możliwa jest szybka diagnostyka oraz wdrożenie odpowiedniego leczenia⁶. Współpraca ta ma istotne znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego.

Kooperacja jednostek z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne

Współpraca służb ratowniczych ma na celu zmniejszenie śmiertelności poprzez skuteczne niesienie pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowia i życia. Zgodnie z artykułem 15 wspomnianej ustawy jednostkami współpracującymi z systemem PRM, którego podstawową jednostką jest ZRM, są służby ustawowo powołane do udzielania pomocy osobom w nagłym zagrożeniu życia oraz pozarządowe organizacje ratownicze. Jednostki te wykonują zadania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa oraz odpowiedniego prowadzenia akcji ratunkowej podczas nagłych zdarzeń o różnej charakterystyce. Służby współdziałają ściśle nie tylko z jednostkami systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, ale również między sobą⁷.

Sposób współpracy powinien określać Wojewódzki Plan Działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, który powinien być co roku aktualizowany oraz dostosowywany do potrzeb województwa. Według planu dla województwa dolnośląskiego system PRM wspiera 319 jednostek ratowniczo-gaśniczych będących w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym (KSRG)⁸. Współpraca strażaków i ratowników medycznych często ogranicza się do umożliwienia dostępu do poszkodowanego na miejscu zdarzenia lub przetransportowania go w miejsce bezpieczne, gdzie może być udzielona profesjonalna pomoc medyczna. Istnieją jednak przypadki, w których działania KSRG dopełniają możliwości ZRM:

- jednostka KSRG jest jedyna na miejscu zdarzenia, ponieważ jednostki ratownictwa medycznego jeszcze nie dotarły, a poszkodowany wymaga pomocy⁹. W objętych kontrolą urzędach wojewódzkich czas oczekiwania na przybycie

⁶ J. Karski, A. Nogalski, *Zasady organizacji struktur medycyny ratunkowej*, [w:] *Medycyna ratunkowa i katastrof*, red. nauk. A. Zawadzki, wyd. 2, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa [cop. 2011], s. 349.

⁷ Zob. Wojewódzki plan działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla województwa małopolskiego, aktualizacja z dnia 10 maja 2018 r., <https://bip.malopolska.pl/muw/Article/ge1.html> [dostęp: 15.06.2019].

⁸ Wojewódzki Plan Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla województwa dolnośląskiego, aktualizacja nr aktualizacja nr 7 z dnia 22 września 2017 r., <http://bip.umwd.dolnyślask.pl/plik,id,588> [dostęp: 15.06.2019]; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, t.j. Dz.U. 2017 poz. 1319.

⁹ R. Radkowski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witolda w Legnicy” 2015, nr 14, s. 37–49.

ZRM od podjęcia akcji przez ratowników KSRG, w niektórych zdarzeniach – głównie na autostradach i drogach szybkiego ruchu – był wydłużony¹⁰;

- konieczność udzielenia natychmiastowej pomocy poszkodowanym w strefie niebezpiecznej, do której personel ZRM nie powinien mieć dostępu;
- liczba dostępnych na miejscu ZRM jest nieadekwatna do liczby osób poszkodowanych w zdarzeniu wymagających udzielenia pomocy (zdarzenie o charakterze mnogim lub masowym)¹¹.

Ze statystyk wynika, że w 2017 r. ratownicy GOPR reagowali łącznie 606 razy. Pomogli oni 738 osobom, prowadząc wszelkie akcje ratunkowe, poszukiwawcze oraz interwencje, w tym działania z wykorzystaniem technik linowych¹².

Część interwencji GOPR wymaga współpracy z ZRM. Polega ona najczęściej na udzieleniu przez ratowników GOPR kwalifikowanej pierwszej pomocy, umożliwieniu dotarcia ZRM do pacjenta lub transporcie pacjenta do miejsca, w którym znajduje się personel medyczny. Jednostki ratownictwa medycznego wykonują medyczne czynności ratunkowe i transport do szpitala

Do 2006 r. WOPR wraz z GOPR i Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym należało do trzech specjalistycznych organizacji ratowniczych, które współpracowały z systemem PRM¹³. WOPR nadal stanowi jedną z istotnych organizacji prowadzących wspólne działania z systemem. Sposób współpracy jednostki ratownictwa wodnego z innymi podmiotami zależy od celów statutowych oraz sił i środków, którymi ona dysponuje. Zgodnie z Ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych¹⁴ oraz wewnętrznych statutów przyjęto utrzymywanie całodobowych dyżurów WOPR zgodnie z określonym trybem. Ratownicy przez cały rok są w ciągłej gotowości do udziału w akcjach ratunkowych. Niektóre jednostki biorą również udział w akcjach poszukiwawczych.

WOPR wykonuje działania w zakresie ratownictwa wodnego na obszarach wodnych, w tym podwodnych i pokrytych pokrywą lodową, przeprowadza akcje polegające na dotarciu do poszkodowanych z odpowiednim sprzętem ratunkowym i udzieleniu kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz ewakuacji osób poszkodowanych z miejsca stanowiącego zagrożenie do miejsca, gdzie jest możliwe podjęcie przez ZRM czynności ratunkowych. Bierze również udział w akcjach w przypadku wystąpienia zdarzeń masowych lub katastrof zarówno na obszarach wodnych, jak i poza nimi¹⁵.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych. Wystąpienie pokontrolne*, P/16/037, Szczecin 2017, s. 44.

¹¹ R. Radkowski, *op. cit.*, s. 37–49.

¹² GOPR, Podsumowanie tegorocznych działań TOPR i GOPR, 6.12.2017, <http://www.gopr.pl/aktualnosc/podsumowanie-tegorocznych-dzialan-topr-i-gopr> [dostęp: 15.05.2019].

¹³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej, Dz.U. 2002 Nr 193, poz. 1624.

¹⁴ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, t.j. Dz.U. 2011 Nr 208, poz. 1240.

¹⁵ J. Telak, *op. cit.*, s. 25.

Wszystkie społeczne jednostki ratownicze, wpisane do rejestru jednostek współpracujących, w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych zobowiązują się do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia. Zakres współpracy społecznych organizacji pozarządowych z systemem PRM jest bardzo zróżnicowany. W głównej mierze zależy on od działalności organizacji.

Analiza częstotliwości i jakości współpracy ZRM z jednostkami systemu PRM

Cel badań

Celem badań było pozyskanie informacji na temat częstotliwości i jakości współpracy ZRM z jednostkami współpracującymi z systemem PRM. Problem badawczy stanowiło pytanie: Jaki wpływ na bezpieczeństwo zdrowotne ma poziom współdziałania ZRM z organizacjami współpracującymi z systemem PRM?

Metoda badań

Badanie przeprowadzono w oparciu o kwestionariusz ankiety. Anonimowa ankieta zawierała 14 pytań – trzy dotyczyły wieku, płci oraz rodzaju wykonywanego zawodu, a pozostałe działań ankietowanych pracujących w systemie PRM z przedstawicielami jednostek z nim współpracujących.

Przedmiot i organizacja badań

Badaniami objęto ratowników medycznych, pielęgniarki i lekarzy. Wszyscy ankietowani wchodziłi w skład podstawowych lub specjalistycznych ZRM. Badania przeprowadzono w okresie od 1 lutego do 31 marca 2019 r. Wzięło w nich udział 100 ankietowanych, w tym:

- 50 osób pracujących w ZRM Pogotowia Ratunkowego we Wrocławiu,
- 30 osób pracujących w ZRM Opolskiego Centrum Ratownictwa Medycznego,
- 20 osób zatrudnionych w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym i podstacjach zespołów wyjazdowych Szpitala Powiatowego w Nysie.

Wśród respondentów dominowali ratownicy medyczni, którzy stanowili 80%. Drugą pod względem liczebności grupą byli pielęgniarze i pielęgniarki – 14%, a najmniej liczną grupę reprezentowali lekarze, których było zaledwie 6%. Wśród badanych dominowali mężczyźni – 71% respondentów.

Badani zostali sklasyfikowani według wieku, w czterech grupach. Przedstawia to tabela 1.

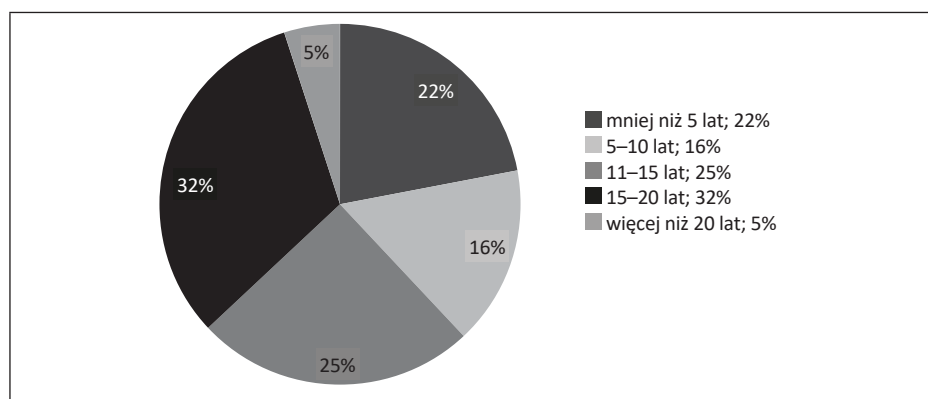
Najliczniejszą grupę respondentów biorących udział w badaniu tj. 32 % stanowiły osoby pracujące w zespole w przedziale 15–20 lat. Osoby z najdłuższym stażem zawodowym to najmniejsza grupa – tylko 5% respondentów. Wykres 1 przedstawia długość stażu pracy ankietowanych w zawodzie.

Tabela 1. Wiek respondentów

Wiek	n	%
21–30 lat	32	32%
31–40 lat	46	46%
41–50 lat	8	8%
powyżej 50-tego r.ż.	14	14%
Razem	100	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Wykres 1. Staż pracy respondentów



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Analiza wyników badań

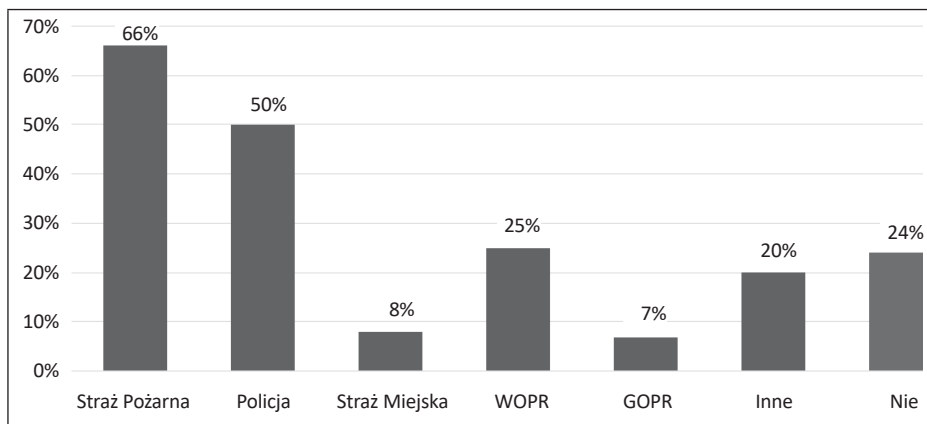
Jak wynika z badań, respondenci brali udział w ćwiczeniach z przedstawicielami jednostek współpracujących z systemem PRM. Wykazano, że 66% ćwiczeń odbyło się ze strażą pożarną a 50% z policją. W przypadku organizacji pozarządowych w 25% przypadków respondenci współdziałali z WOPR, a tylko w 7% z GOPR.

Przypuszczalnie wynikać to może z obszaru, na którym działają sami respondenci. Wyniki przedstawia wykres 2.

Słuszność wspólnych ćwiczeń według większości badanych jest oceniana pozytywnie. 60% ankietowanych twierdzi, że wspólne ćwiczenia doskonałą umiejętności, korygują błędy w chwili realnych zdarzeń, pozwalają poprawić system i wpływają na zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego. Tego typu przedsięwzięcia są negatywnie oceniane przez 13% badanych; 27% respondentów w ogóle nie udzieliło odpowiedzi. Wyniki przedstawia wykres 3.

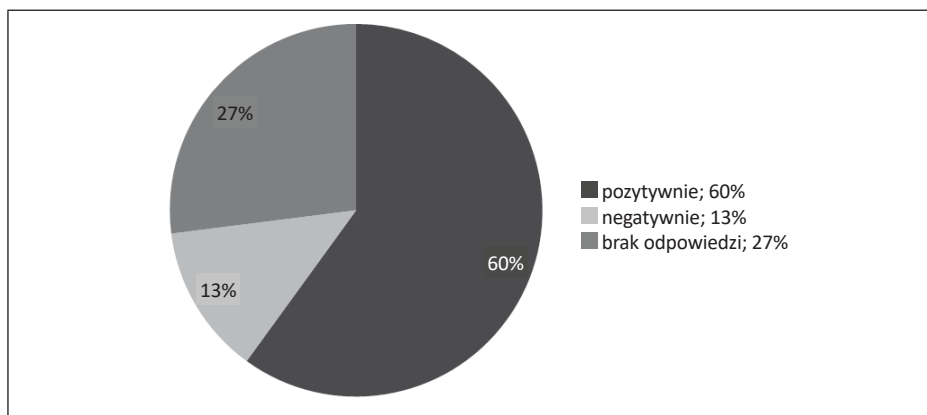
Potwierdzenie realnych działań przez członków zespołów ratownictwa medycznego z poszczególnymi służbami prezentuje wykres 4.

Wykres 2. Udział badanych w ćwiczeniach z innymi organizacjami współpracującymi z PRM



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Wykres 3. Ocena konieczności ćwiczeń członków ZRM z organizacjami współpracującymi z systemem PRM

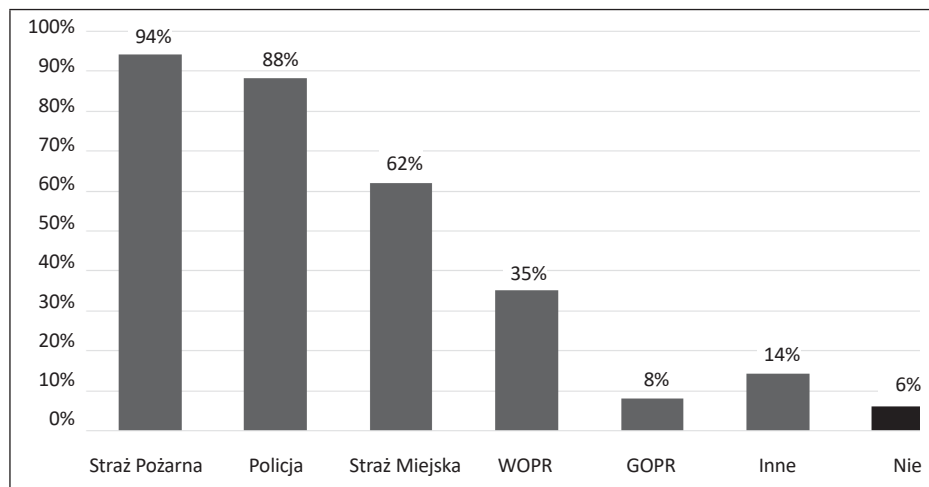


Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Zdecydowana większość respondentów wskazywała na uczestnictwo w działaniach z jednostkami straży pożarnej (94%) oraz policji (88%). Z badań wynika, że 2% to działania podejmowane ze strażą miejską.

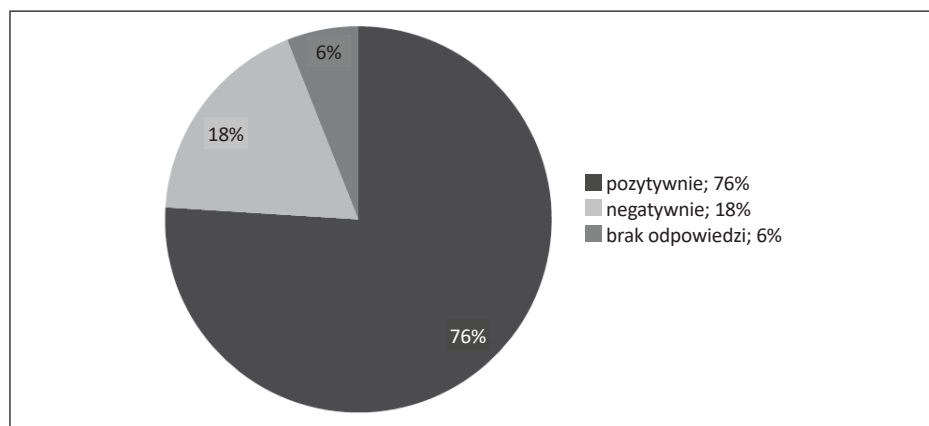
Częstotliwość współpracy z tymi służbami jest zrozumiała. Wynika z faktu, że jednostki te są najczęściej wzywane do powszechnych zdarzeń, takich jak np. wypadki drogowe, uszkodzenie mienia na skutek katastrof czy niekorzystnych działań innych osób. Zaledwie 6% ankietowanych wskazało, że nie brało udziału w realnych działaniach z organizacjami współpracującymi z PRM. Może to wynikać z krótkiego stażu pracy badanych.

Wykres 4. Udział ankietowanych w realnych działaniach z innymi organizacjami współpracującymi z systemem PRM



Źródło: opracowano na podstawie badań własnych.

Wykres 5. Ocena działań członków ZRM z organizacjami współpracującymi z systemem PRM



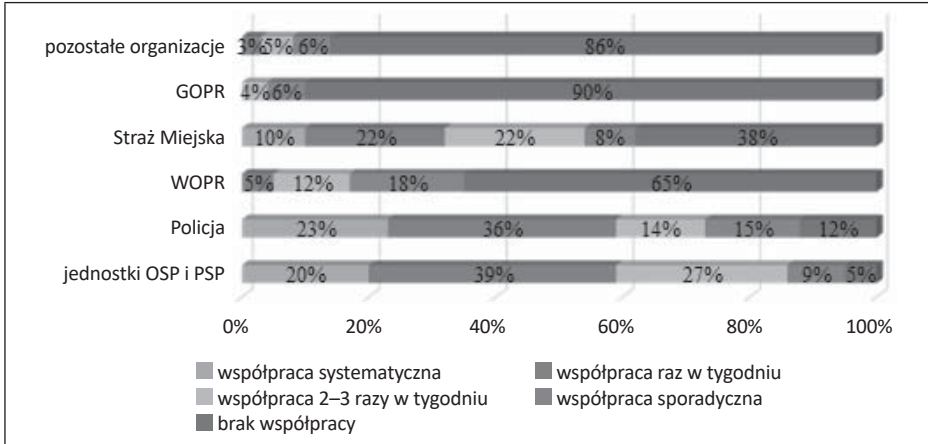
Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

76% badanych ocenia pozytywnie wspólne działania z organizacjami w ramach systemu PRM w zakresie ratowania życia i zdrowia ludzi. 18% ankietowanych uważa, że działania na miejscu zdarzenia przebiegały w sposób nieodpowiedni, 6% nie udzieliło odpowiedzi na pytanie.

W znacznej liczbie zdarzeń, w których dochodzi do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, członkowie zespołów PRM nie biorą samodzielnie udziału w działaniach ratowniczych. Ustawowo współpracują z innymi organizacjami i instytucjami powołanymi do realizacji tego typu celów. Jednak istotnym jest, aby podejmowana

współpraca oparta była na wzajemnych dobrych relacjach. Na pytanie dotyczące częstotliwości podejmowania działań z poszczególnymi organizacjami współpracującymi z systemem PRM uzyskano wyniki przedstawione na wykresie 6.

Wykres 6. Częstotliwość podejmowanej współpracy ankietowanych z organizacjami współpracującymi z PRM



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych

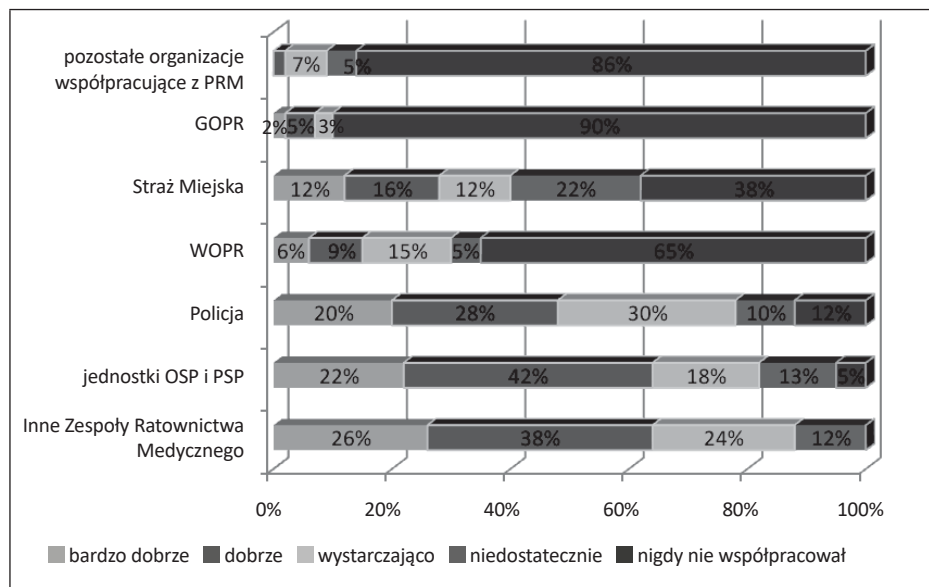
Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że członkowie ZRM najczęściej kooperowali z policją (23%) oraz strażą pożarną (20%). Zdecydowanie rzadziej współpracowano ze strażą miejską (10%). Ankietowani w 90% nie współpracowali w ogóle z jednostkami GOPR, a z jednostkami WOPR współpraca nie miała miejsca w 65% przypadków. Wynikać to może z faktu, że – podobnie jak GOPR – jest to jednostka o szczególnym charakterze i nie funkcjonuje na całym obszarze kraju z jednolitą częstotliwością. Jej obecność jest podyktowana występowaniem różnego rodzaju kąpielisk. Należy również zaznaczyć, że częstotliwość wypadków, w których biorą udział służby WOPR, nie jest tak duża jak np. wypadków drogowych.

Respondenci w 39% wskazali, że z jednostkami Ochotniczej Straży Pożarnej i Państwowej Straży Pożarnej współpracują przynajmniej raz w tygodniu, a w 27% 2–3 razy w miesiącu. Zaledwie 5% ankietowanych nigdy nie współpracowało z OSP i PSP.

Respondenci zdecydowanie częściej niż z OSP i PSP współpracują z policją. Ponad połowa ankietowanych wskazała, że współpracuje z nią raz w tygodniu (36%).

Podstawą do sprawnego przeprowadzenia akcji ratowniczej, szczególnie w przypadku współpracy kilku służb, jest sprawna komunikacja. To dzięki niej możliwa jest nie tylko szybka pomoc poszkodowanym, ale również precyzyjne określenie jej rodzaju i środków niezbędnych do podjęcia działań ratunkowych. Ocena poziomu komunikacji między koordynatorami akcji ratowniczych pozwoliła na uzyskanie wyników, które przedstawia wykres 7.

Wykres 7. Ocena poziomu komunikacji pomiędzy koordynatorami poszczególnych służb ratowniczych



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Poziom komunikacji z innymi ZRM jako bardzo dobry oceniło 26% respondentów. Najwięcej osób – 38% badanych – uważa, że komunikacja była na poziomie dobrym, a 12% oceniłoby ją jako niedostateczną.

Podobny trend można zaobserwować w ocenie komunikacji koordynatorów PRM i jednostek straży pożarnej. Ich współpracę jako bardzo dobrą oceniło 22% badanych, dobrze 42% ogółu respondentów, a zaledwie 13% badanych wystawiłoby ocenę niedostateczną.

W ocenie ankietowanych współpraca z koordynatorami policji w 28% układa się dobrze lub bardzo dobrze, jak twierdzi 20% badanych.

Aż 65% ankietowanych nigdy nie uczestniczyło w interwencjach z udziałem WOPR. Jednak ci, którzy mieli taką sposobność, współpracę koordynatorów służb oceniliby wystarczająco, jak uważa 15% badanych lub dobrze – 9%.

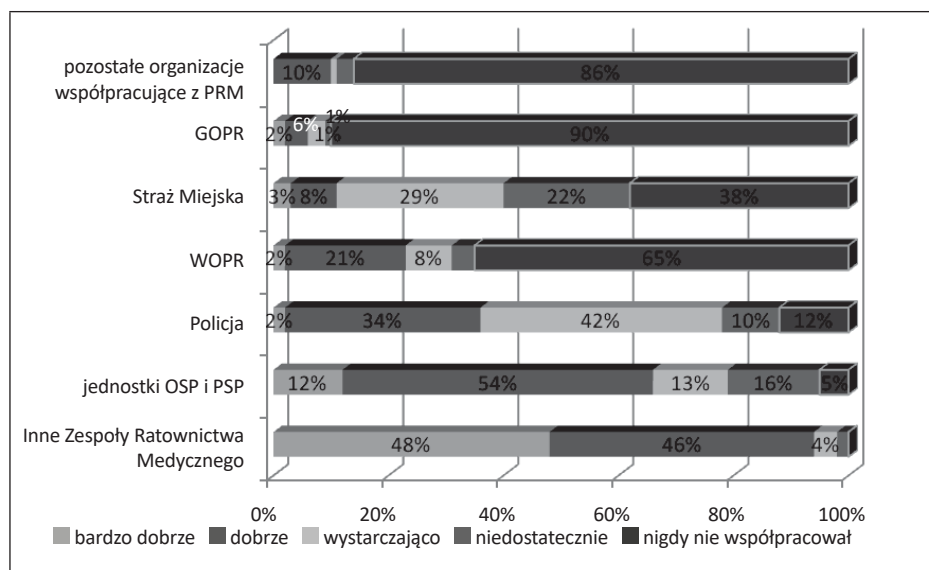
Współpracę ze strażą miejską niedostatecznie oceniło 22% ankietowanych, na poziomie dobrym – 16%, a na poziomie bardzo dobrym i wystarczającym po 12%.

Zdecydowana większość badanych nigdy nie współpracowała z jednostkami GOPR, dlatego ocena poziomu komunikacji między koordynatorami GOPR i PRM jest niezwykle trudna. 5% badanych określa ją jako dobrą, 2% – bardzo dobrą, a 3% jako wystarczającą.

Podobna sytuacja zachodzi w przypadku pozostałych organizacji współpracujących z PRM. Większość respondentów (86%) udzieliła odpowiedzi, że nie współpracowała z takimi instytucjami podczas swojej kariery zawodowej. Ci, którzy posiadają takie doświadczenie, oceniają współpracę na szczeblu koordynatorskim na poziomie niedostatecznym.

Poza kwestiami organizacyjnymi, dla przeprowadzenia sprawnej akcji ratowniczej, szczególnie w sytuacji, gdy współpracuje ze sobą kilka służb, ważne są wiedza i umiejętności osób ratujących zdrowie i życie. W kolejnym pytaniu ankietowani zostali poproszeni o ocenę tych czynników wśród swoich współpracowników, z którymi przeprowadzali akcje ratownicze.

Wykres 8. Wiedza i umiejętności w zakresie niesienia pomocy osobom poszkodowanym członków organizacji współpracujących z ZRM



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

54% respondentów oceniło wiedzę i umiejętności członków jednostek straży pożarnej na poziomie dobrym. Funkcjonariusze policji, zdaniem ankietowanych, są przeszkoleni dobrze (34%) lub wystarczająco (42%). Członkowie zespołów straży miejskiej są przeszkoleni wystarczająco (29%) lub niedostatecznie (22%).

Współpraca z WOPR i GOPR zdarzała się sporadycznie. Jednak poziom wiedzy i umiejętności pracowników tych organizacji oceniany był dobrze w 21% w przypadku WOPR oraz bardzo dobrze w 2% w przypadku GOPR. Wiedza i umiejętności w zakresie ratowania zdrowia i życia pracowników pozostałych organizacji współpracujących jest oceniana na poziomie dobrym w 10%.

Tabela 2 przedstawia rodzaj zdarzeń i jednostkę z jaką ZRM współpracują. Najczęściej podejmowana jest współpraca z jednostkami PSP i policją. W większości przypadków dotyczy ona zdarzeń komunikacyjnych oraz pożarów budynków. Inne działania to współpraca z policją i strażą miejską w interwencjach z udziałem osób bezdomnych lub nietrzeźwych.

Tabela 2. Zakres współpracy ZRM z innymi organizacjami

	Jednostki straży pożarnej	Policja	Straż miejska	WOPR	GOPR	Inne organizacje
Zdarzenie medyczne	2	1	0	1	0	0
Zdarzenie komunikacyjne	5	4	1	0	0	0
Pożar budynków	2	1	0	0	0	0
Osoby bezdomne	1	3	4	0	0	0
Osoby nietrzeźwe	0	4	3	0	0	0
Imprezy masowe	0	1	0	0	0	1
Ekstremalne warunki pogodowe	2	2	0	0	0	0
Inne	0	0	0	1	0	0

0 – brak współpracy; 1 – współpraca sporadyczna; 2 – współpraca proceduralna, kilka razy w roku; 3 – współpraca częsta 2-3 razy w miesiącu; 4 – współpraca regularna, raz w tygodniu; 5 – współpraca systematyczna, codzienna.

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Podsumowanie

Systemy ratownicze w Polsce rozwijają się od kilkunastu lat. W związku z tym, że nadrzędnym celem jest bezpieczeństwo obywateli i pomoc w nagłych sytuacjach zagrażających zdrowiu i życiu, wspólnie dążą one do uzyskania najlepszych efektów swoich działań.

Potencjał ratowniczy wszystkich jednostek działających podczas zdarzenia może zostać wykorzystany tylko przy pełnej, wszechstronnej integracji systemów. W porównaniu do ratowników systemu PRM, ratownicy pracujący w podmiotach współpracujących z systemem posiadają inne kwalifikacje, obowiązują ich specyficzne procedury, mają inną podległość i nadzór. Jednak brak ścisłej współpracy oraz systematycznych ćwiczeń wpływa negatywnie na działanie wszystkich służb na miejscu zdarzenia i tym samym na bezpieczeństwo zdrowotne.

Zakres i sposób współpracy między jednostkami określany jest na podstawie osobnych rozporządzeń oraz wojewódzkich planów działania systemu PRM sporządzonych i aktualizowanych przez wojewodę. Wszystkie podmioty, aby w sposób efektywny współpracować na miejscu zdarzenia i skutecznie pomagać osobom w stanie nagłego zagrożenia życia i zdrowia, powinny posiadać odpowiednią wiedzę i umiejętności oraz znać procedury postępowania w przypadku nagłych sytuacji stwarzających niebezpieczeństwo dla ludzi. Bardzo istotna podczas akcji ratunkowych jest

komunikacja między koordynatorami służb oraz dostęp do sprzętu niezbędnego w udzieleniu pomocy osobom poszkodowanym¹⁶.

O ile niski poziom współpracy ZRM z GOPR w dużych miastach nie dziwi, to brak systematycznych ćwiczeń z pozostałymi służbami stwarza ryzyko zaburzonej organizacji podczas realnych działań. Ćwiczenia nie są organizowane, pomimo że plany działania dla systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla każdego województwa zakładają organizację wspólnych ćwiczeń kilka razy w roku. Ćwiczenia te mają polegać na symulacji zdarzenia i koordynacji współpracy służb ratunkowych.

Obecnie nie ma procedur, które charakteryzowałyby rodzaj, liczbę oraz sposób organizacji wspólnych ćwiczeń. Od 2010 r. w województwie dolnośląskim służby Wojewody Dolnośląskiego zorganizowały 6 ćwiczeń z udziałem ratowników medycznych¹⁷. Pozostałe wspólne ćwiczenia dla wszystkich służb organizowane są również przez jednostki współpracujące z systemem, np. przez Stowarzyszenie Maltańska Służba Medyczna, Grupy Ratownictwa PCK oraz koła naukowe powstałe przy uczelniach wyższych.

W badaniach przeprowadzonych przez Katarzynę Sienkiewicz-Małyjurek stwierdzono, że jednostki PSP prowadzą regularne działania z innymi jednostkami straży pożarnej oraz policją i Pogotowiem Ratunkowym, które tworzą tzw. triadę reagowania na każde zagrożenie bezpieczeństwa¹⁸. Podobne wyniki przedstawiają badania przeprowadzone na podstawie ankiety. Najczęściej ZRM podejmuje działania z jednostkami straży pożarnej i policji. Współpraca z tymi służbami występuje głównie podczas zdarzeń komunikacyjnych.

Ankietowani pracownicy ZRM bardzo często współpracują z jednostkami straży miejskiej oraz policji w interwencjach z udziałem osób bezdomnych lub nietrzeźwych. Wyniki te potwierdza ankieta przeprowadzona przez Paulinę Molendę, Jacka Kleszczyńskiego i Annę Kwiecień w 2015 r. wśród ratowników medycznych we Wrocławiu. Ankietowani odpowiedzieli, że z funkcjonariuszami straży miejskiej współpracują najczęściej w przypadku interwencji wśród osób nietrzeźwych (76%), osób bezdomnych (62%) oraz osób agresywnych (6%)¹⁹.

Współpraca podmiotów ratowniczych powinna prowadzić do jednorodnego działania podczas akcji, dlatego bardzo ważnym elementem jest komunikacja między służbami i szybki przepływ informacji. Z przeprowadzonych badań wynika, że komunikację podczas akcji ratunkowej ankietowani oceniają jako bardzo dobrą i dobrą w przypadku koordynatorów ZRM oraz jednostek straży pożarnej, natomiast komunikację z jednostkami policji jako wystarczającą. Ocena innych jednostek nie może być określona w sposób wiarygodny ze względu na to, że ponad 50% ankietowanych nie współpracowało z tymi służbami. Osoby, które miały taką

¹⁶ Procedury postępowania na wypadek wystąpienia zdarzenia mnogiego/masowego, Wer. 1.0, zespół pod kierunkiem R. Gałązkowskiego 2.09.2014, Warszawa, https://www.lublin.uw.gov.pl/sites/default/files/zdrowie/ratownictwo/20150522_zalacznik_procedura_zdarzenie_mnogie-masowe_ver._1.0_1.pdf [dostęp: 20.03.2020].

¹⁷ Wojewódzki Plan Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla województwa dolnośląskiego, *op. cit.*

¹⁸ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Sieciowe ujęcie współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu kryzysowym*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 3, 51–60.

¹⁹ P. Molenda, J. Kleszczyński, A. Kwiecień, *op. cit.*, s. 109

możliwość, uważają, że poziom komunikacji z jednostkami straży miejskiej i organizacji społecznych współpracujących z systemem PRM jest niewystarczający do prawidłowych działań podczas akcji ratunkowych, natomiast komunikacja z koordynatorami jednostek WOPR i GOPR spełniała oczekiwania ankietowanych.

Wiedzę i umiejętności do udzielania pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowia lub życia przez inne służby zdecydowana większość ankietowanych ocenia dobrze lub bardzo dobrze. Wyjątek stanowią funkcjonariusze straży miejskiej oraz policji. Według ankietowanych policjanci nie posiadają wystarczającej wiedzy i umiejętności, aby w sposób odpowiedni udzielić pomocy osobie w stanie zagrożenia życia. Funkcjonariusze straży miejskiej nie posiadają zarówno odpowiedniej wiedzy, jak i umiejętności, dodatkowo nie dysponują odpowiednimi kwalifikacjami.

Analiza badań przeprowadzonych przez Adam Płaczek w 2016 r. wśród 110 policjantów z losowo wybranych jednostek policji w Polsce wskazuje, że u ok. 50% z nich poziom wiedzy i umiejętności z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy jest bardzo dobry i dobry, 48% posiada odpowiednie kompetencje na niższym poziomie, ale wystarczającym do poprawnego udzielenia pomocy poszkodowanym; wiedza ok. 2% policjantów została oceniona jako niedostateczna²⁰. Badania te jednak zostały przeprowadzone na podstawie testów wykonanych po kursie kwalifikowanej pierwszej pomocy i nie przedstawiają one działań policjantów podczas realnych zdarzeń.

Analiza wyników ankiety przeprowadzonej wśród ratowników medycznych w 2015 r. we Wrocławiu pokazuje, że 38% ankietowanych ocenia przygotowanie merytoryczne funkcjonariuszy straży miejskiej za niedostateczne, 50% za wystarczające a 12% za bardzo dobre²¹.

Na podstawie badań własnych oraz analizy badań innych autorów można wskazać, że istnieje konieczność współpracy służb, która oparta będzie na wiedzy i doświadczeniach wynikających z wcześniejszych wspólnych ćwiczeń oraz na umiejętności poszczególnych osób wchodzących w skład zespołów ratownictwa. Tylko w taki sposób będzie można wpłynąć na bezpieczeństwo zdrowotne.

Podsumowując artykuł można postawić następujące wnioski:

1. Personel medyczny pracujący w wyjazdowych ZRM posiada doświadczenie we współpracy z jednostkami współpracującymi z systemem. Ćwiczenia powinny odbywać się częściej, co zwiększyłoby jej efekty podczas akcji ratunkowych.
2. ZRM najczęściej współpracują z jednostkami straży pożarnej i policji.
3. Zdaniem ankietowanych najlepsze kompetencje z zakresu udzielania pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowia lub życia posiadają strażacy, natomiast funkcjonariusze straży miejskiej nie są odpowiednio przygotowani do działania w takich sytuacjach.
4. Współpraca w ramach systemu PRM nie wykorzystuje wszystkich możliwości służb ratunkowych i wymaga dalszych starań osób wchodzących w jego skład i w jednostkach z nim współpracujących.

²⁰ A. Płaczek, *Przygotowanie ratowników policyjnych do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom w stanie zagrożenia zdrowotnego*, [w:] *Systemy ratownicze...*, op. cit., s. 185–187.

²¹ P. Molenda, J. Kleszczyński, A. Kwiecień, op. cit., s. 110.

Bibliografia

- Ameljańczyk A., Ameljańczyk T., *System monitorowania bezpieczeństwa zdrowotnego w państwie i jego zagrożeń*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012, z. 25.
- Druszcz M., *Współpraca Policji z innymi służbami ratowniczymi podczas zdarzeń masowych i katastrof*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2015, nr 53/1.
- GOPR, Podsumowanie tegorocznych działań TOPR i GOPR, 6.12.2017, <http://www.gopr.pl/aktualnosci/podsumowanie-tegorocznych-dzialan-topr-i-gopr> [dostęp: 15.05.2019].
- Jarosławska-Kolman K., Ślęzak D., Żuratyński P., Krzyżanowski K., Kalis A., *System Państwowego Ratownictwa Medycznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2016, nr 60/4.
- Karski J., Nogalski A., *Zasady organizacji struktur medycyny ratunkowej*, [w:] *Medycyna ratunkowa i katastrof*, red. nauk. A. Zawadzki, wyd. 2, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa [cop. 2011].
- Kleczyński J., *Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe jako jednostka współpracująca z Systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego*, praca licencjacka napisana pod kierunkiem dr n. med. M. Popławskiej, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2017.
- Kolman P., *Integracja systemów ratowniczych*, [w:] *Systemy ratownicze w Polsce a bezpieczeństwo cywilne i wojskowe*, t. 2, red. nauk. J. Kleszczyński, J. Smereka, B. Zysiak-Christ, Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla 2, Wrocław 2016.
- Łobucki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, wyd. 6, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2007.
- Łukawski T., *Dynamika rozwoju szpitalnych oddziałów ratunkowych w latach 2004–2014*, praca napisana pod kierunkiem dr S. Poździecha, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2015.
- Maszke A.W., *Metodologiczne podstawy badań empirycznych*, wyd. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004.
- Miszczak A., Walasek J., *Techniki wyboru próby badawczej*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2013, nr 2(6).
- Molenda P., Kleszczyński J., Kwiecień A., *Współpraca patroli Straży Miejskiej Wrocławia i Zespołów Ratownictwa Medycznego we Wrocławiu*, [w:] *Systemy ratownicze w Polsce a bezpieczeństwo cywilne i wojskowe*, t. 2, red. nauk. J. Kleszczyński, J. Smereka, B. Zysiak-Christ, Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla2, Wrocław 2016.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych. Wystąpienie pokontrolne*, P/16/037, Szczecin 2017
- Płaczek A., *Przygotowanie ratowników policyjnych do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom w stanie zagrożenia zdrowotnego*, [w:] *Systemy ratownicze w Polsce a bezpieczeństwo cywilne i wojskowe*, t. 2, red. nauk. J. Kleszczyński, J. Smereka, B. Zysiak-Christ, Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla2, Wrocław 2016.
- Procedury postępowania na wypadek wystąpienia zdarzenia mnogiego/masowego, Wer. 1.0, zespół pod kierunkiem R. Gałązkowskiego, 2.09.2014, Warszawa, https://www.lublinska.gov.pl/sites/default/files/zdrowie/ratownictwo/20150522_zalacznik_procedura_zdarzenie_mnogie-masowe_ver_1.0_1.pdf [dostęp: 20.03.2020].
- Program „Zintegrowane Ratownictwo Medyczne”, <http://www.mz.gov.pl/wz/index?mrb1ms250> [dostęp: 8.05.2019].

Radkowski R., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 14.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej, t.j. Dz.U. 2002 Nr 193, poz. 1624.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, t.j. Dz.U. 2017 poz. 1319.

Sienkiewicz-Małyjurek K., *Sieciowe ujęcie współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu kryzysowym*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 3.

Telak J., *Wybrane aspekty współpracy Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego i Państwowej Straży Pożarnej w województwie małopolskim*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2014, nr 4.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 179.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, t.j. Dz.U. 1997 Nr 123, poz. 779.

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. 2006 Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, t.j. Dz.U. 2011 Nr 208, poz. 1241.

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, t.j. Dz.U. 2011 Nr 208, poz. 1240.

Wojewódzki plan działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla województwa dolnośląskiego, aktualizacja nr 7 z dnia 22 września 2017 r., <http://bip.umwd.dolnyślask.pl/plik,id,588>, [dostęp: 15.06.2019].

Wojewódzki plan działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla województwa małopolskiego, aktualizacja z dnia 10 maja 2018 r., <https://bip.malopolska.pl/muw/Aticle/ge1.html>, [dostęp: 15.06.2019].

Kooperacja zespołów ratownictwa medycznego z jednostkami współpracującymi z systemem PRM wpływająca na bezpieczeństwo zdrowotne

Streszczenie

Kooperacja służb, które niosą pomoc ma ogromne znaczenie nie tylko dla skuteczności samych działań ratowniczych, ale i dla powodzenia całej akcji ratunkowej. Każdy element współpracy, począwszy od momentu zgłoszenia zdarzenia do zakończenia wszystkich działań ratowniczych, musi funkcjonować tak, aby osoby potrzebujące pomocy, otrzymały ją w jak najkrótszym czasie. Istotnym elementem jest również to, aby jej udzielanie oparte było na doświadczeniu, umiejętności i wiedzy ratowników. Z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne współpracuje wiele służb. Zadaniem ich wszystkich jest niesienie pomocy osobom w stanie zagrożenia życia i zdrowia. Te

wspólne cechy powodują, że współpraca podmiotów podczas działań ratowniczych powinna być precyzyjna i przebiegać płynnie, bez zakłóceń. Tylko w taki sposób będzie można doprowadzić do sukcesów w działaniach oraz skutecznie wpłynąć na poziom bezpieczeństwa zdrowotnego. Celem pracy jest przedstawienie wyników badań dotyczących zakresu i znaczenia współpracy jednostek z systemem PRM mających wpływ na bezpieczeństwo zdrowotne.

Słowa kluczowe: system PRM, bezpieczeństwo zdrowotne, zespoły ratownictwa medycznego, kooperacja

The collaboration of medical rescue teams with the units that work together within the State Emergency Medical Rescue as a factor that influences health safety

Abstract

The cooperation of the services that provide help and assistance is of major importance not only for the effectiveness of the rescue actions themselves, but also for the success of the entire rescue operations system. Each element of this kind of cooperation – from the moment of reporting an event to the completion of the rescue operation, has to function in a way that makes sure that people in need receive required assistance in the shortest time possible. An important element of this operational chain is also the guarantee of experience, proper skills and knowledge of those who save the lives of others. Many services cooperate within the Polish State Emergency Medical Rescue system. Their task is to help people in a condition of danger to their life and health. These common features mean that the cooperation of units during rescue operations should be precise and run smoothly without interference. This is the only guarantee of success, and as such it can have a major impact on the level of health safety. This paper presents research findings regarding the scope and significance of cooperation between units and the Polish State Emergency Medical Rescue system, which has an undisputable effect on health safety.

Key words: State Emergency Medical Rescue, health safety, emergency teams, cooperation

Die die gesundheitliche Sicherheit beeinflussende Kooperation der Rettungsteams mit den mit dem PRM-System (öffentlicher Rettungsdienst) zusammenarbeitenden Einrichtungen

Zusammenfassung

Die Kooperation der Hilfeinsätze hat eine sehr große Bedeutung nicht nur für die Wirksamkeit der Rettungsmaßnahmen, sondern auch für den Erfolg der ganzen Rettungsaktion. Jedes Element der Kooperation, vom Moment der Ereignismeldung bis zur Beendigung aller Rettungstätigkeiten muss so funktionieren, dass den in Not geratenen Personen Hilfe in möglichst kurzer Zeit geleistet wird. Ein wichtiges Element ist auch, dass sich die Hilfeleistung auf die Erfahrung, Fähigkeiten und Wissen der Retter stützt. Mit dem System Öffentlicher Rettungsdienst arbeiten viele Dienste zusammen. Sie alle haben die Aufgabe Hilfe den Personen zu leisten, deren Leben und Gesundheit gefährdet ist. Diese gemeinsamen Merkmale haben es zur Folge, dass die Zusammenarbeit dieser Einrichtungen während der Rettungsmaßnahmen präzise und fließend,

ohne Störungen verlaufen soll. Nur auf diese Weise wird man zu den Erfolgen bei den Tätigkeiten führen können und das Niveau der Gesundheitssicherheit wirksam beeinflussen. Das Ziel des Artikels ist die Ergebnisse der Forschungen zum Umfang und Bedeutung der Kooperation der Einheiten mit dem System des Öffentlichen Rettungsdienstes darzustellen, die Einfluss auf die Gesundheitssicherheit haben.

Schlüsselwörter: PRM-System, Gesundheitssicherheit, Rettungsteams, Kooperation

Сотрудничество бригад скорой медицинской помощи со службами, взаимодействующими с системой Государственной неотложной медицинской помощи, влияющее на безопасность здоровья человека
Резюме

Сотрудничество служб, оказывающих помощь человеку, имеет огромное значение для эффективности и успеха спасательной операции. Каждый элемент сотрудничества, от момента получения сообщения о происшествии до окончания всей спасательной операции, должен функционировать таким образом, чтобы люди, нуждающиеся в помощи, получили ее в кратчайшие сроки. Оказание помощи должно основываться на опыте, навыках и знаниях спасателей. С системой Государственной неотложной медицинской помощи сотрудничают многие службы, главной задачей которых является оказание помощи лицам, находящимся в состоянии опасном для жизни и здоровья. Эти общие задачи означают, что взаимодействие субъектов во время проведения спасательных операций, должно быть точным и проходить плавно, без сбоев. Только таким образом можно достичь успеха и эффективно повлиять на уровень безопасности здоровья. В статье представлены результаты исследований касающихся задач и взаимодействия разных служб с системой Государственной неотложной медицинской помощи.

Ключевые слова: система Государственной неотложной медицинской помощи, безопасность здоровья, бригады скорой медицинской помощи, сотрудничество



Marian Kopczewski

prof. dr hab. inż., Akademia Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu
ORCID: 0000-0002-0402-0477

Aleksandra Sawczyn

mgr, Akademia Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu
ORCID: 0000-0001-9592-2734

Zagrożenia w środowisku wodnym dla zdrowia i życia ludzkiego – wybrane przykłady

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych jest istotnym elementem bezpieczeństwa publicznego, które swoim zakresem obejmuje szeroko rozumiane bezpieczeństwo ogółu obywateli – zarówno bezpieczeństwo każdego człowieka, jego życia, zdrowia oraz mienia, realizacji praw podmiotowych, jak i wszelkich form życia zbiorowego w organizacji państwowej, w której współżyją ludzie¹. Wskazuje na to zapis art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, który jako jedno z podstawowych zadań formacji wymienia zagwarantowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego definiowanego jako: „[...] zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania”². Szczególna rola dbałości o bezpieczeństwo morskie, uwzględniające także

¹ M. Kopczewski, W. Pellowski, K. Rokiciński, *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki, Wrocław 2017, s. 43–50.

² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 179.

ratownictwo morskie, została podkreślona w Strategicznej Koncepcji Bezpieczeństwa Morskiego Rzeczypospolitej Polskiej³. W dokumencie, oprócz Policji wodnej, jako podmiot odpowiedzialny za realizację zadań wynikających z zakresu ratownictwa morskiego wskazano Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa (SAR). Do zadań SAR należy m.in. poszukiwanie i ratowanie każdego, kto znajduje się w niebezpieczeństwie na morzu (bez względu na okoliczności, w wyniku których osoba ta znalazła się w niebezpieczeństwie)⁴. Zarówno SAR, jak i Policja wodna stanowią komponenty Sił Morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Po wejściu w życie w 2012 r. Ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, organizacja zabezpieczenia obszarów wodnych w zakresie ratownictwa wodnego, rozumianego według jej zapisów jako: „[...] prowadzenie działań ratowniczych, polegających w szczególności na organizowaniu i udzielaniu pomocy osobom, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarze wodnym”⁵, została zrewolucjonizowana. Fundamentalną zmianą było zwiększenie liczby podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie zadań w zakresie ratownictwa wodnego. Do 2012 r. monopolistą w tym zakresie było Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe; po regulacjach wprowadzonych ustawą liczba podmiotów mających kompetencje do podejmowania działań ratowniczych na wodzie wzrosła do ponad 100⁶. Warunkiem włączenia podmiotu w struktury ratownictwa wodnego w Polsce jest otrzymanie stosownej zgody ministra spraw wewnętrznych oraz wpis do rejestru jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne⁷.

Coraz większy ruch na wodach morskich oraz terenach nadmorskich, w tym zwiększająca się liczba użytkowników sprzętu pływającego, a także coroczne policyjne statystyki dotyczące utonięć i śmierci na skutek hipotermii oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 2018 r. na temat działań Policji wodnej stanowią o konieczności podejmowania zintensyfikowanych działań na rzecz zapewnienia porządku i bezpieczeństwa osób przebywających na tych obszarach. Według danych Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) oraz NIK w Polsce wskutek utonięcia ginie dwa razy więcej osób niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej. Tym samym Polska klasyfikuje się jako lider niechlubnego unijnego rankingu utonięć⁸. Mimo podejmowanych wysiłków na rzecz poprawy bezpieczeństwa osób przebywających nad wodą, polski system ratownictwa wodnego wymaga wprowadzenia usprawnień organizacyjnych i zwiększenia nakładów finansowych. Wskazuje na to m.in. NIK, która we wnioskach pokontrolnych zwróciła uwagę na fakt, że Policja wodna jako jednostka wspierająca realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa i porządku na wodach morskich i terenach nadmorskich nie posiada wystarczających

³ *Strategiczna Koncepcja Bezpieczeństwa Morskiego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. zespół pod kierunkiem J. Brysiewicza, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa–Gdynia 2017, s. 13.

⁴ *Ibidem*, s. 25.

⁵ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz.U. 2011 Nr 208, poz. 1240, art. 2 pkt 4.

⁶ W. Wiesner, B. Kowalewski, *The Analysis the Emergency Protection of Water Reservoirs in Olsztyn*, „Polish Hyperbaric Research” 2015, Vol. 52, Issue 3, s. 59.

⁷ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r..., *op. cit.*, art. 12 ust. 1.

⁸ P. Majcher, *Utonięcia*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://rcb.gov.pl/utonięcia> [dostęp: 4.11.2020].

sił i środków na realizację tych celów, a wewnątrz samej jednostki brak jest spójnej koncepcji organizacyjnej⁹. Wsparcie dla działań z zakresu ratownictwa wodnego podejmowanych przez odpowiednie podmioty i służby stanowi edukacja społeczeństwa dotycząca bezpiecznego zachowania w przypadku wystąpienia zagrożeń podczas przebywania na obszarach wodnych.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie dwóch rodzajów zagrożeń – utonięcia i hipotermii, które zostały wybrane ze względu na powszechność występowania i śmiertelne skutki. W artykule wykorzystano metody jakościowe – analizę źródeł (treści) oraz analizę danych statystycznych. Zaprezentowane wyniki mają na celu zwiększenie świadomości społeczeństwa na temat wskazanych zagrożeń oraz edukację w zakresie udzielenia pomocy poszkodowanym w przypadku zauważenia ich wystąpienia. W artykule przedstawiono zasady udzielenia pierwszej pomocy osobie toniącej się oraz osobie wykazującej oznaki hipotermii.

Utonięcie

Jednym z najbardziej tragicznych w skutkach zagrożeń dla zdrowia i życia człowieka jest utonięcie. Toniaęcie można zdefiniować jako: „rodzaj gwałtownego uduszenia w wyniku zalania wodą górnych dróg oddechowych i ciężkich zaburzeń w gospodarce elektrolitowej organizmu po przedostaniu się wody do krążenia”¹⁰. Należy podkreślić, że tonięcie to uduszenie na skutek zanurzenia w środowisku płynnym. Jest to o tyle istotne, że do gwałtownego uduszenia może dojść również wskutek zasypania, np. ziarnem. W medycynie sądowej przyjmuje się, że dominującym mechanizmem odpowiedzialnym za zgon w wyniku utonięcia jest ostre niedotlenienie ośrodkowego układu nerwowego. Bez względu na rodzaj zbiornika wodnego, w którym dochodzi do utonięcia, mechanizmy prowadzące do zgonu są niezmiennie.

W wyniku wielu badań i obserwacji wyróżniono cztery rodzaje utonięcia: mokre, suche, wtórne oraz zespół zanurzeniowy. O utonięciu mokrym mówimy, gdy dochodzi do niedotlenienia organizmu na skutek dostania się do dróg oddechowych znacznej ilości wody. Utonięcie suche polega na aspiracji (zachłyśnięciu) niewielkiej ilości płynu, powodującej odruchowe pobudzenie nerwu krtaniowego, które prowadzi do skurczu głośni, a w konsekwencji do niedotlenienia i utraty przytomności. Z kolei do utonięcia wtórnego może dojść nawet do 72 godzin od momentu ratowania. Jest to spowodowane masywnym obrzękiem płuc, do którego doszło w czasie tonięcia. W przypadku tego rodzaju utonięć pojawiają się kontrowersje, ponieważ niektórzy lekarze zaliczają takie zgony do przypadków śmierci w następstwie ostrej niewydolności oddechowej. O zespole zanurzeniowym mówimy w sytuacji nagłego zgonu w następstwie odruchowego pobudzenia nerwu błędnego i zatrzymania pracy serca¹¹. Inna klasyfikacja wyróżnia utonięcia: typowe, atypowe i pośrednie.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Działania policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2018, s. 17–23.

¹⁰ Ratownictwo Wodne Sława, *Toniaęcie*, <https://rws.com.pl/index.php/9-informacje/187-toniecie> [dostęp: 27.12.2019].

¹¹ E. Bloch-Bogusławska, E. Wolska, A. Paradowska, G. Grapatyn, *Sądowo-lekarska analiza utonięć w materiałach Zakładu Medycyny Sądowej w Bydgoszczy w latach 1992–2002*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2008, nr 58, s. 150–154.

Proces utonięcia typowego dzieli się na pięć okresów, które łącznie trwają przeważnie 3–6 minut. Pierwszy okres trwający ok. 5–15 sekund charakteryzuje się gwałtownymi wdechami i wydechami osoby tonącej. Jest to spowodowane szokiem, który pojawia się podczas zetknięcia z zimną wodą. Są to objawy charakterystyczne dla osób, które w wyniku wypadku w nagły, niespodziewany sposób znalazły się w wodzie. Objawy te nie występują u osób nieprzytomnych i takich, które zaczynają tonąć w czasie świadomego przebywania w środowisku wodnym oraz wtedy, gdy woda ma temperaturę zbliżoną do temperatury ciała tonącego. Podczas trwania tego okresu pojawia się panika, która stanowi również zagrożenie dla osoby próbującej udzielić pomocy. W drugim okresie osoba tonąca zaczyna stawiać świadomy opór. Trwa on tak długo, jak długo tonący jest w stanie powstrzymać się przed wciąganiem wody do płuc, przeważnie 30–60 sekund. Jest to faza świadomej walki o zatrzymanie powietrza w płucach. Osoba walcząca o utrzymanie się na powierzchni wody wykonuje gwałtowne ruchy, które pochłaniają dużo energii. Intensywna praca mięśni powoduje, że tonący zużywa bardzo dużą ilość tlenu; zwiększa się częstotliwość wdechów i wydechów. W konsekwencji niedobór tlenu i nadmiar dwutlenku węgla pobudzają ośrodek oddechowy w taki sposób, że mięśnie oddechowe mimowolnie wykonują wdechy, pochłaniając coraz więcej wody, która dostaje się do płuc. Jest to początek najbardziej dramatycznego, trzeciego okresu tonięcia. Trwa on ok. 60–90 sekund i charakteryzuje się największą ilością wody dostarczanej do płuc. Powstaje niebezpieczeństwo wystąpienia torsji i zachłyśnięcia się nimi. Wszelkie odchylenia od typowo przebiegającego tonięcia pojawiają się właśnie w fazie trzeciej. Ostatnim momentem do udzielenia skutecznej pomocy przez ratowników jest okres czwarty, trwający zazwyczaj 60–90 sekund. Charakteryzuje się on postępującym zanikiem czucia i pobudliwości, który jest wynikiem niedotlenienia ośrodkowego układu nerwowego. U osoby tonącej zatrzymuje się oddech i następuje utrata przytomności. Niebezpieczeństwem dla ratownika udzielającego pomocy jest tutaj sprowokowanie dotykem odruchu obronnego, który może przybrać postać silnego chwytu lub uderzenia. Ostatnim okresem są tzw. końcowe ruchy oddechowe, które trwają 30–50 sekund i dzieją się już poza świadomością tonącego. Następuje brak jakichkolwiek zewnętrznych objawów życia, a w konsekwencji zgon¹².

Tonięcie atypowe wywołane jest najczęściej zmianami w narządach wewnętrznych, zapaścią po podrażnieniu błon śluzowych nosogardzieli i chorobami układu sercowo-naczyniowego. Dochodzi do niego także w wyniku upojenia alkoholowego lub podczas ataku padaczkowego. Natomiast utonięcie pośrednie ma miejsce wówczas, gdy zgon nastąpił przed dostaniem się wody do płuc¹³.

Według szacunków Światowej Organizacji Zdrowia rocznie na całym świecie skutek utonięcia umiera ponad 320 tys. osób. Najbardziej narażoną grupę stanowią dzieci i mężczyźni, a wśród czynników ryzyka wymienia się:

- wiek – największe ryzyko utonięcia występuje u dzieci w wieku 1–4 lat, utonięcie wymieniane jest również jako jedna z pięciu głównych przyczyn zgonów dzieci w wieku 1–14 lat;
- płeć – mężczyźni toną dwa razy częściej niż kobiety; badania wskazują, że ma to związek z wykazywanymi przez nich bardziej ryzykownymi zachowaniami, m.in.

¹² Ratownictwo Wodne Sława, *op. cit.*

¹³ *Ibidem.*

samotnym pływaniem oraz spożywaniem alkoholu przed pływaniem i prowadzeniem łodzi;

- dostęp do wody związany z rybołówstwem komercyjnym i rybołówstwem na potrzeby własne oraz zamieszkaniem w pobliżu dużych akwenów wodnych;
- powódzie – zgony w wyniku utonięcia stanowią 75%;
- podróżowanie drogą morską – przykład stanowią m.in. uchodźcy podróżujący przepelnionymi statkami, łodziami i pontonami niewyposażonymi w środki bezpieczeństwa, prowadzonymi przez osoby niewykwalifikowane;
- inne czynniki – spożywanie alkoholu nad wodą, padaczkę, nieznaną lokalnych zagrożeń i cech środowiska wodnego (występującą u turystów), pozostawienie dzieci bez opieki dorosłych w pobliżu wody, niski status społeczno-ekonomiczny¹⁴.

Chociaż z raportu Światowej Organizacji Zdrowia nie wynika, że Polska jest krajem, w którym utonięcia są jedną z pięciu głównych przyczyn śmierci, to na tle krajów członkowskich Unii Europejskiej w Polsce każdego roku w ich wyniku śmierć ponoszą dwie osoby (w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców). W porównaniu do innych krajów UE stanowi to dwa razy więcej ofiar¹⁵. Na rys. 1 przedstawiono porównanie średniorocznej liczby utonięć w latach 2012–2015 na 100 tys. mieszkańców w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej.

Rysunek 1. Średnioroczna liczba utonięć w latach 2012–2015 w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców UE



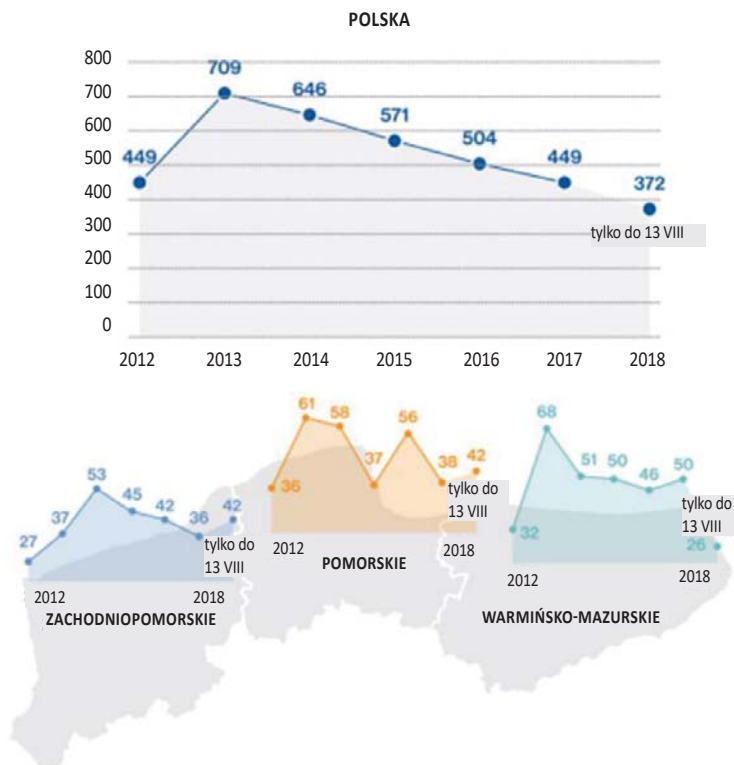
Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych Eurostat za: P. Majcher, *Utonięcia*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://rcb.gov.pl/utoniecia> [dostęp: 20.12.2019].

¹⁴ World Health Organization, *Global report on drowning: preventing a leading killer*, WHO, Geneva 2014, s. 3–14; *idem*, *Drowning*, 3.02.2020, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drowning> [dostęp: 5.11.2020].

¹⁵ P. Majcher, *op. cit.*

Do największej liczby utonięć w Polsce dochodzi w miejscach, które są popularnym kierunkiem wakacyjnych wyjazdów. Na rys. 2 przedstawiono liczbę utonięć od 2012 r. do 13 sierpnia 2018 r. wraz z rozbiciem na województwa z największą liczbą utonięć w tym okresie. Wynika z niej, że w województwach zachodniopomorskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim co roku odnotowuje się średnio 40–46 zgonów z powodu utonięcia.

Rysunek 2. Liczba utonięć od 2012 r. do 13 sierpnia 2018 r.



Źródło: Najwyższa Izba Kontroli, *Działania policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2018, s. 8.

Ostatnie pełne statystyki policji na temat utonięć pochodzą z 2019 r. Ich analiza prowadzi do następujących wniosków:

- ponad 89% ofiar stanowili mężczyźni;
- najwięcej ofiar było wśród osób po 50 roku życia;
- do największej liczby utonięć dochodziło w rzekach i jeziorach;
- najczęstszymi okolicznościami utonięć były: kąpiel w miejscu niestrzeżonym (lecz nie zabronionym), kąpiel w miejscu zabronionym, nieostrożność podczas przebywania nad wodą, nieostrożność podczas łowienia ryb oraz alkohol

(w 98 wypadkach przed utonięciem osoby spożywały alkohol – to o 28 osób mniej niż w 2018 r.)¹⁶.

Jeśli chodzi o 2020 r. to dostępne są statystyki dotyczące wakacji. Od czerwca do sierpnia zanotowano łącznie 253 wypadki utonięcia¹⁷. Na czas wakacyjny policja tworzy dodatkowe komórki wodne oraz kieruje większe siły do prowadzenia czynności patrolowych, a przy współpracy z RCB oraz innymi służbami, np. Państwową Strażą Pożarną, organizuje kampanie profilaktyczne promujące bezpieczny wypoczynek nad wodą.

Hipotermia

Innym zagrożeniem dla zdrowia i życia człowieka w środowisku wodnym jest hipotermia. Mówimy o niej, gdy temperatura głęboka ciała człowieka spada poniżej 35°C na skutek działania zimnego powietrza lub wody. Stan hipotermii spowodowany jest zbyt szybkim ochładzaniem się organizmu w stosunku do jego zdolności wytwarzania ciepła¹⁸. Najczęściej przyczyną hipotermii jest bezpośrednie zanurzenie w zimnej wodzie, do którego dochodzi np. w wyniku załamania się lodu na zbiorniku wodnym lub po wypadku jednostki pływającej. Znalezienie się w takiej sytuacji nie powoduje natychmiastowego spadku temperatury wewnętrznej ciała. W pierwszych minutach zanurzenia największym zagrożeniem dla organizmu jest *cold shock* – początkowe 2–3 minuty przebiegają podobnie jak w pierwszym okresie tonięcia typowego. W tym czasie może dojść do śmierci w wyniku nagłego przeciążenia mięśnia sercowego. U osób, które przeżyją ten okres, dochodzi do znacznego ochłodzenia nerwów oraz kończyn. Pojawiają się objawy, takie jak: sztywność palców, obniżona siła mięśni i zaburzenie koordynacji ruchowej, co ostatecznie uniemożliwia podjęcie samodzielnych działań ratowniczych. W terminologii medycznej faza ta określana jest mianem *cold incapacitation*, czyli obezwładnienie zimnem. W zależności od temperatury wody i indywidualnych predyspozycji organizmu zjawisko to może wystąpić już po 15 minutach od zanurzenia. Po ok. 30 minutach od znalezienia się w zimnej wodzie temperatura ciała spada poniżej 35°C i następuje początek głębokiego wychłodzenia. W przypadku ochłodzenia temperatury ciała do 30°C dochodzi do utraty przytomności. Jeśli poszkodowany nie jest ubrany w kamizelkę wypornościową – tonie; jeśli jednak udaje mu się utrzymać na powierzchni wody umiera z powodu zatrzymania akcji serca na skutek hipotermii¹⁹.

To jak długo człowiek zanurzony w zimnej wodzie jest w stanie zachować przytomność i utrzymać temperaturę ciała, która nie zagraża jego zdrowiu i życiu, zależy od kilku czynników. Zalicza się do nich m.in.: temperaturę wody, wysokość

¹⁶ Policja, Utonięcia (2019), <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/utoniecia/184966,Utoniecia-2019.html> [dostęp: 5.11.2020].

¹⁷ *Idem*, Utonięcia (2020), <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/utoniecia> [dostęp: 5.11.2020].

¹⁸ K. Grzeškowiak, B. Saczka, J. Bieniek, *Poradnik dla słuchacza kursu specjalistycznego z zakresu udzielania pierwszej pomocy*, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2016, s. 56–57.

¹⁹ J. Puchalski, *Poradnik ratownika morskiego*, wyd. 3, Trademar, Gdynia 2007, s. 156–157.

fali, poziom zanurzenia, budowę ciała osoby poszkodowanej, posiadanie przez nią odzieży termicznej oraz jej aktywność w wodzie. Przyjmuje się, że w wodzie o temperaturze 4–10°C człowiek bez specjalnego kombinezonu ratunkowego jest w stanie zachować przytomność przez 30–60 minut, przy czym czas przeżycia jest szacowany na 60–180 minut²⁰. Natomiast zjawiska patofizjologiczne, które występują u osób w hipotermii zależą od: stopnia i przyczyn obniżenia temperatury oraz od ogólnego stanu osoby poszkodowanej²¹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa główne rodzaje hipotermii: pierwotną i wtórną. O hipotermii pierwotnej mówi się wówczas, gdy dochodzi do nagłego zanurzenia w lodowatej wodzie. Hipotermia wtórna jest skutkiem wychłodzenia w czasie topienia się lub powikłań podczas prowadzenia akcji ratowniczej wobec poszkodowanego. Inna klasyfikacja wyróżnia następujące rodzaje hipotermii:

- hipotermię lekką o której mówi się, gdy temperatura głęboka organizmu mieści się w przedziale 32–35°C. W wyniku spadku temperatury dochodzi do upośledzenia funkcjonowania ośrodkowego układu nerwowego, przyspieszenia podstawowych przemian metabolicznych, spowolnienia tętna. Pojawiają się dreszcze, co zwiększa przemianę materii, a tym samym pogłębia się deficyt tlenu. Do najczęstszych objawów hipotermii lekkiej zalicza się m.in.: uczucie marnięcia, wychłodzenie dłoni i stóp, osłabienie i drżenie mięśni, a także zawroty głowy i uczucie dezorientacji;
- hipotermię średnią przy temperaturze głębokiej organizmu w granicach 30–32°C, której głównymi objawami są pogłębione objawy hipotermii lekkiej. Następuje wygaszenie drżenia mięśni i dochodzi do centralizacji krążenia. Upośledzenie ośrodkowego układu nerwowego pogłębia się, przez co obniża się świadomość poszkodowanego. Odczuwa on ból spowodowany zimnem, jednocześnie wykazując brak wrażliwości na bodźce, staje się apatyczny, a jego zachowanie przypomina zachowanie osoby pod wpływem alkoholu. Osoba w tym stanie może sprawiać problemy podczas udzielania pomocy przez ratowników;
- hipotermię głęboką do której dochodzi, gdy temperatura głęboka organizmu spada poniżej 30°C. W tym przypadku poszkodowany zapada w śpiączkę, zanikają odruchy i funkcje życiowe. Do najczęstszych objawów zalicza się: słabe lub niewyczuwalne tętno, brak reakcji na bodźce zewnętrzne oraz sinozielony odcień skóry. W przypadku podjęcia akcji ratowniczej osoby, która znajduje się w stanie hipotermii głębokiej, ratownicy powinni zachować szczególną ostrożność, ponieważ gwałtowne ruchy wobec ciała poszkodowanego mogą doprowadzić do migotania komór serca²².

Wśród głównych przyczyn wychłodzenia organizmu prowadzącego do hipotermii wskazuje się m.in.: wpływ niskiej temperatury w połączeniu z dużą wilgotnością powietrza; znajdowanie się przez dłuższy czas w zimnej wodzie w zimnej wodzie; zwiększoną utratę ciepła w środowisku o bardzo niskiej temperaturze wskutek nieodpowiedniego ubrania i/lub braku schronienia oraz upośledzenie procesu

²⁰ *Ibidem*.

²¹ J. Bieniek, *Hipotermia – przyczyny, objawy, sposoby postępowania*, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2013, s. 6.

²² *Ibidem*, s. 7–9.

termoregulacji w wyniku chorób ośrodkowego układu nerwowego, naczyń obwodowych lub zaburzeń metabolicznych i farmakologicznych.

W przypadku zanurzenia się w zimnej wodzie mogą wystąpić dwie reakcje organizmu. Pierwsza z nich, określana jako ostre wychłodzenie organizmu, spowodowana jest wstrząsem termicznym w wyniku gwałtownego zanurzenia w zimnej wodzie, które prowadzi do przyspieszenia pracy serca, wzrostu ciśnienia krwi i hiperwentylacji. Organizm młodego człowieka narażony na taki wstrząs termiczny jest w stanie poradzić sobie z nagłym wzrostem ciśnienia krwi i jego następstwami, jednak u osób starszych, u których występują zmiany w naczyniach krwionośnych, przyspieszenie czynności serca oraz wzrost ciśnienia krwi mogą spowodować migotanie komór serca. Takie zaburzenia mogą doprowadzić do śmierci w czasie pierwszych trzech minut przebywania w wodzie o temperaturze 10°C. Druga reakcja organizmu to przewlekłe wychłodzenie, do którego dochodzi podczas stopniowej utraty ciepła. Wychłodzenie organizmu osoby przebywającej w zimnej wodzie następuje szybciej, ponieważ woda przewodzi ciepło 20 razy szybciej niż powietrze. Szybszemu wychłodzeniu sprzyja także wiatr oraz przemoczona odzież²³.

Wstępne zbiorcze statystyki policji dotyczące zgonów spowodowanych wychłodzeniem organizmu wskazują, że w okresie od 1 listopada 2019 r. do 31 marca 2020 r. w Polsce w wyniku wychłodzenia zmarło 30 osób²⁴. W analogicznym okresie na przełomie 2018 i 2019 r. zanotowano o 43 zgony więcej, co oznacza, że z wychłodzenia zmarły 73 osoby²⁵.

Udzielanie pomocy poszkodowanym w wyniku wypadków w środowisku wodnym – wybrane przykłady

Udzielenie pomocy osobom topiącym się lub poszkodowanym w wyniku wychłodzenia wymaga szczególnego przygotowania i ostrożności. Jak wspomniano, osoby, które w nagły, niespodziewany sposób znalazły się w zimnej wodzie i na skutek szoku lub braku umiejętności pływania zaczynają tonąć, mogą stanowić zagrożenie dla ratowników próbujących udzielić im pomocy. Z kolei niewłaściwe udzielenie pomocy w skrajnych przypadkach może zakończyć się zgonem poszkodowanego.

W przypadku utonięć bardzo często współtowarzysze kąpeli lub osoby przebywające na brzegu nie są w stanie dojrzeć potrzeby udzielenia pomocy tonącemu. Osoba poszkodowana starając się łąpać oddech nie krzyczy, a gwałtowne ruchy, które wykonuje przy próbach wynurzenia się z wody zauważane

²³ K. Grześkowiak, B. Saczka, J. Bieniek, *op. cit.*, s. 59–60.

²⁴ *Informacja dotycząca zgonów osób z powodu wychłodzenia organizmu zaistniałych na terenie Polski, w okresie 1 listopada 2019 r. – 31 marca 2020 r. zarejestrowanych w systemie KSIP*, Biuro Prewencji KGP, <https://statystyka.policja.pl/download/20/355097/InformacjaWychlodzeniazasezon19-2020.pdf> [dostęp: 6.11.2020].

²⁵ *Informacja dotycząca zgonów osób z powodu wychłodzenia organizmu zaistniałych na terenie Polski, w okresie 1 listopada 2018 r. – 31 marca 2019 r. zarejestrowanych w systemie KSIP*, Biuro Prewencji KGP, <https://statystyka.policja.pl/download/20/336033/InformacjaWychlodzeniazasezon2018-19.pdf> [dostęp: 6.11.2020].

są najczęściej jedynie przez ratowników. Szanse na uratowanie topiącego się człowieka zależą od czasu, w którym woda dostająca się do dróg oddechowych uniemożliwi oddychanie. Topiącą się osobę należy jak najszybciej wyciągnąć na powierzchnię, tak aby przywrócić odpowiednią wentylację. Każdego roku podawane są informacje o ludziach, którzy toną, ponieważ udzielający im pomocy nie posiadają odpowiedniego przeszkolenia. Umiejętność pływania nie czyni z przypadkowego świadka osoby, która jest w stanie udzielić pomocy tonącemu na miejscu zdarzenia. W takich przypadkach oprócz wezwania odpowiednich służb ratowniczych (Pogotowie Ratunkowe, Straż Pożarna, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe) zaleca się przede wszystkim utrzymanie kontaktu z tonącym, tak aby opanować u niego atak paniki. Wchodzenie do wody w celu ratowania tonącego przez osobę nieprzeszkoloną powinno być ostatecznością. Zaleca się działania umożliwiające osiągnięcie tonącego rzuconą linką, kijem lub innym przedmiotem. W każdej akcji ratowania zdrowia i życia poszkodowanych równie ważne jest bezpieczeństwo ratującego.

Istotnym elementem postępowania ratowników jest także wstępna ocena sytuacji. Jeśli osoba tonąca skakała do wody albo ma widoczne obrażenia ciała, należy podejrzewać uraz kręgosłupa. W przypadku braku specjalnego sprzętu do unieruchomienia kręgosłupa poszkodowanego należy do minimum ograniczyć ruchy jego głowy i szyi. Najważniejszym celem postępowania z poszkodowanym po wypadku tonięcia jest zniesienie niedotlenienia przez podjęcie resuscytacji. Oddechy ratownicze zwiększają przeżywalność, dlatego powinny być wykonane natychmiast, ale w głębokiej wodzie ze względu na niebezpieczeństwo mogą pozwolić sobie na nie jedynie wykwalifikowani ratownicy wodni. Woda, która dostała się do płuc tonącego, nie jest zazwyczaj przeszkodą w prowadzeniu wentylacji. Jest jej zazwyczaj niewiele i szybko się wchłania. Jednak aspiracja 1–3 ml wody na 1 kg ciała może spowodować upośledzenie wymiany gazowej w wyniku rozkładu surfaktantu płucnego (jeśli osoba tonie w wodzie słodkiej) lub rozcieńczenia go i wypłukania (w wodzie słonej). Nie ma to jednak decydującego znaczenia na pierwszym etapie udzielania pomocy, a podczas dalszej opieki nad poszkodowanym. Istotny jest także sposób prowadzenia wentylacji. Udrożnienie dróg oddechowych poprzez odchylenie głowy i podciągnięcie żuchwy nie ułatwi wykonywania oddechów ratowniczych osobie, która tonie. Uniemożliwione jest wówczas zaciśnięcie skrzydełek nosa, a głowa poszkodowanego ponownie zanurza się w wodzie. W takiej sytuacji zaleca się, aby ratownik jedną ręką potrzymał głowę poszkodowanego, a oddechy ratownicze prowadził sposobem usta-nos. Natomiast próby uciskania klatki piersiowej tonącego w wodzie są nieskuteczne i nie zaleca się ich wykonywania. Wszystkie opisane czynności odnoszą się do podejmowania akcji ratowniczej wobec poszkodowanego jeszcze w środowisku wodnym²⁶.

Wyciągnięcie poszkodowanego z wody nie jest przedsięwzięciem łatwym i wymaga współpracy kilku osób, tak aby możliwe było jego utrzymywanie w pozycji horyzontalnej. Jest ona konieczna ze względu na rozwijającą się podczas

²⁶ J. Ciećkiewicz, *Ratowanie tonącego*, Medycyna Praktyczna dla pacjentów, 28.06.2016, https://www.mp.pl/pacjent/pierwsza_pomoc/145731,ratowanie-tonacego [dostęp: 30.12.2019].

przebywania w wodzie hipowolemię, powstałą na skutek oddziaływania ciśnienia hydrostatycznego na zanurzone ciało. W przypadku gdy uszkodzony doznał urazu kręgow szyjnych, możliwe jest także wystąpienie wstrząsu rdzeniowego. Skutkuje on porażeniem czterokończynowym oraz przerwaniem sygnałów wysyłanych z ośrodkowego układu nerwowego do nadnerczy. Uszkodowany, który znajduje się już na lądzie i nadal nie podejmie oddechu, poddawany jest resuscytacji krążeniowo-oddechowej w rytmie 30 uciśnień mostka z szybkością ok. 100 razy na minutę na 2 oddechy ratownicze. Duże problemy przy prowadzeniu resuscytacji krążeniowo-oddechowej stwarza regurgitacja, czyli bierne przesuwanie się treści pokarmowej z żołądka do przełyku, ale bez odruchu wymiotnego. Zjawisko to występuje w 2/3 przypadków podczas wykonywania oddechów ratowniczych i w 80% sytuacji, kiedy uciska się klatkę piersiową uszkodzonego po epizodzie tonięcia. Stwarza to niebezpieczeństwo zachłyśnięcia się treścią pokarmową. Przy objawach regurgitacji należy położyć uszkodzonego na boku i usunąć treść pokarmową. Jeśli występuje u niego podejrzenie urazu kręgosłupa, obracaniu ciała na bok musi towarzyszyć ciągła stabilizacja odcinka szyjnego. Wymaga to współpracy co najmniej kilku osób. Resuscytacja krążeniowo-oddechowa osoby po epizodzie tonięcia powinna być prowadzona do momentu przejęcia uszkodzonego przez zespół ratownictwa medycznego²⁷.

Podczas udzielania pomocy uszkodzonym po epizodach tonięcia lub wobec osób z objawami hipotermii stosuje się bierne i aktywne metody ogrzewania. W przypadku najłagodniejszej postaci hipotermii najbardziej bezpiecznym sposobem jest powolne, bierne ogrzewanie uszkodzonego. W tym celu powinno się go odizolować od źródła zimna przez przebranie go w suche ubrania i przeniesienie do ogrzewanego pomieszczenia. Z kolei metody aktywnego ogrzewania polegają na zastosowaniu specjalnych pakietów grzewczych oraz podawaniu uszkodzanemu ciepłych napojów. Podjęcie konkretnych działań wobec osób z objawami hipotermii zależy od stanu, w jakim się one znajdują. Przy objawach najłagodniejszego, pierwszego stopnia, czyli drżenia mięśniowym oraz zachowanej przytomności, należy zastosować wspomniane metody biernego ogrzewania. Istotne jest, aby działania w tym zakresie zostały podjęte jeszcze na miejscu zdarzenia i były kontynuowane do przyjazdu zespołu ratownictwa medycznego. Osoby, które znajdują się w drugim stopniu hipotermii z temperaturą ciała w granicach 32–30°C, mają zaburzenia świadomości oraz brak dreszczy przede wszystkim należy unieruchomić w pozycji leżącej i zapewnić im termoizolację. Przy udzielaniu pomocy uszkodzonym w tym stanie wychłodzenia należy stosować aktywne ogrzewanie z wykorzystaniem pakietów grzewczych, które umieszcza się na tułowiu. Objawy drugiego stopnia hipotermii wymagają natychmiastowego transportu uszkodzonego do szpitala, w którym otrzyma on tlen w dużym przepływie. Postępowanie w przypadku hipotermii głębokiej jest identyczne jak w przypadku hipotermii średniej, z tym, że należy zwrócić szczególną uwagę na zachowanie drożności dróg oddechowych. Na tym etapie ważne jest także poszukiwanie oznak życia, takich jak tętno. Nie jest to łatwe zadanie, ponieważ niska temperatura ciała prowadzi do znacznego zwolnienia rytmu serca oraz częstości oddechu (nawet do 2 oddechów na minutę),

²⁷ *Ibidem.*

a także do spadku ciśnienia tętniczego krwi. Z tego względu ocena czynności życiowych poszkodowanego przez ratowników powinna zostać wydłużona²⁸.

Mimo że w klasycznym nauczaniu na temat udzielania pomocy osobom z objawami hipotermii funkcjonuje powiedzenie: *You're not dead until you're warm and dead* („Nie jesteś martwy dopóki jesteś ciepły i martwy”)²⁹, w udzielaniu pomocy poszkodowanym w warunkach przedszpitalnych powinno się zachować ostrożność i nie podejmować agresywnych prób ogrzewania. Nagłe, intensywne ogrzanie wychłodzonego organizmu powoduje przemieszczanie się krwi z kończyn do centralnych części ciała poszkodowanego, powodując jeszcze większy spadek temperatury głębokiej. Taka sytuacja określana jest mianem *afterdrop* i może doprowadzić do nagłego zatrzymania akcji serca, a w konsekwencji do śmierci. Równie istotne jest niewykonywanie gwałtownych ruchów wobec poszkodowanego przy wyciąganiu ciała z wody oraz jego przenoszeniu. Dotychczasowe doświadczenia ratowników wodnych wskazują na częste (zwłaszcza wśród osób w stanie hipotermii głębokiej) występowanie zjawiska określanego mianem *post-rescue collapse*, czyli śmierci w czasie wyciągania z wody lub zaraz po tym. Jest to spowodowane nagłym spadkiem ciśnienia tętniczego na skutek zaniku oddziaływania ciśnienia hydrostatycznego na zanurzone ciało. Zgodnie z siłą grawitacji krew odpływa do nóg i dochodzi o zapaści. Aby temu zapobiec należy wyciągać poszkodowanego z wody w pozycji poziomej i unikać przy tym gwałtownych ruchów³⁰. Postępowanie wobec osoby z objawami hipotermii można ująć w algorytm składający się z siedmiu kroków. W takiej formie udzielenie pierwszej pomocy poszkodowanemu może zostać wykonane przez każdego człowieka będącego świadkiem zdarzenia. Postępowanie przebiega według ustalonych zasad, wśród których wskazuje się:

- 1) jak najszybsze ewakuowanie osoby wychłodzonej w bezpieczne miejsce, które zapewni możliwość udzielenia dalszej pomocy;
- 2) sprawdzenie reakcji na głos i dotyk;
- 3) wykonanie ABC, które oznacza sprawdzenie jamy ustnej poszkodowanego, oczyszczenie jej ze znajdujących się zawartości (np. krwi, wymiocin, innych przedmiotów), udrożnienie dróg oddechowych, sprawdzenie oddechu za pomocą własnego słuchu, wzroku i czucia;
- 4) wezwanie pomocy medycznej;
- 5) rozpoczęcie resuscytacji krążeniowo-oddechowej (w przypadku braku oddechu);
- 6) zdjęcie mokrej odzieży poszkodowanego i zabezpieczenie jego ciała przed dalszą utratą ciepła;
- 7) ułożenie poszkodowanego na plecach³¹.

Istotne jest także budowanie świadomości ludzi na temat tego, jakich kroków

²⁸ J. Puchalski, *op. cit.*, s. 160–161; P. Osiński, *Hipotermia*, „Przegląd Pożarniczy”, https://www.ppoz.pl/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/627-hipotermia?fbclid=IwAR3gsm2ohiN0m9kKvVB_eGZ-Z04bza1y3e4o2BAGI4K9ozW3JPTM6BHTIYyg [dostęp: 12.12.2019].

²⁹ J.L. Foggie, *Accidental Hypothermia: 'You're Not Dead Until You're Warm and Dead'*, „Rhode Island Medical Journal” 2019, Vol. 102, No. 1, s. 28–32.

³⁰ P. Osiński, *op. cit.*

³¹ J. Bieniek, *op. cit.*, s. 12.

nie należy podejmować wobec poszkodowanego z objawami hipotermii. Bezwzględnie nie należy podawać takiej osobie alkoholu, który pogłębia hipotermię poprzez zwiększanie przepływu krwi przez skórę, prowadząc do przyspieszenia utraty ciepła. Jeśli poszkodowany jest przytomny można podać mu do picia ciepłe, słodkie napoje. Podjęcie takich działań ratowniczych odgrywa zasadniczą rolę w czasie zanim trafi on pod opiekę wykwalifikowanego personelu medycznego. W przypadku ograniczenia możliwości udzielenia pierwszej pomocy osobie wychłodzonej należy zastosować metodę ogrzewania biernego (np. okrycie kocami, przeniesienie do ciepłego pomieszczenia) oraz czynnego (np. dostarczenie ciepłego powietrza poprzez stopniowe przemieszczanie osoby wychłodzonej do miejsc o coraz wyższej temperaturze). Nigdy nie należy odstępować od czynności ratowniczych w stosunku do osoby wychłodzonej, ponieważ po udzieleniu pierwszej pomocy konieczna jest jej hospitalizacja³². Wszystkie podejmowane działania wymagają opanowania, delikatności i cierpliwości, ponieważ w organizmie poszkodowanego w wyniku hipotermii zostały spowolnione czynności metaboliczne. Zasadą udzielania pomocy osobom w hipotermii, która obowiązuje ratowników medycznych i inne osoby z wykwalifikowanego personelu medycznego, jest zakaz odstąpienia od czynności ratowania poszkodowanego i uznania go za zmarłego do momentu, w którym nie zostanie ogrzany³³.

Podsumowanie

Mimo że środowisko wodne stanowi największe środowisko życia, jest ono także źródłem zagrożeń dla niego. Wzmożony ruch na wodach morskich oraz innych zbiornikach wodnych, zwłaszcza w okresie wakacyjnym, jest powodem wielu wypadków, które powodują rozstrój zdrowia, a w skrajnych przypadkach doprowadzają do utraty życia. Przedstawione w artykule zagrożenia utonięciem oraz hipotermią należą do najczęściej odnotowywanych w statystykach policji. Świadomość na temat tych zagrożeń oraz postępowania w przypadku udzielania pomocy poszkodowanym w ich wyniku stanowi podstawę do poprawy bezpieczeństwa osób odpoczywających nad wodą. Szczególnie istotne jest odpowiednie zachowanie wobec poszkodowanego, tak aby udzielając mu pomocy nieświadomie nie doprowadzić do jego nagłej śmierci. Jak wynika z raportu NIK, na chwilę obecną nie istnieją wystarczające siły i środki w celu zapewnienia bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi przebywających nad wodą. Z tego względu odpowiednia edukacja społeczeństwa pełni ważną, wspomagającą rolę w uszczelnianiu systemu ratownictwa wodnego.

³² *Ibidem*, s. 13–14.

³³ K. Grześkowiak, B. Saczka, J. Bieniek, *op. cit.*, s. 60–61.

Bibliografia

- Bieniek J., *Hipotermia – przyczyny, objawy, sposoby postępowania*, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2013.
- Bloch-Bogusławska E., Wolska E., Paradowska A., Grapatyn G., *Sądowo-lekarska analiza utonięć w materiałach Zakładu Medycyny Sądowej w Bydgoszczy w latach 1992–2002*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2008, nr 58.
- Ciećkiewicz J., *Ratowanie tonącego*, Medycyna Praktyczna dla pacjentów, 28.06.2016, https://www.mp.pl/pacjent/pierwsza_pomoc/145731,ratowanie-tonacego [dostęp: 30.12.2019].
- Foggie J.L., *Accidental Hypothermia: ‘You’re Not Dead Until You’re Warm and Dead’*, “Rhode Island Medical Journal” 2019, Vol. 102, No. 1.
- Grześkowiak K., Saczka B., Bieniek J., *Poradnik dla słuchacza kursu specjalistycznego z zakresu udzielania pierwszej pomocy*, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2016.
- Informacja dotycząca zgonów osób z powodu wychłodzenia organizmu zaistniałych na terenie Polski, w okresie 1 listopada 2018 r. – 31 marca 2019 r. zarejestrowanych w systemie KSIP*, Biuro Prewencji KGP, <https://statystyka.policja.pl/download/20/336033/InformacjaWychlodzeniazasezon2018-19.pdf> [dostęp: 6.11.2020].
- Informacja dotycząca zgonów osób z powodu wychłodzenia organizmu zaistniałych na terenie Polski, w okresie 1 listopada 2019 r. – 31 marca 2020 r. zarejestrowanych w systemie KSIP*, Biuro Prewencji KGP, <https://statystyka.policja.pl/download/20/355097/InformacjaWychlodzeniazasezon19-2020.pdf> [dostęp: 6.11.2020].
- Kopczewski M., Pellowski W., Rokiciński K., *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki, Wrocław 2017.
- Majcher P., *Utonięcia*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://rcb.gov.pl/utoniecia/> [dostęp: 4.11.2020].
- Najwyższa Izba Kontroli, *Działania policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2018.
- Osiński P., *Hipotermia*, „Przegląd Pożarniczy”, https://www.ppoz.pl/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/627-hipotermia?fbclid=IwAR3gsm2ohiN0m9kKvVB_eGZZ04bza1y3e4o2BAGI-4K9ozW3JPTM6BHTIYyg [dostęp: 12.12.2019].
- Policja, *Utonięcia* (2019), <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/utoniecia/184966,Utoniecia-2019.html> [dostęp: 5.11.2020].
- Policja, *Utonięcia* (2020), <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/utoniecia> [dostęp: 5.11.2020].
- Puchalski J., *Poradnik ratownika morskiego*, wyd. 3, Trademar, Gdynia 2007.
- Ratownictwo Wodne Sława, *Tonięcie*, <https://rws.com.pl/index.php/9-informacje/187-toniecie> [dostęp: 27.12.2019].
- Strategiczna Koncepcja Bezpieczeństwa Morskiego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. zespół pod kierunkiem J. Brysiewicza, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa–Gdynia 2017.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 179.
- Ustawa z dnia z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz.U. 2011 Nr 208, poz. 1240.

Wiesner W., Kowalewski B., *The Analysis the Emergency Protection of Water Reservoirs in Olsztyn*, „Polish Hyperbaric Research” 2015, Vol. 52, Issue 3.

World Health Organization, *Drowning*, 3.02.2020, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drowning> [dostęp: 5.11.2020].

World Health Organization, *Global report on drowning: preventing a leading killer*, WHO, Geneva 2014.

Zagrożenia w środowisku wodnym dla zdrowia i życia ludzkiego – wybrane przykłady

Streszczenie

W artykule zaprezentowano treści dotyczące wybranych zagrożeń dla zdrowia i życia człowieka w środowisku wodnym, a mianowicie utonięcia oraz hipotermii. Scharakteryzowano te zagrożenia oraz przedstawiono istotę podejmowania działań ratowniczych wobec poszkodowanych w epizodach tonięcia i wychłodzenia. Przedstawione treści mają na celu usystematyzowanie wiedzy na temat zagrożeń, a tym samym poszerzenie świadomości społecznej w zakresie prawidłowego udzielania pomocy poszkodowanym.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, utonięcia, hipotermia, ratownictwo wodne, środowisko wodne

Threats in the water environment for human health and life: a survey of selected cases

Abstract

The paper looks at the selected threats to human health and life that can be found in the water environment, focalising on drowning and hypothermia. It offers a detailed profile of the threats and rescue actions taken to help victims of drowning, and those suffering from hypothermia. The paper also aims to systematise the knowledge about the possible threats, and to raise public awareness of providing appropriate help and assistance to the victims.

Key words: public security, drowning, hypothermia, water rescue, water environment

Gefährdungen in Gewässern für die menschliche Gesundheit und das menschliche Leben – ausgewählte Beispiele

Zusammenfassung

Der Artikel handelt von ausgewählten Gefährdungen für die Gesundheit und das Leben des Menschen in den Gewässern, und zwar Ertrinken und Hypothermie. Diese zwei Gefährdungen wurden beschrieben und es wurde der Sinn der Rettungsmaßnahmen für die Geschädigten bei den Episoden des Ertrinkens und der Hypothermie dargestellt. Der Inhalt des Artikels hat zum Ziel das Wissen über die Gefährdungen zu systematisieren, und dadurch das öffentliche Bewußtsein auf dem Gebiet der richtigen Notfallversorgung zu fördern.

Schlüsselwörter: öffentliche Sicherheit, Ertrinken, Hypothermie, Wasserrettungsdienst, Gewässer

*Опасные ситуации для здоровья и жизни человека
на водоемах – избранные примеры*

Резюме

В статье представлены материалы, касающиеся некоторых угроз жизни или здоровью человека в водной среде, а именно опасности утопления и переохлаждения. Дана характеристика этих угроз и изложена суть оказания помощи пострадавшим при угрозе утопления и переохлаждения. Представленные материалы помогут систематизировать знания об угрозах и, таким образом, популяризировать основы правильного оказания первой помощи пострадавшим.

Ключевые слова: общественная безопасность, утопление, переохлаждение, спасение на воде, водная среда

Varia

Varia

Varia

Вариа



Stanisław Kosmyńka

dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0003-4131-4762

Partnerstwo hiszpańsko-portugalskie w zakresie walki z terroryzmem

Wprowadzenie

Transnarodowy charakter zagrożeń terrorystycznych implikuje potrzebę rozwijania współpracy międzynarodowej. Jej aspekty polityczne, prawne, wywiadowcze i operacyjne stanowią jeden z warunków efektywności zwalczania terroryzmu lub przynajmniej minimalizowania jego zasięgu. Widać to doskonale na poziomie europejskim i transatlantyckim, a także w odniesieniu do decyzji politycznych i działań operacyjnych państw Starego Kontynentu, podejmowanych we współpracy z władzami innych krajów, np. Maroka czy Tunezji, które również borykają się z problemem tego rodzaju przemocy politycznej, legitymizowanej odniesieniami do religii.

Zamierzeniem artykułu jest przybliżenie najważniejszych płaszczyzn hiszpańsko-portugalskiego partnerstwa w kwestii minimalizowania zagrożeń terrorystycznych. Zagadnienie to rzadko jest obecne w publikacjach naukowych; wątki z nim związane pojawiają się głównie w analizach autorów iberyjskich. Wymienić należy tutaj przede wszystkim uczonych hiszpańskich, zajmujących się zagrożeniami ze strony terroryzmu dla bezpieczeństwa tego państwa: Javiera Jordana z Uniwersytetu w Granadzie czy ekspertów Królewskiego Instytutu Elcano: Fernanda Reinaresa, Carolę Garcíę-Calvo, Felixa Arteagę i Carlota Echeverrię Jesusa. Jordán jest autorem i współautorem wielu publikacji poświęconych ewolucji terroryzmu dżihadystycznego w Hiszpanii, m.in. w kontekście zamachu z 11 marca 2004 r.,

jak również w wymiarze międzynarodowym¹. Problematyka ta jest obecna również w licznych artykułach naukowych Reinaresa i Garcíi-Calvo. W prowadzonych od lat analizach i raportach koncentrują się oni na badaniu uwarunkowań i katalizatorów społecznych radykalizacji salafickiej w Hiszpanii oraz na profilu zatrzymanych tam dżihadystów. W kontekście współpracy hiszpańsko-portugalskiej w zakresie bezpieczeństwa warto zwrócić uwagę na publikacje Veróniki Martins i Aurélie Delater. W swoich pracach przedstawiają one przesłanki i kształt tej współpracy przede wszystkim w wymiarze politycznym, odnosząc się do poszczególnych płaszczyzn wzajemnych relacji obydwu państw.

Problematyka współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi jest zagadnieniem niezwykle istotnym – obejmuje szerokie spectrum płaszczyzn europejskich, transatlantyckich, bliskowschodnich itp. Diagnoza uwarunkowań tych stosunków oraz nakreślenie ich kształtu są pomocne przy próbie zrozumienia charakteru wyzwań dla bezpieczeństwa, a także wysiłków podejmowanych na rzecz sprostania im. Wymiar antyterrorystyczny polityki zagranicznej Hiszpanii oraz realizowane w tym zakresie – i zarazem rzutujące na stosunki z jej sąsiadami – priorytety, obrazują znaczenie strategii bezpieczeństwa tego państwa. Kwestie te prezentują jednocześnie szeroki wachlarz działań podejmowanych w celu ograniczenia stale obecnych zagrożeń dla kraju znajdującego się „na celowniku” wywodzących się głównie z regionu Maghrebu ekstremistów. Półwysep Iberyjski zajmuje szczególnie miejsce w narracji dżihadyzmu i sytuuje się w ramach retroaktywnego spektrum nostalgii za utraconą przed wiekami częścią imperium muzułmańskiego. Sentyment ten został inkorporowany do dyskursu prowadzonego przez nurty radykalne, czego egzemplifikację stanowiło wiele materiałów propagandowych m.in. tzw. Państwa Islamskiego (PI). Narracji tej towarzyszy nawoływanie do walki z państwami rzekomo opresyjnymi wobec mieszkających współcześnie na jego obszarze muzułmanów oraz do zamachów na osoby oskarżane o drwinę z uczuć religijnych wyznawców islamu. Skutkiem tego były np. ataki przeprowadzone we Francji w styczniu 2015 r. na redakcję satyrycznego tygodnika „Charlie Hebdo”, czy zabójstwo w październiku 2020 r. nauczyciela z powodu upublicznienia karykatur Proroka Mahometa. Jakkolwiek zagrożenia terrorystyczne nie dotyczą w jednakowym stopniu Hiszpanii i Portugalii, to rozszerzane na przestrzeni ostatnich lat partnerstwo obu iberyjskich państw odzwierciedla potrzebę podejmowania komplementarnych i wielopłaszczyznowych strategii prewencyjnych oraz wdrażania praktycznych rozwiązań w tym zakresie.

Należy zaznaczyć, że metodologia badań nad terroryzmem implikuje konieczność doboru interdyscyplinarnego wachlarza metod². W analizie głównych kierunków hiszpańsko-portugalskiej współpracy antyterrorystycznej pomocna okazała się integracja metody historycznej – szczególnie w kontekście uchwycenia relacji przyczynowo-skutkowych określonych mechanizmów – oraz systemowej, pozwalającej na ujęcie omawianych zagadnień jako powiązanego zespołu elementów, w ra-

¹ Por. *Terrorismo sin fronteras. Actores y respuestas en un mundo global*, Coord. J. Jordán, P. Pozo, M.G. Guindo, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona 2010; J. Jordán *El terrorismo yihadista en España. Evolución después del 11-M*, „Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano” 2009, № 7.

² B. Bolechów, *Polityka antyterrorystyczna w świetle badań nad terroryzmem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 24 i 33.

mach którego uwaga skupia się zarówno na ich częściach składowych, jak i wzajemnych sprzężeniach. W badaniu procesu przeobrażeń współczesnego terroryzmu ważne miejsce zajmuje wpisująca się w wymiar ruchów społecznych teoria sieci, która nawiązuje do prac Marca Sagemana, postrzegającego komórki dżihadystyczne jako swoisty ruch społeczny, złożony z licznych nieformalnych sieci inspirowanych do terroryzmu, a także jako formę organizacji³. Pomaga ona zrozumieć złożone trajektorie radykalizacji; te z kolei implikują określony charakter środków zapobiegawczych, po które na poziomie decyzyjnym sięgać muszą władze, a na poziomie wykonawczym – odpowiednie organy i służby.

Przesłanki hiszpańsko-portugalskiej współpracy antyterrorystycznej

W 2016 r. władze Portugalii przyjęły Narodową Strategię Zwalczenia Terroryzmu, zakładającą integrację i koordynację wysiłków policji, jednostek specjalnych oraz innych podmiotów w ramach realizacji zadań prewencyjnych, podyktowanych potrzebą minimalizacji zaistnienia ryzyka przeprowadzenia zamachu lub nawet kryształizacji pośrednich form zagrożeń. Strategia ta bazuje na pięciu filarach⁴:

- 1) wczesnej identyfikacji ryzyka,
- 2) zapobieganiu radykalizacji, działalności werbunkowej itp.,
- 3) ochronie obiektów szczególnie narażonych na atak,
- 4) likwidacji zaplecza logistycznego terrorystów (kanałów komunikacji, źródeł finansowania itp.),
- 5) szybkim reagowaniu na ewentualne akty terrorku.

Założenia tego planu uwzględniają również koordynację współpracy z partnerami zagranicznymi, w szczególności z państwami borykającymi się od lat z ekstremizmem dżihadystycznym. Doświadczenia Hiszpanii są w tym względzie bardzo cenne. Współpraca międzynarodowa stanowi ważny element strategii antyterrorystycznej także dla władz tego kraju. Jest ona rozwijana szczególnie intensywnie z państwami sąsiadującymi (Francją i Marokiem), które od dawna w jeszcze większym zakresie zmagają się z zagrożeniami generowanymi przez dżihadyzm. W ostatnich latach współpraca ta budowana jest także na linii Madryt – Lizbona, choć należy podkreślić, że do tej pory Portugalia nie została dotknięta atakiem terrorystycznym. W przeciwieństwie do doświadczonych zamachami Hiszpanii (w Madrycie w 2004 r. i w Barcelonie w 2017 r.), na której terytorium zrealizowano liczne operacje antyterrorystyczne i zatrzymano wielu ekstremistów, w tym osoby związane z PI⁵,

³ Zob. M. Sageman, *Leaderless Jihad. Terror Networks in the Twenty-First Century*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2008, s. 29–31.

⁴ Safe Communities Portugal, *Portuguese Government approves a National Strategy for Combating Terrorism*, <https://www.safecommunitiesportugal.com/portuguese-government-approves-a-national-strategy-for-combating-terrorism/> [dostęp: 30.08.2018].

⁵ W samym tylko 2014 r. hiszpańskie służby antyterrorystyczne i policyjne przeprowadziły dwanaście operacji, w wyniku których zatrzymano 47 osób, głównie pochodzenia marokańskiego. Więcej w: S. Kosmyńska, *Wyzwania dla bezpieczeństwa Hiszpanii ze strony dżihadyzmu w kontekście oddziaływania Państwa Islamskiego*, „Przegląd Narodowościowy – Review of Nationalities” 2016, nr 5, s. 182–183.

skala krystalizacji komórek dżihadystycznych na terenie Portugalii jest znikoma. Uczestnictwo wywodzących się stamtąd bojowników udających się do PI, na przestrzeni ostatnich lat było śladowe (prawdopodobnie jedynie kilka bądź kilkanaście osób), szczególnie jeśli zestawia się je ze znacznie wyższymi liczbami ochotników pochodzących z innych części Europy Zachodniej i Południowej. Przeprowadzonych na terenie Portugalii operacji antyterrorystycznych było nieporównywalnie mniej niż w sąsiednim państwie⁶, jednak stale istniejące ryzyko realizacji przedsięwzięć ofensywnych przez przedstawicieli radykalnego salafizmu sprawia, że w ostatnim czasie zapadły decyzje mające poprawić poziom bezpieczeństwa obu państw. Jak unaoczniała praktyka zamachów terrorystycznych, zrealizowanych w różnych częściach Europy w przeciągu ostatnich kilkunastu lat, ryzyko takich przedsięwzięć płynie nie tylko ze strony zradykalizowanych osób stale mieszkających na danym terytorium, ale także jest generowane przez ekstremistów zmieniających miejsca pobytu, udających się w podróż w celu zrealizowania ataku na obszarze kraju obecnego w narażeniu nurtów „świętej wojny”.

Rozbudowa kontaktów Hiszpanii i Portugalii w zakresie zwalczania terroryzmu sięga pierwszej dekady XXI w. Już po zamachu w Madrycie w 2004 r. zadeklarowano konieczność podjęcia zintegrowanych działań przeciwko walczącemu salafizmowi. Trzeba jednak zaznaczyć, że stosunki obydwu krajów, podyktowane realizacją wspólnych priorytetów w zakresie bezpieczeństwa, obejmowały walkę nie tylko z nurtami uzasadniającymi stosowanie przemocy komponentem religijnym, ale również z organizacjami separatystycznymi. Dotyczyło to działań wymierzonych w baskijską ETA, która od lat 60. XX w. była odpowiedzialna za liczne zamachy na terenie Hiszpanii, w wyniku których śmierć poniosło ponad 800 osób. W 2007 r. ministrowie spraw wewnętrznych obydwu państw, Alfredo Pérez Rubalcaba i Rui Pereira, zawarli porozumienie, którego celem była intensyfikacja wysiłków obu stron w zakresie walki z ETA. Zakładano, że organizacja baskijska, walcząca zbrojnie o niepodległość regionu, starała się rozbudować działalność logistyczną na terenie Portugalii – miało to miejsce szczególnie w latach 2007–2010. W 2010 r. w rejonie przygranicznym w ręce policji trafił samochód wypełniony ładunkami wybuchowymi. Jednocześnie w portugalskiej miejscowości Óbidos znaleziono należący do ETA skład broni i materiałów wybuchowych⁷. Hiszpańska i portugalska policja podjęły też śledztwo przeciwko domniemanej grupie terrorystycznej Resistencia Galega działającej rzekomo od 2005 r. na północnym zachodzie Półwyspu Iberyjskiego (Galicja) i domagającej się odwrócenia tego regionu od Hiszpanii. Grupa składała się z radykalnych działaczy niepodległościowych i ukonstytuowała się prawdopodobnie na terenie Portugalii. U schyłku pierwszej dekady XXI w. policja hiszpańska rozpoczęła szereg śledztw dotyczących detonacji ładunków wybuchowych i ataków koktajlami Mołotowa na

⁶ Przykładów zakończonych zatrzymaniami śledztw jest jak dotąd niewiele. W 2003 r. w wyniku operacji pod kryptonimem „Alfarroba” policja portugalska aresztowała 13 osób; rok później do Holandii deportowano kilku Marokańczyków, podejrzewając ich o powiązania ze środowiskami ekstremistycznymi, F. Aznar Fernández-Montesinos, *Portugal. Cooperación y seguridad*, „Documento Análisis IEEE” 2015, N° 58, s. 6.

⁷ Zob. *ETA mantiene algún tipo de infraestructura en Portugal*, „Diario de Sevilla”, 13.03.2010.

obiekty publiczne i prywatne na terenie Galicji⁸, choć istnienie grupy jako organizacji terrorystycznej bywa podawane w wątpliwość.

Główną przesłankę podjęcia współpracy Hiszpanii i Portugalii w kwestii przeciwdziałania terroryzmowi określa jednak niebezpieczeństwo wynikające z ideologii i praktyki dżihadystycznego salafizmu. Ten najbardziej skrajny spośród nurtów integrystycznych od dawna w największym stopniu definiuje wyzwania o charakterze terrorystycznym i jest konotowany z tą formą przemocy, będąc sprawcą zagrożeń w tak wielu regionach, w tym także w państwach Europy Zachodniej i Południowej. Wyzwania powstałe po 11 września 2001 r. w wyniku działań komórek związanych z siecią Al-Kaidy, bądź utożsamiających się z nią, na przestrzeni ostatnich lat wyrażała w największym zakresie propaganda PI. Krystalizacja samozwańczego kalifatu oraz intensywnie prowadzony przekaz dżihadystyczny w przestrzeni wirtualnej okazały się, jak wiadomo, magnesem radykalizującym nie tylko kandydatów na bojowników w państwach muzułmańskich (np. w regionie Maghrebu), ale również niektórych przedstawicieli młodych pokoleń wyznawców islamu mieszkających w Europie, często już urodzonych na obszarze Starego Kontynentu. U schyłku 2017 r. oceniano, że na terenie Syrii i Iraku w szeregach organizacji dżihadystycznych znajdowało się ponad 30 tys. pochodzących z zagranicy bojowników (tzw. *foreign fighters*), w tym ok. 5 tys. z Europy⁹. Co prawda Hiszpania nie znajdowała się w czołówce państw „eksportujących” kandydatów na żołnierzy świętej wojny, jednak należy pamiętać, że i tam narracja nurtów radykalnych spotyka się z pozytywnym odbiorem¹⁰. Wedle szacunków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w latach 2012–2016 ponad 200 osób wyjechało z Hiszpanii i udało się na Środkowy Wschód, aby związać się z ugrupowaniami walczącego salafizmu – część z nich zginęła w trakcie walk, część powróciła, kreując poważne wyzwania dla bezpieczeństwa. W wymienionym okresie hiszpańska policja rozbiła szereg komórek terrorystycznych i zatrzymała 192 ekstremistów¹¹. W samym tylko 2017 r. w wyniku 52 operacji policyjnych na terenie Hiszpanii zatrzymano 75 osób¹².

Jak wspomniano, w przypadku Portugalii wartości te były o wiele niższe; można domniemywać, że propaganda samozwańczego kalifatu doprowadziła do konwersji bardzo niewiele osób, które wyruszyły na tereny kontrolowane przez tę organizację. Poziom zagrożenia terrorystycznego nie jest tam obecnie wysoki. Portugalia nie jest też – w stopniu podobnym do innych państw regionu – uwzględniona w dyskursie dżihadystycznym, prowadzonym w przestrzeni wirtualnej. Jest to skądinąd dosyć zaskakujące, gdyż znaczne obszary Półwyspu Iberyjskiego są położone na terytorium dawnego *dar-al-islam* i odwołania do minionej świetności muzułmańskiego zwierzchnictwa są często obecne we frazeologii dżihadyzmu

⁸ X. Salgado, *¿Qué es 'Resistencia Galega'?*, "El Mundo. Galicia", 6.12.2011.

⁹ C. García-Calvo, *Las relaciones bilaterales España–Portugal en la lucha contra el terrorismo global y la prevención de la radicalización violenta*, "Análisis del Real Instituto Elcano" 2017, № 98, s. 2.

¹⁰ J.C.K. Daly, *Spain grapples with growing Islamic State threat*, "Terrorism Monitor" 2014, Vol. 12, Issue 22, s. 7–9.

¹¹ C. García-Calvo, *Las relaciones bilaterales...*, *op. cit.*, s. 2.

¹² Zob. United States Department of State, *Country Reports on Terrorism 2017*, September 2018, s. 112, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt_2017.pdf [dostęp: 9.10.2020].

w kontekście piętnującym Hiszpanię jako państwo „niewiernych”, prześladowające w przeszłości i obecnie muzułmanów, okupujące ich dawne ziemie, które należy „odzyskać dla islamu”. W odniesieniu do Portugalii nie można jednak wykluczyć pojawienia się takiej narracji, tym bardziej że w materiałach propagandowych PI kolorem czarnym zaznaczano często obszary mające obejmować w przyszłości kalifat – jest na nich cały Półwysep Iberyjski, nazwany Al-Ándalus. Pomimo rozbitcia tej organizacji zagrożenie terrorystyczne nadal istnieje, a towarzysząca mu ideologia stale inspiruje do przemocy, czego wyrazem są zamachy przeprowadzone jesienią 2020 r. we Francji i w Austrii.

W odpowiedzi na prawdopodobieństwo zaistnienia zagrożeń w Portugalii powołany został specjalny organ, mający za zadanie realizację strategii prewencyjnych – Jednostka Koordynacji Antyterrorystycznej (Unidade De Coordenação Antiterrorismo, UCAT). Jednocześnie władze w Lizbonie zdecydowały się podjąć współpracę międzynarodową w celu minimalizacji ryzyka wyodrębnienia się środowisk salafickich i przeprowadzenia zamachu. Hiszpania jest w tym temacie partnerem odpowiednim nie tylko ze względu na bliskość geograficzną, ale także jej doświadczenia w przeciwdziałaniu tym wyzwaniom.

Problem radykalizacji salafickiej

Porównując Hiszpanię i Portugalię pod kątem charakteru zagrożeń płynących z radykalizacji przedstawicieli środowisk imigracyjnych oraz kolejnych pokoleń muzułmanów urodzonych już na Półwyspie Iberyjskim, należy uwzględnić odmienną doświadczeń związanych z krystalizacją społeczeństw wielokulturowych. Licząca blisko 2 mln społeczność wyznawców islamu w Hiszpanii (ok. 4% ogółu populacji) wywodzi się z Maghrebu, w szczególności z Maroka. Dotyczy to zarówno imigrantów, jak i osób urodzonych już na terenie Półwyspu Iberyjskiego. Trzeba zarazem zaznaczyć, że pojawienie się kolejnych pokoleń postimigranckich to zjawisko, które dopiero od niedawna jest obecne w Hiszpanii, w odróżnieniu od innych państw europejskich, takich jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania. Dodajmy, że to właśnie wśród tych środowisk najwięcej jest przypadków dżihadystycznych konwersji i uwewnętrznienia skrajnego światopoglądu¹³. Tendencję tę ilustruje szereg przykładów biografii ekstremistów salafickich pochodzących z Europy Zachodniej. W Hiszpanii spośród zatrzymanych od 2013 r. dżihadystów,

[...] aż ok. 70 proc. miało hiszpańskie obywatelstwo (w tym średnio ośmiu na dziesięciu było urodzonych już na Półwyspie Iberyjskim). Dla porównania warto dodać, że w latach 1995–2012 wartości te oscyływały w granicach zaledwie 16,6 proc. W odniesieniu do Hiszpanii zaznacza się zarazem coraz wyraźniej tendencja znamienna także dla innych państw Europy Zachodniej i Południowej: coraz niższy

¹³ J.A. Peña Ramos, C. Ortega Villodres, J. Jordán Enamorado, *Percepciones sobre la integración sociopolítica de los inmigrantes de origen musulmán en España: análisis de cuatro estudios de caso en Cartagena, Granada, Madrid y Guipúzcoa*, „Revista Española de Ciencia Política” 2012, N° 29, s. 156–157.

wiek ulegających dżihadystycznej konwersji muzułmanów, choć – co należy zaakcentować – większości wyznawców islamu obce są idee dżihadyzmu¹⁴.

Spośród tej stosunkowo licznej społeczności wywodzą się jednak osoby podatne na przekaz legitymizujący ideę świętej wojny, przekonane o słuszności podjęcia walki zbrojnej przeciwko „niewiernym”, uwzględniającej stosowanie metod terrorystycznych.

Profil społeczności muzułmańskich osiadłych w Portugalii na tym tle jest inny; odmienności tej nie określają tylko wartości liczbowe (ok. 65 tys., a więc jedynie 0,6% populacji mieszkańców kraju), ale także inne aspekty, na które wpływ wywarły uwarunkowania historyczne. Przeważająca część wyznawców islamu w Portugalii wywodzi się z dawnych afrykańskich kolonii tego państwa (Mozambiku, Gwinei Bissau) oraz Indii (Goa). García-Calvo słusznie zauważa, że większość z przybyłych już w latach 70. imigrantów oraz ich rodzin uległa procesowi integracji społecznej przy zachowaniu fundamentów tożsamości definiowanej w znacznym stopniu przez religię¹⁵. Przyczynił się to tego m.in. fakt, że w dużej mierze byli to – w odróżnieniu od przybywających do Hiszpanii imigrantów z Maghrebu – przedstawiciele klas średniej i wyższej, znający język kraju przyjmującego i orientujący się w jego kodach kulturowych, co niewątpliwie sprzyjało integracji. Należy dodać, że napływ wyznawców islamu do Portugalii nie zyskał więc nigdy tak wysokich wskaźników liczbowych jak w przypadku sąsiedniego państwa, a ich wspomniany odmienny profil społeczny, plasujący przybyszów na wyższym poziomie drabiny stratyfikacyjnej, niewątpliwie nie pozostał bez wpływu na proces ich integracji i zakotwiczenia w społeczeństwie przyjmującym.

W przeciwieństwie do wielu innych państw europejskich poziom uprzedzeń względem muzułmanów w Portugalii nie jest wysoki (w samej tylko Hiszpanii w 2017 r. odnotowano aż 546 różnego rodzaju ataków na wyznawców tej religii¹⁶), choć zdarzają się przykłady przemocy werbalnej wobec osób wyznających islam czy przypadki napaści na obiekty należące do tych społeczności (np. akt wandalizmu wymierzony w lutym 2017 r. w Meczet Centralny w Lizbonie). Ali Murat Yel i inni eksperci przestrzegają jednak przed bagatelizowaniem ryzyka eskalacji islamofobii w Portugalii, której pretekstem bywają hasła powstrzymywania „muzułmańskiego zagrożenia”¹⁷. Warto mieć na uwadze, że islamofobia może być postrzegana zarówno w sferze dyskursywnej, jak też jako kategoria społeczna. Obejmuje ona

[...] mechanizm wykluczania, pogardzania i krzywdzenia konkretnych ludzi, którym zdarzyło się być muzułmanami, lub za takich są uważani [...]. [Jest też – przyp. S.K.] systemem znaczeń, które konstituowane są poprzez mechanizmy wytwarzania

¹⁴ S. Kosmyńska, *Zapobieganie radykalizacji społeczności muzułmańskich jako element strategii antyterrorystycznej władz Hiszpanii*, [w:] *Międzynarodowe oblicza terroryzmu. Ujęcie interdyscyplinarne*, red. T. Domański, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017, s. 156.

¹⁵ C. García-Calvo, *Las relaciones bilaterales...*, *op. cit.*, s. 4.

¹⁶ E. Bayrakli, F. Hafez, *The State of Islamophobia in Europe*, [w:] *European Islamophobia Report 2017*, eds. *idem*, Foundation for Political, Economic and Social Research, Istanbul 2018, s. 31, http://www.islamophobiaeurope.com/wp-content/uploads/2018/07/EIR_2017.pdf [dostęp: 9.10.2020].

¹⁷ A.M. Yel, *Islamophobia in Portugal. National Report 2017*, [w:] *European Islamophobia...*, *op. cit.*, s. 486 i 489.

muzułmańskiego Obcego i które są czymś w rodzaju symptomu opisującego, z jednej strony, kondycję wyrażonego bytu, jakim jest Europa, z drugiej – także kondycję składających się na nią społeczeństw i narodów¹⁸.

Prowadząca do odrzucenia i dyskryminacji muzułmanów islamofobia, której sprzyja stereotypowe postrzeganie wyznawców tej religii oraz ich stygmatyzacja, może przyczyniać się do aktywizowania nurtów i postaw skrajnych, niechętnych wartościom europejskim oraz procesom integracji.

Dotychczas wśród muzułmańskich środowisk imigranckich w Portugalii nie stwierdzono wzmożonej aktywności nurtów fundamentalistycznych, które wyrażałyby afirmację terroryzmu jako metody walki w imię religii¹⁹. Służy to do wyjaśniania długo utrzymującej się w tym kraju nieobecność kompleksowych programów zapobiegania radykalizacji, skierowanych do ludzi młodych²⁰. Choć skrajny światopogląd wśród wyznawców islamu mieszkających w Portugalii jest incydentalny, władze wydają się być obecnie świadome potrzeby wypracowania instrumentów prewencyjnych, służących zapobieganiu pojawienia się tego typu postaw. Przykładowo: w 2017 r. opracowany został projekt „Walka z radykalizacją”, skierowany do osadzonych w zakładach penitencjarnych więźniów. Obejmuje on program szkoleń dla funkcjonariuszy policji i służb więziennych (w tym także psychologów) i ma na celu uwrażliwienie ich na symptomy radykalizacji. Odpowiednie zalecenia skierowane zostały także do pracowników oświaty. Świadomość potrzeby wypracowania odpowiednich, kompleksowych mechanizmów prewencyjnych, polegających na niwelowaniu stopnia podatności na oddziaływanie dyskursu dżihadystycznego, sprawiła, że Hiszpania i od niedawna także Portugalia realizują zadania mające na celu ograniczenie ryzyka radykalizacji wśród społeczności muzułmańskich, zwłaszcza młodych pokoleń, co spleta się z kierunkami strategii przyjętej w tym zakresie także przez inne państwa UE²¹. W Hiszpanii wielopłaszczyznową, integrującą wysiłki wielu instytucji i organów inicjatywą, stało się w tym zakresie opracowanie i wdrożenie 30 stycznia 2015 r. Narodowego Planu Strategicznego Walki z Radykalizacją (Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta, PEN-LCRV)²². W lutym tego samego roku Portugalia przyjęła regulacje, będące odzwierciedleniem wprowadzonej w 2005 r. strategii UE dotyczącej walki

¹⁸ M. Bobako, *Islamofobia jako technologia władzy. Studium z antropologii politycznej*, Universitas, Kraków 2017, s. 41.

¹⁹ Zob. V. Martins, *Portugal and transnational terrorism challenges: externalisation of internal security through europeanisation?*, s. 9, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_12674.pdf [dostęp: 19.08.2018].

²⁰ A. Delater, *Radicalization in Portugal: a brief reflection*, Youth Empowerment and Innovation Project, Grant Agreement No. 2016-2927/9, <https://yeip.org/2018/01/16/radicalization-in-portugal-a-brief-reflection> [dostęp: 9.10.2020].

²¹ Zob. D. Bigo, L. Bonelli, E.-P. Guittet, F. Ragazzi, *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*, European Parliament, Brussels 2014. Por. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning terrorist recruitment - Addressing the factors contributing to violent radicalisation*, COM(2005) 313 final, Brussels, 21.09.2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005DC0313> [dostęp: 10.09.2020].

²² Więcej w: S. Kosmyńka, *Zapobieganie radykalizacji społeczności...*, *op. cit.*, s. 171–178.

z terroryzmem, bazującej na czterech filarach: zapobieganiu, ochronie, ściganiu i reagowaniu²³. Jak zaznaczono, szczególne znaczenie ma pierwszy element, polegający na niedopuszczeniu do internalizacji światopoglądu opierającego się na ideologii konfrontacji w myśl wykrzywionych prawideł wiary. Służy temu monitoring muźłańskich instytucji kulturalnych i ośrodków religijnych oraz, w możliwym zakresie, treści obecnych w przestrzeni wirtualnej.

Wspólne inicjatywy na rzecz bezpieczeństwa

Na przestrzeni lat, w wyniku licznych spotkań dwustronnych, zadeklarowano realizację wspólnych inicjatyw służących poprawie poziomu bezpieczeństwa obydwu krajów oraz wypracowanie instrumentów zapewniających bardziej efektywną walkę z terroryzmem. W lutym 2010 r. podpisano Memorandum do porozumienia o współpracy policyjnej oraz w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Zakładało ono koordynację pracy służb hiszpańskich i portugalskich, wymianę informacji, przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym oraz walkę z przestępczością zorganizowaną. Przykładowo: w ramach wymierzonego w przemyt haszyszu tzw. planu TELOS Hiszpania wraz z Francją, Marokiem i Portugalią przeprowadziła szereg operacji skierowanych przeciwko handlarzom tej substancji psychoaktywnej, w wyniku których w ciągu trzech lat, do 2017 r., udało się przechwycić ponad 85 ton narkotyku i aresztować na obszarze wspomnianych państw blisko 2600 osób²⁴. W lutym 2017 r. w rezultacie spotkania zorganizowanego w Sewilli, ministrowie spraw wewnętrznych obydwu państw, Juan Ignacio Zoido oraz Constança Urbano de Sousa, zaakcentowali potrzebę pogłębienia współpracy jednostek policji i sił szybkiego reagowania w sytuacji potencjalnie istniejącego ryzyka przeprowadzenia zamachu.

Deklarowanym przez obydwie strony elementem partnerstwa jest także płaszczyzna wojskowa. Jedną z ważnych przesłanek jej zacieśnienia są uwarunkowania strategiczne Półwyspu Iberyjskiego, na które rzutują następstwa arabskiej wiosny w regionie Maghrebu i destabilizacja niektórych jego obszarów (np. Libii). Z tej m.in. perspektywy ważna dla Madrytu i Lizbony okazała się partycypacja w tzw. Inicjatywie 5+5²⁵. Jej celem było podjęcie wysiłków na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zachodniej części basenu Morza Śródziemnego. W skład grupy weszło po pięć państw z Europy (Hiszpania, Portugalia, Francja, Włochy, Malta) i regionu Maghrebu (Maroko, Tunezja, Algieria, Libia, Mauretania). Kiedy w 2014 r. Hiszpania objęła przewodnictwo w tej grupie, zintensyfikowano działania w celu wypracowania efektywniejszego systemu zarządzania kryzysowego w regionie oraz wymiany doświadczeń państw członkowskich²⁶.

²³ C. García-Calvo, *Las relaciones bilaterales...*, op. cit., s. 6.

²⁴ *Portugal y España acuerdan reforzar la lucha contra el yihadismo*, eldiario.es, 13.02.2017, https://www.eldiario.es/politica/portugal-espana-acuerdan-reforzar-yihadismo_1_3586317.html [dostęp: 9.10.2020].

²⁵ Zob. F. Arteaga, *España y Portugal: oportunidades para la cooperación*, "Análisis del Real Instituto Elcano" 2017, № 91, s. 3.

²⁶ F. Aznar Fernández-Montesinos, op. cit., s. 17.

W czerwcu 2015 r. Hiszpania i Portugalia kompleksowo określiły z kolei płaszczyznę współpracy wojskowej, co obejmowało regularne spotkania przedstawicieli sił zbrojnych i resortów obrony. Porozumienie to doprecyzowało regulacje prawne będące podstawą tej współpracy oraz przewidywało możliwość przeprowadzania manewrów i szkoleń wojskowych, realizacji wspólnych misji pokojowych, akcji humanitarnych itp. Ważnym forum hiszpańsko-portugalskiej kooperacji w tym zakresie są cykliczne spotkania poświęcone współdziałaniu poszczególnych rodzajów sił zbrojnych obu państw (np. w listopadzie 2015 r., w maju 2017 r.) oraz Hiszpańsko-Portugalska Rada Obrony i Bezpieczeństwa (Consejo Hispano-Luso de Seguridad y Defensa, CHLSD). W skład obu ciał wchodzi przedstawiciele resortów obrony i sił zbrojnych oraz grono doradców i ekspertów. W ramach NATO w listopadzie 2015 r. Hiszpania, Portugalia i Włochy wzięły udział we wspólnych manewrach wojskowych „Trident Juncture 2015”. W ćwiczeniach uczestniczyło ponad 3 tys. portugalskich żołnierzy²⁷. W maju 2017 r., podczas szóstego szczytu CHLSD w portugalskiej Villa Real, zadeklarowano gotowość realizacji zadań przewidzianych z tytułu obecności obu państw w NATO, jak również wspólnego udziału w zagranicznych misjach pokojowych, koordynacji działań w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych itp. Hiszpańska minister obrony María Dolores de Cospedal potwierdziła wsparcie logistyczne Madrytu dla jednostki portugalskiej, prowadzącej z ramienia OZN misję w Republice Środkowoafrykańskiej, oraz udział Hiszpanii w koalicji walczącej z PI – w 2014 r. zdecydowano o skierowaniu do Iraku kontyngentu składającego się z ok. 300 hiszpańskich wojskowych w celu realizacji zadań szkoleniowych dla irackiej armii²⁸. W skład rozpoczętej w maju 2015 r. operacji jednostki hiszpańskiej weszło 32 portugalskich wojskowych.

W grudniu 2014 r. ministrowie obrony Hiszpanii, Portugalii oraz pozostałych państw regionu podpisali deklarację implementacji wspólnych wysiłków na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zachodniej części basenu Morza Śródziemnego. Plan ten obejmował wparcie wojskowe dla państw afrykańskich, wzrost nakładów na monitoring obszarów morskich i przybrzeżnych oraz walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Warto dodać, że jednostki portugalskie uczestniczyły w kilku misjach pokojowych UE na terenie Afryki, m.in. w 2006 r. w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR-RD Congo) czy w 2008 r. w Czadzie (EUFOR Tchad/RCA)²⁹. Należy podkreślić, że Hiszpanii i Portugalii przypada ważna rola w ramach NATO z perspektywy ochrony tzw. flanki południowej, którą w największym zakresie dotyczy kryzys migracyjny i niebezpieczeństwo infiltracji dżihadystycznej. Na przestrzeni ostatnich lat państwa te zawarły kilka porozumień w sprawie bezpieczeństwa

²⁷ *Ibidem*, s. 8 i 14.

²⁸ C. García-Calvo, *Los españoles ante el Estado Islámico y la coalición internacional contra el yihadismo*, „Terrorismo Global”, 13.10.2014, s. 1.

²⁹ Więcej w: H. de Melo Palma, *European by Force and by Will: Portugal and the European Security and Defence Policy*, „EU Diplomacy Papers” 2009, No. 7, s. 14–15. Por. B. Górka-Winter, *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR RD Congo)*, „Biuletyn PISM” 2006, nr 44 (384); E.J. Jaremczuk, *Operacja wojskowa EUFOR-RD Congo*, [w:] *Operacje wojskowe Unii Europejskiej w Afryce*, red. B. Przybylska-Manszer, Wydawnictwo Naukowe WNPiD Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2014, s. 211–244; M. Zobeniak, *Operacja wojskowa EUFOR Tchad/RCA*, [w:] *Operacje wojskowe...*, *op. cit.*, s. 245–256.

w ramach partnerstwa sił zbrojnych. W styczniu 2010 r. oraz lutym 2013 r. zostały podpisane porozumienia o współpracy marynarki wojennej obu krajów. Regulacje te wychodziły naprzeciw zaleceniom określonym w przyjętej w czerwcu 2014 r. przez Radę Europejską Strategii Bezpieczeństwa Morskiego, której celem była m.in. ochrona interesów UE oraz opracowanie spójnych mechanizmów reagowania na zagrożenia w tej przestrzeni.

W kontekście – tak istotnej z perspektywy szeroko rozumianego bezpieczeństwa – rozbudowy kooperacji wojskowej sytuuje się wiele zadań, których realizacja może dodatkowo wpłynąć na jej zacieśnienie. Wśród nich wyróżnić można modernizację i restrukturyzację armii, obejmującą wyposażenie jej w nowoczesny sprzęt i systemy dowodzenia, opracowanie strategii w zakresie cyberbezpieczeństwa itp., jak również wygospodarowanie dodatkowych środków na przygotowanie wojskowych do realizacji misji zagranicznych. Ekspertki oceniają, że warto byłoby w tym zakresie – z uwagi na przesłanki strategiczne, a zarazem brak przeszkód logistycznych i politycznych – pogłębić współdziałanie i powołać wspólną hiszpańsko-portugalską jednostkę, przeznaczoną do prowadzenia operacji poza granicami Półwyspu Iberyjskiego³⁰.

Wymieniając najważniejsze obszary partnerstwa hiszpańsko-portugalskiego w zakresie przeciwdziałania ekstremizmowi salafickiemu, należy pamiętać o aktywności tych państw w obrębie Unii Europejskiej. Przejawia się ona m.in. w stałym uczestnictwie ich przedstawicieli w pracach wielu organów i gremiów UE powołanych w celu usprawnienia strategii bezpieczeństwa krajów członkowskich, np. Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI) czy Grupy Roboczej ds. Prawa Karnego Materialnego (DROIPEN)³¹. Ważnym forum działań jest także wymiana informacji o potencjalnych zagrożeniach w ramach Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (EUROPOL) oraz – od 2016 r. – Europejskiego Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu (ECTC).

W wymiarze dwustronnym omawiana płaszczyzna współpracy hiszpańsko-portugalskiej obejmuje kontakty instytucji odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa na poziomie informacyjnym i wywiadowczym. Organem odpowiedzialnym za walkę z terroryzmem jest działająca pod auspicjami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych portugalska policja śledcza. W ramach współpracy realizowane są też zadania z partnerami zagranicznymi, m.in. ze służbami policyjnymi i antyterrorystycznymi Hiszpanii, głównie w zakresie gromadzenia wiedzy i możliwie szybkiej identyfikacji zagrożeń³². W maju 2017 r. na spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych obydwu krajów strona hiszpańska, reprezentowana przez ministra Juana Ignacio Zoido, zaakcentowała potrzebę zacieśnienia kontaktów pomiędzy Centrum Wywiadowczym ds. Zwalczania Terroryzmu i Przystępczości Zorganizowanej (Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado, CITCO) oraz jego portugalskim odpowiednikiem – UCAT³³. Inicjatywa była podyktowana koniecznością zapewnienia

³⁰ F. Arteaga, *op. cit.*, s. 6.

³¹ L. M. Sánchez-Gil, *El terrorismo y el crimen organizado en las estrategias de seguridad nacional españolas*, „Documento de Opinión IEEEE” 2019, № 105, s. 10–11.

³² C. García-Calvo, *Las relaciones bilaterales...*, *op. cit.*, s. 5.

³³ Zoido propone en Portugal que el CITCO y la UCAT colaboren para hacer frente a la amenaza de yihadistas retornados, Europa Press, 29.05.2017, <http://www.europapress.es/nacional/>

wielopłaszczyznowego instrumentarium prewencyjnego w obliczu ryzyka przedostania się byłych bojowników PI na terytorium Półwyspu Iberyjskiego. Bezpośrednim efektem tego spotkania była decyzja o usprawnieniu funkcjonowania powołanego w sierpniu 2008 r. Centrum Współpracy Policyjnej i Celnej (Centro de Coordinación Policial y Aduanero, CCPA). Zadeklarowano realizację przedsięwzięć służących zacieśnianiu współpracy w kierunku powstrzymywania nielegalnej imigracji, przestępstw transgranicznych i wzmocnienia monitoringu granic lądowych i morskich. W tym kontekście warto wymienić projekty CLOSEYE (realizowany przez służby obu państw monitoring przestrzeni morskiej) oraz SEAHORSE (przeciwdziałanie, wraz z pozostałymi państwami basenu Morza Śródziemnego, nielegalnej imigracji). Należy zaznaczyć, że inicjatywy te stanowią istotny element rozbudowy Europejskiego Systemu Nadzorowania Granic (EUROSUR), powołanego decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady UE w październiku 2013 r. W tym też kontekście premierzy Hiszpanii i Portugalii, Mariano Rajoy i António Costa, podkreślili w 2017 r. wagę pogłębiania partnerstwa obydwu krajów w wymiarze współpracy transgranicznej (dodajmy, że granica hiszpańsko-portugalska liczy aż 1214 km) i wspólnego monitoringu obszarów lądowych i morskich.

Po atakach terrorystycznych przeprowadzonych we Francji i w Austrii jesienią 2020 r., na terenie Hiszpanii, a szczególnie w Katalonii, postawiono w stan gotowości jednostki prewencyjne. Z danych wywiadowczych policji wynikało, że to właśnie ten region, będący od dawna obszarem szczególnie aktywnej działalności środowisk salafickich, może stać się celem zamachu. Jednocześnie strona hiszpańska zintensyfikowała wymianę informacji, usprawniającą koordynację działań służb i organów ścigania z partnerami zagranicznymi, m.in. z państwami sąsiedzkimi – Francją, Marokiem i Portugalią. W ostatnim czasie kontakty Madrytu i Lizbony w tym zakresie obejmują przede wszystkim rozbudowę wspomnianych instrumentów współpracy przygranicznej oraz usprawnienie przepływu informacji o zagrożeniach terrorystycznych. Realizacji m.in. tych zadań było poświęcone spotkanie w lipcu 2019 r. ministrów spraw wewnętrznych obu państw, Fernando Grande-Marlaski i Eduardo Cabrita, podczas którego uzgodniono koordynację zintegrowanych systemów kontroli (hiszpańskiego SIVE – Sistema Integral de Vigilancia Exterior i portugalskiego SIVICC – Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controllo). Wydaje się zatem, że wspólne inicjatywy hiszpańsko-portugalskie w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną będą nadal podejmowane i poszerzane o nowe instrumenty.

Podsumowanie

Reasumując, należy zaznaczyć, że współpraca hiszpańsko-portugalska w zakresie walki z terroryzmem obejmuje najważniejsze płaszczyzny, które są priorytetowe z perspektywy wyzwań dla bezpieczeństwa obydwu krajów i niwelowania zagrożeń asymetrycznych. Analiza kształtu budowanych stosunków w tym zakresie pozwala na wyodrębnienie następujących wniosków:

noticia-zoido-propone-portugal-citco-ucac-colaboren-hacer-frente-amenazada-yihadistas-retornados-20170529173741.html [dostęp: 16.08.2018].

- współpraca międzynarodowa stanowi istotny element hiszpańskiej strategii zapobiegania terroryzmowi, co podyktowane jest transnarodowym charakterem tego zjawiska;
- Portugalia dopiero od niedawna podejmuje wysiłki prewencyjne, na które rzuca potencjalne prawdopodobieństwo pojawienia się zagrożeń terrorystycznych w tym państwie;
- partnerstwo obydwu państw obejmuje współpracę polityczną oraz operacyjną na płaszczyznach policyjnej, militarnej oraz w ramach sił szybkiego reagowania;
- władze Portugalii deklarują świadomość wdrażania i rozwijania programów zapobiegania radykalizacji jako kluczowego elementu strategii zwalczania ekstremizmu, w konstruowaniu której niezwykle cenne są doświadczenia Hiszpanii.

Pomimo asymetryczności zagrożeń dotyczących te państwa oraz ich odmiennego potencjału, budowane na przestrzeni ostatnich lat partnerstwo jest widoczne w szeregu poczynań rządowych, tak istotnych w kontekście omawianych wyzwań. Obejmują one: koordynację działań wywiadowczych, współpracę na szczeblu ministerstw Spraw Wewnętrznych i Obrony, inicjatywy podejmowane w kierunku walki z pozostającą często w symbiozie z terroryzmem przestępczością zorganizowaną oraz monitoring granic. Partnerstwo to wyraża zarazem partycypacja w inicjatywach wielostronnych zarówno regionalnych, jak i międzynarodowych, wynikających z przynależności obu państw do organizacji międzynarodowych i zobowiązań sojuszniczych. Z punktu widzenia Hiszpanii, państwa borykającego się od lat z ekstremizmem dżihadystycznym, stosunki z sąsiadami – Portugalią, Francją i Marokiem – są niezwykle ważnym elementem budowania strategii antyterrorystycznej. Dla Lizbony z kolei współpraca z Madrytem jest szczególnie wartościowa z perspektywy budowy własnej polityki bezpieczeństwa nie tylko w kontekście ewentualności pojawienia się zagrożeń wewnętrznych, ale i wyzwań regionalnych.

Bibliografia

- Arteaga F., *España y Portugal: oportunidades para la cooperación*, "Análisis del Real Instituto Elcano" 2017, № 91.
- Aznar Fernández-Montesinos F., *Portugal. Cooperación y seguridad*, „Documento Análisis IEEF” 2015, № 58.
- Bayrakli E., Hafez F., *The State of Islamophobia in Europe*, [w:] *European Islamophobia Report 2017*, eds. E. Bayrakli, F. Hafez, Foundation for Political, Economic and Social Research, Istanbul 2018, http://www.islamophobiaeurope.com/wp-content/uploads/2018/07/EIR_2017.pdf [dostęp: 9.10.2020].
- Bigo D., Bonelli L., Guittet E.-P., Ragazzi F., *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*, European Parliament, Brussels 2014.
- Bobako M., *Islamofobia jako technologia władzy. Studium z antropologii politycznej*, Universitas, Kraków 2017.
- Bolechów B., *Polityka antyterrorystyczna w świetle badań nad terroryzmem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.
- Daly J.C.K., *Spain grapples with growing Islamic State threat*, „Terrorism Monitor” 2014, Vol. 12, Issue 22.

- Delater A., *Radicalization in Portugal: a brief reflection*, Youth Empowerment and Innovation Project, Grant Agreement No. 2016-2927/9. <https://yeip.org/2018/01/16/radicalization-in-portugal-a-brief-reflection> [dostęp: 9.10.2020].
- ETA mantiene algún tipo de infraestructura en Portugal, „Diario de Sevilla”, 13.03.2010.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning terrorist recruitment - Addressing the factors contributing to violent radicalisation*, COM(2005) 313 final, Brussels, 21.09.2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005DC0313> [dostęp: 10.09.2020].
- García-Calvo C., *Las relaciones bilaterales España–Portugal en la lucha contra el terrorismo global y la prevención de la radicalización violenta*, “Análisis del Real Instituto Elcano” 2017, N° 98.
- García-Calvo C., *Los españoles ante el Estado Islámico y la coalición internacional contra el yihadismo*, “Terrorismo Global”, 13.10.2014.
- Górka-Winter B., *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR RD Congo)*, „Biuletyn PISM” 2006, nr 44 (384).
- Jaremczuk E.J., *Operacja wojskowa EUFOR-RD Congo*, [w:] *Operacje wojskowe Unii Europejskiej w Afryce*, red. B. Przybylska-Manszer, Wydawnictwo Naukowe WNPiD Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2014.
- Jordán J., *El terrorismo yihadista en España. Evolución después del 11-M*, “Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano” 2009, N° 7
- Kosmyńka S., *Wyzwania dla bezpieczeństwa Hiszpanii ze strony dżihadyzmu w kontekście oddziaływania Państwa Islamskiego*, „Przegląd Narodowościowy – Review of Nationalities” 2016, nr 5.
- Kosmyńka S., *Zapobieganie radykalizacji społeczności muzułmańskich jako element strategii antyterrorystycznej władz Hiszpanii*, [w:] *Międzynarodowe oblicza terroryzmu. Ujęcie interdyscyplinarne*, red. T. Domański, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017.
- Martins V., *Portugal and transnational terrorism challenges: externalisation of internal security through europeanisation?*, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_12674.pdf [dostęp: 19.08.2018].
- Melo Palma H. de, *European by Force and by Will: Portugal and the European Security and Defence Policy*, „EU Diplomacy Papers” 2009, No. 7.
- Peña Ramos J.A., Ortega Villodres C., Jordán Enamorado J., *Percepciones sobre la integración sociopolítica de los inmigrantes de origen musulmán en España: análisis de cuatro estudios de caso en Cartagena, Granada, Madrid y Guipúzcoa*, „Revista Española de Ciencia Política” 2012, N° 29.
- Portugal y España acuerdan reforzar la lucha contra el yihadismo*, eldiario.es, 13.02.2017, https://www.eldiario.es/politica/portugal-espana-acuerdan-reforzar-yihadismo_1_3586317.html [dostęp: 9.10.2020].
- Safe Communities Portugal, *Portuguese Government approves a National Strategy for Combatting Terrorism*, <https://www.safecommunitiesportugal.com/portuguese-government-approves-a-national-strategy-for-combatting-terrorism/> [dostęp: 30.08.2018].
- Sageman M., *Leaderless Jihad. Terror Networks in the Twenty-First Century*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2008.
- Salagado X., *¿Qué es ‘Resistência Galega’?*, “El Mundo. Galicia”, 6.12.2011.

- Sánchez-Gil L.M., *El terrorismo y el crimen organizado en las estrategias de seguridad nacional españolas*, „Documento de Opinión IEEE” 2019, № 105.
- Terrorismo sin fronteras. Actores y respuestas en un mundo global*, Coord. J. Jordán, P. Pozo, M.G. Guindo, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona 2010.
- United States Department of State, *Country Reports on Terrorism 2017*, September 2018, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt_2017.pdf [dostęp: 9.10.2020].
- Yel A., *Islamophobia in Portugal. National Report 2017*, [w:] *European Islamophobia Report 2017*, eds. E. Bayrakli, F. Hafez, Foundation for Political, Economic and Social Research, Istanbul 2018.
- Zobeniak M., *Operacja wojskowa EUFPR Tchad/RCA*, [w:] *Operacje wojskowe Unii Europejskiej w Afryce*, red. B. Przybylska-Manszer, Wydawnictwo Naukowe WNPiD Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2014.
- Zoido propone en Portugal que el CITCO y la UCAT colaboren para hacer frente a la amenaza de yihadistas retornados, Europa Press, 29.05.2017, <http://www.europapress.es/nacional/noticia-zoido-propone-portugal-citco-ucac-colaboren-hacer-frente-amenazada-yihadistas-retornados-20170529173741.html> [dostęp: 16.08.2018].

Partnerstwo hiszpańsko-portugalskie w zakresie walki z terroryzmem

Streszczenie

Zintegrowana strategia antyterrorystyczna na szczeblu międzynarodowym stanowi jeden z ważnych czynników ograniczających ryzyko przeprowadzenia zamachu. Artykuł ukazuje najważniejsze płaszczyzny współpracy hiszpańsko-portugalskiej służącej zapobieganiu zagrożeniom wynikającym ze strony terroryzmu dżihadystycznego na Półwyspie Iberyjskim. Akcentując odmiennosc doświadczeń obu państw w zakresie zmagania z tym ekstremizmem, analiza prezentuje przesłanki i główne wymiary tego partnerstwa w kontekście istniejących wyzwań dla bezpieczeństwa. Artykuł przedstawia inicjatywy polityczne oraz kształt współpracy policyjnej i wojskowej Hiszpanii i Portugalii rozwijanej na przestrzeni ostatnich lat. Podkreśla komplementarność i wielopłaszczyznowość działań podejmowanych zarówno w sferze stosunków dwustronnych, jak i na arenie międzynarodowej w celu neutralizacji zagrożeń terrorystycznych.

Słowa kluczowe: Hiszpania, Portugalia, antyterroryzm, bezpieczeństwo, współpraca, dżihadyzm

Spanish-Portuguese counter-terrorism cooperation

Abstract

The integrated international counter-terrorism strategy is one of the essential factors that help to reduce the threats posed to security. This paper looks at the main dimensions of the Spanish-Portuguese cooperation in the field of challenges caused by the jihadi extremism in the Iberian Peninsula. Placing special emphasis on the different experiences of both countries of confronting terrorism, the paper discusses the key aspects of this partnership in the context of the actual security-related question(s). It also refers to selected political initiatives, analyses the crucial factors that lie behind the

police and military collaboration of Spain and Portugal, and proves the complementary and multidimensional face of the counter-terrorism policy adopted by the two countries with regard to both their mutual relations, and on the international arena.

Key words: Spain, Portugal, counter-terrorism, security, cooperation, jihadism

Die spanisch-portugiesische Partnerschaft auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung *Zusammenfassung*

Integrierte Terrorismusbekämpfung auf der internationalen Ebene ist einer der wichtigen Faktoren, der das Risiko für die erfolgreiche Durchführung eines gezielten Angriffs einschränken. Der Artikel zeigt die wichtigsten Ebenen der spanisch-portugiesischen Zusammenarbeit, die der Prävention dem Dschihad-Terrorismus auf der Iberischen Halbinsel dient. Die Analyse betont die Unterschiedlichkeit der Erfahrungen beider Staaten beim Kampf gegen diesen Extremismus und stellt die Voraussetzungen und Hauptdimensionen dieser Partnerschaft im Sinne der bestehenden Herausforderungen für die Sicherheit dar. Der Artikel stellt die politischen Initiativen und die Form der in den letzten Jahren entwickelten polizeilichen und militärischen Zusammenarbeit von Spanien und Portugal dar. Es wird die gegenseitige Ergänzung und die Vielfalt der vorgenommenen Maßnahmen betont, sowohl im Hinblick auf die bilateralen Beziehungen, als auch auf der internationalen Bühne, mit dem Ziel der Neutralisierung der terroristischen Bedrohungen.

Schlüsselwörter: Spanien, Portugal, Terrorismusbekämpfung, Sicherheit, Zusammenarbeit, Dschihadismus

Испано-португальское партнерство в борьбе с терроризмом *Резюме*

Комплексная, антитеррористическая стратегия на международном уровне является одним из важных факторов, снижающих риск совершения терактов. В статье освещены основные направления испано-португальского сотрудничества по предотвращению угроз джихадистского терроризма на Пиренейском полуострове. Подчеркивая различный опыт рассматриваемых государств в борьбе с этим экстремизмом, в анализе представлены предпосылки и основные аспекты между-государственного партнерства в контексте существующих проблем безопасности. В статье рассмотрены политические инициативы и формы полицейского и военного сотрудничества между Испанией и Португалией, развивающегося в последние годы. Подчеркнуто взаимодополняемость и многогранность действий, предпринимаемых как в сфере двусторонних отношений, так и на международной арене с целью нейтрализации террористических угроз.

Ключевые слова: Испания, Португалия, антитерроризм, безопасность, сотрудничество, джихадизм



Aleksandra Jargiełło

mgr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0002-3776-4050

Strategia „królewskiego kręgå” jako przykład zwalczania przestępczości narkotykowej w Meksyku

Wprowadzenie

Grupy przestępczości zorganizowanej zajmujące się narkobiznesem, w swoim działaniu kierują się przede wszystkim interesem ekonomicznym, dla osiągnięcia którego stosują przemoc, stanowiącą wyzwanie dla bezpieczeństwa i stabilności państw. Przykładem kraju, który najlepiej to obrazuje jest Meksyk.

Celem artykułu jest omówienie istoty jednej z głównych metod stosowanych przez rząd meksykański w walce z liderami ugrupowań przestępczości narkotykowej, określanej w literaturze anglojęzycznej jako *kingpin strategy*. Na użytek analizy została przyjęta nazwa polskojęzyczna, tłumaczona jako strategia „królewskiego kręgå”. Jej zastosowanie znajduje uzasadnienie w etymologii wyrażenia *kingpin* oraz w istocie samej strategii, co zostanie wyjaśnione w dalszej części artykułu. Niniejsza analiza skupi się przede wszystkim na przedstawieniu sposobu, w jaki strategia ta została wdrożona przez administrację Felipe Calderona (2006–2012) i Enrique Peña Nieto (2012–2018) oraz jakie przyniosła efekty. Należy podkreślić, że celem pracy nie jest analiza zastosowania strategii na poziomie operacyjnym, lecz zaprezentowanie jej skutków i udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób wpłynęła ona na poziom bezpieczeństwa w Meksyku. W tym celu zostały przyjęte dwie tezy badawcze: po pierwsze, zastosowanie strategii królewskiego kręgå przyczyniło się do wzrostu przemocy w państwie, po drugie – doprowadziło do istotnych zmian w środowisku przestępczym.

Głównymi metodami wykorzystanymi w artykule są analiza historyczna, dzięki której została opisana geneza strategii królewskiego kręglu oraz sposób wdrożenia jej przez wspomniane administracje rządowe Meksyku, a także metoda porównawcza. Natomiast metoda czynnikowa została wykorzystana do opisu zmiennych objaśniających, które wpłynęły na zmienną objaśnianą, czyli przemoc. Rozważania zostały oparte na różnorodnej bazie źródłowej, którą stanowią raporty, programy bezpieczeństwa oraz literatura przedmiotu.

Analizę należy rozpocząć od wyjaśnienia kluczowych dla prowadzonego wywodu kategorii analitycznych, szczególną uwagę poświęcając pojęciu przestępczości narkotykowej. Można ją definiować jako pewien rodzaj przestępczości zorganizowanej, opartej na zakazanych w świetle prawa międzynarodowego lub wewnętrznego państw rozmaitych oraz prowadzonych trwale działaniach podmiotów pozapaństwowych w zakresie produkcji, handlu i dystrybucji substancji psychoaktywnych. Organizacje, które są jej podmiotami, posiadają ustaloną strukturę wewnętrzną i są motywowane chęcią korzyści materialnych, a przy realizacji swoich zamierzeń stosują przemoc fizyczną oraz pewne formy nielegalnej presji¹.

Inną, popularną nazwą służącą do opisania zorganizowanych syndykatów przestępczych zajmujących się narkobiznesem jest kartel narkotykowy. Niektórzy sugerują, że powinno się unikać stosowania tego terminu, ponieważ w ekonomii odnosi się on do „[...] formalnych porozumień między stowarzyszeniami biznesowymi lub firmami w celu kontrolowania produkcji, ustalania cen, ograniczania konkurencji i/lub segmentów rynku (według rodzaju produktu, klientów lub terytorium)”², przy czym chodzi głównie o zmwę cenową. Współczesne grupy przestępczości zorganizowanej zajmujące się narkobiznesem rzadko ustalają ceny³, a ich wysiłki częściej zmierzają do ograniczenia konkurencji oraz ustanowienia ochrony kontroli terytorialnej poszczególnych rynków. Pomimo tego wyrażenie kartele narkotykowe jest często stosowane zarówno w dyskursie medialnym, jak i politycznym. Dlatego na potrzeby artykułu przestępczość narkotykowa została przyjęta jako główna kategoria analityczna, a wyrażenia takie jak: grupy przestępczości zorganizowanej, grupy przestępczości narkotykowej, organizacje przestępcze i kartele narkotykowe w niniejszej analizie będą używane zamiennie.

¹ Definicja własna na podstawie: M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru atlantyckiego*, PISM, Warszawa 2007, s. 201.

² L. Astorga, D.A. Shirk, *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Policy Strategies in the U.S.–Mexican Context*, [w:] *Shared Responsibility: US.–Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, eds. E.L. Olson, D.A. Shirk, A. Selee, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute – Trans-Border Institute at the University of San Diego, Wahington D.C.–San Diego 2010, s. 34 [tłum. A.J].

³ Zmowa cenowa miała miejsce w latach 80. XX w. na najniższym ogniwie łańcucha dostaw kokainy w państwach andyjskich. Odbiorcy liści koki spotykali się dwa razy w roku w celu ustalenia wytycznych odnośnie cen na okres 6 miesięcy. Zob. U. Ługowska, *Boom kokainowy w Ameryce Łacińskiej. Casus Boliwii*, „Trio”, Warszawa 2002, s. 44.

Geneza i istota strategii królewskiego kręгла

Strategia królewskiego kręгла została opracowana na początku lat 90. XX w.⁴ przez Drug Enforcement Administration (DEA) – amerykańską agencję do walki z narkotykami, powstałą w 1973 r. za prezydentury Richarda Nixona, który wypowiedział „wojnę narkotekom”. Z biegiem lat rząd USA zaczął walczyć z substancjami psychoaktywnymi za granicą, w tzw. krajach producenckich i tranzytu. Strategia królewskiego kręгла od początku obejmowała działania DEA w Stanach Zjednoczonych, Meksyku, państwach Ameryki Środkowej i Karaibów oraz w państwach andyjskich odpowiedzialnych głównie za produkcję kokainy. Po raz pierwszy na szeroką skalę została użyta w Kolumbii w celu demontażu kartelu narkotykowego z Medellín (1993 r.) na czele z Pablo Escobarem oraz kartelu z Cali (1995 r.), które były wówczas najpotężniejszymi grupami przestępczości zorganizowanej na zachodniej półkuli⁵.

Analizę istoty strategii należy rozpocząć od wyjaśnienia jej nazwy. Wyrażenie *kingpin* oznacza w potocznym języku angielskim „grubą rybę”⁶. Jest to związek frazeologiczny, który odnosi się do ważnej i wpływowej osoby, mającej władzę i budzącej szacunek w danym środowisku. W świecie kryminalnym oznacza głównego lidera grupy przestępczej lub lidera kartelu narkotykowego, nazywanego także *bossem* lub *capo*. W popkulturze wyrażenie *kingpin* zdobyło popularność dzięki serii komiksów o Spidermanie, które były publikowane przez amerykańskie wydawnictwo Marvel od lat 60., gdzie jedną z czołowych postaci był Wilson Fisk – potężny mafijny boss noszący pseudonim *Kingpin*⁷. Analizując etymologię słowa *kingpin* można zauważyć, że wyrażenie to składa się z dwóch części – wyrazu *king*⁸, w języku angielskim oznaczającego „króla”, oraz *pin*⁹, co można tłumaczyć jako „szpilka”, „czop” lub „kręgiel”. Według Bena Zimmera nazwa strategii zwalczania liderów karteli narkotykowych wywodzi się z gry w kręgle, która ma swój długi rodowód. Dawniej w Europie Zachodniej, zwłaszcza w Anglii, popularna była gra w *skittles*, polegająca na powaleniu przez graczy piłkami dziewięciu kręgli ustawionych na trawie w kwadrat. Najwyższy, zwykle umieszczany na środku, był cięższy od reszty o prawie połowę i nosił nazwę *king-pin*¹⁰. Współcześnie gra w kręgle nosi nazwę *bowling* i obejmuje dziesięć kręgli ustawionych w trójkąt, gdzie słowem *king-pin* określa się środkowy

⁴ O strategii *kingpin* można było wcześniej przeczytać w gazetach oraz raportach agencji DEA, jednak wyrażenie to było używane bez ograniczeń. Dopiero w 1992 r. strategia została rozwinięta i doprecyzowana. Zob. C.A. Pérez Ricart, *La Kingpin Strategy: qué es y cómo llegó a México?*, „Nexos”, 21.10.2019, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1646> [dostęp: 16.01.2020].

⁵ A. Cockburn, *The kingpin strategy*, „Le Monde Diplomatique”, 30.04.2015, <https://mondediplo.com/openpage/the-kingpin-strategy> [dostęp: 20.01.2020].

⁶ *Kingpin* [hasło], [https://pl.bab.la/slownik/angielski-polski/king pin](https://pl.bab.la/slownik/angielski-polski/king%20pin) [dostęp: 19.01.2020].

⁷ B. Zimmer, *The Evolution of ‘Kingpin,’ From Lawn Bowling to Drug Trafficking*, „The Wall Street Journal”, 9.11.2018, <https://www.wsj.com/articles/the-evolution-of-kingpin-from-lawn-bowling-to-drug-trafficking-1541781892> [dostęp: 20.01.2020].

⁸ *King* [hasło], <https://pl.bab.la/slownik/angielski-polski/king> [dostęp: 19.01.2020].

⁹ *Pin* [hasło], <https://pl.bab.la/slownik/angielski-polski/pin> [dostęp: 19.01.2020].

¹⁰ B. Zimmer, *op. cit.*

kręgiel o numerze 5, nazywany „królewskim kręglem”¹¹. Uderzenie w niego kulą pełni ważną rolę w strąceniu wszystkich kręgli.

Analogicznie do gry w kręgle, istotą strategii DEA miało być „uderzenie” w kluczowe osoby w kartelu narkotykowym poprzez ich schwytanie lub zabicie, co w rezultacie miało doprowadzić do osłabienia, a następnie upadku całej organizacji przestępczej. Stanowi to nawiązanie do tradycyjnej doktryny lotnictwa USA, według której każdy system wroga musi zawierać tzw. krytyczne węzły, których zniszczenie ma spowodować jego upadek. Strategia ta została oparta na następujących założeniach:

- 1) Stany Zjednoczone Ameryki stoją w obliczu hierarchicznego zagrożenia, które można pokonać poprzez usunięcie kluczowych komponentów przywództwa danej grupy przestępczej. Oznacza to, że struktura organizacyjna karteli narkotykowych jest wertykalna, tak więc nie będą one w stanie istnieć bez swojego głównego lidera¹²;
- 2) narkobiznes jest zjawiskiem złożonym, obejmującym proces składający się z konkretnych etapów, a w kartelu narkotykowym, podobnie jak w przedsiębiorstwie komercyjnym, istnieją pionierzy/komórki odpowiedzialne m.in. za produkcję, dystrybucję, handel i finanse, które są zarządzane i kontrolowane przez konkretne osoby, posiadające autorytet oraz specjalistyczną wiedzę.

Zgodnie z tym, większy sukces można było osiągnąć koncentrując zasoby i środki na zneutralizowaniu ważnych osób trudniących się nielegalną działalnością niż na zwalczaniu jej jako takiej. Osłabienie w ten sposób grupy przestępczej miało prowadzić do uniemożliwienia jej brania aktywnego udziału w międzynarodowym handlu narkotykami i w konsekwencji ograniczyć ilość substancji psychoaktywnych na rynku amerykańskim, co wpisywało się w politykę narkotykową USA opartą na modelu redukcji podaży.

Należy podkreślić, że to właśnie zwalczanie narkobiznesu było głównym celem strategii królewskiego kręgla. Jest to istotne z uwagi na fakt, że w literaturze istnieje także strategia *High Value Target* (HVT) lub *High Value Targeting*, tłumaczona jako „cel o dużym znaczeniu”, która dla niektórych badaczy stanowi synonim omawianej strategii lub określa jej wdrożenie na poziomie operacyjnym¹³. Jednak strategia HVT już na przełomie lat 80. i 90. odnosiła się przede wszystkim do operacji zmierzających do eliminacji głównych przywódców ugrupowań terrorystycznych. Współcześnie również dotyczy zwalczania terroryzmu, dlatego w celu określenia operacji służących walce z narkotykami, za najbardziej uzasadnione wydaje się stosowanie nazwy *kingpin strategy* i/lub jej polskiego odpowiednika.

¹¹ Family Bowling Center, Terminologia bowlingu, <http://www.familybowling.olsztyn.pl/terminologia-bowlingu/> [dostęp: 20.01.2020].

¹² A. Cockburn, *op. cit.*

¹³ N.P. Jones, *Mexico's Illicit Drug Networks and the State Reaction*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2016, s. 80.

W praktyce strategia królewskiego kręgå jest realizowana¹⁴ poprzez współpracę DEA z innymi agencjami Stanów Zjednoczonych oraz ich odpowiednikami z państw latynoamerykańskich w celu zakłócenia lub rozbicia organizacji przestępczości narkotykowej, odgrywających znaczącą rolę w produkcji, transporcie, dystrybucji i finansowaniu handlu narkotykami na szeroką skalę. Opiera się ona przede wszystkim na wyeliminowaniu kluczowych postaci karteli narkotykowych, co w praktyce jest realizowane poprzez skoordynowane działania operacyjne policji i służb specjalnych z wykorzystaniem działań wywiadowczych oraz zamrożeniem kont bankowych tych osób¹⁵. Istotną część strategii stanowi ekstradycja liderów danej organizacji przestępczej do Stanów Zjednoczonych oraz późniejsze sądzenie ich przez amerykański wymiar sprawiedliwości w celu przeprowadzenia transparentnego i szybkiego procesu bez obawy o korupcję i wystąpienie przemocy.

Wdrożenie strategii królewskiego kręgå w Meksyku i jej skutki

W Meksyku strategia królewskiego kręgå została kompleksowo wdrożona¹⁶ przez administrację prezydenta Calderona. Tuż po objęciu rządów wypowiedział on tzw. wojnę kartelom narkotykowym¹⁷. Jeden z głównych strategicznych dokumentów rządu – Narodowy Program Bezpieczeństwa Publicznego 2008–2012, zakładał podjęcie wysiłków na rzecz zdemontowania struktur logistycznych i finansowych sieci przestępczych, m.in. poprzez aresztowanie ważnych przywódców grup przestępczych, czemu służyć miały wspólne operacje wojska i policji przeprowadzone w konkretnych regionach kraju. Narzędziem, które miało ułatwić

¹⁴ Strategia znalazła swoje odzwierciedlenie w programach DEA, m.in. na tzw. liście CPOT na której widnieją najpotężniejsze organizacje zajmujące się handlem narkotykami i praniem brudnych pieniędzy. Strategia jest częścią zespołów zadaniowych Organized Crime Drug Enforcement Task Forces (OCDETF) i jest powiązana z programem *Priority Target Organizations* (PTOs), koncentrującym się na demontażu całych sieci handlu narkotykami poprzez aresztowanie i osądzenie liderów oraz konfiskatę zysków. Zob. DEA, Organized Crime Drug Enforcement Task Force (OCDETF), <https://www.dea.gov/organized-crime-drug-enforcement-task-force-ocdetf>; Office of National Drug Control Policy, *Drug Control Strategy; FY2019 Budget and Performance Summary*, April 2019, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/05/FY-2019-Budget-Summary-FINAL.pdf> [dostęp: 27.01.2020].

¹⁵ M. Kenney, *From Pablo to Osama: Counter-terrorism Lessons from the War on Drugs*, „Survival” 2003, Vol. 45, Issue 3, s. 190, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2003.9688585> [dostęp: 19.03.2020].

¹⁶ Strategia została użyta już podczas prezydentury Vicente Foxa (2000–2006). W 2003 r. schwytano Osiela Cardenasá Guillena, lidera kartelu Zatokowego. Zob. N.P. Jones, *Organized Crime in Mexico: State Fragility, “Criminal Enclaves,” and a Violent Disequilibrium*, [w:] *The criminalization of States: The Relationship between States and Organized Crime*, eds. J.D. Rosen, B. Bagley, J. Chabat, Lexington Books, Lanham 2019, s. 35.

¹⁷ A. Jargiełto, „Wrogość” w dyskursie polityki Felipe Calderona, „Teki of Political Science and International Relations – UMCS” 2019, Vol. 14, No. 1, s. 181–183, <https://journals.umcs.pl/teka/article/view/9478/7482> [dostęp: 17.03.2020].

tego typu działania, było użycie nowoczesnych technologii i przeprowadzenie działań wywiadowczych¹⁸.

W 2012 r. urząd prezydenta w Meksyku objął Enrique Peña Nieto, który deklarował odejście od zmilitaryzowanego podejścia w walce z kartelami narkotykowymi¹⁹. Jednak w rzeczywistości kontynuował on strategię swojego poprzednika z niewielką modyfikacją, czego dowodem są zapisy Narodowego Programu Bezpieczeństwa Publicznego 2014–2018. Jednym z priorytetów działań rządu miała być likwidacja grup przestępczych, których aktywność skutkowałą wzrostem przemocy i negatywnie wpływała na obywateli²⁰. Początkowo zamierzano zrezygnować z praktyki ujęcia największych bossów narkotykowych, jednak z powodu braku alternatywnych pomysłów na rozprawienie się z ugrupowaniami przestępczymi, rząd postanowił kontynuować strategię królewskiego kręgla. Oprócz samego schwytania i aresztowania liderów grup przestępczych, wysiłki miały koncentrować się na osłabieniu ich struktur logistycznych, operacyjnych i finansowych. Wszystkie te działania, podobnie jak w okresie prezydentury Calderona, planowano przeprowadzić z użyciem danych wywiadowczych, a istotną rolę w realizacji strategii miał odegrać personel marynarki wojennej oraz współpraca Meksyku ze Stanami Zjednoczonymi²¹.

Wdrożenie strategii królewskiego kręgla rozpoczęto od publikacji list najbardziej poszukiwanych przestępców narkotykowych Meksyku. W marcu 2009 r., podczas prezydentury Calderona, prokurator generalny opublikował nazwiska 37 osób, które zagrażały bezpieczeństwu narodowemu państwa²². Rząd Peña Nieto już na początku kadencji podał do publicznej wiadomości listę 122 domniemych przestępców, których aresztowanie było wysokim priorytetem w walce państwa z przestępczością zorganizowaną. Należy przy tym zauważyć, że w przeciwieństwie do swojego poprzednika Peña Nieto nie upublicznił tożsamości przestępców. Imiona, nazwiska i pseudonimy osób poszukiwanych ujawniano dopiero wtedy, gdy dana osoba została aresztowana lub zabita. Prezydent tłumaczył tę decyzję kwestiami bezpieczeństwa i dobrem publicznym²³. W istocie pozwoliło to rządowi na uniknięcie bycia w pełni rozliczonym z efektów wdrożenia strategii.

¹⁸ Secretaria de Seguridad Pública, Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008–2012, Diario Oficial 23.03.2009, http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNPSP%202008_2012.pdf [dostęp: 30.01.2020].

¹⁹ A. Jargiełło, *Założenia strategii bezpieczeństwa Felipe Calderona i Enrique Peña Nieto w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej w Meksyku*, „Ameryka Łacińska” 2018, nr 1(99), s. 61–62, <http://amerykalacinska.com/ojs/index.php/al/article/view/932/775> [dostęp: 29.01.2020].

²⁰ SEGOB, Programa Nacional de Seguridad Pública 2014–2018, Diario Oficial de la Federación 30.04.2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30%2F04%2F2014 [dostęp: 31.01.2020].

²¹ A. Jargiełło, *Założenia strategii bezpieczeństwa...*, *op. cit.*, s. 63–64.

²² P. Corcoran, *End of Celebrity Capos in Mexico Means Govt Can Get to Work*, InSight Crime, 23.02.2014, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/the-end-of-celebrity-capos-in-mexico/> [dostęp: 31.01.2020].

²³ V. Dittmar, *The Mexico Crime Bosses Peña Nieto's Government Toppled*, InSight Crime, 24.09.2018, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/mexico-crime-bosses-pena-nietos-government-toppled/> [dostęp: 31.01.2020].

Podczas 6-letniej kadencji Calderona udało się zneutralizować 25 osób. Zostały one schwytane lub zabite przez siły bezpieczeństwa, niektóre z nich straciły życie z rąk swoich rywali²⁴. W 2018 r. podczas prezentacji ostatniego rocznego raportu działań rządu, prezydent Peña Nieto podkreślił, że w ciągu 6 lat dokonano 96 aresztowań, a 14 przestępców zginęło podczas konfrontacji z siłami bezpieczeństwa publicznego, co oznaczało wyeliminowanie 110 podejrzanych²⁵. Można dojść do wniosku, że obydwie administracje zrealizowały swoje plany. Należy jednak pamiętać, że zneutralizowanie liderów karteli narkotykowych nie było celem samym w sobie, lecz środkiem do demontażu grup przestępczości zorganizowanej, co w dalszej kolejności miało skutkować ograniczeniem nielegalnej działalności jaką jest narkobiznes i zmniejszyć przemoc w państwie²⁶. W związku z tym należy odnieść się do pytania postawionego w artykule: w jaki sposób wdrożenie strategii wpłynęło na poziom bezpieczeństwa w Meksyku?

Według Luisa Astorgi i Davida A. Shirka każde zakłócenie sieci handlu narkotykami nasila tylko konflikty i konkurencję między zorganizowanymi grupami przestępczymi, co przyczynia się do powstania bezprecedensowej przemocy o wysokiej intensywności²⁷. Przyczyn wzrostu przemocy wynikającej z zastosowania strategii królewskiego kręgla w Meksyku jest kilka. Zostały one graficznie przedstawione na schemacie (rysunek 1) opracowanym na podstawie analizy literatury przedmiotu.

Przemoc jest konsekwencją walki między konkurencyjnymi kartelami narkotykowymi o strefy wpływów, tzw. *plazas*. Próżnia powstała po neutralizacji lidera danej grupy jest sygnałem dla świata przestępczego o jej tymczasowej słabości, co zachęca inne, często wrogie kartele do działań zmierzających do przejęcia jej stref wpływów. Aresztowanie w 2014 r. i późniejsza ekstradycja w 2017 r. lidera kartelu Sinaloa – Joaquína „El Chapo” Guzmána były głównymi czynnikami dramatycznego wzrostu przemocy w Meksyku w ciągu ostatnich trzech lat. Przemoc wynikała z konfliktu między różnymi frakcjami wrogich karteli, które rywalizowały ze sobą o przejęcie lukratywnych szlaków przemytu narkotyków²⁸. Jedną z nich była Nowa Generacja Jalisco, będąca początkowo komórką kartelu Sinaloa, która w 2010 r. po śmierci jednego z liderów – Ignacio Coronela, pseudonim „Nacho”, wyłoniła się jako osobna grupa. Według ekspertów Nowa Generacja Jalisco na przestrzeni lat stała się jednym z czołowych karteli Meksyku, który słynie z niebywałej przemocy i brutalności²⁹. Niektórzy analitycy sugerują, że odrodzenie przemocy w Tijuanie i gwałtowny wskaźnik zabójstw w pobliskim stanie Kalifornia

²⁴ P. Corcoran, *op. cit.*

²⁵ V. Dittmar, *op. cit.*

²⁶ Rząd amerykański walczy z nielegalnymi substancjami psychoaktywnymi („wojna z narkotykami”), natomiast rząd meksykański skupia się na zwalczaniu przestępczości i przemocy („wojna narkotykowa”).

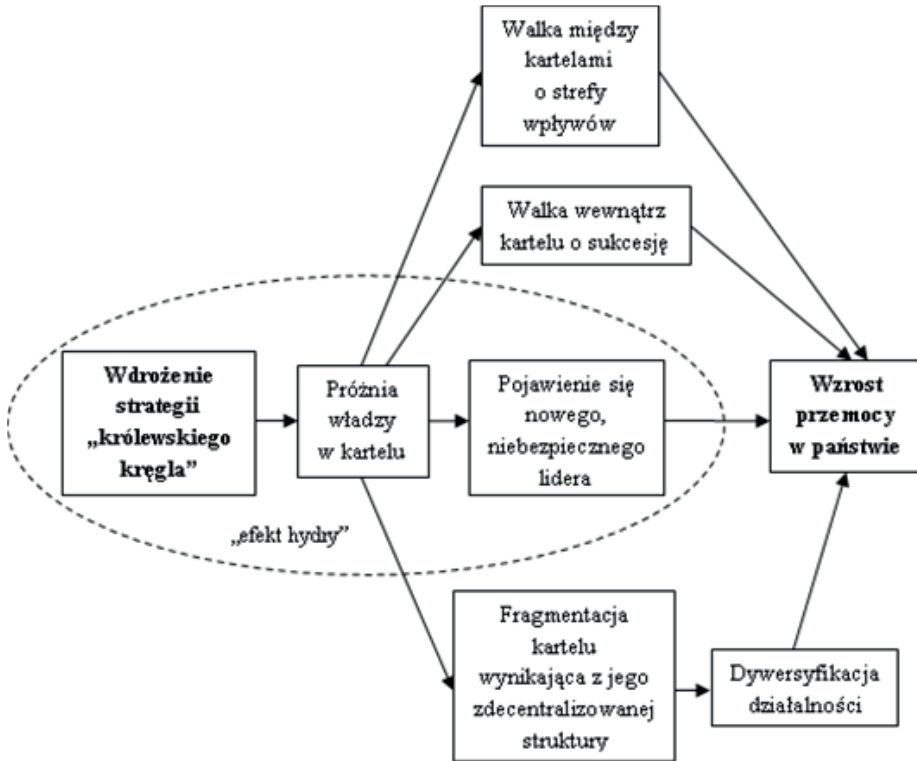
²⁷ L. Astorga, D.A. Shirk, *op. cit.*, s. 43.

²⁸ L. Calderón, O. Rodríguez Ferreira, D.A. Shirk, *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2017*, Justice in Mexico, April 2018, s. 37–38, https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/180411_DrugViolenceinMexico-12mb.pdf [dostęp: 4.02.2020].

²⁹ *Jalisco Cartel New Generation (CJNG)*, InSight Crime, <https://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/jalisco-cartel-new-generation/> [dostęp: 4.02.2020].

Dolna jest powiązany z tym, że Nowa Generacja Jalisco zawarła sojusz z odłami Organizacji Arellano-Félix. W 2018 r. Tijuana była miastem o największej liczbie zabójstw w kraju, z 2246 zabójstwami, czyli wskaźnikiem wynoszącym 115 morderstw na 100 tys. mieszkańców³⁰.

Rysunek 1. Skutki wdrożenia strategii królewskiego kręгла w Meksyku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Calderón, O. Rodríguez Ferreira, D.A. Shirk, *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2017*, Justice in Mexico, April 2018, https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/180411_DrugViolenceinMexico-12mb.pdf [dostęp: 4.02.2020]; E. Guerrero Gutiérrez, *La raíz de la violencia, "Nexos"*, <https://www.nexos.com.mx/?p=14318> [dostęp: 6.02.2020]; J.S. Beittel, *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, Congressional Research Service, Updated 20.12.2019, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41576/40> [dostęp: 5.02.2020].

Przemoc jest również bezpośrednim wynikiem walki wewnątrz kartelu narkotykowego o sukcesję. Po zabiciu lub aresztowaniu lidera, w grupie powstaje luka władzy, która powinna zostać jak najszybciej wypełniona, aby organizacja mogła działać efektywnie. Taka sytuacja prowadzi do pojawienia się wewnętrznego

³⁰ J.S. Beittel, *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, Congressional Research Service, Updated 20.12.2019, s. 16, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41576/40> [dostęp: 5.02.2020].

sporu w łonie kartelu o przejście przywództwa. Zatrzymanie przez rząd w 2008 r. Eduardo Arellano Félix, pseudonim „El Doctor”, przyczyniło się co prawda do osłabienia kartelu z Tijuany, ale spowodowało wystąpienie sporu dotyczącego przywództwa między jego dwoma wewnętrznymi frakcjami: jednej pod przewodnictwem Teodoro „El Teo” Garcíi Simentala, a drugiej pod kontrolą Luisa Fernando Sáncheza Arellano, pseudonim „El Ingeniero”³¹. Również schwytanie „El Chapo” i jego późniejsza ekstradycja do Stanów Zjednoczonych wywołały wewnętrzną bitwę o kontrolę nad organizacją, o czym świadczy atak przeprowadzony w lutym 2017 r. przez Dámaso López Núñeza, znanego jako „Licenciado”, z kartelu Sinaloa, na Ismaela „El Mayo” Zambadę – innego lidera kartelu – i dwóch synów „El Chapo”³². Należy zaznaczyć, że proces polegający na usuwaniu komponentu przywództwa danej organizacji przestępczej i następnie jej „regeneracji” poprzez nowe zwierzchnictwo nazywany jest przez ekspertów jako tzw. efekt hydry. Tak jak w mitologii greckiej odcięcie głowy hydrze skutkowało tym, że potworowi odrastało więcej głów, tak schwytanie lub zabójstwo lidera kartelu narkotykowego powoduje, że w jego miejsce pojawia się nowy lider, który jest równie lub nawet bardziej niebezpieczny³³. Tego typu sytuacja wpływa na aktywność grupy przestępczej, co na ogół przyczynia się do wzrostu przemocy.

Ponadto utrata przywódców danej organizacji w większym stopniu skłania jej frakcje niższego szczebla i poszczególne osoby z kierownictwa do oderwania się i stworzenia nowych grup przestępczych³⁴. Na początku prezydentury Calderona w Meksyku istniały 4 główne kartele narkotykowe, które pełniły istotną rolę w produkcji i przemyśle narkotyków³⁵. Rządowi udało się zdemontować kartel La Familia Michoacana, jednak w międzyczasie doszło do wewnętrznego rozłamów grupy, który dał początek nowemu groźnemu kartelowi Rycerze Templariusze, który stał się jednym z kluczowych podmiotów świata przestępczego³⁶. Z kolei w okresie rządów Peña Nieto, a dokładniej w 2014 r. analitycy odnotowali istnienie od 9 do 20 takich organizacji, z czego 9 odgrywało znaczącą rolę w narkobiznesie³⁷.

Fragmentacja grup przestępczych jest możliwa dzięki ich horyzontalnej strukturze organizacyjnej, co oznacza, że komórki nie podlegają bezpośrednio głównemu liderowi, posiadają większą autonomię i są w stanie przetrwać bez organizacji „matki”³⁸. Decentralizacja struktur współczesnych karteli narkotykowych, a w konsekwencji ich fragmentacja i powstawanie małych komórek przestępczych

³¹ F. Chinchilla, *A Hard-to- Escape Situation Informal Pacts, Kingpin Strategies, and Collective Violence in Mexico*, „Crime, Law and Social Change” 2018, Vol. 69, Issue 4, s. 533–552.

³² J.S. Beittel, *op. cit.*, s. 15.

³³ L. Calderón, O. Rodríguez Ferreira, D.A. Shirk, *op. cit.*, s. 37–38.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ J.S. Beittel, *op. cit.*, s. 14.

³⁶ Poprzez porwania i wymuszenia haraczy grupa zaczęła terroryzować mieszkańców stanu Michoacán, wskutek czego lokalna społeczność utworzyła grupy samoobrony. Zob. *Knights Templar*, InSight Crime, <https://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/knights-templar-profile/> [dostęp: 4.02.2020].

³⁷ J.S. Beittel, *op. cit.*, s. 14.

³⁸ L. Astorga, D.A. Shirk, *op. cit.*, s. 57.

przyczyniły się do większej dywersyfikacji działań, jak chociażby czerpanie zysków z kradzieży, porwań i wymuszeń. Między 2007 a 2010 r. liczba napadów na banki wzrosła o 100%, kradzieży pojazdów ze stosowaniem przemocy o 108%, a porwań o 188%³⁹. Z kolei podczas kadencji Peña Nieto odnotowano większą liczbę porwań niż podczas prezydentury Calderona⁴⁰. Dywersyfikacja wynika m.in. z faktu, że wiele z nowopowstałych grup przestępczych nie posiada tak dużych możliwości dalszego uczestnictwa w międzynarodowym handlu narkotykami i konkurowania z dużymi kartelami. Dlatego posiadając pewne doświadczenie w nielegalnej działalności i w stosowaniu przemocy, podejmują się one innych nielegalnych działań.

Podsumowanie

Polityki rządów Felipe Calderona i Enrique Peña Nieto doprowadziły do militaryzacji bezpieczeństwa publicznego, eskalacji przemocy⁴¹ i łamania praw człowieka. Samo wdrożenie strategii królewskiego kręgla wywołało negatywne konsekwencje w kontekście bezpieczeństwa – przyczyniło się do gwałtownych walk o sukcesję, przesunięcia sojuszy między kartelami narkotykowymi, rozprzestrzenienia nowych gangów i mniejszych karteli, a także zastąpienia zarówno liderów, jak i grup przestępczych bardziej brutalnymi. Wskutek tego powstała nowa jakość w postaci dynamiki świata przestępczego, charakteryzującego się większą fragmentacją, niestabilnością i generującego większą przemoc, która jest rozległa, zmienna i mniej przewidywalna.

W 2018 r. wybory prezydenckie wygrał Andrés Manuel López Obrador, który jako kandydat na prezydenta zapowiedział, że nie wyklucza możliwości przyznania amnestii dla przywódców najpotężniejszych karteli narkotykowych. Jego program bezpieczeństwa miał się opierać na czterech kluczowych działaniach: walce z korupcją oraz ekonomicznym wykluczeniem społeczeństwa, budowaniu pokoju pod hasłem: „uściski, nie kule” i utworzeniu Gwardii Narodowej. Tuż po objęciu rządów prezydent ogłosił zakończenie wojny narkotykowej, a w styczniu 2019 r. oświadczył, że odkąd jego administracja objęła urząd: „żaden *capo* nie został aresztowany, ponieważ nie jest to naszym głównym celem. Głównym celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa publicznego”⁴². Działania rządu nie zdołały jednak stłumić rosnącej fali przemocy w Meksyku. Jak podaje Sekretariat Wykonawczy ds. Narodowego Systemu Bezpieczeństwa Publicznego (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) w 2019 r. w Meksyku dokonano 34 582 morderstw, czyli

³⁹ E. Guerrero Gutiérrez, *La raíz de la violencia*, “Nexos”, 1.06.2011, <https://www.nexos.com.mx/?p=14318> [dostęp: 6.02.2020].

⁴⁰ R. Rísquez, *Could an Amnesty in Mexico Reduce Violence?*, InSight Crime, 15.12.2017, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/mexico-torn-amnesty-narco-leaders-urgent-need-peace/> [dostęp: 4.02.2020].

⁴¹ Zob. J.A. Zavaleta Betancourt, *El campo de los estudios de la violencia en México*, “Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” 2017, Vol. 4, s. 51–57.

⁴² V. Felbab-Brown, *AMLO's Security Policy: Creative Ideas, Tough Reality*, Brookings Institution, March 2019, s. 15, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/03/FP_20190325_mexico_anti-crime.pdf [dostęp: 5.02.2020].

27 zabójstw na 100 tys. mieszkańców, co daje najwyższy w wskaźnik w ostatnim stuleciu⁴³. Przykładem przemocy był wybuch walk po aresztowaniu Ovidia Guzmána Lopeza, syna „El Chapo”, do którego doszło 17 października w mieście Culiacán w stanie Sinaloa⁴⁴. W ich wyniku prezydent nakazał uwolnienie Guzmána Lopeza oraz wycofanie sił bezpieczeństwa w celu uniknięcia rozlewu krwi, co spotkało się dużą krytyką ze strony ekspertów i części społeczeństwa.

Dlatego w dalszym ciągu wyzwaniem dla władz Meksyku pozostaje ograniczenie przemocy w państwie i opracowanie skutecznej strategii walki z grupami przestępczości narkotykowej. Zdaniem niektórych ekspertów⁴⁵ powinna być ona ukierunkowana na demontaż grup przestępczych, które wyrządzają największe szkody społeczeństwu, i polegać na sekwencyjnym prześladowaniu tylko najbardziej brutalnych karteli narkotykowych. Według innych⁴⁶, lepszym sposobem byłoby stworzenie strategii opartej na eliminacji środkowej warstwy operacyjnej kluczowych karteli narkotykowych w celu ograniczenia ich zdolności regeneracyjnych. Niemniej jednak przy konstruowaniu strategii rząd powinien uwzględnić skuteczność dotychczasowych działań oraz specyfikę i dynamikę współczesnych ugrupowań przestępczości narkotykowej.

Bibliografia

- Asmann P., O'Reilly E., *InSight Crime's 2019 Homicide Round-Up*, InSight Crime, 28.01.2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/insight-crime-2019-homicide-round-up/> [dostęp: 5.02.2020].
- Astorga L., Shirk D.A., *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Policy Strategies in the U.S.–Mexican Context*, [w:] *Shared Responsibility: US.–Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, eds. E.L. Olson, D.A. Shirk, A. Selee, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute – Trans-Border Institute at the University of San Diego, Wahington D.C.–San Diego 2010.
- Beittel J.S., *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, Congressional Research Service, Updated 20.12.2019, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41576/40> [dostęp: 5.02.2020].
- Calderón L., Rodríguez Ferreira O., Shirk D.A., *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2017*, Justice in Mexico, April 2018, https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/180411_DrugViolenceinMexico-12mb.pdf [dostęp: 4.02.2020].
- Chinchilla F., *A Hard-to- Escape Situation Informal Pacts, Kingpin Strategies, and Collective Violence in Mexico*, „Crime, Law and Social Change” 2018, Vol. 69, Issue 4.

⁴³ P. Asmann, E. O'Reilly, *InSight Crime's 2019 Homicide Round-Up*, InSight Crime, 28.01.2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/insight-crime-2019-homicide-round-up/> [dostęp: 5.02.2020].

⁴⁴ Kartel dokonał ataku odwetowego na siłach bezpieczeństwa i co najmniej 13 osób zostało zabitych, a dziesiątki innych zostały ranne. Zob. T. McGinnis, *The Capture and Release of Ovidio Guzmán in Culiacán, Sinaloa*, Justice in Mexico, 5.11.2019, <https://justiceinmexico.org/ovidioguzman-culiacan/> [dostęp: 6.02.2020].

⁴⁵ Zob. E. Guerrero Gutiérrez, *op. cit.*

⁴⁶ Zob. J.S. Beittel, *op. cit.*, s. 30.

- Cockburn A., *The kingpin strategy*, "Le Monde Diplomatique", 30.04.2015, <https://mondediplo.com/openpage/the-kingpin-strategy> [dostęp: 20.01.2020].
- Corcoran P., *End of Celebrity Capos in Mexico Means Govt Can Get to Work*, InSight Crime, 23.02.2014, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/the-end-of-celebrity-capos-in-mexico/> [dostęp: 31.01.2020].
- DEA, Organized Crime Drug Enforcement Task Force (OCDETF), <https://www.dea.gov/organized-crime-drug-enforcement-task-force-ocdef> [dostęp: 27.01.2020].
- Dittmar V., *The Mexico Crime Bosses Peña Nieto's Government Toppled*, InSight Crime, 24.09.2018, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/mexico-crime-bosses-pena-nietos-government-toppled/> [dostęp: 31.01.2020].
- Family Bowling Center, Terminologia bowlingu, <http://www.familybowling.olsztyn.pl/terminologia-bowlingu/> [dostęp: 20.01.2020].
- Felbab-Brown V., *AMLO's Security Policy: Creative Ideas, Tough Reality*, Brookings Institution, March 2019, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/03/FP_20190325_mexico_anti-crime.pdf [dostęp: 5.02.2020].
- Guerrero Gutiérrez E., *La raíz de la violencia*, "Nexos", 1.06.2011, <https://www.nexos.com.mx/?p=14318> [dostęp: 6.02.2020].
- Jalisco Cartel New Generation (CJNG), InSight Crime, <https://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/jalisco-cartel-new-generation/> [dostęp: 4.02.2020].
- Jargiełło A., „Wrogość” w dyskursie polityki Felipe Calderona, „Teki of Political Science and International Relations – UMCS” 2019, Vol. 14, No. 1, <https://journals.umcs.pl/teka/article/view/9478/7482> [dostęp: 17.03.2020].
- Jargiełło A., *Założenia strategii bezpieczeństwa Felipe Calderona i Enrique Peñi Nieto w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej w Meksyku*, „Ameryka Łacińska” 2018, nr 1(99), <http://amerykalacinska.com/ojs/index.php/al/article/view/932/775> [dostęp: 29.01.2020].
- Jones N.P., *Mexico's Illicit Drug Networks and the State Reaction*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2016.
- Jones N.P., *Organized Crime in Mexico: State Fragility, "Criminal Enclaves," and a Violent Disequilibrium*, [w:] *The criminalization of States: The Relationship between States and Organized Crime*, eds. J.D. Rosen, B. Bagley, J. Chabat, Lexington Books, Lanham 2019.
- Kenney M., *From Pablo to Osama: Counter-terrorism Lessons from the War on Drugs*, „Survival” 2003, Vol. 45, Issue 3, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2003.9688585> [dostęp: 19.03.2020].
- King [hasło], <https://pl.bab.la/slownik/angielski-polski/king> [dostęp: 19.01.2020].
- Kingpin [hasło], [https://pl.bab.la/slownik/angielski-polski/king pin](https://pl.bab.la/slownik/angielski-polski/king%20pin) [dostęp: 19.01.2020].
- Knights Templar, InSight Crime, <https://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/knights-templar-profile/> [dostęp: 4.02.2020].
- Ługowska U., *Boom kokainowy w Ameryce Łacińskiej. Casus Boliwii*, „Trio”, Warszawa 2002.
- Madej M., *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru atlantyckiego*, PISM, Warszawa 2007.
- McGinnis T., *The Capture and Release of Ovidio Guzmán in Culiacán, Sinaloa*, Justice in Mexico, 5.11.2019, <https://justiceinmexico.org/ovidioguzman-culiacan/> [dostęp: 6.02.2020].
- Office of National Drug Control Policy, *Drug Control Strategy; FY2019 Budget and Performance Summary*, April 2019, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/05/FY-2019-Budget-Summary-FINAL.pdf> [dostęp: 27.01.2020].

- Pérez Ricart C.A., *La Kingpin Strategy: qué es y cómo llegó a México?*, “Nexos”, 21.10.2019, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1646> [dostęp: 16.01.2020].
- Pin [hasło], <https://pl.bab.la/sownik/angielski-polski/pin> [dostęp: 19.01.2020].
- Rísquez R., *Could an Amnesty in Mexico Reduce Violence?*, InSight Crime, 15.12.2017, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/mexico-torn-amnesty-narco-leaders-urgent-need-peace/> [dostęp: 4.02.2020].
- Secretaria de Seguridad Publica, Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008–2012, Diario Oficial 23.03.2009, http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNPSP%202008_2012.pdf [dostęp: 30.01.2020].
- SEGOB, Programa Nacional de Seguridad Pública 2014–2018, Diario Oficial de la Federación 30.04.2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30%2F04%2F2014 [dostęp: 31.01.2020].
- Zavaleta Betancourt J.A., *El campo de los estudios de la violencia en México*, “Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” 2017, Vol. 4.
- Zimmer B., *The Evolution of ‘Kingpin,’ From Lawn Bowling to Drug Trafficking*, “The Wall Street Journal”, 9.11.2018, <https://www.wsj.com/articles/the-evolution-of-kingpin-from-lawn-bowling-to-drug-trafficking-1541781892> [dostęp: 20.01.2020].

Strategia „królewskiego kręgla” jako przykład zwalczania przestępczości narkotykowej w Meksyku

Streszczenie

Strategia „królewskiego kręgla”, znana w literaturze anglojęzycznej jako *kingpin strategy*, stanowi główną metodę walki z liderami ugrupowań przestępczości narkotykowej stosowaną przez rząd Meksyku przy wsparciu Stanów Zjednoczonych. Celem artykułu jest analiza podejścia meksykańskiej administracji do bezpieczeństwa publicznego w kontekście wojny narkotykowej. Analiza wyjaśnia istotę strategii królewskiego kręgla oraz to, w jaki sposób została ona wdrożona przez administracje Felipe Calderona i Enrique Peña Nieto. Ponadto artykuł wskazuje i omawia rezultaty strategii oraz sposób w jaki wpłynęła ona na poziom bezpieczeństwa w Meksyku.

Słowa kluczowe: strategia „królewskiego kręgla”, przestępczość narkotykowa, kartele narkotykowe, Meksyk

The ‘kingpin strategy’: a case study of combating drug crime in Mexico

Abstract

The ‘kingpin strategy’ is a key concept applied to crack down on the major leaders of organised drug crime groups, launched by the consecutive Mexican governments, and supported by the United States. The paper looks at the Mexican approach to the notion of security against the backdrop of the war that is being waged against drugs cartels. It focuses on the key assumptions underlying the ‘kingpin strategy’, and the way in which it was launched during the Calderón and Peña Nieto presidencies. Emphasis has also been placed on the outcomes of the strategy, and its impact on the level of security in Mexico.

Key words: ‘kingpin strategy’, organised drug crime, drug cartels, Mexico

Strategie "des königlichen Kegels" als Beispiel für die Bekämpfung der Drogenkriminalität in Mexiko

Zusammenfassung

Die Strategie des "königlichen Kegels", bekannt in der englischen Literatur als *kingpin strategy*, ist die Antidrogenstrategie gegen die Chefs der Drogenhändlerbanden, welche die Regierung von Mexiko bei Unterstützung der Vereinigten Staaten umsetzte. Das Ziel des Artikels ist die Analyse des Ansatzes der mexikanischen Verwaltung zur öffentlichen Sicherheit vor dem Hintergrund des Drogenkriegs. Die Analyse erklärt den Sinn der Strategie des königlichen Kegels und auf welche Weise diese Strategie durch die Verwaltung von Felipe Calderon i Enrique Peñ Niet eingeleitet wurde. Überdies präsentiert der Artikel die Ergebnisse der Strategie und wie sich unter ihrem Einfluss das Sicherheitsniveau in Mexiko gestaltete.

Schlüsselwörter: Strategie „des königlichen Kegels“, *kingpin strategy*, Drogenkriminalität, Drogenkartellen, Mexiko

Стратегия «королевской кегли» – пример борьбы с наркопреступностью в Мексике

Резюме

Стратегия «королевской кегли», известная в англоязычной литературе как *kingpin strategy* – ключевая концепция борьбы с предводителями наркопреступных группировок, осуществляемая правительством Мексики при поддержке Соединенных Штатов. Целью статьи является анализ подхода мексиканского правительства к вопросам общественной безопасности в контексте войны с наркотиками. В исследовании рассмотрена суть стратегии «королевской кегли», указано, каким образом она была реализована в период работы администраций Филипе Кальдерона и Энрике Пенья Ньето, а также обсуждены результаты внедрения данной стратегии и ее влияние на уровень безопасности в Мексике.

Ключевые слова: стратегия «королевской кегли», *kingpin strategy*, наркопреступность, наркокартели, Мексика



Katarzyna Marzęda-Młynarska

Associate Professor, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin
ORCID: 0000-0002-4608-7290

The role of the International Coalition to Protect the Polish Countryside (ICPPC) in the governance of Poland's food security

Introduction

The notion of 'food security' was developed by the Food and Agriculture Organisation of the United Nations.¹ According to the definition adopted by the World Food Summit in 1996, food security entails a situation "[...] when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life."² This approach imposes specific obligations on countries as the key actors responsible for ensuring food security. The main instruments used by countries are agricultural and food policies, which allows them to take appropriate steps to meet this commitment. For Poland, which experienced major food shortages in the 1970s and the 1980s, food security was high on the political agenda. At the beginning of the 1990s, the Polish governments had to face up to the negative consequences of many years of negligence in the agricultural sector that had occurred during the communist regime. At stake was not only the future of Poland's

¹ D.J. Shaw, *World Food Security. A History since 1945*, Palgrave Macmillan, Basingstoke–New York 2007.

² FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Summit, Rome, 13–17 November 1996.

food security, but also the vision of the country's agriculture sector, and the well-being of Polish farmers.

The transformation of Polish food and agriculture policy began in the early 1990s. The most urgent task back then was to improve the efficiency of Polish agriculture. In light of this goal, several harsh market reforms were introduced to the Polish agriculture sector, accompanied with its opening to foreign investors. Julian Rose, co-founder of the International Coalition to Protect the Polish Countryside (ICPPC), once stated: "[...] One day, in February 1989, a newspaper had a headline that read 'Poland up for grabs.' [...] I thought it couldn't be right."³

According to the Food and Agriculture Organisation, food security governance relates to "[...] formal and informal rules and processes through which interests are articulated and decisions relevant to food security in a country are made, implemented and enforced on behalf of members of society."⁴ Although it does not define the participants in the governance processes, it suggests their integrative and participatory character. What is more, the growth of importance of food security goes along with by the increased involvement of NGOs in governance processes, which gives rise to the question about their position and role. Peasant movements and organisations are among the most important Polish NGOs that have actively participated in the governance of Poland's food security sector. This was accomplished by protecting peasant interests and promoting their own vision of the Polish food security policy.

This paper looks at the role of NGOs in the food security governance, based on the example of the International Coalition to Protect the Polish Countryside. The study rests on primary sources, chiefly the official documents and reports published by the ICPPC and posted on its official website – including statements, opinions, positions on draft laws, legislation proposals, interviews and reports on undertaken actions; as well as secondary sources, including books and papers related to the theoretical approaches to the food security governance and the role of NGOs in these processes. The research material has been subjected to a qualitative analysis, which was applied to look into the stance the ICPPC has taken towards the changes in Poland's food and agriculture policy, as well as whether the coalition has been oriented more towards confrontation or cooperation with the official governmental actors. Moreover, on the basis of the information available, the ICPPC formal status, resources and legitimacy level were evaluated too in order to determine its performance and position in the governance of Poland's food security.

The paper consists of three parts. Part one briefly explains the theoretical background of the involvement of NGOs in food security governance. Part two discusses the ICPPC as an example of an NGO which represents farmers' interests, looking at its origins, aims, and activities. Part three explores the role of ICPPC in Poland's food security policy, using the food security governance as a decision-making model.⁵

³ *Polska do wzięcia*, 2002, <https://www.youtube.com/watch?v=TgzZ9DXkPQM> [accessed: 13.08.2016].

⁴ FAO, *Good Food Security Governance: the crucial premise to the Twin-Track Approach*, Background paper, ESA Workshop, Rome, 5–7 December 2011, p. 17.

⁵ K. Marzęda-Młynarska, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym na przełomie XX*

Theoretical remarks

The example of *La Via Campesina*, a global coalition of farmers established in 1993, proves the important role that the civil sector can play in food security governance.⁶ The idea of food sovereignty⁷ promoted by *La Via Campesina*, which was once treated as an aberration and a product of the radical poor, is now globally recognised as an alternative to the neoliberal model of food production and agriculture.⁸ What is more, the coalition has become a pivotal actor in the food and agricultural debates, whose voice is attentively heard by the FAO,⁹ and the UN Human Rights Council.¹⁰

The issue of NGOs' participation in food security governance is a part of broad research on the phenomenon of non-state actors' participation in global governance processes.¹¹ These include non-governmental organisations (NGOs), civil society, transnational corporations, private foundations and religious associations; yet this catalogue seems to be open. It is recognised that their involvement in global governance processes has a significant impact. First, they provide access to decision-making processes to a wide range of stakeholders at the national, regional and global level by articulating interests and presenting opinions. Second, they ensure transparency and greater accountability by informing the public about the initiatives and actions taken, and by monitoring the implementation of agreed policies and commitments. Third, they contribute to increasing the effectiveness of global governance processes by providing resources and services.

i XXI wieku, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014; *eadem*, 'Global Governance as a Decision-Making Model. The Old Conceptualization of a New International Practice', *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*, 2013, Vol. 8, pp. 5–23.

⁶ M.E. Martinez-Torres, P.M. Rosset, 'La Via Campesina: the Birth and Evolution of a Transnational Social Movement', *International Peasants Studies*, Vol. 37, 2010, pp. 149–175; *La Via Campesina, The International Peasant's Voice*, 2019, <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/> [accessed: 8.12.2019].

⁷ European Coordination Via Campesina, *Food Sovereignty Now! A Guide to Food Sovereignty*, 2018, <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-A-guide-Low-Res-Vresion.pdf> [accessed: 1.12.2019]; M.P. Pimbert (ed.), *Food Sovereignty, Agroecology and Biocultural Diversity. Constructing and Contesting Knowledge*, Routledge, London–New York 2018; H.K. Wittmann, A.A. Desmarais, N. Wiebe (eds.), *Food Sovereignty. Reconnecting Food, Nature and Community*, Food First Books, Oakland 2010.

⁸ W.D. Schanbacher, *Politics of Food. The Global Conflict between Food Security and Food Sovereignty*, Praeger, Santa Barbara, CA 2010.

⁹ FAO, *New Agreement Between FAO and the most representative movement of small producers*, 2013, <http://www.fao.org/news/story/en/item/201824/icode/> [accessed: 1.06.2016].

¹⁰ European Coordination Via Campesina, *The Declaration for the Rights of Peasants adopted at the Human Rights Council: a historic vote with worldwide support*, 2018, <https://www.eurovia.org/the-declaration-for-the-rights-of-peasants-adopted-at-the-human-rights-council-a-historic-vote-with-worldwide-support/> [accessed: 6.12.2019].

¹¹ P. Willetts, *Non-Governmental Organizations in World Politics. The constructions of Global Governance*, Routledge, London–New York 2011; T.G. Weiss, R. Wilkinson (eds.), *International Organization and Global Governance*, Routledge, London–New York 2014; M.P. Karns, K.A. Mingst, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder–London 2010.

However, the diversity of non-state actors that participate in global governance processes requires answers to a number of questions, the first question being that of who participates and why. In the literature of the subject, attention is drawn to the diversity of actors that belong to particular categories. For instance, transnational corporations, given their economic resources, have better access to the key elements of the global governance architecture, the same fact being true for well-organised NGOs with large funds.¹² The second question is about the particular phase of the decision-making process in which they participate and why this happens. The majority of the studies done so far indicate the non-state actors are most active in the problem identification and implementation, than in the decision-making phase.¹³ The place of participation is related to the way of participation. The next question, therefore, looks at how non-state actors participate in global governance. Are they merely passive observers of decision-making processes, service providers, consultants, or do they have the right to decide? Finally, why do they participate at all? Is their participation pragmatic, or rather “decorative”?

The answers to these questions depend on whether their participation is direct or indirect, what their status is and what level of social legitimacy characterizes them, which in turn depends on their attributes and resources. Attributes can be defined as the features that distinguish NGOs from other actors. These include representation and participation,¹⁴ access to governance structures,¹⁵ and recognised authority in the field.¹⁶ Resources, in turn, are all tangible and intangible components, including financial resources, knowledge, human resources, organisation, and reputation.¹⁷

Representation and participation mean that NGOs are created by citizens or their organizations, on their own initiative in favour of a specific public interest. They work as channels for representing the interests of individuals and groups. The decisive factor is their activity – it is not politically motivated and is rather independence from governments and is endowed with a civic component, which makes them credible. Access to governance structures means that NGOs are granted formal status in decision-making processes controlled by formal actors, such as states, or intergovernmental organizations. NGOs are both, interlocutors of the international organizations on the issues they advocate for and representatives of public interests in domestic legislative processes. The recognised authority

¹² J. Tallberg, A. Uhlin, ‘Civil Society and Global Democracy’ in D. Archibugi, *et al.* (eds.), *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, pp. 210–232.

¹³ M.P. Karns, K.A. Mingst, *op. cit.*, p. 236.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 245–246.

¹⁵ B.K. Woodward, *Global Civil Society in International Lawmaking and Global Governance. Theory and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston 2010, pp. 15–33; N. McKeon, *The United Nations and Civil Society. Legitimizing Global Governance – Whose Voice?*, Zed Books, London–New York 2009, pp. 124–156.

¹⁶ J. Miller, *Top Food Security Groups: A Primer*, Devex International Development, 2013, <https://www.devex.com/en/news/top-food-security-groups-a-primer/70758> [accessed: 10.05.2013].

¹⁷ ‘The Top 100 NGOs 2013’, *The Global Journal*, 2013, No. 5, Special Edition, pp. 80–81.

of NGOs in a specific field is due to many years of experience, reliability, transparency and accountability. It can be measured by publications, which are treated as a credible and objective source of information, or by the power of their voice in public debates on critical issues for the public.

The position of NGOs in food security governance processes is also due to the resources they possess. With their financial resources, NGOs are able to engage in specific projects and to carry out operational activities. Human resources, understood in terms of personnel number and qualifications, allow them for active participation in public debate and shaping national and global policies. Equally important is NGOs reputation – an effect of many years of experience, honesty, credibility and recognition for its achievements and the produced knowledge and know-how. Knowledge sharing contributes to awareness rising over particular issues, while know-how is used in the sharing of good practices, or as a model-based solutions adopted to particular problems.

The subjectivity of NGOs in the food security governance manifests itself in different ways. It includes cooperation with international organisations and governments, participation in food security conferences and public debates at international and national level, reporting on their own initiatives, research and educational activities, advocacy, campaigning, awareness rising, protesting and engaging in field operations.¹⁸ Collaboration with international organizations – whether they are global or regional – comes in two forms: engagement in concrete projects at the state level, and engagement in activities at the international level. NGOs also cooperate with governments' agencies dealing with food security issues.

An important manifestation of the involvement of NGOs is their participation in conferences and summits on food security and related issues, where they present their solutions and initiatives to discussed problems, such as food sovereignty – which mark a major transformation of way of thinking about food, farming, ecology and human rights. NGOs are involved in food security governance also by doing research and getting involved in educational activities. This enables them to provide new solutions to existing problems, develop draft texts of official documents, help government's officials understand the scientific side of the problems, raise public awareness on alternative ways of problems solving, or influence public opinion. While the above forms of participation can be considered as cooperative, NGOs can also participate in food security governance through confrontational activities, such as protests, boycotts, resistance, campaigns against government policies or negotiated international agreements.¹⁹

Most NGOs participate in the food security governance indirectly.²⁰ Despite their formal status, they are not members of the bodies which make binding decisions on food security, and they do not participate in official negotiations. From the formal point of view, therefore, they are indirectly involved in decision-making. This does not mean, however, that they do not influence the policy outcomes. The strength of non-governmental organisations rests on the ability to shape the

¹⁸ M.P. Karns, K.A. Mingst, *op. cit.*, p. 236.

¹⁹ I. Ortiz, *et al.*, 'World Protests 2006–2013', *Friedrich Ebert Stiftung Working Paper*, New York Office, September 2013.

²⁰ K. Marzęda-Młynarska, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym...*, pp. 423–440.

final decisions. This applies to influencing the negotiating position of governments, through expertise or protests, agenda content, solutions adopted, legislation projects on national level, or public opinion. These are all channels used by NGOs to promote their position or disseminate their views.

NGOs also have the ability to identify new issues and have a major impact on public opinion through publications, information campaigns, forums, white and green papers, and other initiatives. Their activity is particularly evident in problem identification and implementation of decisions. Undoubtedly, through research and publications, they are able to launch new issues into the international and national agenda. NGOs are also commonly recognised as the key partners at the international and national level, responsible for the implementation of concrete decisions.

The political context is of fundamental importance for the activities of non-state actors. At the national level, it is formed by a dense network of social relations and a high level of formalisation of the system, which may be conducive (democratic systems) or not (non-democratic systems) to social mobilisation. At the regional and global level, there is a need to build relationships between organisations and groups that represent different cultural contexts, levels of organisation, and resources.

The International Coalition to Protect the Polish Countryside: key characteristics

The International Coalition to Protect the Polish Countryside (ICPPC) was established in Stryżów, Poland, in November 2000 by 41 organizations from 18 countries. Its mission is to protect and promote Poland's traditional farms by raising the public awareness on the role they play in sustaining local economies, and the overall health and diversity of the Polish countryside. The ICPPC campaigns for maintaining small farms, promoting cooperation between farmers, selling local products in small shops and on local markets, encouraging farmers to run their farms using ecological methods, creating jobs in villages, preserving tradition and culture, taking care of the quality of agriculture products and satisfying the domestic market based on them. The ICPPC recognises small family farms, and the fact that the social, cultural, economic and environmental values they embody are greatly undervalued. The co-founders of the ICPPC are Jadwiga Łopata from Poland, and Julian Rose from Britain. Jadwiga Łopata is a local leader, but also the chair of the European Centre for Ecological Agriculture and Tourism. She runs her own small farm. Julian Rose is a farmer, writer and social activist. He was the founding father of ecological farming in Britain, where he started introducing ecological agriculture on his own farm in 1975. He worked for the British government as an advisor and co-founded three organisations aimed to protect small family farms and high food quality in Great Britain.²¹

²¹ J. Rose, *Changing Course for Life. Local Solutions to Global Problems*, New European Publications, 2009.

The ICPPC's activity concentrates on many problems found within the area of food security. The most important aspect is campaigning for the protection of the Polish countryside on a national level. The ICPPC opposes the model of industrial farming as an unsustainable with all its manifestations: GMOs, excessive use of chemicals and transnational corporations domination over food chain. Instead, it promotes the model of small family farming as an ecologically sensitive long-term solution to food insecurity.

In 2000, the ICPPC proclaimed the "Charter 21. Manifesto for Polish Countryside for the 21st Century," signed by 480 Polish and international organisations, and supported by 30 million people from around the world.²² In its manifesto, the ICPPC urged the Polish government to implement a conscious and responsible policy aimed to promote and protect the values of the Polish countryside to counteract globalisation. The coalition recognises local food production and consumption as way to guarantee food security, biodiversity and environmental sustainability and has presented its own vision of Polish agriculture based on a large number of small family farms, the development of local food markets, ecotourism, local food processing and selling, and green energy.²³

Over the years, the Manifesto was supplemented by other programmatic documents. In 2010, during the international conference held to celebrate the tenth anniversary of the ICPPC, a new manifesto was adopted, entitled "Agriculture for People and with People," and sent to officials from all the countries represented at the conference, as well as to the European Union. The main point of the 2010 manifesto was the return to the primary role of agriculture which is to feed and supply all human beings with good quality food and provide them environment protection.²⁴

The ICPPC has positioned itself at the heart of the public debate on food security in Poland. It argues that the solution to the world and national food insecurity can be found in changing the dominant model of agriculture, based on intensive agricultural production, dominated by powerful corporations. According to the ICPPC, there are many threats which make this model unacceptable, such as:

- the limitation of farmers' rights to preserve their seeds and to cultivate, distribute and sell products derived from these seeds;
- the limitation of people's rights to maintain the biodiversity of local plants and animals,
- the limitation of people's rights to legal access to unused land and use it for their own food needs in a way that does not harm the environment;
- the limitation of people's right to apply good agricultural practices, without the interference of the state and corporate power structures.²⁵

²² *Karta 21. Manifest dla polskiej wsi XXI wieku*, 2000, <http://icppc.pl/index.php/pl/artykuly/23-publicacje-icppc/178-karta-21.html> [accessed: 8.06.2016].

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Manifest na rzecz rolnictwa i żywności XXI wieku. Rolnictwo dla ludzi i z ludźmi*, 2010, <http://icppc.pl/index.php/pl/o-icppc/753-przeslanie-jubileuszowej-konferencji-z-okazji-10-lecia-icppc.html> [accessed: 8.05.2016].

²⁵ J. Łopata (ed.), *Żywność genetycznie modyfikowana a rolnictwo ekologiczne*, 2011, <http://icppc.pl/index.php/pl/artykuly/23-publicacje-icppc/282-zywnosc-ekologiczna-zamiast-genetycznie-zmodyfikowanej.html#1> [accessed: 9.06.2016].

What is more, the ICPPC urges the Polish government to prohibit all forms of genetic engineering in agriculture, horticulture, forestry and fisheries; to withdraw financial support for the food production that dehumanises agriculture and destroys animals' wellbeing; to prohibit without exception the patenting of plants, animals, their features and genes, and thus make illegal any attempt made to gain control over biodiversity.²⁶

A detailed analysis of sources, including the ICPPC official website, allows for the identification of its main areas of interest. The first one is the promotion of the agriculture model based on small, sustainable, ecological family farming. The ICPPC does it by knowledge and practice sharing as a part of a project called *ICPPC Ecocentre*. The ICPPC co-founder Jadwiga Łopata introduces the principles of sustainable agriculture in her own small farm, which is open to visitors and farmers from all over the world. The *Ecocentre* is located in Stryków, a village near Krakow, and is the first place in Poland where one can see ecological technology solutions working in practice, such as renewable energy systems, ecological buildings, and water treatment systems. In the *ICPPC Ecocentre*, there is a clay and straw conference building powered exclusively with solar energy. There are also organic herb and vegetable fields. The *Ecocentre* promotes ecological lifestyles by showing visitors how to protect the cultural and biological heritage of the Polish countryside in practice. The actions taken by the centre aim to make people aware the conservation and protection of biodiversity is the best way to a healthy society. The centre runs workshops and holds lectures that look at the importance of local markets and the cooperation with local farmers. It has its own channel on Youtube,²⁷ which serves to share knowledge and promote sustainable small family farming. It is worth noting that in 2002 the ICPPC was awarded the Goldman Prize, also called the ecological Nobel, for its active involvement in the protection of Polish local farmers and the countryside.

The second area of ICPPC's activity is the promotion of local food production and consumption. From the very beginning, the ICPPC has been campaigning for legislation granting farmers the right to sell their food produced in their own farms without formal registration. In 2015, the coalition launched a new campaign on Polish traditional food by proclaiming a document entitled "The Charter of Real Food." The six points addressed by the Charter and sent over to the Polish authorities urged the government to undertake necessary reforms in the food and agriculture policy. The reform agenda included granting farmers the right to sell their products without fulfilling inadequate and unnecessary veterinary and hygienic requirements established for large industrial enterprises; recognising the key role of small farms in food sovereignty and cultural and biological diversity; providing consumers with good quality food produced on local scale and eliminate all restriction on local food selling; organising a country-wide campaign on the benefits of locally produced food; reclaiming the food market "for real food for real farmers"; and providing young Polish farmers with arable land

²⁶ *Manifest na rzecz rolnictwa i żywności XXI wieku...*

²⁷ *Ecocentrum ICPPC*, <https://www.youtube.com/channel/UChxXq5LdbCrHWBTIWynPCUA> [accessed: 7.12.2019].

managed by governmental agencies.²⁸ In June 2017, after two years of consultations, the ICPPC issued the “Belweder Declaration”, entitled *The Charter of Real Farming and Real Food*, signed by representatives of Polish food and agriculture NGOs, as well as several Polish MPs. The Declaration makes an explicit reference to food security:

[w]e, the undersigned, believe that industrial methods of food production constitute a very serious threat to the Polish people and the Polish countryside, and therefore we urge the President and the Polish Government to respect the voice of the majority of their electorate and immediately implement the postulates of the Belweder Declaration entitled *The Charter of Real Farming and Real Food*.²⁹

The Declaration reiterates the postulates of the earlier adopted “Charter of Real Food.” It is noteworthy that the ICPPC closely cooperates with *La Via Campesina*, which has supported its campaign on small farming and real food. The campaign on real food and on farmers’ right to sell own products has ended with a successes, due to the adoption by Polish Parliament law on direct food selling. The law allows small farmers to sell rough and processed food directly to the consumers. It entered into force in January 2017.

The third area of the ICPPC activity revolves around the idea to fight against GMO food products and crops. Together with other NGOs, the coalition has been actively involved in an ongoing debate and information campaign on the negative consequences of GMO, addressed to the public opinion and politicians. The ICPPC was especially active during the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) ratification, by presenting its negative stand towards that agreement in public media. It also monitors the amending of the laws on organisms and micro-organisms genetically modified in Polish Parliament which tries to open Poland to GMO cultivation. While the ICPPC, being in coalition with other NGOs, fights for a statutory ban on GMO, it seems that neither the officials representing the ministries or most politicians are able to demonstrate their real willingness to cooperate. That’s why, according to the ICPPC, the strong voice of consumers, farmers and parents is needed in this ongoing debate.

The fourth area of activity is focused on fighting against huge multinationals, and their control over the food chain. The ICPPC takes a negative stance towards the rules that govern international trade and investment agreements, which leads to the corporations’ domination over the local markets and contribute to the lowering of local regulations on food production and consumption.

The fifth area of activity is to provide support for Polish farmers in their protests for the protection of small farmers’ interests. Here, the issue of special concern is fight against GMO, fight against land grab, understood as selling farmland to foreigners in unfair public procurements, and promoting real food produced by local farmers. The ICPPC collects information on planned protests and posts it on

²⁸ *Karta Prawdziwej Żywności*, 2015, <http://icppc.pl/index.php/pl/broniz-zywnosci/671-karta-prawdziwej-zywnosci.html> [accessed: 9.06.2016].

²⁹ *Belweder Declaration. The Charter of Real Farming and Real Food*, 2017, <http://icppc.pl/index.php/en/home-page/8-english/773-belweder-> [accessed: 8.12.2019].

its website, and it informs about the protesters' agenda, mobilising public support for the protesters.

The sixth area rests on the promotion of organic farming, even in opposition to the standpoint of the largest Polish farmers' associations. An area of particular interest here is the issue of glyphosate, a chemical substance used in *Roundup*, a well-known pesticide produced by Monsanto, indeed a highly carcinogenic substance. Glyphosate is commonly used for cereal desiccation in Poland too. While the ICPPC calls for an official ban on glyphosate, the main agricultural trade unions in Poland, which claim to represent small and medium-sized family farmers, are members of COPA/COGECA, the largest agricultural lobby organisation in Europe. COPA/COGECA promotes large farms and has direct links with major pesticide producers and agribusiness corporations that promote GMOs. They have sent a letter to the European Commission and the European Parliament, calling to keep the active substance glyphosate on the market across the EU. In 2015, the European Food Safety Authority (EFSA) expressed its approval of this substance.

The role of the ICPPC in Poland's food security governance

In order to assess the role of the ICPPC in Poland's food security governance, it is necessary to apply a food security governance model, as a decision-making process.³⁰ This model is based on the assumption that the type of participation of different actors in the decision-making is determined by three main factors: their resources, level of legitimacy, and status. Here, two ways of participation can be distinguished, based on the level of actors' influence on the final decision: direct, and indirect. The combination of factors that determine the type of participation and the ways of participation creates a framework for the analysis of the role of the coalition in the governance of Poland's food security. It also allows for the creation of a template which takes into account the separate variables. This is illustrated by the matrices below. Their construction is based on the assumption that the type of participation does not change for each of the factors presented. This can be either direct or indirect.

In the first matrix, the decisive factor is the status, which can be formal or informal. By comparing it with the type of participation (direct, indirect), it is possible to obtain information about the types of participation according to the status of the actors in the decision making process.

Table 1. Types of participation by status

Status \ Type of participation	Direct	Indirect
	Formal	Decision-maker
Informal	Lobbyist	Observer

Source: Author's own elaboration.

³⁰ K. Marzęda-Młynarska, 'Global Governance as a Decision-Making Model...', pp. 5–23.

In the second matrix, the determining factor are actors' resources. Regardless of their nature (knowledge, organisational skills, access to information, financial resources), they can be large or small. By combining them with the way of participation, it is possible to get the relevant information on the types of participation according to the positions taken by the actors in the decision-making process.

Table 2. Types of participation by resources held

Type of participation \ Resources	Direct	Indirect
Large	Regulator	Co-regulator
Small	Self-regulator	Organizer

Source: Author's own elaboration.

In the third matrix, the decisive factor is legitimacy, and its variable is its level. The entities participating in decision-making processes may have high or low level of social legitimacy. Comparing the level of legitimacy with the way of participation, it is possible to obtain the relevant information on the types of participation according to the function performed in the decision-making process.

Table 3. Types of participation by legitimacy

Type of participation \ Legitimacy	Direct	Indirect
High	Policy-maker	Channel of articulation of interests
Low	Services provider	Value carrier

Source: Author's own elaboration.

The above theoretical assumptions will be used to determine the role of the ICPPC in governance of Poland's food security. First, the status of the ICPPC will be analysed, followed by its resources and the level of social legitimacy. Given to coalition's methods of actions taken – including social campaigns, awareness raising – it was assumed that it participates in food security governance in Poland indirectly. Indirect participation will be an independent variable in the following matrices.

Status – Formal

The status of the ICPPC in decision-making processes in food security governance is formal in light of its:

- participation in public consultations on law projects – the ICPPC has participated in public consultations on a project on direct selling of food by farmers, which resulted in a new law that became effective in 2017;
- sending open letters to Polish authorities – in 2016 the ICPPC and a group of Polish farmers sent an open letter to the Polish Minister of Agriculture and

Rural Development and several MPs to allow small farmers to produce and sell food in their farms;

- role in preparing law projects – the ICPPC co-sponsored the MPs Bill on food selling, which was submitted for further legislative procedures by MPs representing the KUKIZ-15 party.

Despite the fact that the ICPPC does not make final decisions, its participation in the decision-making process in food and agricultural policies results from its participation in social consultations. As a non-governmental organisation, it represents the social sector and is an interlocutor of the government in legislative processes. This allows it to recognise its status as formal. Taking into account its indirect participation and formal status, it is clear to see that the ICPPC acts as a consultant, advisor and expert in Poland's food security governance. This role of the collation is related to its experience in the food and agricultural area and knowledge gained during many years of field work.

Resources – Large

The resources owned by the ICPPC are its reputation and knowledge. The ICPPC is financed by voluntary contributions collected from the public. Comparing to the peasants trade unions or business associations, the coalition is not rich organization. Its position in food security governance in Poland, however, is due to its intangible resources. The ICPPC's most important asset is its reputation as a credible and honest organisation which is truly devoted to its mission. Not less important is the knowledge generated over the many years of its experience and field work. These assets make the ICPPC an actor whose voice can be heard not only at the Polish national level, but also globally. The 'Ecological Noble Prize' and the recognition shown by Prince Charles are only two cases in point. Taking account of its indirect participation and its "significant resources," one can admit that it plays a role of co-regulator. The ICPPC is able to change the way people think and behave and is able to translate its postulates into laws.

Legitimacy – High

In this context, legitimacy will be defined in terms of reliability and acceptability. The legal understanding of legitimacy will not be applicable here due to the indirect participation of the ICPPC in food security governance in Poland. The analysis of ICPPC's activities proves its high legitimacy. This results from its acceptance as a representative of the interests of small farmers at the national and international levels. The analysis of its initiatives and projects proves its high credibility and reliability. Its voice is heard at the national level: it cooperates with other NGOs, farmers' trade unions, consumers, scientists, and at the international level. It works closely with international farmers' organisations, such as *La Via Campesina*, and participates in civil society protests against cases of violation of farmers' rights

in other countries.³¹ This high level of legitimacy with an indirect involvement in the governance of food security in Poland means that the ICPPC plays the role of channel for articulation of interests indeed.

Conclusions

The research findings outlined above lead to the following conclusions. First, the ICPPC should be considered as an element of Polish food security governance, given its major impact on legislation and the vision of Polish agriculture and food policy. Its active involvement in the initiatives related to food and agricultural policies, including campaigns run against selling arable land to foreign investors, or those for the right of local farmers to sell their own produce, have resulted in the adoption of acts by the Polish Parliament in 2016. Second, the subjective role of the ICPPC in Poland's food security governance is to a large extent related to its attributes and resources, on the basis of which their role of consultant, co-regulator and channel of articulation of interests can be indicated. Third, the scope of its participation in food security governance in Poland is gradually expanding thanks to its expertise and its active role in sharing knowledge and experience. Fourth, the impact of the ICPPC on food security governance in Poland is a mixture of contestation and cooperation, and it depends on specific problems at stake. In areas where the coalition is able to find political support for its postulates, especially for those that do not interfere with the interests of large corporations, it is more willing to cooperate with official actors. In areas where the interests of agri-technology corporations, trade unions or other countries dominate, the ICPPC is more willing to take a clearly contesting stance.

References

- Belweder Declaration. The Charter of Real Farming and Real Food*, 2017, <http://icppc.pl/index.php/en/home-page/8-english/773-belweder-> [accessed: 8.12.2019].
- European Coordination Via Campesina, *Food Sovereignty Now! A Guide to Food Sovereignty*, 2018, <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-A-guide-Low-Res-Vresion.pdf> [accessed: 1.12.2019].
- European Coordination Via Campesina, *The Declaration for the Rights of Peasants adopted at the Human Rights Council: a historic vote with worldwide support*, 2018, <https://www.eurovia.org/the-declaration-for-the-rights-of-peasants-adopted-at-the-human-rights-council-a-historic-vote-with-worldwide-support/> [accessed: 1.12.2019].

³¹ 'Protest w Londynie „Wyzywić Przyszłość”', 2014, <http://icppc.pl/index.php/pl/bronizywnosci/543-protest-w-londynie-wyzywic-przyszlosc.html> [accessed: 7.12.2019].

- FAO, *Good Food Security Governance: the crucial premise to the Twin-Track Approach*, Background paper, ESA Workshop, Rome, 5–7 December 2011.
- FAO, *New Agreement Between FAO and the most representative movement of small producers*, 2013, <http://www.fao.org/news/story/en/item/201824/icode/> [accessed: 1.06.2016].
- FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit, Rome, 13–17 November 1996.
- Karns M.P., Mingst K.A., *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder–London 2010.
- Karta 21. *Manifest dla polskiej wsi XXI wieku*, 2000, <http://icppc.pl/index.php/pl/artykuly/23-publicacje-icppc/178-karta-21.html> [accessed: 8.06.2016].
- Karta Prawdziwej Żywności, 2015, <http://icppc.pl/index.php/pl/broniz-zywnosci/671-karta-prawdziwej-zywnosci.html> [accessed: 9.06.2016].
- La Via Campesina, *The International Peasant's Voice*, 2019, <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice> [accessed: 8.12.2019].
- Łopata J. (ed.), *Żywność genetycznie modyfikowana a rolnictwo ekologiczne*, 2011, <http://icppc.pl/index.php/pl/artykuly/23-publicacje-icppc/282-zywnosc-ekologiczna-zamiast-genetycznie-zmodyfikowanej.html#1> [accessed: 9.06.2016].
- Manifest na rzecz rolnictwa i żywności XXI wieku. Rolnictwo dla ludzi i z ludźmi*, 2010, <http://icppc.pl/index.php/pl/o-icppc/753-przeslanie-jubileuszowej-konferencji-z-okazji-10-lecia-icppc.html> [accessed: 8.05.2016].
- Martinez-Torres M.E., Rosset P.M., 'La Via Campesina – the Birth and Evolution of a Transnational Social Movement', *International Peasants Studies*, Vol. 37, 2010.
- Marzęda-Młynarska K., 'Global Governance as a Decision-Making Model. The Old Conceptualization of a New International Practice', *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*, 2013, Vol. 8.
- Marzęda-Młynarska K., *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014.
- McKeon N., *The United Nations and Civil Society. Legitimizing Global Governance – Whose Voice?*, Zed Books, London–New York 2009.
- Miller J., *Top Food Security Groups: A Primer*, Devex International Development, 2013, <https://www.devex.com/en/news/top-food-security-groups-a-primer/70758> [accessed: 10.05.2013].
- Ortiz I., et al., 'World Protests 2006–2013', *Friedrich Ebert Stiftung Working Paper*, New York Office, September 2013.
- Pimbert M.P. (ed.), *Food Sovereignty, Agroecology and Biocultural Diversity. Constructing and Contesting Knowledge*, Routledge, London–New York 2018.
- Polska do wzięcia*, 2002 <https://www.youtube.com/watch?v=TgzZ9DXkPQM> [accessed: 13.08.2016].
- 'Protest w Londynie. "Wyżywić przyszłość"', 2014, <http://icppc.pl/index.php/pl/broniz-zywnosci.html> [accessed: 8.06.2016].
- Rose J., *Changing Course for Life. Local Solutions to Global Problems*, New European Publications, 2009.
- Schanbacher W.D., *Politics of Food. The Global Conflict between Food Security and Food Sovereignty*, Praeger, Santa Barbara, CA 2010.

- Shaw D.J., *World Food Security. A History since 1945*, Palgrave Macmillan, Basingstoke–New York 2007.
- Tallberg J., Uhlin A., *Civil Society and Global Democracy* in D. Archibugi, et al. (eds.) *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- ‘The Top 100 NGOs 2013’, *The Global Journal*, 2013, No. 5, Special Edition.
- Weiss T.G., Wilkinson R. (eds.), *International Organization and Global Governance*, Routledge, London–New York 2014.
- Willetts P., *Non-Governmental Organizations in World Politics. The constructions of Global Governance*, Routledge, London–New York 2011.
- Wittmann H.K., Desmarais A.A., Wiebe N. (eds.), *Food Sovereignty. Reconnecting Food, Nature and Community*, Food First Books, Oakland 2010.
- Woodward B.K., *Global Civil Society in International Lawmaking and Global Governance. Theory and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston 2010.

Znaczenie Międzynarodowej Koalicji dla Ochrony Polskiej Wsi w procesie zarządzania bezpieczeństwem żywnościowym Polski *Streszczenie*

Zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym odnosi się zarówno do formalnych, jak i nieformalnych zasad oraz procesów, które wyrażają interesy państwa, a decyzje dotyczące tego bezpieczeństwa są podejmowane i egzekwowane w imieniu członków jego społeczeństwa. Chociaż bezpieczeństwo to nie definiuje uczestników procesów zarządzania, sugeruje ich integracyjny i partycypacyjny charakter. Wzrostowi znaczenia kwestii bezpieczeństwa żywnościowego towarzyszy wzrost zaangażowania organizacji pozarządowych w zarządzanie tym bezpieczeństwem, co rodzi pytanie o ich pozycję i rolę w tych procesach. Celem artykułu jest analiza roli organizacji pozarządowych w zarządzaniu bezpieczeństwem żywnościowym w Polsce na przykładzie Międzynarodowej Koalicji dla Ochrony Polskiej Wsi – ICPPC. Przedmiotem analizy są trzy zagadnienia: teoretyczne podstawy udziału organizacji pozarządowych w zarządzaniu bezpieczeństwem żywnościowym, ICPPC jako przykład organizacji pozarządowej oraz wpływ ICPPC na zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym Polski. Szczególne znaczenie ma ustalenie, czy rola ICPPC jest ukierunkowana na kontestację czy współpracę z oficjalnymi (rządowymi) podmiotami. Analiza opiera się na modelu zarządzania bezpieczeństwem żywnościowym jako modelu podejmowania decyzji opracowanym przez autora, w którym rodzaj uczestnictwa w zarządzaniu bezpieczeństwem żywnościowym zależy od formalnego statusu podmiotu, jego zasobów oraz poziomu legitymizacji.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywnościowe, zarządzanie, zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym, Polska, Międzynarodowa Koalicja dla Ochrony Polskiej Wsi

The role of the International Coalition to Protect the Polish Countryside (ICPPC) in the governance of Poland’s food security *Abstract*

Food security governance relates to formal and informal rules and processes through which interests are articulated and decisions relevant to food security in a country are

made and enforced on behalf of members of a given society. Although this notion does not specify the participants in governance processes, it suggests their integrative and participatory character. The growth of importance of food security has been accompanied by the increased involvement of NGOs in food security governance, which gives rise to the question about their position and role in these processes. The goal of this paper is to look at the role of NGOs in food security governance in Poland, based on the example of the International Coalition to Protect the Polish Countryside (ICPPC). The paper examines three issues: the theoretical grounds of NGOs' participation in food security governance, ICPPC characteristics, and the impact of ICPPC on the governance of Poland's food security. Of particular interest are the considerations whether the role of ICPPC is indeed oriented towards contestation or cooperation with official – i.e. governmental – actors. The analysis is built on food security governance as a decision-making model, developed by the author, in which the type of participation in food security governance, is determined by an actor's formal status, resources, and the level of legitimacy.

Key words: food security, governance, food security governance, Poland, International Coalition to Protect the Polish Countryside

Die Rolle der Internationalen Koalition für den Schutz des Polnischen Dorfs – ICPPC beim Management der Nahrungsmittelsicherheit in Polen

Zusammenfassung

Das Management der Nahrungsmittelsicherheit bezieht sich sowohl auf die formellen und informellen Grundsätze und Prozesse, welche die Interesse des Staates ausdrücken und die Entscheidungen über diese Sicherheit werden im Namen der Gesellschaftsmitglieder getroffen und durchgesetzt. Obwohl diese Sicherheit die Beteiligten des Managementsprozesses nicht definiert, suggeriert aber ihren integrativen und partizipativen Charakter. Die zunehmende Bedeutung des Problems der Nahrungsmittelsicherheit wird durch die Zunahme des Engagements der Nichtregierungsorganisation beim Management dieser Sicherheit begleitet, wodurch die Frage nach der Rolle und Funktion dieser Organisationen in diesen Prozessen entsteht. Das Ziel des Artikels ist die Analyse der Rolle der Nichtregierungsorganisationen beim Management der Nahrungsmittelsicherheit am Beispiel der Internationalen Koalition für den Schutz des Polnischen Dorfs – ICPPC. Es werden drei Angelegenheiten analysiert: theoretische Grundlagen für die Teilnahme der Nichtregierungsorganisationen am Management der Nahrungsmittelsicherheit, ICPPC als Beispiel einer Nichtregierungsorganisation und der Einfluss von ICPPC auf das Management der Nahrungsmittelsicherheit Polens. Von besonderer Bedeutung ist die Festlegung, ob die Rolle von IPPC auf die Polemik oder auf die Zusammenarbeit mit den offiziellen (Regierungs-) Unternehmen orientiert ist. Die Analyse entstand aufgrund des Modells für das Management der Nahrungsmittelsicherheit als ein von dem Autor ausgearbeitetes Modell für Beschlussfassung, in dem die Art der Beteiligung am Management der Nahrungsmittelsicherheit von dem formellen Status des Unternehmens, seiner Ressourcen und dem Niveau der Rechtmäßigkeit abhängig ist.

Schlüsselwörter: Nahrungsmittelsicherheit, Management, Management der Nahrungsmittelsicherheit, Polen, Koalition für den Schutz des Polnischen Dorfs

Значение Международной коалиции по защите польской деревни в процессе управления продовольственной безопасностью Польши

Резюме

Управление продовольственной безопасностью относится как к формальным, так и к неформальным задачам и процессам, находящимся в круге интересов государства. Хотя эта безопасность не указывает участников управленческих процессов, однако, она предполагает интегрирующий и коллективный характер их действий. Растущее значение вопросов продовольственной безопасности привело к увеличению участия в управлении этой безопасностью неправительственных организаций, что в свою очередь поднимает вопрос об их положении и роли в этих процессах. В статье проведен анализ роли неправительственных организаций в управлении продовольственной безопасностью в Польше на примере Международной коалиции по защите польской деревни (ICPPC). Предметом анализа являются три проблемы: теоретические основы участия неправительственных организаций в управлении продовольственной безопасностью, ICPPC как пример неправительственной организации и влияние ICPPC на управление продовольственной безопасностью Польши. Особенно важно было дать ответ на вопрос: деятельность ICPPC концентрируется на противостоянии или сотрудничестве с официальными (правительственными) субъектами? Анализ был основан на разработанной автором модели управления продовольственной безопасностью, в которой тип участия в управлении продовольственной безопасностью зависит от формального статуса субъекта, его ресурсов и уровня легитимности.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, управление, управление продовольственной безопасностью, Польша, Международная коалиция по защите польской деревни

Recenzje

Reviews

Rezensionen

Рецензии



Andrzej Chodyński

prof. dr hab., Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID: 0000-0003-4962-5143

Adam Jabłoński, Marek
Jabłoński, *Mechanizmy
kształtowania kultury
bezpieczeństwa w transporcie
kolejowym. Czynniki ludzki
i organizacyjny*

[Wyd. CeDeWu, Warszawa 2020, ss. 505].

Podjęta przez Adama Jabłońskiego i Marka Jabłońskiego w książce pt. *Mechanizmy kształtowania kultury bezpieczeństwa w transporcie kolejowym. Czynniki ludzki i organizacyjny* tematyka ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa tak ważnego fragmentu działalności gospodarki państwa, jakim jest funkcjonowanie systemu kolejowego. W monografii zwrócono uwagę na zasadność połączenia mechanizmów funkcjonowania organizacji wysokiej niezawodności (High Reliability Organisation) i realizacji systemów zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym.

Recenzowana książka zawiera 10 rozdziałów, poprzedzonych wstępem i liczy 505 stron. Rozdziały od 1 do 4 mają silnie zaakcentowane nastawienie zarządcze; aspekty kultury bezpieczeństwa zostały naświetlone w rozdziałach od 5 do 7, a rozdziały 8 i 9 poświęcono problematyce zarządzania zasobami ludzkimi. Rozwiązania implementacyjne związane z operacjonalizacją zasad zarządzania przez kulturę organizacyjną w transporcie kolejowym zaprezentowano w rozdziale 10. Ostatni fragment pracy stanowi podsumowanie i wnioski końcowe.

We wstępie autorzy zaprezentowali pogląd odnośnie pozytywnej kultury bezpieczeństwa w transporcie kolejowym i podkreślili rolę systemów zarządzania bezpieczeństwem, wspieranych przez tę kulturę. Zaznaczyli także, że kultura bezpieczeństwa łączy aspekty bezpieczeństw: technicznego i pracy.

W rozdziale 1 zaprezentowano pogląd, że kształtowanie kultury bezpieczeństwa można traktować jako efekt wykorzystania wielu mechanizmów związanych z doskonaleniem procesów: technologicznych i pracy. Problem kształtowania kultury bezpieczeństwa w transporcie kolejowym rozpatrzono, mając na uwadze dorobek teorii nauk o zarządzaniu i jakości oraz nauk o bezpieczeństwie, a także inżynierii lądowej i transportu (s. 24). Takie spojrzenie stanowi z jednej strony przejaw holistycznego podejścia do rozpatrywanej tematyki, z drugiej strony wyzwanie związane z różnicami metodologicznymi, charakterystycznymi dla różnych dyscyplin naukowych, w szczególności wychodzącymi poza obszar nauk społecznych. Podkreślono, że w zakresie zarządzania bezpieczeństwem istotne są kwestie organizacyjno-zarządcze i techniczne (s. 25). System kolejowy jest traktowany jako triada obejmująca elementy techniczne, operatora oraz środowisko pracy. Jako podejście badawcze wykorzystano studium analityczno-wartościujące.

Do Wspólnych Wymagań Bezpieczeństwa (CST) Unii Europejskiej, w tym interoperacyjności jako zdolności systemu kolei dla zapewnienia bezpiecznego, ale także nieprzerwanego przejazdu pociągów przy wymaganym stopniu wydajności (s. 32), odniesiono się w rozdziale 2. Zaprezentowano definicje organizacji wysokiej niezawodności (s. 37–38, tabela 3), oraz zwrócono uwagę na różnorodność czynników organizacyjnych, wpływających na wyniki dotyczące bezpieczeństwa (s. 49, tabela 4).

W rozdziale 3 odniesiono się do podstawowych pojęć związanych z modelami biznesu, strategiami, procesami i projektami. Autorzy dokonali ogólnej prezentacji, nie wdając się w głębsze analizy teoretyczne, pozostając na poziomie niezbędnym dla przedstawienia treści związanych z tematyką monografii.

W kolejnym rozdziale zaakcentowano znaczenie prewencji w zarządzaniu bezpieczeństwem kolejowym. Omówiono szczegółowo system zarządzania bezpieczeństwem w ramach IV Pakietu Kolejowego Unii Europejskiej. Podkreślono fakt występowania bezpieczeństwa biernego i czynnego w transporcie kolejowym; podano również definicje systemu zarządzania bezpieczeństwem (s. 71–73, tabela 5). Uwzględniając aspekty kulturowe, przywołano także filary koncepcji omawianego systemu (s. 74, rys.1); opisano cechy kultury bezpieczeństwa (s. 76, rys. 2) i zaprezentowano związek systemu zarządzania bezpieczeństwem z cechami kultury bezpieczeństwa (s. 77–78, tabela 6). Jest to ważny fragment rozważań, prezentujący spojrzenie głównie z punktu widzenia nauk o zarządzaniu. W powiązaniu z poglądami występującymi w naukach o bezpieczeństwie może stanowić on podstawę do tworzenia oczekiwanych rozwiązań praktycznych. W recenzowanej publikacji zaprezentowano model dojrzałości systemu zarządzania bezpieczeństwem w przedsiębiorstwach kolejowych zgodnie z wymaganiami Agencji Kolejowej Unii Europejskiej (podrozdział 4.4). Opisano zarówno pięć poziomów doskonałości tego systemu: niedostateczny, uczenie się, konsekwentny, przewidywanie oraz doskonałość (s. 103, tabela 8), jak i model dla przewoźnika kolejowego (s. 104–113, tabela 9). Przedstawiono kategorie przyczyn poważnych wypadków kolejowych oraz

ich kwalifikacje. Prezentowane rozważania mają duże znaczenie dla praktyki funkcjonowania przedsiębiorstw kolejowych.

W rozdziale 5 szeroko opisano podstawowe pojęcia i poglądy związane z kulturą organizacyjną. Słusznie zwrócono uwagę na możliwości kształtowania kultur przedsiębiorstw kolejowych w oparciu o podejście systemowe i sieciowe oraz znaczenie przywództwa.

Omawiając specyfikę kultury bezpieczeństwa przedsiębiorstw kolejowych w rozdziale 6 zaprezentowano m.in. poziomy dojrzałości kultury bezpieczeństwa organizacji (s. 161), szereg modeli szczegółowych oraz metod oceny czynnika ludzkiego. Omówiono model kultury bezpieczeństwa promowany przez Agencję Kolejową UE (s. 218, rys. 26; s. 220, rys. 27). W rozdziale podkreślono rolę kultury bezpieczeństwa w zarządzaniu przedsiębiorstwami kolejowymi. Warto także zwrócić uwagę na rozważania teoretyczne dotyczące m.in. dorobku przedstawicieli nauk o bezpieczeństwie, w tym odnośnie wymiarów kultury bezpieczeństwa oraz świadomości i percepcji zagrożeń.

W rozdziale 7 omówiono rolę ergonomii pracy, prezentując treści o znaczeniu praktycznym. Zaprezentowano warstwowe modele bezpieczeństwa (LOPA, ETA), odnosząc je do problematyki kultury bezpieczeństwa. Zaproponowano możliwości wykorzystania warstwowych systemów zabezpieczeń na przykładzie Analizy Warstw Zabezpieczeń dla systemu obsługi pojazdów szynowych (s. 241, rys. 35). W nawiązaniu do kultury bezpieczeństwa odniesiono się do możliwych scenariuszy wystąpienia wypadków bądź katastrof. Zaprezentowano związki między systemem zarządzania BHP a kulturą bezpieczeństwa. Rozpatrzono pojęcie kultury sprawiedliwego traktowania. W ramach omawiania pomiaru kultury bezpieczeństwa przedsiębiorstw kolejowych zaprezentowano trzy podejścia: akademickie, analityczne i pragmatyczne (podrozdział 7.5). Poświęcenie znacznej części rozdziału tematyce BHP wydaje się właściwe, gdyż ten obszar był stosunkowo wcześniej rozpatrywany w literaturze przedmiotu, a dorobek w tym zakresie jest znaczący.

W kolejnym rozdziale uwagę poświęcono kompetencjom pracowniczym, a rozważania w znacznej części dotyczą zagadnień praktycznych związanych z przygotowaniem personelu firm kolejowych. Także znaczenie praktyczne mają propozycje utrzymywania kompetencji pracowników, w szczególności w odniesieniu do maszynistów. Zwrócono uwagę na wpływ różnych czynników na procesy pracy (podrozdział 8.3), omówiono problematykę układów człowiek – maszyna (podrozdział 8.4), zwrócono uwagę na znaczenie atrybutów personelu (podrozdział 8.5) oraz odniesiono się m.in. do roli stresu i psychologicznych aspektów funkcjonowania pracowników w firmach kolejowych (podrozdział 8.6). W kolejnych podrozdziałach omówiono czynniki organizacyjne, a także metody oceny wpływu czynnika ludzkiego na organizację kolejową (s. 344–346, tabela 37). Prezentowane w tej części treści charakteryzują się kompleksowością i naświetlają problematykę z różnych punktów widzenia. Należy podkreślić dużą przydatność praktyczną omawianych rozwiązań i propozycji.

W rozdziale 9 na uwagę zasługują m.in. rozważania w układzie człowiek – system techniczny w aspekcie kulturowym. Odniesiono je do szeregu aspektów praktycznych oraz do konkretnych rozwiązań technicznych. Wiele uwagi poświęcono czynnikowi ludzkiemu, w tym szkoleniom pracowników.

Ostatni rozdział dotyczy problemów zarządzania poprzez kulturę bezpieczeństwa. Przeprowadzono dyskusję na temat modeli kultury bezpieczeństwa odnosząc je do transportu kolejowego. Omówiono wpływ czynnika ludzkiego na wypadki w ruchu kolejowym i szczegółowo przywołano statystyki związane z wypadkami. Zaprezentowano także model autorski kształtowania kultury bezpieczeństwa w transporcie kolejowym, ze wskazaniem obszarów tej kultury, który wykorzystuje założenie strategicznej karty wyników i charakteryzuje się podejściem menadżerskim. Podkreślono znaczenie systemu zarządzania bezpieczeństwem. Zaproponowano autorski model pomiaru kultury bezpieczeństwa w transporcie kolejowym zawierający 4 perspektywy. Biorąc pod uwagę fakt, że system zarządzania bezpieczeństwem uwzględnia podejście procesowe, zwrócono uwagę na zdefiniowanie zmiennych, służących opisowi procesów. Zaproponowano przebieg procesu zarządzania kulturą bezpieczeństwa (s. 447–449, rys. 65). W początkowej fazie procesu uwzględnia się zakomunikowanie personelowi zasad kultury bezpieczeństwa, a następnie realizuje się związaną z nią strategię. Opisano także procesy zarządzania czynnikami ludzkimi i organizacyjnymi. Przedstawione propozycje są bardzo istotne z punktu widzenia zarządzania bezpieczeństwem kolejowym. Pozwalają na zaprojektowanie konkretnych działań przez kierownictwa przedsiębiorstw kolejowych.

Pytania, które się nasuwają, są następujące:

1. Czy fakt, że kultura bezpieczeństwa organizacji jest składową ogólną kultury tej organizacji, nie wpłynie na bezpieczeństwo przedsiębiorstw kolejowych? Zasadność tego pytania wynika z faktu zróżnicowania kultur organizacyjnych.
2. Czy w zakresie deklarowanym i rzeczywistym występuje luka (i jak duża ona jest) w odniesieniu do kultury bezpieczeństwa przedsiębiorstw kolejowych?
3. Jaka jest luka kompetencyjna w układzie człowiek – maszyna?

Problemy te mogą występować z różnym nasileniem w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Próba odpowiedzi na te pytania może być przedmiotem dalszych badań w zakresie kultury bezpieczeństwa przedsiębiorstw kolejowych.

W podsumowaniu i wnioskach końcowych (których wymieniono aż 50) autorzy sformułowali m.in. podgląd, że model biznesu przedsiębiorstwa kolejowego musi się opierać na komponentach bezpieczeństwa w taki sposób, aby determinował on konfigurację pozostałych elementów modelu biznesu i podporządkowywał je sobie (wniosek 8). Tę konstatację można uogólnić dla tworzenia wysoce niezawodnych modeli biznesu organizacji, w tym występujących w ramach infrastruktury krytycznej. Jednak przy takim uogólnieniu należy rozważyć jeszcze jeden element, mianowicie niezawodność (zapewnienie ciągłości działania). Chciałbym zwrócić uwagę, że prace nad modelami biznesu firm wchodzących w skład infrastruktury krytycznej wymagają szerszego niż dotychczas potraktowania w ramach nauk o zarządzaniu.

Interesujące jest włączenie do rozważań o doskonaleniu systemów zarządzania bezpieczeństwem problematyki dojrzałości (wniosek 15). Ma to duże znaczenie, gdyż problematyka dojrzałości zarówno systemów, jak i procesów posiada już znaczący dorobek w naukach o zarządzaniu, co może być podstawą do działań praktycznych. Autorzy zwrócili uwagę na wysoki poziom kultury technicznej przedsiębiorstw kolejowych (wniosek 24). Sądzę, że przywoływany wysoki poziom tej kultury byłoby dobrze skonfrontować z wpływem wynikającym z osadzenia w kulturach

narodowych, czy grup krajów (tzw. klastry kulturowe). Chciałbym zwrócić uwagę, że w Europie wyróżnia się różne kręgi (klastry) kulturowe; zróżnicowany jest także poziom unikania niepewności w krajach europejskich, a także orientacja na jakość wykonania. Wskazują na to m.in. międzynarodowe badania GLOBE (*The Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness*). Unikanie niepewności i jakość wykonania wiąże się z problemami zapewnienia bezpieczeństwa. Znaczenie może mieć fakt, że według wspomnianych badań występuje przewaga wartości kultury narodowej nad wartościami kultury organizacyjnej.

W pracy wykorzystano szeroką literaturę przedmiotu o charakterze teoretycznym i praktycznym z różnych dyscyplin naukowych. Interesujące są zarówno rozważania o istniejącym stanie wiedzy, jak i propozycje własne autorów.

Prezentowana monografia jest znaczącym, bardzo interesującym wkładem w problematykę zarządzania bezpieczeństwem, mając na względzie funkcjonowanie przedsiębiorstw kolejowych jako organizacji wysoce niezawodnych.



Magdalena Prorok

doktorantka, Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID: 0000-0002-3693-5241

Paweł Szmikowski, *Zabezpieczenie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*

[Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-
Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2019,
ss. 226]

W obliczu złożoności i przenikania się różnych zagrożeń, istotnym jest poznawanie ich w różnych ujęciach. Publikacja Pawła Szmikowskiego *Zabezpieczenie logistyczne w sytuacjach kryzysowych* jest oryginalnym opracowaniem powstałym na bazie rzetelności naukowego procesu twórczego. Stanowi przy tym bogate źródło wiedzy – której podstawą jest studium teoretyczne – o roli logistyki w sytuacji kryzysowej.

Motywy podjęcia tematu przez autora było zwrócenie uwagi na znaczenie zabezpieczenia logistycznego w sytuacjach kryzysowych. Szmikowski powołując się na literaturę przedmiotu dokonuje analizy teoretycznej logistyki w zarządzaniu kryzysowym. Przewartościowania występujące w środowisku bezpieczeństwa wymagają ze strony podmiotów wytypowanych do reagowania w sytuacjach kryzysowych poszukiwania możliwości doskonalenia procesów takich jak zabezpieczenie logistyczne.

Autor jawi się jako znawca tematu i porusza problemy będące wynikiem wieloletnich badań, w ramach których przywołuje sytuacje mogące nasuwać czytelnikowi pytanie: czy służby zarządzania kryzysowego dysponują odpowiednimi rozwiązaniami w zakresie logistyki?

Szmitkowski w sposób usystematyzowany prezentuje tematykę związaną z zabezpieczeniem logistycznym w sytuacjach kryzysowych. Rozważania rozpoczyna rozdział pierwszy poświęcony uwarunkowaniom i znaczeniu logistyki. Szczególną uwagę autor zwraca na systemowe uwarunkowania logistyki oraz procesową koncepcję zarządzania nią. Podkreśla jednocześnie, że

system zabezpieczenia logistycznego powinien zapewniać w sytuacjach kryzysowych skuteczne realizowanie niezbędnych dostaw zaopatrzenia i usług logistycznych, a także siły i środki niezbędne do ratowania i ewakuacji mienia, usuwania zniszczeń i likwidacji powstałych szkód (s. 63).

Rozdział drugi dotyczy: zabezpieczenia logistycznego jako szczególnego rodzaju organizacji, zarządzania tym zabezpieczeniem oraz zasobów wykorzystywanych w sytuacjach kryzysowych. Część trzecia zawiera zasady zabezpieczenia logistycznego, w tym zasady: racjonalnego gospodarowania, *Just In Time*, dychotomii, priorytetów, normowania, limitowania i reglamentacji oraz zasadę specyfiki produktu logistycznego. Kolejny rozdział jest poświęcony zabezpieczeniu logistycznemu ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych; autor charakteryzuje w nim sposób zaspokojenia najważniejszych potrzeb ludności poszkodowanej. Kompleksowo opisuje zabezpieczenie socjalno-bytowe, medyczne, transportowe, a także zadania podmiotów administracji publicznej oraz służb w zakresie ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach i realizacji zbiorowych sposobów ochrony ludności. Oryginalności opracowaniu dodaje pojawienie się rozdziału piątego, który opisuje wykorzystanie podmiotów Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, Policji oraz sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych. Opracowanie zamyka rozdział szósty, w którym uwaga skupia się na rodzajach świadczeń, jako elementach zabezpieczenia logistycznego. Na podkreślenie zasługuje fakt wykorzystania bogatej literatury fachowej. Monografię wzbogaca spis rysunków i tabel zamieszczony na końcu książki, ułatwiający nawigację po wymienionych elementach.

Orientacja na przyszłość i dalekowzroczność to elementy sprawności i skuteczności wymienianych instytucji. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, system Państwowe Ratownictwo Medyczne, Policja oraz siły zbrojne zostały przedstawione nie tylko z punktu widzenia dnia dzisiejszego, ale i przyszłości rysowanej zagrożeniami, które podlegają ciągłej ewolucji z uwagi na skalę i ewentualne skutki dla wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

W odpowiedzi na pytanie, jakie powinny być służby zabezpieczenia logistycznego w XXI w., autor wymienia m.in. następujące cechy: innowacyjne, adaptacyjne, elastyczne, efektywne oraz szybkie. Wymaga się od nich:

- stałej i szybkiej identyfikacji i analizy pojawiających się zagrożeń;
- formułowania ocen, wniosków i prognoz oraz dystrybucji dla uprawnionych podmiotów politycznych i wojskowych;
- bezpośrednich kontaktów z podmiotami władzy wykonawczej właściwymi w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa, dla których służby wykonują zadania;

- zdolności do automatycznego działania komórek organizacyjnych, zespołów, kadrowych pracowników służb i osobowych źródeł informacji pozwalających na skuteczne wykonywanie ustawowych zadań;
- kompetencji i efektywności;
- koncentracji uwagi na problemach kluczowych dla radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi;
- zdolności do skutecznego wykorzystywania posiadanych aktywów osobowych i informacyjnych, możliwości technicznych i technologicznych oraz radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi;
- współdziałania w ramach struktur wewnętrznych i zewnętrznych;
- realizowania zadań w sposób sprawny i skuteczny.

Opracowanie stanowi uzupełnienie luki dorobku naukowego w przedmiotowej problematyce; jednocześnie jest doskonałym źródłem wiedzy o działalności służb logistycznych. Monografia może, a nawet powinna być wykorzystywana w procesie kształcenia na poziomie studiów I i II stopnia. Zainteresowani przedmiotową problematyką otrzymują uporządkowany zasób wiedzy teoretycznej. Autor odpowiadając na ważne pytania konkretyzuje podstawowe problemy, które tworzą podstawę poszukiwań, analiz i wniosków zawartych w sześciu rozdziałach opracowania.

Autor podjął się trudnego zadania polegającego na zajęciu się problematyką logistyki w sytuacjach kryzysowych, która jest elementem procesu zarządzania kryzysowego. Niemniej trudne było zmierzenie się z tematem w świetle istniejących zagrożeń. Ze względu na wartość treści prezentowanych w monografii, szczególnie z powodu rozważań teoretycznych i ich odniesień do praktyki, omawiane opracowanie stanowi doskonałe źródło wiedzy akademickiej i praktycznej.

Książka autorstwa dr. Pawła Szmitkowskiego przybliży problematykę związaną z szeroko pojętą logistyką w sytuacji kryzysowej, która szczególnie w ostatnim czasie nabiera nowego znaczenia. Sfera publiczna i prywatna są ze sobą ściśle powiązane, łączą je nierozzerwalne relacje, dlatego publikacja może stanowić bogate źródło wiedzy dla osób funkcjonujących w tych dwóch sferach.

Etyka wydawnicza

Publication ethics

Ethik-Richtlinien für die Publikation
von Zeitschriftenartikeln

Издательская этика



Etyka wydawnicza

Oficina Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego kieruje się zasadami, które zostały opracowane przez Komitet ds. Etyki Publikacyjnej (Committee on Publication Ethics, COPE) w Kodeksie Postępowania COPE (Codes of Conduct and Best Practice Guidelines).

POWINNOŚCI I UPRAWNIENIA WYDAWCY

- czuwa nad przestrzeganiem etyki wydawniczej i stosuje wszelkie dostępne środki w celu zapobiegania plagiatom, nadużyciom i innym nieuczciwym praktykom, takim jak ghostwriting i guest authorship;
- decyduje, które teksty zostaną opublikowane, opierając się na opinii zespołu redakcyjnego oraz na opiniach powołanych w tym celu zewnętrznych recenzentów (zob. zakładka Informacje dla Autorów);
- ocenia zgłoszone do wydania materiały według ustalonej i transparentnej procedury;
- podejmując decyzję o wydaniu, wydawca kieruje się wyłącznie oryginalnością zgłaszanego materiału, jego wartością naukową oraz znaczeniem dla rozwoju badań w Polsce i w skali światowej; względy komercyjne oraz opłaty za wydanie publikacji nie mają wpływu na decyzje;
- nie ujawnia osobom nieupoważnionym informacji na temat zgłaszanych do publikacji materiałów.
- ma prawo wycofać publikację po jej wydaniu, gdy pojawią się dowody świadczące o niewiarygodności bądź sfałszowaniu badań, o popełnieniu plagiatu bądź naruszeniu zasad etyki wydawniczej, a także w przypadku popełnienia poważnych błędów metodologicznych.

POWINNOŚCI I UPRAWNIENIA AUTORA

- jest zobowiązany zapoznać się z ustalonymi przez wydawcę zasadami etyki wydawniczej, procedurą kwalifikowania materiałów do wydania oraz zasadami współpracy wydawcy z autorem i wskazówkami technicznymi;

- może zgłaszać do publikacji wyłącznie własne, oryginalne teksty. Wszystkie zapożyczenia, cytaty, tabele i komentarze użyte w tekście jest winien opatrzyć odpowiednim przypisem;
- jest zobowiązany do rzetelnego opisu wykonanych prac badawczych oraz obiektywnej interpretacji wyników;
- zgłaszający do wydania materiał autorstwa wielu osób jest zobowiązany określić wkład poszczególnych autorów w jego powstawanie;
- jest zobowiązany załączyć bibliografię zawierającą wszystkie publikacje, które zostały przez niego wykorzystane w trakcie tworzenia materiału;
- w przypadku ustalenia poważnych błędów i nieścisłości w zgłoszonym już tekście, autor jest winien natychmiast powiadomić o tym wydawcę w celu skorygowania tychże błędów na etapie prac redakcyjnych.

POWINNOŚCI I UPRAWNIENIA REDAKTORA NAUKOWEGO WYDAWNICTWA ZBIOROWEGO

- decyduje, które materiały zostaną opublikowane w proponowanym przez niego wydawnictwie zbiorowym;
- bierze na siebie odpowiedzialność za przestrzeganie zasad etyki wydawniczej oraz wartość naukową wydawnictwa;
- w przypadku podejrzenia plagiatu lub fałszowania badań przez jednego z Autorów, redaktor jest zobowiązany podjąć decyzję o wycofaniu tekstu z publikacji zbiorowej i poinformować o tym wydawcę.
- ma obowiązek upewnić się, że osoby mające wkład w powstanie wydawnictwa zbiorowego akceptują jego kształt po pracach redakcyjnych wykonanych przez wydawcę.

POWINNOŚCI I UPRAWNIENIA RECENZENTA

- jest zobowiązany do obiektywnej oceny materiału zgłaszanego do wydania;
- jeśli zachodzi taka potrzeba, recenzent powinien wskazać odpowiednie prace związane z tematyką tekstu niezacytowane przez autora;
- powinien wskazać i zgłosić wydawcy wszelkie istotne podobieństwa recenzowanego tekstu do innych prac;
- nie może wykorzystywać recenzowanej pracy do swoich osobistych potrzeb i korzyści. Nie powinien również oceniać tekstu, w przypadku gdy może występować konflikt interesów z autorem;
- jest zobowiązany dostarczyć recenzję w ustalonym terminie, opatrując ją oświadczeniem o nie zachodzeniu konfliktu interesów z autorem.
- Wydawca ocenia zgłoszone do wydania materiały według ustalonej i transparentnej procedury.



Publication ethics

OUR CODE OF CONDUCT AND BEST PRACTICE GUIDELINES The Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University Press observes the principles and guidelines that have been developed by the Committee on Publication Ethics (COPE) in the Codes of Conduct and Best Practice Guidelines.

DUTIES AND RESPONSIBILITIES OF THE EDITOR

The Editor shall

- make sure that the publishing ethics is duly observed and shall take all the available and appropriate measures to prevent plagiarism, abuse and other unfair practices, including ghostwriting and/or guest authorship;
- decide which papers will be published, based on the opinions expressed by the editorial board, and the relevant reviews provided by external reviewers who have been duly appointed for this purpose (for more information, go to the Information for Authors tab);
- evaluate the materials submitted for publication in accordance with an agreed and transparent procedure;
- upon taking a decision to publish, consider exclusively the original nature of the submitted material, its overall academic value, and its significance for the development of research in Poland and worldwide; no commercial aspects or fees paid for publication shall have an impact on this decision;
- refrain from disclosing any information to third parties concerning the materials submitted for publication;
- have the right to withdraw a given publication after it has been published if there is evidence to prove a possible lack of reliability or falsification of research data, plagiarism, or a breach of the editorial ethics, as well as where major methodological flaws have been made.

DUTIES AND RESPONSIBILITIES OF THE AUTHOR

The Author shall

- familiarise him/herself with the principles of publishing ethics that have been set by the Editor, as well as the procedure applied for qualifying materials submitted

for publication, the principles of cooperation of the Editor and the Author, and any other technical guidelines provided;

- have the right to submit for publication only his/her individual and original texts. All borrowings, quotes/citations, tables and comments/notes used in the text should be followed by a relevant reference/footnote;
- provide a reliable and accurate description of the studies conducted, and an impartial interpretation of the research findings obtained;
- provide detailed information about the contribution of individual authors where a material that has been submitted for publication has multiple authors;
- enclose a relevant bibliography that includes all the publications that have been used throughout the preparation of the material;
- in the event that major flaws and/or discrepancies are revealed in his/her text, without undue delay notify the Editor of this fact in order to allow for corrections of these mistakes at the editing stage.

DUTIES AND OBLIGATIONS OF THE SCIENCE EDITOR OF A JOINT STUDY

The Science Editor shall

- decide which materials will be published in the joint study that has been proposed by him/her;
- bear responsibility for observing the principles of publishing ethics and the overall academic value of the publishing house;
- in the event of suspected plagiarism or falsification of research data by any of the Authors, take necessary decisions to withdraw the text from the joint study and notify the Editor thereof;
- make certain that the persons who have contributed to the creation of a joint study have accepted and acknowledged its form, once the editing process conducted by the Editor has been completed.

DUTIES AND OBLIGATIONS OF THE REVIEWER

The Reviewer shall

- carry out an impartial assessment of the material submitted for publishing;
- if need be, point to the relevant books or papers connected to the subject matter of the text that have not been quoted or referred to by the author;
- report to the Editor any and all major similarities of the reviewed text with other works;
- not be allowed to use and enjoy the reviewed text for the purposes related to his/her individual benefits; s/he shall not assess the text in the event of a possible conflict of interest with the author either;
- submit his/her review within the agreed deadline, adding a statement that there is no conflict of interest with the author;
- evaluate the materials submitted for publishing in line with an established and transparent procedure.



Ethik-Richtlinien für die Publikation von Zeitschriftenartikeln

Verlag der Krakauer Andrzej Frycz Modrzewski Akademie lässt sich von den vom Komitee für Publikationsethik (Committee on Publication Ethics, COPE) in den Richtlinien zur Publikationsethik und guten Wissenschaftlichen Praxis (Codes of Conduct and Best Practice Guidelines) bearbeiteten Grundsätzen leiten.

PFLICHTEN UND BEFUGNISSE DES HERAUSGEBERS

- beaufsichtigt die Beachtung der Publikationsethik und ergreift alle zugänglichen Maßnahmen, damit es zu Plagiaten, Missbräuchen und anderen unlauteren Praktiken wie ghostwriting und guest authorship nicht kommt;
- entscheidet, welche Beiträge publiziert werden aufgrund der Begutachtung des Redaktionsteams und der zwei, zu diesem Ziel eingesetzten unabhängigen Gutachter (siehe Karteikarte- Informationen für Autoren);
- beurteilt die zur Veröffentlichung eingereichten Materialien nach einem festen, transparenten Verfahren;
- bei der Entscheidung über die Veröffentlichung lässt sich der Herausgeber ausschließlich nach der Originalität des eingereichten Beitrags, seinem wissenschaftlichen Wert und der Bedeutsamkeit für die Entwicklung der Forschung in Polen und in der Welt leiten, kommerzielle Gründe und Gebühren für die Publikation des Beitrags sollen keine Rolle spielen;
- gibt unbefugten Personen keine Informationen über eingereichte Beiträge,
- ist befugt die Publikation nach ihrer Veröffentlichung zurückzuziehen, wenn es sich bewahrheitet, dass die Untersuchungen unglaubwürdig oder verfälscht sind, im Falle eines Plagiats oder eines Verstoßes gegen die Publikationsethik, als auch wenn es infolge der Ermittlung ernste methodologische Fehler festgestellt wurden.

PFLICHTEN DER AUTOREN

- sind verpflichtet sich mit den vom Herausgeber festgelegten Grundsätzen der Publikationsethik, mit dem Verfahren der Zulassung zum Veröffentlichen des Bei-

Ethik-Richtlinien für die Publikation von Zeitschriftenartikeln

trags und den Regeln für die Zusammenarbeit des Herausgebers mit dem Autor und technischen Leitlinien bekannt zu machen;

- sollen nur eigenständige, originelle Beiträge einreichen. Jegliche im Artikel benutzten Entlehnungen, Zitate, Tabellen und Kommentare sollen mit entsprechender Fußnote versehen werden;
- sind verpflichtet die durchgeführten Forschungsarbeiten exakt darzustellen und die Resultate objektiv zu interpretieren;
- bei der Einreichung eines Artikels, der viele Autoren hat, sind die Autoren verpflichtet den Beitrag jedes einzelnen Autors zu bestimmen;
- sind verpflichtet die Bibliographie beizulegen, in der alle, bei dem Verfassen des Artikels benutzten Publikationen genannt werden;
- falls Autoren signifikante Fehler und Ungenauigkeiten im eingereichten Text entdecken ist es ihre Pflicht die Herausgeber der Zeitschrift unverzüglich zu benachrichtigen um diese Fehler im Laufe der Redaktionsarbeiten zu korrigieren.

PFLICHTEN UND BEFUGNISSE EINES WISSENSCHAFTS – REDAKTEURS EINES KOLLEKTIVVERLAGS

- er entscheidet, welche Beiträge in einem von ihm vorgeschlagenen Kollektivverlag veröffentlicht werden;
- trägt alleinige Verantwortung für Beachtung der Grundsätze der Publikationsethik und für den wissenschaftlichen Wert des Verlags;
- falls er verdächtigt, dass einer der Autoren einen Text nachgeahmt oder verfälscht, hat ist er verpflichtet die Entscheidung über die Zurückziehung des Textes von der kollektiven Publikation zu treffen und darüber den Herausgeber zu benachrichtigen.
- hat die Pflicht sicherzustellen, dass die Personen, die sich zu der Gründung des Kollektivartikels beigetragen haben seine Form nach den vom Herausgeber durchgeführten redaktionellen Änderungen akzeptieren.

PFLICHTEN UND BEFUGNISSE DES GUTACHTERS

- er ist verpflichtet den eingereichten Beitrag objektiv zu beurteilen;
- wenn es nötig ist, soll der Gutachter entsprechende mit dem Thema des Textes verbundenen, vom Autor nicht zitierten Arbeiten angeben;
- er soll den Herausgeber über alle wesentliche Ähnlichkeiten des begutachteten Texts zu anderen Beiträgen benachrichtigen und diese Ähnlichkeiten nennen;
- er kann den begutachteten Text für seine persönliche Bedürfnisse und sein persönliches Nutzen nicht verwenden. Die Gutachter sollen Beiträge, bei denen sie in Interessenkonflikt mit Autoren kommen, ablehnen;
- er ist verpflichtet seine Begutachtung innerhalb der gesetzten Frist mit der Erklärung abgeben, dass es kein Interessenkonflikt mit Autor vorliegt
- Der Herausgeber beurteilt die eingereichten Beiträge nach einem festgelegten und transparenten Verfahren.



Издательская этика

Редакционная политика Издательства Краковской академии им. Анджея Фрыча Моджевского руководствуется принятыми международным сообществом принципами публикационной этики, отраженными, в частности, в рекомендациях «Комитета по этике научных публикаций» (Committee on Publication Ethics, COPE) и в «Кодексе поведения и руководящих принципов наилучшей практики» (Codes of Conduct and Best Practice Guidelines).

ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА ИЗДАТЕЛЯ

- Издатель несет ответственность за исполнение этических обязанностей и использует все доступные средства для исключения публикаций, содержащих плагиат и недостоверные данные, злоупотребления, а также старается избегать явлений «guest authorship» (указание авторства человека, не участвовавшего в исследовании и написании статьи) и «ghost authorship» (отсутствие указания авторства человека, внесшего заметный вклад в исследование и написание статьи).
- Издатель определяет, какие тексты будут опубликованы, на основании мнения редакционной коллегии и мнения независимых рецензентов (см. раздел Информация для авторов);
- Издатель оценивает предоставленные материалы, в соответствии с установленной и явной процедурой;
- Принимая решение о публикации статьи, издатель руководствуется исключительно самобытностью работы, ее научной ценностью и значением для развития исследований в Польше и в мире; коммерческие соображения и платы за публикацию статьи не имеют влияния на принятие решения;
- Издатель не разглашает посторонним лицам сведений о материалах, предоставленных к публикации.
- Издатель имеет право отозвать публикацию после ее выпуска, в случае если появятся доказательства, свидетельствующие о неправдивости или фальсификации исследований, о плагиате или нарушении этики издательства, а также в случае совершения серьезных методологических ошибок.

ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА АВТОРА

- Автор обязан ознакомиться с издательской этикой, процедурой отбора материалов, правилами сотрудничества издателя с автором и техническими инструкциями оформления статьи;
- Автор может предоставить издателю только собственные, оригинальные статьи. Все заимствования, цитаты, таблицы и комментарии, используемые в статье, должны сопровождаться соответствующими примечаниями;
- Автор обязан надлежащим образом описать выполненные научно-исследовательские работы и предоставить объективную интерпретацию результатов;
- Соавтор, который предоставляет издателю статью нескольких авторов, обязан указать вклад отдельных авторов в данную работу;
- Автор обязан приложить к статье библиографию, содержащую все публикации, которые были использованы в процессе написания работы;
- В случае выявления серьезных ошибок и неточностей в ранее предоставленной издателю работе, автор должен немедленно уведомить об этом издателя для исправления ошибок на этапе редакции статьи.

ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА НАУЧНОГО РЕДАКТОРА СБОРНИКА НАУЧНЫХ СТАТЕЙ (ЖУРНАЛА)

- Редактор принимает решение, какие материалы будут опубликованы в данном сборнике научных статей (журнале);
- Редактор берет на себя ответственность за соблюдение принципов издательской этики и научную ценность сборника научных статей (журнала);
- В случае подозрения плагиата или фальсификации исследований одного из авторов, редактор обязан исключить данную работу из публикации и уведомить об этом издателя;
- Редактор обязан убедиться, что лица, имеющие вклад в создание сборника статей (журнала), принимают его форму после проведенных редакционных работ.

ОБЯЗАННОСТИ И ПОЛНОМОЧИЯ РЕЦЕНЗЕНТА

- Рецензент обязан дать объективную оценку работы, предназначенной к печати;
- Если есть необходимость, рецензент должен указать какие труды, связанные с тематикой статьи, были не учтены автором;
- Рецензент должен указать и сообщить издателю о всех существенных сходствах рецензируемой статьи с другими работами;
- Рецензент не может использовать рецензируемую работу для своих личных нужд и пользы. Рецензент также не должен оценивать текст, если может возникнуть конфликт интересов с автором;
- Рецензент обязан предоставить рецензию в установленный срок, и подать заявление об отсутствии конфликта интересов с автором.



Lista recenzentów za rok 2020

W 2020 roku artykuły zgłoszone do „Bezpieczeństwa. Teorii i Praktyki” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

dr hab. inż. Zbigniew Ciekankowski
prof. dr hab. Henryk Ćwięk
prof. dr hab. Andrzej Gąsiorowski
prof. dr hab. Mirosław Golon
dr hab. Grzegorz Gudzbeler, prof. UW
dr hab. Małgorzata Kamola-Cieślak, prof. US
dr hab. Krzysztof Koźbiał, prof. UJ
dr hab. Andrzej Krzak, prof. UJD
dr hab. Miron Lakomy, prof. UŚ
dr Weronika Priesmeyer-Tkocz
dr hab. Beata Przybylska-Maszner, prof. UAM
dr Kamilla Schoell-Mazurek
prof. dr hab. Andrzej Szplit
płk prof. dr hab. Bogdan Szulc
dr hab. Łukasz Wojcieszak
Dr. habil. Raina Zimmering, Univ.-Prof.
dr hab. inż. Jan Zych, prof. UJK

