

REDAKCJA:
Marek Górka
Marek Pogonowski

WSPÓŁCZESNY WYMIAR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Polityka społeczna
Bezpieczeństwo publiczne
Innowacyjność
Transparentność

Politechnika Koszalińska

MONOGRAFIA NR 279
INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ISSN 0239-7129

ISBN 978-83-7365-362-7

Przewodniczący Uczelnianej Rady Wydawniczej
Mirosław Maliński

Recenzja
Marian Kopczewski
Bogdan Koszel

Redakcja
Marek Górka
Marek Pogonowski

Projekt okładki
Tomasz Cieślik

Skład, łamanie
Tomasz Cieślik

© Copyright by Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej
Koszalin 2014

WYDAWNICTWO UCZELNIANE POLITECHNIKI KOSZALIŃSKIEJ
75-620 Koszalin, ul. Raławicka 15-17

Koszalin 2014, wyd. I, ark. wyd. 13,39, format B-5, nakład 200 egz.
Druk: EXPOL, Włocławek

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
Marek Pogonowski, Alina Rutkowska - <i>Platforma usług elektronicznych jako narzędzie e-administracji realizowanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych</i>	9
Krzysztof Kaczmarek - <i>Porównanie systemów zabezpieczenia społecznego w Polsce i Finlandii</i>	29
Tomasz R. Dębowski - <i>Internet w dokumentach Urzędu Nauczycielskiego Kościoła w okresie pontyfikatów Jana Pawła II i Benedykta XVI</i>	41
Zbigniew Werra - <i>Tożsamość urzędnika państwowego – samorządowego w opinii petentów</i>	53
Tomasz Hoffmann - <i>Ewaluacja polityk publicznych</i>	69
Anna Korotusz, Aleksandra Ilnicka - <i>Działania polskiej administracji publicznej na rzecz bezdomności</i>	85
Patrycja Kloskowska - <i>Przemoc w rodzinie jest problemem polityki społecznej</i>	97
Alicja Gancarz, Dariusz Magierek - <i>Zjawisko narkomanii w aspekcie polityki społecznej</i>	115
Grzegorz Tokarz - <i>Korupcja polityczna w Polsce i na Ukrainie – próba analizy na wybranych przykładach</i>	133
Marek Pogonowski - <i>Informatyzacja instytucji zabezpieczenia społecznego. Aspekty zarządzania bezpieczeństwem</i>	147

Marek Górka - <i>Innowacyjność jako wymiar działalności administracyjnej, gospodarczej i polityki bezpieczeństwa kraju</i>	161
Dariusz Magierek - <i>Idea obywatelskości a społeczeństwo obywatelskie jako podstawa bezpieczeństwa w Polsce</i>	175
Lech Chojnowski - <i>Rola i możliwości Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w systemie ochrony antyterrorystycznej</i>	189
Stanisław Zbigniew Bukowski - <i>Modele funkcjonowania organizacji policyjnych</i>	215
BIOGRAMY	235

WPROWADZENIE

Jedną z funkcji administracji publicznej jest służebność wobec klientów. Aspekt ten staje się coraz bardziej popularny, zarówno wśród teoretyków jak i praktyków. Współczesny obywatel jest świadomym swoich praw i coraz częściej korzystającym z nowoczesnych metod komunikacji podmiotem, którego oczekiwania należy znać i w sposób profesjonalny zaspokajać. Tradycyjna definicja urzędnika obsługującego klientów w sposób automatyczny, w nowoczesnym podejściu ustępuje miejsca przedstawicielowi administracji świadczącemu usługi na rzecz klientów. Należy pamiętać, że usługi powinny być na najwyższym poziomie (maksymalizacja jakości), zrealizowane w jak najkrótszym czasie (maksymalizacja sprawności), przy jednoczesnym zachowaniu racjonalności i optymalizacji wykorzystania zasobów (minimalizacja kosztów). Takie podejście prowadzi do zwiększenia efektywności pracy, przy jednoczesnym podniesieniu jakości rozpatrywanych spraw i wymiernych oszczędnościach finansowych. Przyjęte kierunki zmian stopniowo wykazują poprawę relacji urzędnik – klient, czego dowodem mogą być wyniki badań prowadzonych przez instytucje oceniające satysfakcję klientów z obsługi. Wzrost ogólnego poziomu zadowolenia z jednej strony wpływa korzystnie na wizerunek administracji i całego państwa, z drugiej zaś mobilizuje do podejmowania działań innowacyjnych, często wykraczających poza standardowe metody i powszechnie przyjęte praktyki.

Uwaga skierowana na innowacyjność w administracji publicznej nie może jednak mieć negatywnego wpływu na realizację celów nadrzędnych i zadań ustawowych, zapewniających obywatelom poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Są to zadania dotyczące często sfery delikatnej, opierającej się o szacunek i zaufanie. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera polityka transparentności, do której administrację publiczną zobowiązuje również rola dysponenta finansami publicznymi. W obszarze zagadnień dotyczących transparentności funkcjonowania, Polska jest zależna od uwarunkowań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Od lat w Unii podkreśla się standardy pracy administracji obejmujące jawność i przejrzystość. Opinia publiczna powinna mieć nieustraszonego dostęp do informacji o instytucji, gospodarowaniu finansami, efektywności podejmowanych działań, mechanizmach decyzyjnych, a także o wynikach kontroli.

Celem książki jest więc kompleksowy opis współczesnych zjawisk obecnych na styku administracji, biznesu, ochrony społecznej oraz bezpieczeństwa

publicznego. Praca obejmuje różnorodne zagadnienia, aspekty i cechy administracji publicznej charakterystyczne dla współczesnego świata. Stanowi podstawę zrozumienia współczesnych procesów w przestrzeni publicznej, w której jedną ze znaczących ról odgrywa administracja jako płaszczyzna współpracy zarówno władzy samorządowej, organizacji pozarządowych oraz biznesu. Model instytucji wypracowany przez poszczególnych autorów zapewnia zintegrowaną analizę oraz realistyczne spojrzenie na zjawiska i procesy, które obecnie kształtują funkcjonowanie państwa.

Publikacja stanowi podstawę do dyskusji na temat funkcjonowania administracji w oparciu o takie pojęcia jak: globalizacja, zarządzanie oraz etyka. Stopniowa zmiana klasycznych modeli zarządzania państwem wynika z procesów integracji europejskiej i związanej z tym redystrybucji środków unijnych, które wymuszają nowe sposoby zarządzania, a także podejmowanie współpracy z otoczeniem społecznym. W ten sposób tworzenie innowacyjnych projektów, wpływa na transformację państwa w płaszczyznach: politycznej, gospodarczej oraz społecznej. Autorzy badają rozwój polityki publicznej i starają się wyjaśnić co jest niezbędne dla rozwoju i przekształcenia administracji publicznej. Badacze starają się także udowodnić, że innowacyjność nie powinna być kojarzona wyłącznie z instytucjami technologicznymi, firmami informatycznymi czy międzynarodowymi korporacjami. Według nich jest obecna również w instytucjach publicznych i jest procesem przebiegającym powoli, ale konsekwentnie i skutecznie.

Rozważania na temat administracji rozpoczynają Marek Pogonowski i Alina Rutkowska omawiając zasady funkcjonowania Platformy Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Autorzy zwracają uwagę nie tylko na nowe rozwiązania techniczne, usprawniające obsługę klienta, ale wskazują również pozytywne aspekty uruchomionego portalu, przedstawiając wnikliwie jego możliwości.

System świadczeń socjalnych poszczególnych państw, jak powszechnie wiadomo, różni się od siebie i zależy w dużej mierze od polityki oraz możliwości wewnętrznych danego kraju. Tematykę zabezpieczenia społecznego opisuje Krzysztof Kaczmarek, porównując Rzeczpospolitą Polską z Finlandią. Różnice wykazane przez badacza wskazują jednoznacznie, że polityka rodzinna państwa polskiego jest na zdecydowanie niższym poziomie niż system socjalny Finlandii.

W obecnych realiach nie sposób wskazać instytucji, której funkcjonowanie nie zostaje w mniejszym bądź większym stopniu odnotowane w cybersieci. Internet obecny jest również w sferze *sacrum*, co szybko odnotowano w dokumentach papieskich. Tomasz R. Dębowski podejmuje próbę analizy materiałów zgromadzonych przez Urząd Nauczycielski Kościoła, odnoszących się bezpo-

średnio do zagadnienia Internetu w czasie pontyfikatów Jana Pawła II oraz jego następcy Benedykta XVI.

Ostatnie lata determinują także zmiany w postrzeganiu funkcji urzędnika. Stereotypowość działań przedstawicieli administracji państwowej wywołuje skrajne emocje wśród klientów. Zastępowana jest nowym rodzajem tożsamości zawodowej. Zbigniew Werra rozpatruje tę płaszczyznę jako przykład dwubiegunowego zjawiska, opartego na skomplikowanych relacjach wewnętrznych i zewnętrznych.

Każdy rodzaj polityki zmienia się w zależności od czynników oddziałujących w danym momencie. Jak skomplikowana, z punktu widzenia badacza, jest ewaluacja polityki publicznej przedstawia Tomasz Hoffman. Autor definiuje politykę publiczną, analizuje rolę jaką odgrywa we współczesnym świecie, a także eksploruje pojęcie ewaluacji. Na podstawie tak szeroko zarysowanej problematyki czytelnik uzyska odpowiedzi na pytania związane z realizacją polityki publicznej oraz sposobem wykorzystania samej ewaluacji.

Kolejna analiza badawcza autorstwa Anny Korotusz oraz Aleksandry Ilniczkiej kładzie nacisk na problem bezdomności. Refleksja dostarcza wskazówek do określenia przyczyn bezdomności i zmian jakie należy wprowadzić w instytucjach zajmujących się polityką społeczną.

Administracja państwowa staje przed nowymi wyzwaniami, wpływającymi na życie i zdrowie społeczeństwa. Pogarszające się warunki ekonomiczne wymusiły opracowanie nowych planów i strategii rozwojowych. Mimo zarysowanych zmian, problem ubóstwa i wykluczenia społecznego istnieje. Formy rozwiązania tak zobrazowanej kwestii wraz z oceną działań odpowiednich komórek zarówno administracji publicznej, jak i pochodzących z sektora non – profit przybliży Patrycja Kłoskowska.

W podobnym tonie wypowiadają się Alicja Gancarz i Dariusz Magierek, którzy przybliżają problem narkomanii oraz analizują działania prewencyjne prowadzone w sferze polityki społecznej mające na celu zniwelowanie skutków.

Zupełnie osobną tematyką jest korupcja, która podważa transparentność funkcjonowania administracji publicznej, a także kulturę polityczną w sferze władzy państwowej. Grzegorz Tokarz nie tylko definiuje czym są oba zjawiska, ale również porównuje problematykę korupcji na różnych poziomach życia w III Rzeczpospolitej i na Ukrainie. Szeroko zakreślone różnice w formie zwalczania zjawiska dopełniają rozwiązania.

Szczegółowej analizie zasad funkcjonowania administracji publicznej podejmuje się po raz kolejny Marek Pogonowski, prezentując poszczególne działy systemu zabezpieczenia społecznego. Wykorzystanie sieci Internet do przesyłania danych, rozwój platformy komunikacji między urzędnikami a klientami oraz możliwości samego systemu uzupełniają rozwiązania.

Metodyczne aspekty rozwoju innowacyjnej gospodarki jako zjawiska okresu transformacji ekonomiczno-społecznej są rozpatrywane w artykule Marka Górki. Analiza dokonuje oceny trafności teorii innowacji technologicznych w przypadku Chin. Wskazuje na znaczący wpływ tzw. grupy krajów BRICS na badania i rozwój oraz skłonności eksportu w procesie innowacji technologicznych. Autor podkreśla, że priorytet inwestycji w człowieka i jego twórczy potencjał intelektualny można uznać za kierunek, w którym będzie zmierzać dalszy rozwój społeczno-gospodarczy wielu państw na świecie.

Kwestie społeczeństwa, demokracji oraz postaw obywatelskich stanowią podstawę kolejnych badań Dariusza Magierka. Autor analizuje powiązania między społeczeństwem obywatelskim a demokracją. Przybliży najważniejszych myślicieli tematu, a także ukazuje słabości polskiego społeczeństwa.

Ostatnie dziesięciolecia uwidoczniły dynamikę zmian w sposobie oraz formie postrzegania bezpieczeństwa. Przede wszystkim wzrosła świadomość zagrożeń oraz pragnienie zapewnienia prawidłowej ochrony, w tym przede wszystkim przed aktami terrorystycznymi. Jak istotną rolę w systemie ochrony odgrywają Siły Zbrojne RP opisuje Lech Chojnowski. W artykule przybliży zasady funkcjonowania polskiego systemu ochrony, podstawy prawne oraz możliwości zasobowe użycia Sił Zbrojnych w trakcie działań antyterrorystycznych.

Instytucją wewnętrzną państwa, powołaną w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, jest Policja. W jaki sposób ewaluowała misja i wizja wskazanych służb mundurowych, jakie są jej modele wraz ze wskazaniem najlepszych rozwiązań na gruncie lokalnym przytacza Stanisław Zbigniew Bukowski, szeroko analizując każdy z wymienionych elementów.

Współczesna profesjonalizacja instytucji państwowych stała się znaczącym elementem funkcjonowania nie tylko administracji, ale całej - szeroko pojętej - polityki publicznej. Może być zarówno rozwiązaniem wielu problemów jak i źródłem osiągnięć oraz sukcesów demokratycznego państwa. Poprzez powiązania praktyki pracy socjalnej oraz administracji z innowacyjną gospodarką pojawiają się organizacje non-profit, które w dużym stopniu wspomagają lub zastępują tradycyjne zadania państwa.


Podsumowując osiągnięcia ostatnich lat pozostaje mieć nadzieję, że będą im towarzyszyły zmiany mentalne z jednej strony pracowników organów administracji publicznej, z drugiej adresatów usług - czyli całego społeczeństwa. Głęboka analiza wybranych tematów budzi nadzieję redaktorów poniższej pracy, że książka dostarczy czytelnikom niezbędnych informacji o zmianach zachodzących w przestrzeni publicznej oraz przyczyni się do pogłębionej refleksji oraz dyskusji na temat funkcjonowania sektora publicznego.

*Marek Górka
Marek Pogonowski*



Marek POGONOWSKI
Alina RUTKOWSKA

**PLATFORMA USŁUG
ELEKTRONICZNYCH
JAKO NARZĘDZIE e-ADMINISTRACJI
REALIZOWANEJ PRZEZ ZAKŁAD
UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH**



1. WSTĘP

Platforma Usług Elektronicznych jest jednym z pierwszych w Polsce projektów pełnej informatyzacji jednostki administracji publicznej. Dzięki niej kontakt z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych¹ jest możliwy bez wychodzenia z domu, za pośrednictwem internetu lub telefonu. Platforma Usług Elektronicznych² zapewnia klientom ZUS (ubezpieczonym, płatnikom składek, świadczeniobiorcom, lekarzom i komornikom) dostęp do danych zgromadzonych na indywidualnych kontach. Dodatkowo pozwala złożyć drogą elektroniczną dowolny wniosek, bądź dokument ubezpieczeniowy. Na PUE są udostępnione wszystkie „zusowskie” formularze. Prawdliwość ich wypełnienia weryfikowana jest przez system komputerowy. Za pośrednictwem internetu klient może dowiedzieć się również na jakim etapie znajduje się jego sprawa. Dostęp do PUE jest spersonalizowany. Każdy, kto założy konto na PUE ma własny profil użytkownika. Dla osób niezorientowanych w specyfice ubezpieczeń społecznych i działalności ZUS dostępny jest wirtualny doradca, czyli tzw. avatar potrafiący nawiązać „quasi inteligentną” rozmowę.

Osoby, które nie posiadają komputera z łączem internetowym mogą skorzystać z dostępnych w każdej placówce ZUS e-kiosków, potocznie zwanych zusomatami. Są w nich dostępne wnioski i formularze oraz baza aktów praw-

¹ zwany dalej ZUS

² zwana dalej PUE

nych z zakresu działania ZUS. Za pośrednictwem zusomatów można przysyłać dokumentację drogą elektroniczną lub złożyć ją w postaci papierowej, uzyskując potwierdzenie złożenia. Zusomaty znajdują się w miejscach ogólnodostępnych i są czynne całą dobę. Dzięki realizacji projektu PUE, w kontaktach z ZUS klienci mogą również korzystać z nowych usług telefonicznych poprzez specjalne Centrum Informacji Telefonicznej. Za jego pośrednictwem można złożyć ustny wniosek m.in. o wydanie zaświadczenia o niezaleganiu wopłacaniu składek, czy też uzyskać informacje zapisane na indywidualnym koncie. Przed udzieleniem informacji weryfikowane są dane osobowe osoby dzwoniącej. PUE usprawnia również obsługę klienta na Sali Obsługi w siedzibie ZUS. Placówki ZUS zostały wyposażone w najnowocześniejsze systemy kierowania ruchem klientów, które umożliwiają monitorowanie liczby oczekujących i czas obsługi. System umożliwia rezerwację wizyt przez internet³.

2. ISTOTA I CELE POWSTANIA PUE – ZUS

ZUS podpisał umowę na finansowanie inwestycji ze środków unijnych, w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Unia Europejska pokryła 85 proc. kosztów projektu o wartości ponad 100 mln zł.⁴ Celem projektu na poziomie strategicznym jest zwiększenie dostępu do usług ZUS oferowanych w formie elektronicznej dystrybuowanych różnymi kanałami dostępowymi. Na podstawie Obwieszczenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013⁵ projekt został wpisany na listę projektów indywidualnych w ramach siódmej osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka⁶. Czas realizacji projektu to 01.01.2007 r. – 31.12.2012 r. Cel strategiczny został doprecyzowany następującymi podcelami:

- usprawnienie obsługi klientów w jednostkach ZUS,
- ograniczenie ilości wizyt klientów ZUS w jednostkach organizacyjnych,
- ciągle poprawianie i utrwalanie wizerunku ZUS jako instytucji nowoczesnej stosującej najnowsze metody komunikacji z klientami.

³ M. Pogonowski, *Zadania edukacyjne ZUS w kontekście stanu wiedzy o ubezpieczeniach społecznych*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria I Praktyka, nr 2 (119) 2014, s. 11

⁴ P. Przybylski, *Nowa jakość obsługi klienta w ZUS*, art. z dnia 15.10.2009, źródło za: <http://www.zus.pl>, odczyt z dnia 04.07.2014 r.

⁵ M.P. z 2008 r., nr 27, poz. 260

⁶ *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*, dokument zatwierdzony KE z dnia 1.10.2007r. oraz Uchwałą RM z dnia 30.10.2007r., 07.02.2008r., MRR, Warszawa.

- przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, zapewnienie dostępu do wszystkich usług ZUS w różnych kanałach komunikacji (telefon, internet, urządomat).

Istotę projektu PUE stanowią następujące zadania, będące systemowo zintegrowanymi ze sobą komponentami:

1. Nowy portal informacyjny - umożliwiający m.in. składanie wniosków i dokumentów oraz zadawanie pytań poprzez internet jak również zapewniający klientom dostęp do danych zapisanych na ich indywidualnych kontaktach w ZUS. Serwis powinien być dostępny dla klientów ZUS przy użyciu technologii telefonii komórkowej.
2. Infrastruktura ułatwiająca obywatelom dostęp do PUE - dedykowana głównie klientom nieposiadającym komputera z łączem internetowym, umożliwiająca dostęp do usług oferowanych przez portal informacyjny za pośrednictwem wielofunkcyjnych samoobsługowych urządzeń informacyjnych, czyli tzw. „urządomatów”⁷.
3. Centrum Informacji Telefonicznej (CIT) - wraz ze wszystkimi elementami i modułami niezbędnymi do jego funkcjonowania - zapewniające dostęp do spersonalizowanych usług za pośrednictwem telefonu. CIT powinien zostać ściśle zintegrowany z infrastrukturą teleinformatyczną ZUS.
4. System kierowania ruchem klientów w jednostkach terenowych ZUS - m.in. udostępniający funkcjonalność zarządzania ruchem klientów, a także umożliwiający klientom zaplanowanie terminu, godziny oraz tematu spotkania z ekspertem w wybranej jednostce. Planowanie terminów spotkań odbywać się będzie za pośrednictwem internetu, telefonu, kiosków multimedialnych oraz systemów kolejowania w jednostkach ZUS.
5. System informacji wewnętrznej - umożliwiający specjalistom ZUS obsługę zapytań nadsyłanych przez upoważnionych pracowników jednostek organizacyjnych ZUS, szybkie rozpowszechnianie informacji o zmianach w obowiązujących przepisach i procedurach, dostęp do aktualnej wiedzy merytorycznej z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz do informacji o potrzebach i oczekiwaniach klientów, kontaktujących się z jednostkami terenowymi ZUS.
6. Infrastruktura Techniczno-Systemowa (ITS) - wprowadzona w celu uruchomienia wszystkich części składowych platformy w tym serwisów internetowych ZUS.⁸

Elementami PUE są:

⁷ Platforma Usług Elektronicznych, *Opis Projektu*, źródło za: <http://www.zus.pl/ue/pue>, data odczyt: 28.06.2014r.

⁸ Tamże.

- portal PUE – zapewnia dostęp do danych zapisanych na koncie w ZUS, umożliwia m.in. składanie wniosków i dokumentów oraz zadawanie pytań poprzez internet oraz rezerwację wizyty w wybranej jednostce ZUS;
- System Kierowania Ruchem Klientów (SKR) w jednostkach terenowych ZUS –udostępnia funkcjonalność zarządzania ruchem klientów, umożliwia klientom zaplanowanie terminu, godziny oraz tematu spotkania z ekspertem w wybranej jednostce ZUS;
- Samoobsługowe Urządzenia Informacyjne (SUI) – tzw. urzędomy, czyli infrastruktura ułatwiająca klientom dostęp do PUE (umożliwiająca m.in. dostęp do usług internetowych).
- Centrum Obsługi Telefonicznej (COT) – umożliwia dostęp do spersonalizowanych usług za pośrednictwem telefonu⁹.

Przedsięwzięcie jest kolejnym po Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej przykładem zrealizowanego z sukcesem projektu w obszarze e-administracji, dofinansowanym ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka¹⁰.

3. USŁUGI UDOSTĘPNIONE W RAMACH PROJEKTÓW Z SIÓDMEGO PRIORYTETU PO IG

3.1. Platforma Usług Elektronicznych dla klientów ZUS

Dzięki uruchomionej w czerwcu 2012 r. platformie klienci ZUS mogą m.in. sprawdzić on-line stan składek ubezpieczeniowych oraz korzystać z innych udostępnionych usług. W ramach PUE utworzono również Centrum Obsługi Telefonicznej, gdzie po uwierzytelnieniu można złożyć stosowne wnioski, a także nowoczesny System Kierowania Ruchem, umożliwiający umówienie przez internet wizyty w placówce ZUS. W oddziałach ZUS pojawiły się również specjalne „zusomaty”. Za pomocą tych urządzeń dostęp do profilu na portalu PUE zyskają klienci, którzy nie posiadają dostępu do komputera i internetu. Zusomaty umożliwią też składanie wszelkich papierowych dokumentów już po zamknięciu placówki ZUS. Projekt „Platforma Usług Elektronicznych dla klientów ZUS”, otrzymał z PO IG dofinansowanie w wysokości: 101 526 000 zł.¹¹

⁹ Tamże.

¹⁰ zwany dalej PO IG

¹¹ [http:// www.poig.gov.pl](http://www.poig.gov.pl), odczyt z dnia 04.07.2014 r.

3.2. Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych

W maju 2012 r. uruchomiono nowoczesne centrum usług elektronicznych resortu finansów pn. Centrum Przetwarzania Danych (CPD), które jest podstawowym elementem projektu pn. „Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych”. Celem projektu jest wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań w zakresie udostępnienia usług publicznych (np. e-deklaracje, e-cło) i rozwoju ich zaplecza informatycznego. W CPD zostaną skonsolidowane bazy danych systemów podatkowych i celnych z informacjami o należnościach i rozliczeniach ok. 24 mln podatników indywidualnych, a także przedsiębiorców, instytucji i urzędów będących płatnikami podatków. Oddanie do użytku innowacyjnego obiektu to również ważny etap w informatyzacji administracji i ułatwianiu podatnikom dostępu do nowoczesnych usług publicznych. Przedsięwzięcie realizowane przez Ministerstwo Finansów dofinansowano kwotą 167 000 000 zł z Programu Innowacyjna Gospodarka.¹²

3.3. Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych (PLI CBD)

Platforma umożliwi identyfikację osoby dzwoniącej pod numer alarmowy 112, inne ogólnopolskie numery ratunkowe, czyli: 997, 998, 999, jak również numery lokalne, np. 986 do Straży Miejskiej w Warszawie czy do GOPR. Dzięki temu skraca się czas reakcji służb powołanych do niesienia pomocy i zlokalizowania zgłaszanego zdarzenia. Maksymalny czas przygotowania odpowiedzi przez system PLI CBD na zgłoszone zapytanie wynosi 4 sekundy, włączając w to czas przekazania danych lokalizacyjnych przez operatora telekomunikacyjnego. Projekt realizował Urząd Komunikacji Elektronicznej, dofinansowanie z POIG wyniosło 19 441 214 zł.

3.4. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEiDG)

CEiDG udostępnia bezpłatnie informacje o przedsiębiorcach, udzielonych koncesjach i zezwoleniach, pozwala bezpłatnie wyszukać dane Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz wyszukiwarki kodów działalności gospodarczej. Od lipca 2011 r. umożliwia zarejestrowanie działalności gospodarczej przez internet. Przedsiębiorca wypełnia tylko jeden formularz, który jednocześnie jest wnioskiem o nadanie numeru REGON, zgłoszeniem identyfikacyjnym do Urzędu Skarbowego i zgłoszeniem płatnika składek ubezpiecze-

¹² Tamże.

niowych do ZUS lub KRUS. Ponadto w sposób elektroniczny można poprawić wpis pochodzący z ewidencji gminnej lub zawiesić, wznović, zakończyć działalność gospodarczą, jak również pobrać zaświadczenie o wpisie w CEIDG, którym jest wydruk ze strony internetowej CEIDG. Projekt realizuje Ministerstwo Gospodarki, dofinansowanie z Programu Innowacyjna Gospodarka wyniosło 28 749 766 zł.¹³

3.5. Informatyzacja wydziałów ksiąg wieczystych Nowa Księga Wieczysta (NKW)

Od sierpnia 2011 r. każdy obywatel posiadający nr księgi wieczystej nieruchomości (mieszkania, domu lub działki) może uzyskać jej odpis nie wychodząc z domu. Może też przekazać ten numer np. firmom, które potrzebują potwierdzenia tytułu własności nieruchomości w celu zawarcia umowy o świadczeniu usług. Dzięki temu poprawiły się warunki prowadzenia działalności gospodarczej na rynku nieruchomości. Projekt realizowało Ministerstwo Sprawiedliwości, dofinansowanie z Programu Innowacyjna Gospodarka wyniosło 29 959 005,42 zł¹⁴.

3.6. e-Deklaracje 2

Projekt dotyczy rozwijania usług elektronicznych ułatwiających realizację obowiązków podatkowych przez obywateli, m.in. umożliwiających składanie i obsługę podatkowych zeznań rocznych w formie elektronicznej, a także dystrybucję 1 proc. PIT na organizacje pożytku społecznego oraz składanie elektronicznych wniosków o zwrot podatku VAT. Możliwość składania elektronicznych deklaracji podatkowych zyskali do tej pory podatnicy podatku PIT, VAT (wybrane deklaracje) oraz od czynności cywilnoprawnych. Do złożenia deklaracji on-line wystarczy dostęp do internetu (formularze należy pobrać ze strony edeklaracje2.pl). Przedsięwzięcie jest realizowane dzięki dofinansowaniu z PO IG w wysokości 90,4 mln zł.

3.7. TERYT2 – Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju

Dzięki projektowi dokładna i aktualna informacja przestrzenna dostępna jest w wersji elektronicznej. Rejestr zawiera dane dotyczące granic państwa oraz województw, powiatów i gmin, granic jednostek ewidencyjnych oraz ob-

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże.

rębów ewidencyjnych, granic rejonów statystycznych i obwodów spisowych, granic podziału kraju ze względu na właściwość miejscową organów i jednostek organizacyjnych administracji specjalnej, granic podziału kraju ze względu na właściwość miejscową sądów i prokuratur, granic podziału kraju ze względu na obszary działania służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, granic morskich. Na podstawie danych adresowych zgromadzonych w rejestrze, udostępnione zostały również słowniki ulic i adresów budynków w dowolnej gminie, powiecie, województwie i całym kraju. Informacje te mogą zostać wykorzystane m.in. przez obywatela chcącego ustalić właściwy swojemu miejscu zamieszkania urząd skarbowy czy prokuraturę, firmę transportową, która korzystając z systemów nawigacji satelitarnej, ma dostęp do aktualnej bazy punktów adresowych czy administrację państwową, która ma możliwość ustalenia aktualnego adresu oraz stwierdzenia właściwości miejscowej lokalnych instytucji. Dane można przeglądać dzięki stronie internetowej www.geoportal.gov.pl. Przedsięwzięcie realizowane przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii dofinansowano kwotą 45 mln zł z PO IG.

3.8. Platforma udostępniania on-line przedsiębiorcom usług i zasobów cyfrowych rejestrów medycznych (P2)

Platforma ma za zadanie usprawnić wymianę informacji w sektorze ochrony zdrowia. Z nowego narzędzia korzystają przedsiębiorcy i jednostki publiczne. Platforma umożliwia m.in. składanie elektronicznych wniosków dotyczących wpisu do rejestrów medycznych, zezwoleń na prowadzenie działalności (np. aptek, hurtowni), pobieranie danych rejestrowych, wpisów i zaświadczeń oraz obsługę płatności elektronicznych. Już teraz możliwa jest elektroniczna obsługa rejestrów Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego oraz Wojewódzkich Inspektoratów Farmaceutycznych, czyli zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych, punktów aptecznych oraz rejestr udzielonych zgód na prowadzenie aptek szpitalnych, zakładowych i działów farmacji szpitalnej, zezwoleń na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej, systemów kodowania. W kolejnych latach (2013-2014) z platformą P2 integrowane będą pozostałe rejestry medyczne, a przedsiębiorcy zyskają dostęp do nowych e-usług w sektorze ochrony zdrowia. W ramach projektu powstał portal internetowy www.rejestrymedyczne.csioz.gov.pl. Wartość projektu to 53,3 mln zł.¹⁵

4. NOWY PORTAL INFORMACYJNY ZUS

Budową Nowego Portalu Informacyjnego (NPI) zajęła się firma Sygnity, z którą ZUS podpisał umowę 20 stycznia 2011r. Wartość podpisanej umowy to

¹⁵ Tamże.

18,1 mln zł brutto. ZUS jednak, tak jak w przypadku całego projektu PUE, nie ponosi z tego tytułu żadnych kosztów. 85 proc. środków na budowę portalu pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, zaś 15 proc. z budżetu państwa. W dniu 14.06.2012 r. została uruchomiona możliwość założenia konta i zalogowania się w NPI ZUS. Dla bezpieczeństwa danych, do których dzięki profilowi uzyskuje się dostęp, po rejestracji wniosku trzeba w ciągu 7 dni potwierdzić swoją tożsamość w placówce ZUS („zaufać profil”).¹⁶

Osoby, które posiadają:

- profil zaufany ePUAP,
- certyfikat kwalifikowany

mogą dokonać potwierdzenia tożsamości (zaufania profilu) samodzielnie, podczas rejestracji na portalu pue.zus.pl. Rejestracja profilu zaufanego PUE w takim wypadku nie wymaga żadnego dodatkowego potwierdzenia.

Profile użytkowników które dostępne są po zalogowaniu na konto PUE ZUS:

- profil ogólny (funkcje ogólne po zalogowaniu),
- profil płatnika + aplikacja ePłatnik + ePłatności,
- profil ubezpieczonego,
- profil świadczeniobiorcy.

Portal PUE dedykowany do udostępniania drogą elektroniczną usług świadczonych klientom przez ZUS:

- usługi informacyjne – dedykowane wszystkim użytkownikom, np. udostępnianie informacji ogólnodostępnych związanych z tematyką ZUS, w szczególności aktualnie obowiązujących wzorów dokumentów służących do komunikacji z ZUS,
- usługi informacyjne – dedykowane użytkownikom uwierzytelnionym, np. dostęp do danych ubezpieczonego, świadczeniobiorcy, płatnika, lekarza czy komornika, które są zgromadzone na tzw. indywidualnych kontaktach w systemach dziedzicznych ZUS,
- usługi o charakterze transakcyjnym – dedykowane dla użytkowników uwierzytelnionych, pozwalające np. na przesłanie dokumentu do ZUS, zarezerwowanie wizyty w wybranej jednostce terenowej oraz usługa e-Płatnik - tj. dostępna przez w/w funkcjonalność stanowiąca alternatywę dla aplikacji Płatnik.¹⁷

Panel dla ubezpieczonych umożliwia dostęp do danych zapisanych na indywidualnych kontaktach w ZUS m.in.:

- dotyczących okresów i rodzajów ubezpieczeń, do których został zgłoszony ubezpieczony,

¹⁶ W. Grzegorzcyk, art. z dnia 20.01.2011r., <http://www.zus.pl>, odczyt z dnia: 24.06.20014 r.

¹⁷ <http://samorząd.pap.pl>, odczyt z dnia 04.07.2014 r.

- informacji na temat kapitału początkowego oraz informacje o stanie konta po ostatniej waloryzacji,
- składek przekazanych na indywidualny rachunek ubezpieczonego w Otwartym Funduszu Emerytalnym oraz zwróconych do ZUS
- przeglądać informacje na temat aktualnej przynależności ubezpieczonego do NFZ oraz danych o członkach rodziny zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego.
- dostęp do Kalkulatora emerytalnego służącego do obliczania prognozowanych wysokości emerytur wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych według dotychczasowych zasad, nowych zasad oraz do wyliczania nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych,
- zadawanie pytań przez internet i otrzymywanie odpowiedzi.¹⁸

Panel dla świadczeniobiorców umożliwia wgląd do informacji zgromadzonych na koncie w ZUS, m.in. takich jak:

- danych dotyczących decyzji emerytalno-rentowych, wypłat i potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych,
- uprawnień do zasiłków,
- wypłat i zwrotów oraz nadpłat i potrąceń związanych z zasiłkami,
- danych zawartych w wystawionych przez ZUS formularzach PIT.

Przedsiębiorca będący płatnikiem składek, po zalogowaniu się na swój profil PUE uzyskuje dostęp do szczegółowych informacji zgromadzonych na koncie płatnika. Może sprawdzić m.in.:

- dane identyfikacyjne, ewidencyjne, adresowe, dane dotyczące biura rachunkowego, rachunków bankowych płatnika składek,
- dane dotyczące wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, opłacanej aktualnie przez płatnika składek,
- dane z deklaracji rozliczeniowych o podstawach wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne,
- informacje o należnych składkach oraz o wpłatach dokonanych przez płatnika w podziale na poszczególne fundusze,
- dane dotyczące osób zgłoszonych do ubezpieczeń przez płatnika składek,
- informacje o zawiadomieniach i ponagleniach wysłanych do płatnika składek, w związku z nieprawidłowościami w dokumentach złożonych do ZUS i brakującymi dokumentami oraz wpłatami¹⁹.

¹⁸ Platforma Usług Elektronicznych ZUS, prezentacja multimedialna ,październik 2013r. Warszawa, intranet ZUS.

¹⁹ Tamże.

Korzystając z portalu, przedsiębiorca może załatwić większość spraw związanych z ubezpieczeniami społecznymi, bez potrzeby osobistej wizyty w placówce. Portal umożliwia m.in. elektroniczne wysyłanie wniosków, wypełnionych automatycznie na podstawie danych z konta w ZUS oraz otrzymywanie odpowiedzi. Za pomocą PUE można wysłać do ZUS m.in. następujące wnioski i formularze:

- wniosek o wydanie zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek,
- wniosek o rozliczenie konta płatnika składek,
- wniosek o przeksięgowanie wpłaty pomiędzy kontami płatników,
- wniosek o kontrolę prawidłowości wystawienia zaświadczenia lekarskiego,
- wniosek w sprawie postępowania egzekucyjnego,
- oświadczenie przedsiębiorcy o nieotrzymaniu pomocy de minimis,
- zaświadczenia o ubezpieczeniu związane z umowami zawartymi między Rzeczpospolitą Polską a innymi państwami,
- zaświadczenia związane z przepisami o koordynacji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w UE²⁰.

Dokumenty przed ich wysłaniem do ZUS muszą być podpisane podpisem elektronicznym. Użytkownik musi dokonać wyboru jednego z dwóch istniejących sposobów podpisu:

- 1) profilem zaufanym ePUAP – użytkownik zostaje przekierowany na platformę ePUAP i tam dokonuje się autoryzacji
- 2) bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy użyciu certyfikatu kwalifikowanego.

5. METODY PODPISYWANIA DOKUMENTÓW W ELEKTRONICZNYCH KONTAKTACH Z e-ADMINISTRACJĄ

5.1. Profil zaufany ePUAP

Profil zaufany ePUAP jest to bezpłatna metoda potwierdzania tożsamości w elektronicznych kontaktach z administracją, umożliwiający składanie pism elektronicznych ze skutkiem prawnym bez konieczności stosowania podpisu kwalifikowanego oraz oparty na SAML mechanizmie pojedynczego logowania (*single sign-on*), który umożliwia stosowanie tego samego konta ePUAP do logowania się na stronach różnych usługodawców.²¹

²⁰ Tamże.

²¹ <http://epuap.gov.pl>, odczyt z dnia 04.07.2014 r.

Profil ten znajduje się na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (www.epuap.gov.pl) – ogólnopolska platforma teleinformatyczna służąca do komunikacji obywateli z jednostkami administracji publicznej w ujednolicony, standardowy sposób. Zbudowana w ramach projektu ePUAP-WKP (Plan Informatyzacji Państwa). Usługodawcami są jednostki administracji publicznej oraz instytucje publiczne (zwłaszcza podmioty wykonujące zadania zlecone przez państwo).

Platforma udostępnia usługodawcom infrastrukturę technologiczną do świadczenia usług obywatelom (usługobiorcom). Wśród uczestników ePUAP znajdują się zarówno jednostki administracji centralnej, jak i samorządy, a wśród nich urzędy gminne.

Obszary zastosowania ePUAP:

- 1) udostępnianie usług publicznych. ePUAP jako wspólna infrastruktura wykorzystywana przez Instytucje Publiczne do udostępniania własnych usług;
- 2) zintegrowany dostęp do usług publicznych. ePUAP jako wspólna infrastruktura dla zintegrowanego, ujednoliconego, zagregowanego dostępu do wykorzystywanych usług publicznych;
- 3) Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych. ePUAP jako repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych;
- 4) Portal interoperacyjności ePUAP jako narzędzie pracy dla „organizacji interoperacyjności”²².

Założenia:

- zachowanie jawności, otwartości oraz neutralności technologicznej interfejsów systemów teleinformatycznych,
- dążenie do jak największej standaryzacji formatów danych wymienianych pomiędzy instytucjami publicznymi a usługobiorcami oraz pomiędzy samymi instytucjami publicznymi,
- jednolity dostęp do usługi bez ponoszenia znaczących kosztów.

Od dnia 1 maja 2008 r.²³ **organy władzy publicznej zobowiązane są do przyjmowania dokumentów w postaci elektronicznej (wnoszenia podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej). ePUAP umożliwia instytucjom publicznym spełnienie tego wymogu poprzez udostępnienie infrastruktury usług pozwalających na założenie skrzynki podawczej. Skrzynka podawcza na ePUAP spełnia wymogi prawa, a w szczególności:**

- wystawianie urzędowego poświadczenia odbioru zgodnego z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r.

²² Tamże.

²³ Ustawa z dnia 17.02.2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. (Dz.U. nr 64, poz. 565 z późn. zm.)

w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym;

- współpraca ze sprzętowymi modułami bezpieczeństwa – HSM, spełniającymi wymogi techniczne określone w prawie;
- obsługa dokumentów elektronicznie zgodnie z minimalnymi wymaganiami określonymi w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych²⁴.

5.2. Kwalifikowany Podpis Elektroniczny

Pojęcie podpisu elektronicznego wprowadzone zostało w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym²⁵. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy podpis elektroniczny stanowią dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny.

Dokument opatrzony podpisem elektronicznym może być – przy spełnieniu dodatkowych przesłanek – równoważny pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym. Podpis elektroniczny będzie mógł być uznany za równoważny podpisowi własnoręcznemu jeśli spełnia warunki umożliwiające uznanie go za podpis elektroniczny bezpieczny. Zgodnie z ustawą bezpieczny podpis elektroniczny to podpis elektroniczny, który:

- jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis,
- jest sporządzany za pomocą podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego i danych służących do składania podpisu elektronicznego,
- jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna.

Skutki prawne związane ze złożeniem oświadczenia woli opatrzonemu bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu określa art. 78 § 2 kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem oświadczenie woli podpisane takim podpisem ma takie same skutki prawne, jak oświadczenie woli podpisane podpisem własnoręcznym.²⁶

Bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany kwalifikowanym certyfikatem wydawany jest przez kwalifikowane podmioty świadczące usługi certyfikacyjne. Wiąże się to z uiszczeniem odpowiednich opłat.

²⁴ <http://pl.wikipedia.org/wiki/EPUAP>, odczyt z dnia 04.07.2014 r.

²⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.

²⁶ Tamże.

7. ELEKTRONICZNA WYSYŁKA DOKUMENTÓW DO ZUS PRZY POMOCY APLIKACJI e-PŁATNIK

Wysłane w formie elektronicznej dokumenty trafiają bezpośrednio do systemu informatycznego ZUS. Do każdego dokumentu, który wpływa do ZUS wystawiane jest elektroniczne Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia (UPP). O otrzymaniu odpowiedzi użytkownik jest powiadamiany e-mailem lub przez SMS, w zależności od tego jaką użytkownik ustawił subskrypcję na swoim koncie PUE. Odpowiedź na złożony dokument lub wniosek także pobiera się z PUE, podpisując Urzędowe Poświadczenie Doręczenia (UPD).

Dla przedsiębiorców przeznaczono także aplikację ePłatnik (internetowy odpowiednik programu Płatnik), dzięki której przez portal pue.zus.pl można m.in. zgłosić osoby do ubezpieczeń i rozliczyć składki. Aby korzystać z aplikacji, należy mieć nadane uprawnienia do roli płatnika oraz aktywować aplikację dla tego płatnika.

Aktywacji można dokonać w widoku ogólnym dostępnym dla każdego użytkownika oraz w profilu płatnika. W momencie aktywacji *ePłatnika* pobierane są aktualne dane identyfikacyjne i ewidencyjne płatnika oraz dane aktualnie zgłoszonych ubezpieczonych z systemu informatycznego ZUS, które stają się widoczne w kartotece. Aplikacja ePłatnik jest przeznaczona specjalnie dla małych i średnich przedsiębiorców (zatrudniających do 100 ubezpieczonych), umożliwia wypełnianie i przekazywanie do ZUS dokumentów ubezpieczeniowych przez internet, z wykorzystaniem danych prosto z Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS²⁷.

Za pomocą programu ePłatnik można m.in.:

- przeglądać kartotekę płatnika i rejestr ubezpieczonych (dane z ZUS)
- tworzyć, edytować i weryfikować dokumenty ubezpieczeniowe przy pomocy kreatorów
- przeglądać i drukować elektroniczne dokumenty ubezpieczeniowe
- przekazywać dokumenty do ZUS wykorzystując podpis kwalifikowany lub zaufany profil ePUAP,
- importować pliki KEDU z zewnętrznych systemów kadrowo-płacowych,
- synchronizować i korygować dane identyfikacyjne kartotek ubezpieczonych z danymi przechowywanymi w ZUS,
- utworzyć komplet rozliczeniowy na podstawie np. przesłanych dokumentów w poprzednim okresie rozliczeniowym,

²⁷ *e-Płatnik-Nowa usługa dla przedsiębiorców*, „Biuletyn Informacyjny ZUS”, nr 3/2012, Warszawa 2013r, s. 7.

- utworzyć i przygotować przelewy bankowe na podstawie deklaracji rozliczeniowej,
- przygotować IWA, ZSWUA, informację miesięczną oraz roczną dla osoby ubezpieczonej,
- zamawiać dane archiwalne dokumentów potrzebnych do sporządzenia korekt.

Aplikacja ePłatnik jest łatwa w obsłudze dzięki zastosowaniu kreatorów. Kreator prezentuje kolejne okna z pytaniami lub polami do uzupełnienia, pomiędzy którymi użytkownik przemieszcza się, używając przycisków "Dalej" i "Wstecz". Dzięki temu użytkownik jest prowadzony „krok po kroku” do sporządzenia dokumentu, który jest efektem końcowym przejścia pracy kreatora. Wypełnione dokumenty są weryfikowane pod kątem poprawności wypełnienia, dzięki przyspieszonemu procesowi przetwarzania wysłanych dokumentów zmiany na koncie płatnika i ubezpieczonego widoczne są następnego dnia. Jeżeli użytkownik ma nadane uprawnienia do obsługi większej liczby płatników udostępniana jest dla niego funkcja pozwalająca na wybór płatnika, w kontekście którego chce pracować²⁸.

Kartoteka Płatnika w aplikacji ePłatnik prezentuje dane ewidencyjne / dane adresowe / dane dotyczące stopy procentowej na ubezpieczenie wypadkowe / dane dotyczące okresów prowadzenia działalności / rejestr osób zgłoszonych i wyrejestrowanych z ubezpieczeń. Kartoteka ubezpieczonego zawiera: dane identyfikacyjne / dane ewidencyjne / dane aktualnie zgłoszonych członków rodziny / dane adresowe / dane o ubezpieczeniu / dane o pracy w szczególnych warunkach / dokumenty zgłoszeniowe, rozliczeniowe i ZUS ZSWA dotyczące ubezpieczonego / informacje miesięczne i roczne. Poza tym w kartotekach przechowywany jest zbiór historycznych danych identyfikacyjnych, ewidencyjnych i adresowych.

W kartotece płatnika jak i ubezpieczonego można dokonywać wszelkich zmian i zgłoszeń m.in. takich jak wyrejestrowanie czy ponowne zgłoszenie, korekta lub zmiana danych płatnika / ubezpieczonego.

Aplikacja ePłatnik- płatności daje możliwość opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych. Użytkownik wskazuje dokumenty, w oparciu o które ma być dokonana płatność - portal wypełnia inicjalnie dane płatności w oparciu o dane z dokumentów i dane płatnika z konta w ZUS. Jest także możliwość wyboru banku oraz modyfikacji danych płatności. Ostatecznie portal przekierowuje użytkownika na stronę banku i przekazuje wszystkie informacje niezbędne do realizacji zlecenia płatności, po zarejestrowaniu w banku zlecenie nie podlega modyfikacjom (jeśli

²⁸ Tamże.

autoryzacja zlecenia nastąpi po zleconej dacie realizacji przelewu, transakcja zostanie odrzucona).

Dodatkową usługą na PUE jest możliwość zamawiania danych archiwalnych. W widokach PUE prezentowane są najczęściej dane z ostatnich 12 m-cy, natomiast dane starsze można sobie „domówić”. Realizacja zamówienia złożonego na dane archiwalne odbywa się w ciągu 48 godzin, o czym użytkownik jest powiadamiany zgodnie z ustawioną subskrypcją (sms, e-mail). Dane które zostały zamówione są widoczne przez 30 dni. Można je zapisać na dysk lokalny lub dowolny nośnik pamięci.

8. REZERWACJA WIZYTY W ZUS

PUE umożliwia rezerwację wizyty w wybranej placówce ZUS za pomocą portalu PUE (tj. przez internet) lub telefonicznie. Użytkownik może zarezerwować wizytę z odpowiedniej grupy tematycznej, na określony dzień i godzinę. Po zgłoszeniu się w placówce ZUS, klient w tzw. dyspenserze podaje login PUE i zostaje przyjęty przez pracownika obsługującego daną grupę klientów bez oczekiwania.

W ramach szerokiego projektu PUE został także wdrożony najnowocześniejszy w skali kraju System Kierowania Ruchem (SKR) na salach obsługi klienta w placówkach ZUS. W ramach Systemu zostały udostępnione klientom specjalne dyspensery, które kierują do odpowiedniego stanowiska i ustalają miejsce w kolejce oczekujących, jak również zarządzają klientami, którzy zarezerwowali sobie uprzednio wizytę w ZUS. Na umieszczonych w salach obsługi klienta monitorach LCD prezentowane są wszelkie przydatne informacje m.in. takie jak wysokość obowiązujących stawek w ZUS, informacje na temat zmian w przepisach oraz zbiorcza informacja o stanie obsługi kolejki.

9. CENTRUM OBSŁUGI TELEFONICZNEJ

Uruchomiono także Centrum Obsługi Telefonicznej (COT) – które zapewnia jednolitą, kompleksową obsługę klientów, bez konieczności kierowania ich do terenowych jednostek organizacyjnych ZUS, przy zachowaniu najwyższych standardów, zarówno pod względem merytorycznym, jak i zasad profesjonalnego świadczenia usług telefonicznych. Konsultanci COT są dostępni dla klientów w dni robocze (poniedziałek – piątek) w godz. 7.00 – 18.00

Zadania realizowane przez COT:

- udzielanie informacji ogólnych,
- udzielanie informacji spersonalizowanych zapisanych na kontaktach klientów (po uwierzytelnieniu),
- składanie wniosków i reklamacji,

- rezerwacja zdalna wizyty w wybranej terenowej jednostce organizacyjnej,
- wyjaśnianie błędów w dokumentach ubezpieczeniowych (korekta dokumentów i przekazanie ich płatnikowi lub umożliwienie przekazania dokumentów w sytuacji, gdy występują nieprawidłowości),
- obsługa kampanii wychodzących.

Uzupełnieniem bezpośredniej obsługi przez konsultantów COT jest automatyczny telefoniczny system informacyjny (IVR), dostępny 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu, umożliwiający uzyskanie informacji o charakterze ogólnym, dotyczącej każdego obszaru działalności ZUS²⁹.

10. SAMOOSŁUGOWE URZĄDZENIE INFORMACYJNE (SUD)

W ramach projektu PUE dla klientów ZUS we wszystkich oddziałach i wybranych inspektoratach zainstalowane zostały wielofunkcyjne, samoobsługowe urządzenia informacyjne tzw. „urzędmaty”. Zadaniem urzędmatu jest zapewnienie dostępu do usług ZUS w trybie 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu.

Dzięki nowoczesnym rozwiązaniom zastosowanym w urzędmatach każdy klient może:

- złożyć w formie papierowej dowolny dokument i wniosek z zakresu zadań realizowanych przez ZUS – w tym dokumenty ubezpieczeniowe i otrzymać potwierdzenie ich złożenia,
- skorzystać z serwisów internetowych Zakładu, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do PUE i jej funkcjonalności,
- skontaktować się z konsultantem COT.

Urzędmat jest przyjazny w obsłudze dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich. Istnieje możliwość skorzystania z dolnego ekranu, osób niedowidzących i niedosłyszących oraz możliwość skorzystania z klawiatury z układem QWERTY z oznaczeniami w języku Braille’a, zmiana regulacji kontrastu, możliwość odczytu tekstu na głos, zmiana poziomu głośności, możliwość skorzystania z gniazda słuchawkowego³⁰.

11. PODSUMOWANIE ZMIAN W ZUS

Polacy pozytywnie ocenili zmiany jakie zaszły w ZUS na bazie "*Strategii przekształceń ZUS na lata 2010 - 2012*". Odzwierciedleniem tego jest wzrost wskaźnika satysfakcji klientów i zwiększenie poziomu akceptacji społecznej dla

²⁹ Centrum Obsługi Telefonicznej, „Z życia ZUS”, 2013 r., nr 1, s. 1.

³⁰ Urzędmaty w Polsce, „Z życia ZUS”, 2012 r., nr 12, s. 15.

działań Zakładu. Zauważalnymi dla klienta zmianami wynikającymi z realizacji *Strategii* było między innymi wdrożenie PUE - nowoczesnego i według specjalistów IT - najbardziej innowacyjnego projektu e-administracji w Europie. Ponadto został skrócony czas obsługi klientów, poszerzony katalog spraw możliwych do załatwienia "od ręki" oraz zoptymalizowany koszt związany z działalnością Zakładu. Wzrost wskaźnika satysfakcji klientów świadczy o właściwym kierunku przekształcania ZUS w instytucję sprawną i rzetelną, szanującą zasady racjonalnego i przejrzystego gospodarowania środkami publicznymi, a także wykorzystującą nowoczesne technologie i potencjał pracowników. W kolejnych latach ZUS nadal będzie pracował nad podniesieniem jakości obsługi klientów, by zgodnie z nadrzędnym celem nowej "*Strategii rozwoju Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013 - 2015*" konsekwentnie zwiększać zaufanie klientów do instytucji. Cel ten będzie realizowany kompleksowo, poprzez jednoczesne działania w kilku perspektywach: klienta, procesów wewnętrznych, rozwoju oraz finansów. I tak, zwiększony zostanie stopień elektronizacji kontaktu z klientem, ale również usprawniona będzie tradycyjna forma obsługi. Pozwoli to na znaczne ograniczenie „kolejek do okienka”, tym samym zwiększy szybkość i komfort załatwiania spraw. Dzięki wykorzystaniu nowych technologii, łatwiejsze stanie się także upowszechnienie wiedzy o ubezpieczeniach społecznych oraz roli ZUS. Informacje dostępne w wersji elektronicznej będą przekazywane szybciej, a także w formie dla wielu osób bardziej przystępnej. Po drugie, podjęte zostaną działania mające na celu optymalizację procesów. W ślad za tym, nastąpi dostosowanie zasobów ZUS do zmienionych procesów, co z kolei umożliwi bardziej efektywne ich wykorzystanie. Pozwoli to na podniesienie poziomu obsługi klientów poprzez poprawę szybkości i jakości realizowanych zadań. Utrzymany zostanie kierunek zmian w zakresie przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi oraz optymalizacji kosztów ponoszonych na realizację zadań ustawowych. Zainicjowana przez *Strategię przekształceń*... zmiana ZUS wymaga zakorzenienia w kulturze organizacyjnej. W związku z tym w *Strategii rozwoju* pojawia się dodatkowy element związany z budowaniem kultury poprzez zwiększenie satysfakcji pracowników. W tym celu wdrożony zostanie spójny system zarządzania zasobami ludzkimi oparty na modelu kompetencji. Jasne określenie oczekiwań wobec pracowników, system szkoleń i rozwoju oraz wskazanie możliwych ścieżek kariery przyczynią się do zwiększenia stopnia akceptacji wdrażanych zmian, a tym samym utrwalą korzyści płynące z procesu modernizacji ZUS. Wdrożenie nowej "*Strategii* jest kolejnym krokiem, przybliżającym ZUS do osiągnięcia „statusu innowacyjnej instytucji zaufania społecznego”³¹.

³¹ Załącznik do Uchwały Nr 63 Zarządu ZUS z dnia 11.12.2012r. w sprawie *Strategii rozwoju ZUS na lata 2013-2015*.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych udostępnił klientom Platformę Usług Elektronicznych, która umożliwia załatwianie spraw za pośrednictwem internetu lub telefonu czyli bez wychodzenia z domu. Portal internetowy PUE zapewnia klientom ZUS dostęp do danych zgromadzonych na indywidualnych kontaktach. Dodatkowo pozwala złożyć drogą elektroniczną dowolny wniosek, bądź dokument ubezpieczeniowy. Umożliwia także zadawanie pytań konsultantom ZUS, oraz śledzenie na jakim etapie znajduje się obecnie załatwiana sprawa. Każdy, kto założy konto elektroniczne na PUE ma swój własny profil użytkownika.

Osoby, które nie posiadają dostępu do internetu mogą skorzystać z dostępnych w każdej placówce ZUS e-kiosków, potocznie zwanych zusomatami. Za pośrednictwem zusomatów można przysyłać dokumentację drogą elektroniczną lub złożyć ją w postaci papierowej, uzyskując potwierdzenie złożenia. Zusomaty znajdują się w miejscach ogólnodostępnych i są czynne całą dobę. Dzięki realizacji projektu PUE, w kontaktach z ZUS klienci mogą również korzystać z nowych usług telefonicznych poprzez specjalne Centrum Informacji Telefonicznej (CIT). Za jego pośrednictwem można złożyć ustny wniosek o wydanie zaświadczenia, czy też uzyskać informacje zapisane na indywidualnym koncie. Przed udzieleniem informacji weryfikowane są dane osobowe osoby dzwoniącej.

PUE usprawnia również obsługę klienta na Sali Obsługi w siedzibie ZUS. Placówki ZUS zostały wyposażone w najnowocześniejsze systemy kierowania ruchem klientów, które umożliwiają monitorowanie liczby oczekujących i czas obsługi. System umożliwia rezerwację wizyt przez internet na określony przez użytkownika dzień i godzinę.

Bibliografia:

- Grzegorzyc W., art. z dnia 20.01.2011r., <http://www.zus.pl>
- Podpłóński R., Popis P., *Podpis elektroniczny*. Difin, Warszawa 2004.
- Pogonowski M., *Zadania edukacyjne ZUS w kontekście stanu wiedzy o ubezpieczeniach społecznych*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria I Praktyka, nr 2 (119) 2014.
- Przybylski P., *Nowa jakość obsługi klienta w ZUS*, art. z dnia 15.10.2009, <http://www.zus.pl>
- e-Płatnik-Nowa usługa dla przedsiębiorców*, Biuletyn Informacyjny ZUS, nr 3/2012, Warszawa 2013.
- Strategia rozwoju Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013 – 2015*, Załącznik do Uchwały Nr 63 Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 11 grudnia 2012 r.
- Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*, dokument zatwierdzony KE z dnia 1.10.2007r. oraz Uchwałą RM z dnia 30.10.2007r., 07.02.2008r., MRR, Warszawa.
- Platforma Usług Elektronicznych ZUS*, prezentacja multimedialna, intranet ZUS, Warszawa październik 2013.
- Centrum Obsługi Telefonicznej, „Z życia ZUS”*, Warszawa nr 1/2013.
- Urzędmaty w Polsce, „Z życia ZUS”*, Warszawa nr 12/2012.
- <http://www.zus.pl>
- <http://www.poig.gov.pl>
- <http://epuap.gov.pl>
- <http://www.wikipedia.org>

PORÓWNANIE SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W POLSCE I FINLANDII

W literaturze pomoc społeczna jest rozumiana jako różnego rodzaju prawa do świadczeń socjalnych. Pomimo tego, iż termin „zabezpieczenie społeczne” jest powszechnie używany, nie ma jednej, powszechnie akceptowanej definicji tego pojęcia¹. Prawa te dotyczą jednostki wymagającej świadczeń ze strony państwa². Mają one jednak różne unormowania konstytucyjne w poszczególnych państwach. Polska ustawa zasadnicza odwołuje się do pomocy społecznej jedynie w sposób pośredni³. Artykuł 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ujmuje to zagadnienie w następujący sposób:

1. *Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.*
2. *Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa⁴.*

Natomiast socjalne prawa jednostki w Republice Finlandii opisane są w § 19 konstytucji tego państwa, który brzmi:

Każdy, kto nie jest w stanie zapewnić sobie środków potrzebnych do godnego życia, ma prawo do uzyskania niezbędnych środków i opieki. Każdy ma zagwarantowane ustawowo prawo do uzyskania podstawowych środków utrzymania w wypadku bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy i podeszłego wieku, jak również w wypadku narodzin dziecka i utraty żywiciela. Władze publiczne zapewniają każdemu, zgodnie ze szczegółowymi przepisami zawartymi w ustawie, wystarczające świadczenia socjalne, chorobowe i usługi

¹Witryna internetowa Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, oddział w Krakowie: źródło za: http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20spo%C5%82eczna%20kraj%C3%B3w%20UE_Rozdzial_3.pdf, odczyt z dnia: 10.04.2014 r.

²S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 50.

³I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 23

⁴Art 67 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483.

medyczne, jak również dbają o zdrowie ludności. Władze publiczne wspierają też rodzinę i inne osoby odpowiedzialne za opiekę nad dziećmi, tak by miały możliwość zapewnienia dzieciom dobrobytu i indywidualnych warunków dorastania.

Władze publiczne troszczą się o prawo każdego do mieszkania i możliwości samodzielnego zapewnienia sobie miejsca do zamieszkania⁵.

Jednak w celu zrozumienia zasad zabezpieczenia socjalnego obywateli poszczególnych państw należy przeanalizować również źródła finansowania pomocy socjalnej oraz dystrybucję pozyskiwanych środków. Należy również zaznaczyć, że wszelkie składki na ubezpieczenia społeczne są integralną częścią podatków dochodowych⁶. Niezbędne jest również określenie czym jest zabezpieczenie socjalne i społeczne. Rzeczywiste problemy polityki społecznej są związane nie tyle z wielkością nakładów finansowych, ale z tym na co są one przeznaczane i z jaką efektywnością⁷. Każde państwo wyrasta z własnych tradycji, własnej historii i tożsamości kulturowej. Różnice w nakładach na politykę społeczną wynikają z kwestii takich jak:

1. zakres uprawnień i ryzyka objętego zabezpieczeniem,
2. struktura i poziom świadczeń,
3. źródła finansowania świadczeń,
4. częstotliwość usług,
5. polityka rodzinna,
6. przepisy prawa regulujące kwestie zatrudnienia,
7. administracyjna struktura zabezpieczenia społecznego⁸.

W Finlandii uprawnienia do zabezpieczenia socjalnego dotyczą wszystkich osób przebywających na stałe na terytorium tego państwa. System ten jest przede wszystkim finansowany z podatków i wszelkich składek społecznych obciążających wynagrodzenia za pracę. Ze środków tych w sposób kompleksowy finansowane są opieka zdrowotna i wszelkie świadczenia socjalne⁹.

Fiński system zabezpieczeń społecznych jest administrowany przez Fiński Zakład Ubezpieczeń Społeczno-Zdrowotnych - KELA. Uprawnienia do korzystania z tego systemu wynikają nie tylko z faktu zamieszkania w Finlandii,

⁵Konstytucja Finlandii, tłum. Joachim Osiański, Warszawa 2003.

⁶R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 282.

⁷M. Theiss, *Problemy polityki społecznej: studia i dyskusje, tom 10*, Warszawa 2007, s. 68.

⁸A. Jachowicz, *Funkcjonowanie pomocy społecznej. Wybrane problemy*, Dąbrowa Górnicza 2011, s. 59; G. Espring-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990, s. 23.

⁹Broszura Ministerstwa Spraw Socjalnych i Zdrowia Republiki Finlandii, *Characteristics of the social security system in Finland*, Helsinki 2013, s. 5.

ale również można je uzyskać z tytułu zatrudnienia w tym kraju. Wynika z tego, iż aby móc korzystać ze świadczeń KELA nie trzeba mieszkać na stałe w Finlandii, a wystarczy być tam zatrudnionym¹⁰.

Najistotniejszą różnicą pomiędzy fińskim a polskim systemem zabezpieczenia socjalnego jest fakt, że system fiński jest oparty na wzajemnym zaufaniu wszystkich stron. W fińskim systemie prawnym nie istnieje pojęcie minimalnego wynagrodzenia za pracę. Pozostałe różnice wynikają z powyższych. Jednak bardzo trudno jest je zrozumieć bez krótkiego opisu mentalności i tożsamości kulturowej mieszkańców Finlandii.

Mentalność mieszkańców tego kraju została ukształtowana przez trudne warunki klimatyczne. Aby przetrwać ludzie musieli współdziałać i wzajemnie sobie ufać. Współczesnym skutkiem ich ówczesnego trybu życia jest to, iż obecnie Finlandia jest krajem o jednym z najmniejszych poziomów przestępczości na świecie. Ogólne postrzeganie prawa i jego przestrzegania jako dobra wypracowanego i cennego ma wpływ na wszystkie aspekty życia Finów, w tym na stopień korupcji w Finlandii. Według badań międzynarodowych organizacji Finlandia jest jednym z najmniej skorumpowanych krajów na świecie¹¹. Jednocześnie kraj ten przoduje w większości pozytywnych list rankingowych. Mowa więc o kraju bogatym, o stabilnej, ugruntowanej demokracji, zdyscyplinowanym i propaństwowo nastawionym społeczeństwie obywatelskim¹². Z tych właśnie przyczyn w Finlandii niemal niespotykane jest nadużywanie świadczeń socjalnych. Natomiast w Polsce jest to zjawisko znacznie powszechniejsze¹³. Równie często zdarza się, że organy przyznające różnego rodzaju świadczenia socjalne zakładają, iż potencjalny świadczeniobiorca stara się owo świadczenie wyłudzić.

Rodzina objęta systemem opieki społecznej w Finlandii może, w zależności od swojej sytuacji materialnej, występować do zakładu KELA o przyznanie następujących zasiłków rodzinnych:

- wyprawka niemowlęcia lub ekwiwalent pieniężny
- zasiłek macierzyński
- specjalny zasiłek macierzyński
- zasiłek ojcowski

¹⁰ Witryna internetowa Fińskiego Zakładu Ubezpieczeń Społeczno-Zdrowotnych – KELA, źródło za: <http://www.kela.fi/web/en>, odczyt z dnia 15.04.2014.

¹¹ Witryna internetowa Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), źródło za: <http://www.oecd.org/corruption/>, odczyt z dnia: 26.06.2014 r.

¹² R. M. Czarny, *Polska – kraje nordyckie: realia, możliwości, wyzwania* [w:] *Krakowskie Studia Międzynarodowe 2013/4*, red., E. Cziomer, Kraków 2012, s. 130.

¹³ Zob.: Wyrok Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I UK 153/12. Dostępne między innymi na witrynie internetowej: źródło za: [http://orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl/content/\\$N/155500000001521_III_AUa_000029_2013_Uz_2013-05-21_001](http://orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl/content/$N/155500000001521_III_AUa_000029_2013_Uz_2013-05-21_001), odczyt z dnia 20.05.2014 r.

- zasiłek rodzicielski
- zasiłek adopcyjny dla osób adoptujących dziecko z zagranicy
- zasiłek wychowawczy
- zasiłek opiekuńczy
- dodatek na dziecko
- zasiłki przyznawane w razie choroby dziecka¹⁴.

Wyprawka niemowlęca.

Warunki otrzymania: zamieszkiwanie w Finlandii przez co najmniej 180 dni bezpośrednio przed terminem porodu; czas trwania ciąży minimum 154 dni; wizyta u lekarza lub w Poradni Matki i Dziecka przed upływem czwartego miesiąca ciąży. Można zrezygnować z wyprawki i przyjąć ekwiwalent pieniężny w wysokości ok. 140 euro¹⁵.

Zasiłek macierzyński

Urlop macierzyński może rozpocząć się najwcześniej na 50 i najpóźniej na 30 dni roboczych przed wyznaczonym terminem porodu. Przyszła matka sama wybiera, kiedy chce przejść na urlop macierzyński. Zasiłek macierzyński wypłacany jest przez 105 dni roboczych. Prawo do otrzymywania zasiłku macierzyńskiego przysługuje kobiecie ciężarnej, która przez co najmniej 180 dni przed wyznaczonym terminem porodu była objęta fińskim systemem opieki socjalnej. Prawo nabywa się, jeżeli ciąża trwała 154 dni. Wysokość zasiłku macierzyńskiego zależy od potwierdzonych przez urząd podatkowy dochodów kobiety. Minimalna kwota zasiłku wynosi 22,13 euro za każdy dzień roboczy. Za dni robocze uważa się dni od poniedziałku do soboty z wyjątkiem świąt przypadających w dni robocze.

Specjalny zasiłek macierzyński

Z tego zasiłku mogą korzystać kobiety ciężarne, które muszą zrezygnować z pracy zawodowej przed rozpoczęciem właściwego urlopu macierzyńskiego z uwagi na niebezpieczne warunki pracy, jak np. ekspozycja na substancje chemiczne, promieniowanie lub ryzyko zarażenia chorobami zakaźnymi, czy też brak możliwości przeniesienia do wykonywania innych czynności na okres ciąży. Ten zasiłek nie wpływa na zmniejszenie właściwego zasiłku macierzyńskiego i jest wypłacany do chwili przejścia na urlop macierzyński. Jego wysokość jest taka sama, jak zasiłku macierzyńskiego.

¹⁴Ambasada RP w Helsinkach: *Praktyczny poradnik dla obywateli polskich przyjeżdżających do pracy na terytorium Finlandii*, Helsinki 2011, s. 14.

¹⁵Tamże, s. 14 – 15.

Zasiłek ojcowski

Ojciec uprawniony jest do otrzymywania zasiłku ojcowskiego, o ile skorzysta z możliwości przejścia po urodzeniu dziecka na urlop ojcowski. Matka i ojciec mogą jednocześnie przebywać na urlopiach – macierzyńskim i ojcowskim – po urodzeniu dziecka. Zasiłek ojcowski nie wpływa na wysokość zasiłku macierzyńskiego.

Zasiłek rodzicielski

Po upływie urlopu macierzyńskiego matka lub ojciec mogą przejść na tzw. urlop rodzicielski, podczas którego przez 158 dni roboczych wypłacany jest zasiłek rodzicielski. Ojciec i matka nie mogą jednocześnie przebywać na urlopie rodzicielskim. Prawo do zasiłku rodzicielskiego nabywa osoba, która przez co najmniej 180 dni przed wyznaczonym terminem porodu była objęta fińskim systemem opieki socjalnej¹⁶.

Zasiłek wychowawczy na dziecko w wieku poniżej 3 lat

Ojciec albo matka mają prawo do bezpłatnego urlopu wychowawczego, który nie skutkuje przerwaniem ciągłości stosunku pracy, do osiągnięcia przez dziecko wieku 3 lat. Rodzice nie mogą jednocześnie przebywać na urlopie wychowawczym. Wysokość zasiłku wychowawczego jest uzależniona od sytuacji materialnej rodziny i od liczby dzieci, nad którymi sprawuje się opiekę.

Zasiłek do opieki nad dzieckiem w domu

O przyznanie zasiłku do opieki nad dzieckiem w domu może ubiegać się rodzina, której dziecko w wieku poniżej 3 lat nie otrzymało miejsca w prowadzonym przez gminę żłobku. Opiekę nad takim dzieckiem może sprawować jedno z rodziców lub zatrudniona opiekunka, albo też dziecko może uczęszczać do prywatnego żłobka. Na zasiłek składa się część podstawowa, której wysokość nie jest uzależniona od dochodów rodziny i przysługuje na każde spełniające kryteria dziecko, oraz dodatek uzależniony od dochodów wypłacany tylko na jedno dziecko spełniające powyższe kryteria.

Zasiłek adopcyjny

Rodzice adopcyjni mają prawo do takich samych zasiłków jak rodzice biologiczni, z wyjątkiem zasiłku macierzyńskiego. Rodzicom adopcyjnym przysługuje nieco dłuższy urlop wychowawczy.

¹⁶Tamże. s. 15.

Dodatek na dziecko

Dodatek na dziecko wypłacany jest co miesiąc na każde dziecko w wieku do 17 lat i nie jest uzależniony od dochodów rodziny¹⁷.

Zasilek na pokrycie kosztów prywatnej opieki nad dzieckiem

O taki zasilek może się ubiegać rodzina, której dziecko w wieku przedszkolnym nie uczęszcza do publicznego przedszkola i nie ma w nim zarezerwowanego miejsca, lecz znajduje się pod opieką opłacanej opiekunki lub osoby fizycznej lub prawnej świadczącej prywatnie usługi przedszkolne.

Warunki otrzymania zasiłku:

- opiekunka nie może być członkiem najbliższej rodziny (matką, ojcem, rodzeństwem),
- opiekunka jest osobą prywatną posiadającą zgodę gminy na świadczenie tego rodzaju usług, z którą rodzina zawarła umowę o pracę na okres co najmniej 1 miesiąca,
- opiekę zlecono osobie fizycznej lub prawnej, która posiada zgodę gminy na świadczenie usług przedszkolnych.

Opiekę może sprawować kuzyn lub dalsza rodzina, np. dziadkowie, o ile rodzice dziecka zawarli z taką osobą umowę o pracę i wypłacają z tego tytułu wynagrodzenie¹⁸.

Zasiłki wypłacane w razie choroby dziecka

W razie choroby dziecka zakład KELA wypłaca następujące zasiłki:

- na sprawowanie specjalnej opieki nad dzieckiem, jeśli jedno z rodziców uczestniczy w leczeniu lub rehabilitacji dziecka i musi z tej racji wziąć dni wolne z pracy,
- na rehabilitację, głównie dla dzieci mocno niepełnosprawnych lub przewlekle chorych,
- dla chorego lub niepełnosprawnego dziecka.

Zasilek alimentacyjny

Zasilek alimentacyjny jest wypłacany, jeżeli jedno z rodziców, na które nałożono obowiązek alimentacyjny, nie wywiązuje się z niego.

Urlop macierzyński, ojcowski i wychowawczy

Urlop macierzyński wynosi 105 dni roboczych. Urlop ojcowski w wymiarze 18 dni może zostać rozłożony na maksimum 4 cykle liczące od 1 do 18 dni i powinien zostać wykorzystany przed ukończeniem przez dziecko 9

¹⁷Tamże, s. 16.

¹⁸Tamże, s. 16 – 17.

miesiący. Dodatkowo ojcom przysługuje tzw. miesiąc ojcowski w wymiarze 24 dni. Urlop wychowawczy (po urlopie macierzyńskim i ojcowskim) może trwać przez 158 dni roboczych po zakończeniu okresu płatności zasiłku macierzyńskiego, dla rodziców adopcyjnych 234 dni robocze od dnia narodzin dziecka, jednakże minimum 200 dni roboczych. Pracownik ma prawo do dwóch następujących po sobie urlopów wychowawczych w pełnym wymiarze na opiekę nad dzieckiem w wieku poniżej 3 lat¹⁹.

Natomiast w Polsce rodzina objęta systemem ubezpieczeń społecznych może ubiegać się o następujące zasiłki rodzinne:

- jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka
- zasiłek macierzyński

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (potocznie „becikowe”)

W wysokości 1000 zł przyznawana jest rodzinom, w których dochód na jedną osobę nie przekracza 1922 zł miesięcznie pod warunkiem pozostawania matki pod opieką lekarską od co najmniej 10 tygodnia ciąży.

Zasiłek macierzyński

Według przepisów obowiązujących w Polsce zasiłek ten przysługuje:

- Kobiecie, która urodziła dziecko w okresie ubezpieczenia chorobowego lub w okresie urlopu wychowawczego. A zatem najważniejszy jest fakt opłacania składek na ubezpieczenie chorobowe. Są one obowiązkowe dla osób pracujących na umowę o pracę – takie kobiety na pewno dostaną zasiłek macierzyński (i te na urlopie wychowawczym). Natomiast osoby prowadzące działalność gospodarczą lub pracujące na umowę zlecenie mogą opłacać składki chorobowe dobrowolnie – wtedy również dostaną zasiłek.
- Prawo do zasiłku przysługuje także w razie przyjęcia na wychowanie dziecka do 7 lub 10 lat.
- Jeśli kobieta zaszła w ciążę mając umowę o pracę na czas określony (i rozwiązałaby się ona po upływie 3. miesiąca ciąży), to pracodawca musi przedłużyć umowę do dnia porodu. W tej sytuacji również przysługuje zasiłek macierzyński wypłacany przez ZUS.
- Zasiłek przysługuje pracownicy także w razie urodzenia dziecka po ustaniu zatrudnienia, jeśli jej umowa o pracę została rozwiązana z powodu upadłości lub likwidacji pracodawcy (musi to być

¹⁹Tamże, s. 17.

potwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu).

Zasiłek macierzyński przysługuje za okres od 140 do 259 dni w zależności od liczby urodzonych przy jednym porodzie dzieci.

To co przede wszystkim odróżnia polski i finlandzki system zabezpieczenia socjalnego jest przejrzystość przepisów prawa. Owa przejrzystość dotyczy nie tylko przepisów dotyczących zabezpieczeń społecznych, ale wszystkich aktów prawnych. W systemie polskim niemal wszystkie przepisy można interpretować; nie są one jednoznaczne²⁰. W wielu przypadkach nie jest nawet jednoznacznie określone jakie zaświadczenia i dowody opłacania składek na ubezpieczenia społeczne powinny być uznawane przez organy przyznające świadczenia. W takim przypadku owe organy mają pewną dowolność ich uznania bądź nie²¹.

Jednak w obu krajach systemy zabezpieczenia socjalnego obywateli ma pewne mankamenty. Osoby o najniższych dochodach mają możliwość korzystania z różnego rodzaju świadczeń socjalnych. Teoretycznie struktury administracyjne państwa kierują pomoc do osób jej potrzebujących. Często jest to jednak działanie pozorne. Obowiązująca w Rzeczpospolitej Polskiej Ustawa o Pomocy Społecznej w art. 7 pkt 9 brzmi: *Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu ... alkoholizmu lub narkomanii*²². Już samo brzmienie tego aktu prawnego sugeruje, iż osoby uzależnione muszą z mocy prawa otrzymywać pomoc materialną. Jeżeli są to osoby uzależnione od alkoholu, to znaczna część tych środków pieniężnych po krótkim czasie wróci do budżetu państwa w postaci podatków nałożonych na alkohol. Takie działania przynoszą podwójną korzyść: państwo buduje swój pozytywny wizerunek przeznaczając środki finansowe na pomoc społeczną jednocześnie otrzymując te środki z powrotem. Brak nadzoru wydatkowaniem otrzymanych środków pomocowych przez osoby uzależnione powoduje patologie. Jedyne pomoc psychologiczna może przynieść jakiegokolwiek pozytywne efekty. Efekty te to nie tylko wyjście z nałogu, ale przede wszystkim skierowanie pomocy do osób naprawdę jej potrzebujących²³. Również finlandzkie prawodawstwo posiada podobne mankamenty. § 2 Ustawy o Pomocy Społecznej Republiki Finlandii mówi o tym, iż do otrzymywania świadczeń uprawniony jest każdy, kto znajduje się w potrzebie bez względu na środki pozyskiwane z innych źródeł:

²⁰R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 26 – 29.

²¹ *Ustawa o Emeryturach i Rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – komentarz*, red., K. Antonowa, wyd. 3 poszerzone i zaktualizowane, Kraków 2009, s. 501 – 505.

²²Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 7, Dz.U. z 2010 r. Nr 81, poz. 527.

²³K. Kaczmarek, *Wielokulturowość jako nowe wyzwanie w działaniach służb specjalnych* [w:] *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, red., M. Górka, Koszalin 2013, s. 252.

Każdy ma prawo do otrzymania wsparcia finansowego, jeżeli jest w potrzebie, znajduje się w trudnej sytuacji bez względu na dochody uzyskiwane z pracy, prowadzenia działalności gospodarczej i innych świadczeń²⁴.

Największą różnicą pomiędzy systemami ubezpieczeń społecznych Polski i Finlandii jest sposób ich finansowania. W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej w Finlandii przedsiębiorca nie ponosi stałych kosztów podatkowych niezależnych od dochodów: składka na ubezpieczenie zdrowotne to 1,5 % dochodu, a stawka na ubezpieczenie emerytalne i od bezrobocia to 4,85 %. W Polsce natomiast każdy chcący prowadzić działalność gospodarczą musi bez względu na osiągnięty dochód (a nawet w przypadku jego braku) ponosić koszty w wysokości około 1000 zł miesięcznie.

Finlandia jest postrzegana jako kraj dobrobytu nie tylko przez obcokrajowców, ale również przez swoich obywateli. Każdej rodzinie mającej dzieci przysługują zasiłki nie istniejące w Polsce.

²⁴Ustawa o Pomocy Społecznej (Finlandia), 7.12.2007/1202, tłumaczenie własne.

Bibliografia:

- Ambasada RP w Helsinkach: *Praktyczny poradnik dla obywateli polskich przyjeżdżających do pracy na terytorium Finlandii*, Helsinki 2011, s. 14.
- Babińska R., *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 26 – 29.
- Brozura Ministerstwa Spraw Socjalnych i Zdrowia Republiki Finlandii, *Characteristics of the social security system in Finland*, Helsinki 2013, s. 5.
- Czarny R. M., *Polska – kraje nordyckie: realia, możliwości, wyzwania* [w:] *Krakowskie Studia Międzynarodowe 2013/4*, red., E. Cziomer, Kraków 2012, s. 130.
- Espring-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990, s. 23.
- Jachowicz A., *Funkcjonowanie pomocy społecznej. Wybrane problemy*, Dąbrowa Górnicza 2011, s. 59.
- Kaczmarek K., *Wielokulturowość jako nowe wyzwanie w działaniach służb specjalnych* [w:] *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, red., M. Górka, Koszalin 2013, s. 252.
- Konstytucja Finlandii*, tłum. Joachim Osiński, Warszawa 2003.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 50.
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 23
- Theiss M., *Problemy polityki społecznej: studia i dyskusje, tom 10*, Warszawa 2007, s. 68.
- Wolański R., *System podatkowy w Polsce*, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 282.

Dokumenty:

- Ustawa o Emeryturach i Rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – komentarz*, red., K. Antonowa, wyd. 3 poszerzone i zaktualizowane, Kraków 2009, s. 501 – 505.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 7, Dz.U. z 2010 r. Nr 81, poz. 527.
- Ustawa o Pomocy Społecznej (Finlandia), 7.12.2007/1202, tłumaczenie własne.
- Art 67 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483.
- Witryna internetowa Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, oddział w Krakowie: źródło za:
<http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20spo%C5%82eczna%20kra>

- j%C3%B3w%20UE_Rozdzial_3.pdf, odczyt z dnia: 10.04.2014 r.
- Witryna internetowa Fińskiego Zakładu Ubezpieczeń Społeczno-Zdrowotnych – KELA, źródło za: <http://www.kela.fi/web/en>, odczyt z dnia 15.04.2014.
- Witryna internetowa Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), źródło za: <http://www.oecd.org/corruption/>, odczyt z dnia: 26.06.2014 r.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I UK 153/12. Dostępne między innymi na witrynie internetowej: źródło za: [http://orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl/content/\\$N/15550000001521_III_AUa_000029_2013_Uz_2013-05-21_001](http://orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl/content/$N/15550000001521_III_AUa_000029_2013_Uz_2013-05-21_001), odczyt z dnia 20.05.2014 r.

Tomasz R. DĘBOWSKI

INTERNET W DOKUMENTACH URZĘDU NAUCZYCIELSKIEGO KOŚCIOŁA W OKRESIE PONTYFIKATÓW JANA PAWŁA II I BENEDYKTA XVI

Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego szacuje, że 17,3% ogółu ludzkości stanowią osoby ochrzczone w Kościele katolickim. Ich największy odsetek zamieszkuje Amerykę Południową, Europę oraz Oceanię, najmniej katolików zasiedla natomiast Azję¹. Nie dziwi zatem, że ogólnosiwiatowa sieć komputerowa, która stanowi dynamicznie rozwijający się środek komunikacji międzyludzkiej, zwróciła na siebie uwagę Stolicy Apostolskiej. Internet, co trafnie ujął ks. Andrzej Adamski podczas konferencji *Etyczne i prawne wyzwania Internetu* (Warszawa 2010), „sam w sobie nie jest medium – lecz metamedium: umożliwiającym funkcjonowanie tradycyjnych mediów w zupełnie nowy sposób”². W tym miejscu należy podkreślić, że Kościół katolicki wiele uwagi poświęca środkom społecznego przekazu. Świadczy o tym nie tylko wielość dokumentów, w których odnoszono się do tej problematyki, ale także powołanie do życia przez Pawła VI Papieskiej Komisji ds. Środków Społecznego Przekazu, którą następnie Jan Paweł II podniósł do rangi Papieskiej Rady ds. Środków Społecznego Przekazu³.

¹ *Ilu jest katolików w świecie?*, źródło: <http://www.iskk.pl>, odczyt z dnia: 10.05.2014 r.

² A. Adamski, *Prawne aspekty funkcjonowania mediów w Internecie*, źródło: <http://wyzwania.like.pl>, odczyt z dnia: 10.05.2014 r.

³ Internet już na początku ostatniej dekady XX wieku znalazł się w orbicie zainteresowania Konferencji Episkopatu Polski. Nadmienmy, że jesienią 1988 roku w diecezji tarnowskiej pracę rozpoczęła grupa, której zadaniem było przygotowanie analizy dotyczącej perspektyw zastosowania informatyki w pracy Kościoła. W drugiej połowie maja 1989r. na ręce abp. Jerzego Ablewicza przekazane zostało opracowanie *Informatyka w służbie Kościołowi. Możliwości zastosowania komputerów w kurii diecezjalnej, seminarium duchownym oraz parafiach*, w którym podjęto m.in. sprawę przesyłania danych przez sieć teleinformatyczną. Jak wspomina ks. Józef Kloch, opracowanie to przyczyniło się do powstania dokumentu *Informatyka – Kościołowi. Możliwości wyko-*

Celem artykułu jest próba zarysowania obrazu Internetu w dokumentach Urzędu Nauczycielskiego Kościoła w okresie pontyfikatów Jana Pawła II i Benedykta XVI. Bazę źródłową publikacji stanowią: papieskie orędzie na Światowy Dzień Środków Społecznego Przekazu, przemówienia do Papieskiej Rady ds. Środków Społecznego Przekazu i Kongregacji Edukacji Katolickiej, dokumenty Papieskiej Rady ds. Środków Społecznego Przekazu, a także encykliki papieskie i dokumenty powstałe podczas obrad II Soboru Watykańskiego⁴. Zważywszy na zainteresowania badawcze autora, zasygnalizowane zostały te wątki w analizowanych tekstach, które odnieść można do problematyki społeczno-politycznej.

Internet w nauczaniu Jana Pawła II i Benedykta XVI

Pontyfikat Jana Pawła II przypadł na okres, w którym nastąpił znaczący postęp w zakresie technologii transmisji danych w sieciach komputerowych, skutkujący m.in. upowszechnieniem ogólnoswiatowej sieci komputerowej. Już na początku lat 90 XX wieku papież zdawał sobie sprawę z tego, że Kościół nie może stać na uboczu tych procesów i nie angażować się w nie, szczególnie w obliczu znacznego zainteresowania młodzieży Internetem, co dwadzieścia lat później przypomniał Benedykt XVI⁵. Powyższa konstatacja wynikała również ze świadomości, że nieobecność KK w Sieci może wzmacniać coraz wyraźniej zarysowującą się tendencję spychania religii wyłącznie do sfery prywatnej⁶. Jan Paweł II, podobnie jak Benedykt XVI dostrzegał potencjał tego metamedium, a zwłaszcza – co wielokrotnie podkreślał – możliwości jego zastosowania do realizacji posłannictwa Kościoła.

Biskup Rzymu uważał, że Internet, jako środek społecznego przekazu, nie może być rozpatrywany wyłącznie w kontekście swego narzędzia czy techniki, ale raczej jako część pewnej kultury – *kultury komputerów*⁷. Przychylny

rzystania zdobywcy informatyki w pracach Kościoła w Polsce. Opracowanie dla V Komisji Synodalnej ds. Środków Społecznego Przekazu (Tarnów 1990) (W. Iwaniec, J. Kloch, *Informatyka w służbie Kościołowi. Możliwości zastosowania komputerów w kurii diecezjalnej, seminarium duchownym oraz parafiach*, [w:] *Internet i Kościół*, red. J. Kloch, Warszawa 2011, s. 141-148). Zob. *II Polski Synod Plenarny (1991-1999)*, Poznań 2001, s. 20 i n.

⁴ Autor dokonując selekcji tekstów odwołał się do propozycji zawartej w monografii źródłowej *Internet i Kościół*, Warszawa 2011.

⁵ Benedykt XVI, *Kapłan i duszpasterstwo w świecie cyfrowym: nowe media w służbie Słowa. Orędzie na 44. Światowy Dzień Środków Społecznego Przekazu*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, odczyt z dnia: 10.05.2014 r.

⁶ Jan Paweł II, *Dobra nowina w świecie mediów. Spotkanie Jana Pawła II z uczestnikami zgromadzenia plenarnego Papieskiej Rady ds. Środków Społecznego Przekazu*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

⁷ Por. Benedykt XVI, *Nowe technologie mogą pomagać w krzewieniu poszanowania godności i wartości osoby ludzkiej. 29 X 2009 – Przemówienie do uczestników sesji plenarnej Papieskiej*

stosunek papieża do Internetu cechował realizm, którego wyrazem była konstatacja, że jego szybki rozwój doprowadzi do trudnych do przewidzenia konsekwencji⁸. Kompetentne wykorzystanie Sieci – przestrzegał Jan Paweł II – musi być nacechowane świadomością jej zalet, ale także i wad⁹. Dekadę później, powracając do tej myśli dodawał, że Internet, jako miejsce otwarte dla szerokiego ogółu użytkowników, obnaża najlepsze i najgorsze strony ludzkiej natury¹⁰.

Papież z Polski, a później jego następca Benedykt XVI, zachęcał duchowieństwo i katolików świeckich do zajęcia otwartej postawy wobec tej zdobywczy nowoczesnej techniki. Co więcej, zaznaczał, że powinnością członków ludu bożego jest twórcze wykorzystanie Internetu dla dobra ludzkości i realizacji Bożego planu wobec świata. Sieć – dodawał – pozwala Kościołowi wyraźniej usłyszeć głos opinii publicznej, co z kolei sprzyja dialogowi. Nadmienmy, że Jan Paweł II wiele uwagi poświęcił roli tego metamedium w życiu wewnętrznym Kościoła i jego posłannictwu wobec świata. Zdawał bowiem sobie sprawę z tego, że Internet przełamując niejako bariery czasu i przestrzeni może ułatwić porozumiewanie się i dialog między członkami Kościoła, zacieśniając tym samym więzy jedności¹¹. Dostrzegał również jego potencjał w procesie chrześcijańskiej formacji katolików świeckich¹². Papież zaznaczał jednak, że rzeczywi-

Rady ds. Środków Społecznego Przekazu, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.; Benedykt XVI, *Mówmy ludziom o Bogu posługując się nowymi językami cyfrowymi 28 II 2011 – Z okazji zwołania plenarnej Papieskiej Rady ds. Środków Społecznego Przekazu*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

⁸ Por. Benedykt XVI, *Nowe technologie komunikacyjne i głoszenie Ewangelii Orędzie na 45. Światowy Dzień Środków Społecznego Przekazu [2011]*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.; Benedykt XVI, *Kapłan i duszpasterstwo w świecie ...*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

⁹ Jan Paweł II posiłkował się następującym fragmentem *Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym*: „Dzisiejszy stan poruszenia umysłów i odmiana warunków życia wiążą się z szerszą przemianą stosunków, skutkiem której w kształtowaniu myśli nabierają rosnącego znaczenia nauki matematyczne i przyrodnicze oraz te, które traktują o samym człowieku, a w dziedzinie działania wpływające z poprzednich umiejętności techniczne. To naukowe nastawienie urabia inaczej niż dawniej charakter kultury i sposób myślenia” (*Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*, [w:] *Sobór Watykański II. Konstytucje, dekryty, deklaracje. Teksty polskie*, Poznań 2002, s. 540); Por. Benedykt XVI, *Rola Internetu w formacji seminaryjnej 7 II 2011 – Przemówienie z okazji zwołania plenarnej Kongregacji Edukacji Katolickiej*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

¹⁰ Jan Paweł II, *Internet: nowe forum głoszenia ewangelii. Orędzie na XXXVI Światowy Dzień Środków Społecznego Przekazu 1990r.*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.; Por. Benedykt XVI, *Nowe technologie mogą pomagać w krzewieniu ...*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

¹¹ Jan Paweł II, *Misja Kościoła w erze komputerów. Orędzie na XXIV Światowy Dzień Środków Społecznego Przekazu 1990 r.*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

¹² M. Fiałkowski, *Formacja katolików świeckich*, „Rocznika Pastoralno-Katechetyczne” 2009, t. 1, s. 36.

stość wirtualna nie jest w stanie zastąpić „głębokiego doświadczenia Boga, które dostępne jest jedynie na drodze żywego, liturgicznego i sakramentalnego uczestnictwa w życiu Kościoła”¹³. Dodajmy, że zdecydowanie największe nadzieje Karol Wojtyła wiązał z możliwością wykorzystania Cyberprzestrzeni do działań ewangelizacyjnych.

Refleksja Jana Pawła II dotycząca Internetu nie ograniczała się wyłącznie do spraw związanych z posłannictwem Kościoła czy wyzwaniem, które Cyberprzestrzeń stawia przed duchowieństwem i świeckimi. W papieskich wypowiedziach obecne są również wątki wpisujące się w kontekst problematyki międzynarodowej, a dotyczące roli tego metamedium w kształtowaniu relacji pomiędzy narodami. Nadmienmy, że już w 1990 r. podczas Światowego Dnia Środków Społecznego Przekazu papież wyraził nadzieję, że upowszechnienie Internetu może przyczynić się do rozwoju „realnego dialogu między odległymi narodami, powszechnego dzielenia się wartościami i aspiracjami, coraz większego wzajemnego poznania i zrozumienia, zacieśnienia więzów braterstwa ponad licznymi podziałami”¹⁴. Umiarkowany optymizm Jana Pawła II wydaje się zrozumiałe zwłaszcza, gdy weźmiemy pod uwagę, np. wydarzenia, rozgrywające się wówczas na Starym Kontynencie, które później określone zostały mianem *Jesieni Narodów*. Przypomnijmy, że jedną z ich najważniejszych konsekwencji było odsunięcie komunistów od władzy w sześciu, europejskich krajach znajdujących się w radzieckiej strefie wpływów.

Nieco ponad dekadę później, Jan Paweł II pochylił się nad problemem wykluczenia cyfrowego, rozpatrując tę kwestię w perspektywie procesów globalizacyjnych. Uważał wówczas, że stanowi ono realne zagrożenie dla krajów rozwijających się i może prowadzić do dalszego pogłębienia różnic w dziedzinie informacji i komunikacji. Jego zainteresowanie problemem wykluczenia cyfrowego wydaje się zrozumiałe, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę fakt, że w latach 90 XX wieku świat wszedł w nową erę rewolucji gospodarczej, w której wiodącą rolę odgrywają nowoczesne technologie związane z transmisją informacji¹⁵. Warto zauważyć również, że stanowisko Jana Pawła II wpisywało się w kontekst szerszej dyskusji dotyczącej Internetu i jego związków z wykluczeniem i nierównościami społecznymi¹⁶.

¹³ Jan Paweł II, *Internet: nowe forum ...*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.; Por. *Kościół a Internet*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

¹⁴ Jan Paweł II, *Misja Kościoła w erze komputerów ...*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

¹⁵ A. Jastrzębska, W. Jastrzębska, *Wykluczenie cyfrowe – przyczyny, zagrożenia i bariery jego pokonania. Studium przypadku, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012 r., z. 25, s. 91 in.*

¹⁶ D. Batorski, *Internet a nierówności społeczne*, „Studia Socjologiczne” 2005 r., nr 2, s. 108 in.

W orędziu na XXXVI Światowy Dzień Środków Społecznego Przekazu (2002) odnajdziemy jeszcze jeden wątek, który można powiązać z problematyką międzynarodową. Jan Paweł II, odnosząc się do tragicznych wydarzeń, których ludzkość doświadczała na początku nowego stulecia pyta, co należy uczynić, aby Internet mógł służyć pokojowi oraz kulturze dialogu, współuczestnictwa i pojednania? Wyeksponowanie tych czterech spraw rodzi domniemanie, że papież miał świadomość, iż Cyberprzestrzeń jest miejscem, w którym podejmowane są również wrogie działania stanowiące zagrożenie nie tylko dla jej indywidualnych użytkowników, ale nawet całych państw. Za zasadnością tego domniemania przemawia chociażby fakt, że pierwszym konfliktem, który toczył się w Sieci była wojna w Kosowie (1996-1999)¹⁷. Warto przypomnieć również, że zaledwie w dwa miesiące po zamachach z 11 września 2001 r. oraz atakach na systemy informatyczne USA, amerykańskie władze podjęły zdecydowane działania, których celem było przeciwdziałanie zjawisku cyberterroryzmu¹⁸.

Stosunek Benedykta XVI do Internetu podobnie, jak Jana Pawła II był przychylny i nacechowany realizmem. Także i ten papież zwrócił uwagę na znaczne zainteresowanie młodzieży Siecią, możliwości jej zastosowania do realizacji posłannictwa Kościoła, jej kulturotwórczą rolę oraz na zagrożenia obecne w wirtualnym świecie. Cyberprzestrzeń – podkreślał – nie tylko rozpowszechnia informacje i wiedzę, ale także rodzi nowy sposób myślenia oraz uczenia się, nawiązywania relacji i budowania wspólnoty¹⁹. Benedykt XVI tak, jak jego poprzednik, zachęcał duchowieństwo i katolików świeckich do zajęcia otwartej postawy wobec Internetu. Podkreślmy, że troska papieża o obecność chrześcijan w wirtualnym świecie wyływała z obawy, iż Sieć może stać się „narzędziem traktującym ludzi bezosobowo, usiłującym manipulować ich uczuciami lub dającym osobom wpływowym monopol na kształtowanie opinii innych”²⁰. W odróżnieniu od namysłu Jana Pawła II nad Internetem, Benedykt XVI nie odnosił się do spraw dotyczących roli tego metamedium w kształtowaniu relacji między narodami, czy też problemu wykluczenia cyfrowego.

W jego refleksji szczególne miejsce zajęły sprawy dotyczące zastosowania Sieci do realizacji posłannictwa Kościoła oraz komunikowania się nieinstytucjonalnych użytkowników Internetu, a zwłaszcza tych, którzy korzystają z por-

¹⁷ A. Suchorzewska, *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożeń cyberterroryzmem*, Warszawa 2010, s. 67.

¹⁸ Ł. Czebota, *Strategia Stanów Zjednoczonych wobec problemu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Perspektywa politologiczna i prawna*, [w:] *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku*, red. A. Podraża, P. Potakowski, K. Wiak, Warszawa 2013, s. 65. Zob. M. Perry, *Internet growing weapon in Asian radicalization*, źródło: <http://news.asiaone.com>, data odczytu: 10.05.2014 r.

¹⁹ Benedykt XVI, *Nowe technologie komunikacyjne ...*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

²⁰ Tamże.

tali społecznościowych²¹. Benedykt XVI zwrócił uwagę m.in. na zjawisko zacierania się wyraźnego podziału na *producentów informacji* oraz ich *konsumentów*. „Przekaz – dodawał – dąży do tego, by być nie tylko wymianą danych, ale w coraz większej mierze także formą ich udostępniania”²². Zdaniem papieża, świat komunikacji cyfrowej zdecydowanie rozwija zdolności rozumowania w sposób bardziej intuicyjny i emocjonalny niż analityczny. Ponadto, większy nacisk kładzie na obraz i powiązania hipertekstowe, co z kolei prowadzi do zacierania się tradycyjnego podziału na język pisany i mówiony²³.

Benedykt XVI, dostrzegając pozytywne aspekty komunikowania za pośrednictwem Sieci, zauważył, że ograniczenie się wyłącznie do tej formy porozumiewania może doprowadzić do splotenia relacji jej użytkowników, a także zafałszowania ich rzeczywistego obrazu. Ponadto, dodawał, że aktywność internauty na portalach społecznościowych może co prawda ułatwiać pielęgnowanie znajomości i zawieranie nowych, ale równie dobrze przyczynić się do osłabienia relacji w świecie realnym, zubożenia życia wewnętrznego, przeżywania związków w sposób powierzchowny czy ucieczki w świat uczuć. Powyższe refleksje rodziły konkluzję, że wirtualny kontakt nie może i nie powinien zastąpić bezpośredniego kontaktu ludzkiego z drugim człowiekiem²⁴. Zainteresowanie Benedykta XVI tą właśnie problematyką jest zrozumiałe zwłaszcza, że jednym z głównych obszarów troski papieża, a wcześniej prefekta Kongregacji Nauki Wiary była problematyka dotycząca aktualnej kondycji chrześcijaństwa we współczesnym świecie²⁵.

²¹ U progu pontyfikatu Benedykta XVI powstaje pierwszy serwis społecznościowy Myspace oraz międzynarodowy program do prowadzenia rozmów głosowych Skype, a w kolejnych miesiącach i latach serwisy Facebook, Twitter, a także YouTube. Dodajmy, że w rozważaniach poświęconych komunikowaniu za pośrednictwem Internetu Benedykt XVI odwoływał się m.in. do *Dekretu o środkach społecznego przekazywania myśli* (1963), czy *Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym* (1965).

²² Benedykt XVI, *Nowe technologie komunikacyjne ...*, źródło: <http://www.opoka.org.pl> data odczytu: 10.05.2014 r.

²³ Benedykt XVI, *Mówmy ludziom o Bogu ...*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

²⁴ Benedykt XVI, *Mówmy ludziom o Bogu ...*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

²⁵ R. Kuligowski, *Josepha Ratzingera krytyka kultury współczesnej*, „Teologia i Moralność” 2007 r., t.2, s. 21 i n.

Internet w dokumentach Papieskiej Rady ds. Środków Społecznego Przekazu

Wypowiedzi Rady dotyczące Internetu wyraźnie korespondują z nauczaniem Jana Pawła II i Benedykta XVI²⁶. Jej stosunek do Sieci był przychylny i nacechowany realizmem. Podobnie, jak w stanowiskach papieża wyraźnie sygnalizowała potrzebę obecności Kościoła katolickiego w Internecie, a także wykorzystania jego potencjału do realizacji posłannictwa tej wspólnoty oraz jej wewnętrznego rozwoju²⁷. Nadmienmy, że Rada, dostrzegając cały ogrom możliwości, które Cyberprzestrzeń otwiera przed użytkownikiem zdawała sobie sprawę z tego, że może być ona zarówno *narzędziem dobra*, jak i *narzędziem zła*²⁸. W tym kontekście zrozumiałe jest dlaczego zdecydowała się nakreślić katolicką wizję Internetu, w której kluczową rolę odgrywają kategorie dobra wspólnego i cnota sprawiedliwości.

W dokumentach Rady, podobnie jak w nauczaniu Jana Pawła II, obecne są wątki wpisujące się w kontekst problematyki międzynarodowej. Dostrzeżono w nich m.in. związki zachodzące pomiędzy rozwojem Cyberprzestrzeni, a dynamiką procesów globalizacyjnych, które przyczyniły się do znacznego wzrostu gospodarczego, ale także pogłębienia różnic pomiędzy krajami bogatymi i biednymi oraz do przejścia władzy z państw narodowych do międzynarodowych korporacji. Dlatego, Rada uważała, że zastosowanie technologii informatycznej oraz Internetu „powinno być świadome i kierować się zdecydowanymi praktykami solidarności, w służbie dobra wspólnego, wewnątrz narodów i między nimi”. Technologia ta – dodawano – może być środkiem do świata rządzącego się sprawiedliwością, pokojem i miłością²⁹. Rada pochyliła się również na sprawę wykluczenia cyfrowego, które zakwalifikowała, jako formę dyskryminacji oddzielającą *narody bogate w informację* od *narodów ubogich w informację*, a także ludzi zamożnych od niezamożnych wewnątrz tego samego państwa. Nadmienmy jednak, że nie skupiła się wyłącznie na kwestii upowszechnienia dostępu do Sieci.

²⁶ Analizie poddane zostały dwa dokumenty, które Papieska Rada ds. Środków Społecznego Przekazu upubliczniła na początku 2002 r. Pierwszy – *Etyka w Internecie* – omawia różnorodne zagadnienia związane z Internetem w wymiarze etycznym. Drugi – *Kościół a Internet* – zastanawia się nad implikacjami Sieci dla religii i Kościoła katolickiego.

²⁷ W dokumencie *Kościół a Internet* uwagę poświęcono m.in. zagadnieniu wykorzystania Sieci jako narzędzia wspierającego proces formacji chrześcijańskiej, a także służącego komunikacji we wspólnocie (*Kościół a ...*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

²⁸ Rada zwróciła uwagę na zagrożenia: prywatności, bezpieczeństwa, poufności danych, praw autorskich, prawa do własności intelektualnej, ekspozycji na materiały pornograficzne. Jej niepokój wzbudzała również aktywność witryn nienawiści oraz dostrzegalna w Internecie wrogość wobec chrześcijańskiej wiary i moralności.

²⁹ *Etyka w Internecie*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>, data odczytu: 10.05.2014 r.

W dokumencie *Etyka w Internecie* (2002) wskazywała, że Cyberprzestrzeń powinna dostarczać wszechstronnych informacji i usług dostępnych bezpłatnie dla wszystkich i w wielu językach, zaś odpowiedzialność za realizację tej propozycji powinna spoczywać na instytucjach publicznych. W orbicie zainteresowania Rady znalazły się także problemy ograniczania przez władze publiczne wolności wyboru i wolnej wymiany myśli poprzez blokowanie dostępu do informacji w Internecie, zwłaszcza przez reżimy autorytarne. Jak dodawano, zjawisko to można dostrzec również w demokracjach liberalnych, w których możliwość wyrażenia opinii w mediach często zależy od bogactwa. Dodajmy, że Rada zwróciła uwagę również na rolę Sieci w dialogu międzykulturowym, który – w jej opinii – powinien mieć charakter dwukierunkowy. Nierówności w zakresie dostępu do Cyberprzestrzeni i technologii informatycznych postrzegano, jako czynniki sprzyjające narzucaniu światopoglądu, wartości i języka jednej kultury drugiej, co z kolei zakłóca dialog i prowadzi do *imperializmu kulturowego*.

Zważywszy na ponadnarodowy charakter Internetu oraz jego rolę w procesach globalizacyjnych, Rada opowiadała się za wielostronną współpracą w zakresie ustanawiania standardów i mechanizmów mających wspierać i chronić międzynarodowe dobro wspólne tak, aby ostatecznie usunąć *przepaść cyfrową* między państwami. Potrzebę globalnego konsensusu dostrzegano także w rozwiązywaniu wielu trudnych kwestii związanych z Internetem, dotyczących m.in. ochrony praw autorskich, prawa do własności intelektualnej, zwalczania przestępczości³⁰, czy chociażby równoprawnego dostępu kobiet do Sieci. Wśród postulatów Rady znajdował się także apel do rządów, aby eliminować z Cyberprzestrzeni zachowania kryminalne, takie jak, np. rozpowszechnianie pornografii, a zwłaszcza dziecięcej, rozpowszechnianie nienawiści, czy kradzież danych osobistych itd.

Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że poddany analizie materiał źródłowy obfituje w wyraźne odniesienia do wcześniejszego nauczania Kościoła katolickiego, które dotyczyło problematyki środków społecznego przekazu, tworząc z nim spójną całość. Jak można zauważyć, życzliwe nastawienie Urzędu Nauczycielskiego Kościoła do Internetu nacechowane było realizmem wypływającym ze świadomości szans i zagrożeń, które niesie wykorzystanie potencjału tego medium. Dodajmy, że Kościół postrzega Internet nie tylko jako instrument

³⁰ Rada apelowała do rządów, aby eliminować z Cyberprzestrzeni zachowania kryminalne, takie jak chociażby rozpowszechnianie pornografii dziecięcej, podżegania do nienawiści czy kradzież danych osobistych. Ponadto zdawała sobie sprawę z tego, że za pośrednictwem Internetu możliwe jest egzekwowanie prawa, śledzenie kryminalistów i terrorystów.

wspierający realizację jego misji na polu ewangelizacyjnym, duszpasterskim i formacyjnym, ale także jako narzędzie ułatwiające dialog ze współczesnym światem. W tym kontekście Sieć jawi się zatem jako kanał komunikacyjny pozwalający usłyszeć głos opinii publicznej, jak również zaprezentować własne stanowiska w istotnych kwestiach społecznych. Nie jest natomiast miejscem spotkania człowieka z Bogiem, które następuje tylko we wspólnocie Kościoła. Pomimo wyraźnych podobieństw występujących w dokumentach Jana Pawła II i Benedykta XVI, pojawiają się w nich pewne różnice. Przypomnijmy, że w niektórych przesłaniach papieża z Polski obecne były wyraźne odniesienia do problematyki międzynarodowej. Z kolei, jego następca częściej adresował swoje nauczanie do duchowieństwa. Powyższy stan rzeczy nie powinien zaskakiwać, zważywszy chociażby na różnice charakterologiczne występujące pomiędzy Janem Pawłem II, a Benedyktem XV, czy w ich zainteresowania badawczych. Warto pamiętać bowiem, że Karol Wojtyła przez wiele lat kierował Katedrą Etyki Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, zaś Joseph Ratzinger był przewodniczącym wydziału teologii dogmatycznej na uniwersytecie w Tybindze. Dodajmy, że odrębności w nauczaniu papieży spowodowane były również dynamicznym rozwojem Internetu w latach 1990-2011 oraz wielorakich technologii wykorzystujących jego potencjał. Nie należy pomijać również faktu, że na trzy lata przed rozpoczęciem pontyfikatu Benedykta XVI Papieska Komisja ds. Środków Społecznego Przekazu upubliczniła dwa dokumenty, które obszernie odniosły się do wielu aspektów dotyczącej Sieci.

Bibliografia:

- Adamski A., *Prawne aspekty funkcjonowania mediów w Internecie*, źródło: <http://wyzwania.like.pl>
- Batorski D., *Internet a nierówności społeczne*, „Studia Socjologiczne” 2005, nr 2.
- Czebota Ł., *Strategia Stanów Zjednoczonych wobec problemu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Perspektywa politologiczna i prawna*, [w:] *Cyberterrorizm zagrożeniem XXI wieku*, red. A. Podraża, P. Potakowski, K. Wiak, Warszawa 2013.
- Benedykt XVI, *Kapłan i duszpasterstwo w świecie cyfrowym: nowe media w służbie Słowa. Orędzie na 44. Światowy Dzień Środków Społecznego Przekazu*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>
- Benedykt XVI, *Mówmy ludziom o Bogu posługując się nowymi językami cyfrowymi 28 II 2011 – Z okazji zgromadzenia plenarnego Papieskiej Rady ds. Środków Społecznego Przekazu*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>
- Benedykt XVI, *Nowe technologie komunikacyjne i głoszenie Ewangelii Orędzie na 45. Światowy Dzień Środków Społecznego Przekazu 2011 r.*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>
- Benedykt XVI, *Nowe technologie mogą pomagać w krzewieniu poszanowania godności i wartości osoby ludzkiej. 29 X 2009 – Przemówienie do uczestników sesji plenarnej Papieskiej Rady ds. Środków Społecznego Przekazu*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>
- Benedykt XVI, *Rola Internetu w formacji seminarnej 7 II 2011 – Przemówienie z okazji zgromadzenia plenarnego Kongregacji Edukacji Katolickiej*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>
- Etyka w Internecie, <http://www.opoka.org.pl>
- Fiałkowski M., *Formacja katolików świeckich*, „Rocznika Pastoralno-Katechetyczne” 2009, t. 1.
- II Polski Synod Plenarny (1991-1999)*, Poznań 2001.
- Ilu jest katolików w świecie?*, źródło: <http://www.iskk.pl>
- Informatyka – Kościołowi. Możliwości wykorzystania zdobyczy informatyki w pracach Kościoła w Polsce. Opracowanie dla V Komisji Synodalnej ds. Środków Społecznego przekazu*, Tarnów 1990.
- Iwaniec W., Kloch J., *Informatyka w służbie Kościołowi. Możliwości zastosowania komputerów w kurii diecezjalnej, seminarium duchownym oraz parafiach*, [w:] *Internet i Kościół*, red. J. Kloch, Warszawa 2011.
- Jastrzębska A., Jastrzębska W., *Wykluczenie cyfrowe – przyczyny, zagrożenia i bariery jego pokonania. Studium przypadku*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, z. 25.

- Jan Paweł II, *Dobra nowina w świecie mediów. Spotkanie Jana Pawła II z uczestnikami zgromadzenia plenarnego Papieskiej Rady ds. Środków Społecznego Przekazu*, źródło: <http://www.opoka.org.pl>
- Jan Paweł II, *Internet: nowe forum głoszenia ewangelii. Orędzie na XXXVI Światowy Dzień Środków Społecznego Przekazu*, 1990r., źródło: <http://www.opoka.org.pl>
- Jan Paweł II, *Misja Kościoła w erze komputerów. Orędzie na XXIV Światowy Dzień Środków Społecznego Przekazu*, 1990r., źródło: <http://www.opoka.org.pl>
- Kościół a Internet, źródło: <http://www.opoka.org.pl>
- Kuligowski R., *Josepha Ratzingera krytyka kultury współczesnej*, „Teologia i Moralność” 2007, t.2.
- Perry M., *Internet growing weapon in Asian radicalization*, źródło: <http://news.asiaone.com>
- Sobór Watykański II. Konstytucje, dekryty, deklaracje. Teksty polskie*, Poznań 2002.
- Suchorzewska A., *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożeń cyberterroryzmem*, Warszawa 2010, s. 67.

TOŻSAMOŚĆ URZĘDNIKA PAŃSTWOWEGO – SAMORZĄDOWEGO W OPINII PETENTÓW

Omawiając zagadnienie tożsamości należy zauważyć, że dotyczy ona wielu sfer życia, np. przynależności etnicznej, religijnej, narodowej¹. Świadomość postrzegania siebie przez pryzmat wykonywanego zawodu określa naszą przynależność grupową, jak również wynika z wcześniejszych mniej lub bardziej świadomych wyborów. To one w przeważającej mierze konstytuują tożsamość zawodową, w przestrzeni której następuje proces definiowania – określenia danej grupy przez obserwatorów zewnętrznych. Tożsamość – jedno z najbardziej nośnych i najczęściej wykorzystywanych terminów w naukach humanistycznych. Współcześnie zauważa się dużą popularność tej kategorii przy analizie zjawisk życia indywidualnego, jak też społecznego człowieka. Przez wielu badaczy z różnych dyscyplin nauk społecznych została uznana za niezwykle doniosłe we wszelkich koncepcjach dotyczących definiowania ludzkiej egzystencji.² Szczególny nacisk na pojęcie tożsamości społecznej kładzie perspektywa społeczno-kulturowa. Jest ona – tożsamość ważnym czynnikiem postrzegania człowieka, jako istoty społecznej, czującej potrzebę identyfikacji z innymi ludźmi. Kategoryzacja społeczna stosująca kryterium na „My i Oni” jest nieodłącznym elementem tego podejścia metodologicznego. Każdy z nas postrzega siebie, jako członka pewnej większej grupy, dzięki temu tworzą się pewne stereotypy, w wyniku których częściowo zatracamy swoją tożsamość indywidualną na rzecz społecznej. Grupa, której jesteśmy członkami wytworzyła, wspólną pamięć zbiorową oraz specyficzny autostereotyp³. Powszechne jest twierdzenie, że jednostka nie istnieje jedynie, jako produkt pewnej zbiorowości, choć nie może też, a raczej nie powinna od niej uciekać⁴. Zatem subiektywna

¹ A. Nadolska-Styczyńska, *Być muzealnikiem: pytanie o tożsamość zawodową*, „Rocznik Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”, Sierpc 2011, nr 2., s. 48-51.

² *Tożsamość człowieka z perspektywy interdyscyplinarnej*, red., M. Pąchalska, B. Grochmal-Bach, B. Duncan Macqueen, Kraków 2007, s. 34.

³ *Nauczyciel, tożsamość, rozwój*, red., R. Kwiecińskiej, S. Kowala i M. Szymańskiego, Kraków 2007, s. 43.

⁴ *Tradycja a tożsamość*, Ch. Hann, S. Stępień, Przemysł 2006, s. 62.

konstrukcja złożona z samowiedzy i samo odczucia stanowi o tożsamości osobistej, powszechniej zwana indywidualną⁵, społeczna zaś związana jest z samookreśleniem swojej przynależności grupowej. Posiadamy pewien wachlarz możliwości, które możemy wykorzystywać będąc jednostką indywidualną, jednocześnie będąc uzależnionymi od swojego środowiska czy też uwarunkowań historycznych⁶. Pozwala on na nasz przystosowanie się w obszarze danej społeczności z jednoczesnym zachowaniem swojej odrębności.

1. Tożsamość grupowa – zawodowa

Tożsamość zawodowa bywa uznawana za pewien rodzaj tożsamości grupowej, określającej struktury funkcjonowania danej społeczności⁷. We współczesnej humanistyce problematyka tożsamości wiąże się z licznymi sporami metodologicznymi, definicyjnymi i zakresowymi, wynikającymi z wielości podejść i dyscyplin⁸. Jednym z podstawowych jest pytanie, czy tożsamość należy odnosić do zbiorowości i jej wyróżników poszukiwać pośród cech dających się stwierdzić zewnątrznie, czy też do jednostek, gdzie podstawą staje się autoidentyfikacja. Czyli pytaniem podstawowym jest, czy przedmiotem analizy powinna być grupa czy jednostka⁹. Zbigniew Boksański przypomina, że pojęcie tożsamości jest powiązane ze zjawiskiem „świadomości siebie” podmiotu, zbierającym „w zorganizowaną, przynajmniej w pewnym stopniu, całość aktów autodefinicji tego podmiotu”¹⁰.

Wskazuje na wielopłaszczyznowość pojmowania tego zagadnienia i porusza także sprawę różnic widocznych w traktowaniu przez badaczy tożsamości indywidualnych i zbiorowych. „Jeżeli jednak opuścimy obszar różnego rodzaju autocharakterystryk jednostki wyczerpujących zakres pojęcia tożsamości indywidualnego aktora społecznego i zbliżymy się do zagadnienia tożsamości zbio-

⁵ *Tożsamość kulturowa*, red., A. Chodubskiego, A. K. Waśkiewicza, Gdańsk, 2007, s. 32.

⁶ J. Ciba, Z. Kluz, *Tożsamość i historia*, Czarna-Krzemienica 2007, s. 17-20.

⁷ Por. M. Gołuszka, *Spoleczne i kulturowe powinności medycyny. Tożsamość zawodowa i atrofia moralna*, Wrocław 2003, s. 42.

⁸ Porównaj między innymi hasło: K. Kwaśniewski, *Tożsamość kulturowa*, [w:] *Słownik etnologiczny*, red. Z. Staszczak, Warszawa-Poznań 1987, s. 351-353; por. także: R. Suchocka, *Między narodową i europejską tożsamością*, [w:] *Odmiany polskich tożsamości*, red. K. Bondyra, S. Lisiecki, Poznań 2002, s. 15-35; *Etyczny wymiar tożsamości kulturowej. Studia z antropologii społecznej*, red. M. Flis, Kraków 2004, s. 25; *W poszukiwaniu tożsamości. Humanistyczne rozważania interdyscyplinarne*, red. H. Mamzer, Poznań 2007, s. 35; *Tożsamość człowieka*, red. A. Gołdow, Kraków 2000, s. 25; W. Olszewski, *Tożsamość kulturowa Kresów w humanistycznym nurcie polskiej myśli etnologicznej do roku 1939*, Toruń 2007 i wiele innych.

⁹ R. Suchocka, op. cit., s. 15-36.

¹⁰ Tamże, s. 15.

rowej, pojawi się pytanie, jaki inny niż jednostka podmiot miałby doświadczyć siebie i swojej indywidualności”¹¹.

Na dalszych kartach autor przekonuje nas o wewnętrznym zróżnicowaniu pojęcia tożsamości zbiorowej. Wyróżnia tu dwie osie podziału. Pierwsza dotyczy różnic w wyodrębnianiu podmiotu, któremu przysługuje tożsamość. Mamy tutaj zarówno „tożsamość epoki globalizacji” i „tożsamość ponowoczesną”, jak tożsamość narodową czy regionalną. Wyróżniamy zatem: „Tożsamości zbiorowe właściwe realnie istniejącym zbiorowościom tożsamości zbiorowe właściwe typom idealnym społeczeństw”¹². I druga oś podziału, czyli „tożsamości zbiorowe pojmowane jako różnorodne przejawy świadomości – siebie podmiotu zbiorowego vs tożsamości zbiorowe pojmowane jako konstytutywne wartości kulturowe grupy, odróżniające ją od obcych”¹³.

Autor konkluduje ostatecznie, że obszary zróżnicowania stosowanych orientacji uzyskamy: „łącząc oba komentowane wyżej wymiary, różnicujące z jednej strony podmioty tożsamości zbiorowej, a z drugiej treści składające się na zakres pojęcia”¹⁴. Tworzy więc czteropoziomą klasyfikację, według której, w odniesieniu do zbiorowości dostępnych doświadczeniu i mających jasno określone kryteria przynależności, istnieją dwa warianty tożsamości kolektywnych: „tożsamości zbiorowe utworzone z wiedzy i postaw wobec macierzystej zbiorowości formułowanych przez jej członków”¹⁵, a ponadto „Tożsamości kolektywne zbiorowości istniejących w świecie społecznym (...) pojmowane jako charakterystyki ich podstawowych, konstytutywnych wartości kulturowych”¹⁶. Badamy zatem zarówno wartości, które wskazują na swoiste cechy społeczności oraz to, w jaki sposób wartości te zaznaczają się w autodeklaracjach członków społeczności.

Natomiast w odniesieniu do koncepcji tożsamości zbiorowych typów idealnych, napotykamy na pewne trudności, gdyż są to konstrukcje abstrakcyjne¹⁷. Zatem tożsamość zawodowa mieści się w pierwszym typie, dotyczącym „realnie istniejących” społeczności. Mieczysław Gałuszka, podejmując problematykę tożsamości zawodowej lekarzy, przyjmuje, że tożsamość zawodowa to: „autodefinicje lekarzy, które są wynikiem opisu ich przynależności do grupy zawodowej”¹⁸, przy czym przyjmuje istnienie wielu poziomów tożsamości lekarzy, w tym także tożsamość zawodową. Ostatecznie stwierdza, że tożsamość zawo-

¹¹ Tamże, s. 57.

¹² Tamże, s. 64.

¹³ Tamże, s. 66.

¹⁴ Tamże, s. 67.

¹⁵ Tamże, s. 67-68.

¹⁶ Tamże, s. 68.

¹⁷ por. M. Gałuszka, *Spoleczne i kulturowe powinności medycyny*, op. cit., s. 122.

¹⁸ Tamże, s. 128.

dowa lekarzy rozumiana będzie jako dynamiczny proces tworzenia znaczeń związanych z pełnieniem roli społecznej wynikający z uwarunkowań czasu i miejsca, w którym realizowane są powinności zawodowe¹⁹.

Przenosząc zatem tę definicję na interesujący nas grunt, można uznać, że tożsamość zawodowa urzędnika państwowego to tworzenie znaczeń – pojęć związanych z pełnieniem roli wynikającej z zakresu zadań znajdujących się w obszarze czynności nakreślonych przez biurokrację i realizowanych powinności zawodowych. Z tak przyjętej definicji urzędnika państwowego wynika charakter wykonywanej przez niego pracy. Stanowisko urzędnika państwowego i wynikające z niego powinności sytuują je w obszarze tzw. zaufania społecznego. Służba publiczna stanowi zasadniczą treść ich misji, troski o petenta, która powinna być nadrzędną wartością tworzącą ich organizacyjną kulturę pracy. Pracownicy urzędów wynagradzani są z budżetu państwa, który zasilają między innymi wpływy z podatków płaconych przez obywateli. Oznacza to, że petenci oczekują od urzędników profesjonalnej pomocy. W kwestii dotyczącej tożsamości urzędnika należałoby wyróżnić przynajmniej dwa obszary. Pierwszy obszar dotyczy samookreślenia i samo zdefiniowania osoby wykonującej tę administracyjną funkcję. Innymi słowy uświadomienie roli jaką się pełni względem społeczeństwa. Najczęściej spotykanym określeniem w tej materii jest poczucie ważności i konieczności sprawowania jej w celu usprawnienia działalności poszczególnych struktur państwa – w zakresie administracji. W tak rozumianym samookreśleniu tożsamości urzędniczej kryje się niebezpieczeństwo izolacji struktur biurokratycznych państwa względem jego obywateli. Konsekwencją może być wykształtowanie się w strukturze bytu społecznego grupy zawodowej odizolowanej i nierozumiejącej podstawowych potrzeb petentów. Niebezpieczeństwo to wydaje się być tym większe, im liczniejsza jest funkcjoniariuszy administracji państwowej (mamy tu na myśli również administrację samorządową) się zwiększa²⁰. Drugi obszar kształtujący tożsamość urzędnika państwowego związany jest z tzw. satysfakcją petenta. Zadowolenie bądź jego brak z dużym prawdopodobieństwem pozwalają określić urzędniczą tożsamość. Poczucie satysfakcji ze sprawności aparatu administracji państwowej w pewnym sensie określa jej tożsamość. Jednym ze stereotypów jest postrzeganie urzędnika jako nieprzychylnego, ponurego, ciągle złego, upokarzającego i poniżającego petenta. Ten stereotyp jest dość powszechnym zjawiskiem wśród społeczeństwa. Zaobserwować jednak można powolną, ale systemową zmianę tego

¹⁹ J. Mizgalski, *Tożsamość polityczna partii/ugrupowania politycznego w lokalnej przestrzeni politycznej*, „Res Polticae”, Częstochowa 2012, s. 67; M. Gołuszka, *Spoleczne i kulturowe powinności medycyny*, op. cit., s. 9.

²⁰ Porównaj poglądy Marka Pogonowskiego wyrażone w „Jeden urzędnik”, *Ubezpieczenia społeczne. Teoria i Praktyka*, Warszawa nr 9/2009, ss. 20-21

nieprzychylnego stereotypu, na korzyść postrzegania tej grupy zawodowej jako otwartej na potrzeby klientów poszczególnych urzędów²¹.

Petent ocenia pracę urzędników najczęściej w płaszczyźnie swojego doświadczenia emocjonalnego. Kategorie sukcesu lub porażki stanowią fundament określający urzędniczą tożsamość poszczególnych pracowników. To głównie w kontekście jednostkowym powstaje negatywny lub pozytywny obraz pracy przedstawicieli administracji państwowej. Sukces interesanta wywołuje stan satysfakcji, porażka zaś nagromadzenie emocji negatywnych odbieranych przez klienta jako stan niezadowolenia. Im więcej emocji pozytywnych generuje postawa urzędnika tym bardziej motywujące działanie będzie miała odczuta przez niego satysfakcja w odniesieniu do przyszłych zachowań, wygłaszanie pozytywnych lub negatywnych opinii o danym urzędzie²². Oprócz emocjonalnego odniesienia interesanta w stosunku do urzędnika można mówić o tzw. modelu oczekiwanej niezgodności²³. Wydaje się, że jest on jednym z podstawowych i najbardziej kompleksowych modeli opisujących powstawanie satysfakcji²⁴. Według niego petent ocenia poziom swojej satysfakcji na podstawie zderzenia doświadczeń w relacjach z biurokracją ze swoimi oczekiwaniami²⁵. Ocena doświadczenia interesanta w kategoriach satysfakcji dokonuje się w ramach kontinuum²⁶, od niepożądanego braku satysfakcji do pożądanej satysfakcji²⁷. W tym względzie petenci kształtują swoje oczekiwania na podstawie własnych, wcześniejszych doświadczeń, związanych z relacją interesant-urzędnik, jak też na opinii innych oraz dostępnych informacji²⁸.

2. Urzędnik państwowy – samorządowy

Rozumienie określenie „urzędnik państwowy” i „urzędnika samorządowy”, biorąc pod uwagę zakres biurokracji, są do siebie zbliżone. W niniejszym opracowaniu chodzi bardziej o określenie tożsamości urzędnika jako takiego niż jego zakres terytorialny²⁹. Niemniej jednak poniżej specyfika urzędnika zostanie

²¹ Kwestię tożsamości zawodowej przedstawiono w oparciu o pracę J. Mizgalskiego, op. cit., 67.

²² E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 46.

²³ R. Milic-Czerniak, *Marketingowe badania bezpośrednie – zastosowania*, Warszawa 2005, s. 37.

²⁴ F. Terelak, *Psychologia konsumenta i reklamy*, Bydgoszcz 1998, s. 173.

²⁵ A. Meyer, P. Westerbarkey, *Measuring and managing hotel guest satisfaction*, [w:] *Service Quality In Hospitality Organisations*, red. M. D. Olsen, R. Teare, E. Gummeson, Cassel 1996, s. 19.

²⁶ P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Warszawa 1994, s. 35.

²⁷ Tamże, s. 190.

²⁸ J. Dziędziora, *Obraz zarządzania zasobami ludzkimi w administracji celnej*, [w:] *Zachowania adaptacyjne podmiotów TSL na europejskim rynku transportowym*, red., M. Michałowskiej, Katowice 2006, s. 14.

²⁹ M. Jaroszyński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 35.

poddana analizie w oparciu o struktury samorządowe. Urzędnik samorządowy to stanowisko w administracji samorządowej, czyli miejskiej, gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej. W tej przestrzeni biurokracji w Polsce jest prawie 200 tys. urzędników³⁰. Administracja samorządowa różni się od państwowej głównie tym, że urzędnicy samorządowi pracują w obszarze określonego regionu. Taki stan rzeczy oznaczać może ich większe poczucie odpowiedzialności za swoje działania, a efekty ich decyzji są widoczne w środowisku lokalnym. W tym zawodzie liczą się głównie predyspozycje intelektualne i osobowościowe. Do wykonywania tego zawodu potrzebne jest poczucie odpowiedzialności, solidność, dokładność i cierpliwość. Niezbędna jest także wiedza z zakresu prawa i procedur administracyjnych, szczególnie samorządowych. Każdy przyszły samorządowiec musi spełniać także warunki formalne: mieć obywatelstwo polskie, ukończone 18 lat i pełną zdolność do czynności prawnych. Wykształcenie też powinno być związane z zakresem wykonywanych zadań: prawnicze, administracyjne, choć obowiązują tu dość elastyczne reguły zatrudnienia, a najważniejsza jest skuteczność³¹.

Tradycje zawodu sięgają Polski przedwojennej. Oczywiście w okresie wojennym w gminach i powiatach też pracowali urzędnicy, ale ponieważ gminy nie miały nawet połowy uprawnień, jakie posiadają współcześnie, ich praca niczym nie przypominała obecnej. Dziś urzędnicy samorządowi muszą posiadać kompetencje w wielu płaszczyznach dotyczących zagadnieniach społecznych, ekonomicznych i prawnych, ponieważ gmina czy powiat to małe państwo z własnym budżetem i zarządzaniem w najbardziej kluczowych obszarach życia - np. edukacji. To w pewnym sensie mikroświat w porównaniu z państwem, posiadający nawet, w wielu przypadkach, własną „policję” (straż miejską, gminną). Kwestie związane z zarządzaniem i funkcjonowaniem są mniejsze niż w skali całego państwa, jednak są bardziej widoczne i kontrolowalne.

Prestiż urzędnika samorządowego jest w środowisku lokalnym nawet nieco wyższy niż urzędnika państwowego. Jest on także narażony na bezpośrednią krytykę społeczności, z którą musi się liczyć. Może też liczyć na większy szacunek i popularność, jeśli jego dziania są postrzegane jako dobre i będące w interesie lokalnej społeczności. W obszarze tej administracji bywa trudniej pod względem stabilizacji zawodowej ze względu na częsty związek miejsc pracy z aktualnie rządzącą np. w danej gminie orientacją polityczną, urzędnik samorządowy nie jest bowiem członkiem korpusu służby cywilnej, która zapewnia stałe zatrudnienie³².

³⁰ Niniejszy punkt opracowano na w oparciu o tekst: Anetta Tomala-Gajec, *Tożsamość wójta gminy*, Koszalin 2014, maszynopis, s. 11-15.

³¹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2001, s. 34-35.

³² J. Biniecki, B. Szczupak, *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Katowice 2004, s. 64.

Należy w tym miejscu również wspomnieć o ograniczeniach ustawowych dotyczących pracowników administracyjnych. Pracownikiem samorządowym jest również wójt, czyli funkcjonariusz wybierany w wyborach bezpośrednich. Wójtem nie może być osoba prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne. Funkcja wójta oraz jego zastępcy nie może łączyć się z funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której wójtem lub zastępcą wójta zatrudnieniem w administracji sądowej, oraz pełnieniem mandatu posła lub senatora. Wójt nie może podejmować dodatkowych zajęć oraz otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania przez niego funkcji wójta³³.

Pracownik samorządowy zostaje wyłączony od udziału w sprawie w sytuacjach mogących budzić wątpliwości co do jego bezstronności. Urzędnik nie może również zasiadać w komisjach przetargowych lub wykonywać innych czynności związanych z postępowaniem o zamówienia publiczne, jeżeli oferenci pozostają z nim w związku małżeńskim lub są jego krewnymi, jeżeli minęło mniej niż trzy lata od momentu, kiedy pozostawał w stosunku pracy lub zlecenia z oferentem, oraz jeżeli pozostaje z oferentem w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Pracownik samorządowy występujący w imieniu ogłaszającej przetarg jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności podlegających wyłączeniu. Ponadto pracownik samorządowy nie może być radnym gminy, w której pracuje. W tym samym urzędzie nie może pracować krewny jeżeli powstałby stosunek bezpośredniej podległości. Pracownicy samorządowi pełniący funkcje zarządcze czyli wójt, zastępca wójta sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy itp. Zobowiązani są do złożenia pisemnego oświadczenia majątkowego. Wójt, zastępca wójta, skarbnik gminy, sekretarz gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia nie mogą przyjmować jakiegokolwiek świadczenie o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeśli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących, mieli bezpośredni wpływ na jego treść³⁴.

Wiedza o samym sobie, czyli tożsamość osobista, jak i poczucie przynależności grupowej, czyli tożsamość społeczna mogą występować obok siebie, jed-

³³ J. Biniński, B. Szczupak, op. cit., 25.

³⁴ C. Trutkowski, *Przejrzysty samorząd*, Warszawa 2006, s. 36.

nak zależnie od okoliczności jedna z nich może dominować. Głównym sposobem utrzymania lub wzmocnienia poczucia własnej wartości jest dokonywanie korzystnych porównań między grupą, z którą jednostka się identyfikuje, a grupami obcymi. Pojęcie tożsamości rozumiem tutaj zgodnie z propozycją większości autorów, jako poczucie własnego istnienia u jednostki spójnej wewnętrznie, jednocześnie odrębnej od otoczenia. Choć istnieje wiele rodzajów tożsamości, które mogą definiować jednostkę, to zasadniczo za Henri Tajfelem wymienia się dwa rodzaje:

1. tożsamość osobista (indywidualna, jednostkowa) – rozumiana jako system wiedzy o samym sobie, o cechach najbardziej charakterystycznych dla jednostki, a jednocześnie najbardziej ją odróżniających od innych;
2. tożsamość społeczna - to wiedza o samym sobie, która wiąże się z poczuciem przynależności grupowej³⁵.

Pomiędzy tożsamością osobistą i społeczną zachodzi zależność odwrotna, tzn. kiedy człowiek koncentruje się na tożsamości osobistej, jego zainteresowanie tożsamością społeczną ulega redukcji, kiedy zaś skupia się na swojej przynależności grupowej, jego tożsamość osobista ulega rozproszeniu. Rozwój tożsamości jednostki dokonuje się w wyniku procesów kategoryzacji i ewaluacji określonych kategorii, czyli specyficznego nadawania znaczeń pewnym zjawiskom (tworzenia kategorii), łączenia ich w zbiory pojęciowe z istniejącymi już w umyśle jednostki innymi kategoriami i hierarchizacji zasymilowanych.

Można powiedzieć, że tożsamość społeczna jednostki, nawet w fazie rozwoju traktowana zasadniczo jako wartość pozytywna i jeden z postulatów wychowawczych pedagogiki resocjalizacyjnej, w odniesieniu do jednostki nieprzy stosowanej jest w istocie kompensacją protezą, mechanizmem obronnym czy wreszcie kamuflażem dla niedorozwoju tożsamości osobistej. Oczywiście wykorzystanie wartości i siły grupy nie jest jedyną ścieżką kształtowania i obrony poczucia własnej wartości, ale jest sposobem najprostszym, łatwo dostępnym i w pewnych okolicznościach jedynym, na jaki jednostka może liczyć. Wystarczy być akceptowanym i dostawać o tym informacje zwrotne³⁶.

W wyniku powyższej analizy można postawić tezę, że urzędnik jest to osobowość społeczna. Osobowość społeczna to zespół trwałych cech jednostki, wpływających na jej postępowanie, wynikających z cech biologicznych i psychicznych człowieka oraz z wpływu kultury i struktury zbiorowości, w których

³⁵ M. Bielewicz, *Kiedy kontakt osłabia uprzedzenia? Kategorie społeczne i temporalne jako warunki skuteczności kontaktu międzygrupowego*, „Psychologia Społeczna”, Warszawa 2006, nr 2, s. 67-74.

³⁶ K. Obuchowski, *Encyklopedia socjologii, osobowość*, Warszawa 2000, s. 143.

jednostka została wychowana i grup społecznych, w których uczestniczy. Stanowi ona względnie autonomiczną i dynamiczną całość cech psychicznych, uformowaną w procesie życia jednostki, posiadającą swoistą strukturę i rządzącą się własnymi prawami. Znaczy to, że:

1. osobowość jest złożonym systemem cech wzajemnie się przenikających warunkujących, których istotę można zrozumieć jedynie wówczas, gdy będzie się analizowana tle całokształtu życia psychicznego i systemu działań jednostki;
2. osobowość jest całością zorganizowaną, a więc posiadającą swoistą strukturę, w ramach której wszystkie cechy psychiczne są od siebie zależne, ale nie wszystkie jednakowo ważne, pewne z nich są dominujące, bardziej aktywne i wywierają decydujący wpływ na zachowania jednostki;
3. cechy składające się na strukturę osobowości nadają całej osobowości charakter dynamiczny i aktywny; aktywność osobowości skierowana jest na realizację określonych celów i ideałów, ukształtowanych na podłożu przyswojonych przez jednostkę wartości społecznych; osobowość jako całość jest tworem ukształtowanym na podłożu życia jednostkowego, osobistych doświadczeń nagrodzonych w toku pracy i współżycia z innymi ludźmi, rozbudzonych potrzeb oraz przyswojonych ideałów i wzorów życia³⁷.

Typ osobowości zdeterminowany jest kulturowo. Osobowość jest aspektem subiektywnym kultury. Kultura jest subiektywnym aspektem osobowości. Strukturalno- funkcjonalna teoria osobowości- typ osobowości uwarunkowany jest strukturą społeczną. Jest to najczęściej ujęcie makrosystemowe. System tworzy osobowość, osobowość reprodukuje system: zależności statystyczne, genetyczne, funkcjonalne. Interakcyjna teoria osobowości- bada uwarunkowania mikrosystemowe osobowości- powstanie, rozwój i zmiana osobowości w zależności od interakcji społecznej³⁸.

Niezależnie od okoliczności, obecnie w świetle postępującej decentralizacji odchodzenia od zbiurokratyzowanych, mechanicznych rządów, ideologicznego dogmatyzmu i metod nakazowo- rozdzielczych, od przywódcy, wójta oczekuje się rozwiniętych zdolności komunikacyjnych, osobistego zaangażowania, aktywnego działania, jasno sprecyzowanych celów odpowiedzialności, przełamy-

³⁷ R. A. Podgórski, *Socjologia Mikrostruktury*, Bydgoszcz-Olsztyn 2008, s. 53.

³⁸ T. Mądrzycki, *Deformacje w spostrzeganiu ludzi*, Warszawa 1986, s. 163.

wania krótkowzroczności myślenia, „ludzkiego” podejścia, poszukiwania nowych wzorów, rozwiązań, przełamujących rutynowe wzory myślenia i działania, oraz pewnego rodzaju towarzyskości i obycia kulturalnego¹⁸.

Ponadto urzędnik prócz nienagannego wyglądu zewnętrznego powinien się również odznaczać ponadprzeciętną odpowiedzialnością, wiarygodnością, uczciwością i rzetelnością oraz być gotowy do wysłuchania innych (w tym przede wszystkim ocen krytycznych). Dodatkowo powinien być skłonny do podejmowania ryzyka i posiadać zdolność do rozwiązywania konfliktów³⁹.

Istota i znaczenie wizerunku lidera społecznego. Współcześnie znaczenia wizerunku nie sposób nie doceniać. Dobrze skonstruowany, umożliwi osiągnięcie celów zawodowych i osobistych. Szczególnego znaczenia nabiera również wizerunek lidera lokalnego, jakim może być np. wójt gminy. Dobrze ukształtowany, nie tylko sprzyja relacjom z współpracownikami, podwładnymi mediami, ale przede wszystkim relacjom ze społecznością lokalną. Problemy wizerunkowe, podobnie jak i pozytywny wizerunek, przekładają się pośrednio oraz bezpośrednio na relacje i efekty, jakie odnosi lub może uzyskać lider. Kolejną przesłanką, która niejako zmusza liderów lokalnych do nabywania wiedzy i umiejętności komunikacyjnych, jest wzrost roli etyki i szacunku do otoczenia, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Społeczność lokalna, ale także partnerzy liderów lokalnych coraz mniej akcentują swoje oczekiwania w zakresie szacunku do nich, ich pracy, a przede wszystkim oczekują prawdy i konsekwencji w realizacji obowiązków zapisanych prawem i wymaganych od liderów lokalnych. Umiejętna komunikacja może uwiarygodnić lidera, zaś pozytywny przekaz komunikacyjny płynący do otoczenia będzie z pewnością wpływał na sukcesy w każdym z realizowanych obszarów⁴⁰.

Dobrze ukształtowany wizerunek jest jednym z czynników sprzyjających osiągnięciu sukcesu osobistego i zawodowego. Dlatego coraz popularniejsze staje się doksztalcania na wszelkiego rodzaju szkoleniach oraz kursach z zakresu kształtowania wizerunku i komunikacji interpersonalnej. Jest ono bowiem bezwzględnie przydatne liderom. Jednak w urzędzie wielu pracownikom, w tym zwłaszcza na kierowniczych stanowiskach, umiejętności z tego zakresu mogą usprawnić pracę⁴¹.

³⁹ B. Imiołek, *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Warszawa 2010, s. 10-13; M. Karwat, *Potrzeby społeczne jako czynnik determinujący politykę*, [w:] *Wprowadzenie do teorii polityki*, red. J. P. Gieorgica, Warszawa 1982, t. 2, s. 35.

⁴⁰ D. Antonowicz, *Funkcjonowanie sektora publicznego. Brytyjska perspektywa*, Toruń 2004, s. 132.

⁴¹ A. K. Piasecki, *Menader i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006, s. 26.

3. Opinie o pracy urzędników w świetle badań studentów IPSiSM PK

W roku akademickim 2013/2014 studenci Instytutu Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej w ramach ćwiczeń z przedmiotu „Tożsamości kultury” przeprowadzili badania dotyczące m.in. tożsamości urzędników administracji samorządowej. Poniżej przedstawiono wybrane opinie dotyczące pracy urzędników w niektórych miastach województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego.

Mateusz Adamczewski przeprowadził ankietę dotyczącą pracowników Urzędu Miejskiego w Koszalinie. Z analizy materiału badawczego wynika, że większość spraw, w opinii petentów, jest realizowana ze znacznym opóźnieniem, nieterminowo. Natomiast żadna z osób ankietowanych nie przyznała się do wręczania łapówki, co może wskazywać na brak korupcji wśród pracowników Urzędu Miejskiego w Koszalinie. Z odpowiedzi ankietowanych wynika, że większa część osób ma znaczne problemy z pozytywnym rozpatrzeniem swoich spraw w urzędzie, ponieważ może się to wiązać, np. ze zwalnianiem danego urzędnika z pracy. Najwięcej osób mających problemy z załatwianiem spraw w urzędzie mają ankietowani w przedziale wiekowym od 36 do 67 lat, są to osoby w dużej mierze pracujące. Bardzo mała ilość ankietowanych deklaruje wnoszenie skarg na urzędników. Są to osoby najczęściej bezrobotne w przedziale wiekowym od 36-67 lat. Prawie wszyscy petenci uważają, że nie są obsługiwani na równym poziomie, przeciwnego zdania są osoby młode, stanowiące mały procent ankietowanych. Ponad połowa ankietowanych jest zdania, że urzędnicy nie spełniają oczekiwań interesantów. Najbardziej niezadowoloną grupą są osoby pracujące. Co dotyczy niestosowności zachowań urzędników w stosunku do petentów, należy stwierdzić, iż opinie ankietowanych rozkładają się po równo. Osoby ankietowane w niewielkiej liczbie deklarują, że pracownicy urzędu są nierzetelni w stosunku do nich. Grupą najbardziej niezadowoloną stanowią osoby pracujące, w wieku od 36 do 67 lat. Jak zauważa autor przeprowadzonego badania opinii mieszkańców Koszalina dotyczącej pracy urzędników, większość petentów (ankietowanych) negatywnie ocenia pracowników Urzędu Miejskiego w Koszalinie⁴².

Łukasz Dominiak w analizie uzyskanego przez siebie materiału badawczego zauważa, że mieszkańcy Darłowa w miarę pozytywnie oceniają pracę Urzędu Miasta w Darłowie. Autor zauważa, że odpowiedzi pozytywne dotyczą przede wszystkim strony technicznej organizacji urzędu; oznakowanie, godziny otwarcia, dostępność formularzy oraz przystosowanie urzędu dla osób niepełnosprawnych. Nieco gorzej postrzegani są przez respondentów sami pracownicy.

⁴² M. Adamczewski, *Jakość obsługi petentów w urzędzie miejskim w Koszalinie*, Koszalin 2014, maszynopis, s. 21-22.

Trochę gorzej w ocenie ankietowanych wypadli pracownicy urzędu, gdyż na pytanie o ich przygotowanie do pracy i wykonywania swoich obowiązków 44% ludzi odpowiedziało, że udaje im się spełniać wymogi, natomiast aż 32% badanych uważa, że nie nadają się oni do pracy na tak odpowiedzialnym stanowisku jakim jest bez wątpienia Urząd Miasta. Jedną z największych trudności, która spotyka interesantów podczas wizyt w urzędzie jest dostęp do rzetelnych informacji. Jednak mimo wszystko petenci odwiedzający Urząd Miejski Darłowo bardzo pozytywne zdanie mają na temat pracowników⁴³.

Analiza wyników badań przeprowadzonych przez Igę Matecką dotycząca zadowolenia respondentów z pracy Urzędu Gminy w Białogardzie wskazuje na dość znaczne zadowolenie jego interesantów. 84% osób uważało, że najważniejszym czynnikiem który świadczy o jakości urzędu jest nastawienie oraz kompetencje urzędników. 42% badanych oczekiwało dużej życzliwości i uprzejmości od urzędników. 38% petentów uważa, że najważniejszym czynnikiem jest uzyskanie zadowolającej, jasnej odpowiedzi od urzędnika. Taki procent odpowiedzi mógł wynikać, z faktu iż odpowiedzi pod względem prawnym bywają często zawile i wymagają posiadania odpowiedniego przygotowania. 54% badanych uważa, że urzędnicy pod względem kompetencji i profesjonalizmu pracują na poziomie dobrym. Tylko 12% ankietowanych uważało że kompetencje i profesjonalizm nie wymagają poprawy i wystawiają ocenę bardzo dobrą. Jeżeli chodzi o życzliwość urzędników w stosunku do petentów, to jak zauważa autorka, sytuacja ma się podobnie jak z ich kompetencjami, 54% badanych wystawiło ocenę dobrą urzędnikom. Biorąc pod uwagę fakt iż urzędnicy są po to aby pomagać swoim petentom, autorka konkluduje – nie jest to dobry wynik⁴⁴.

Klaudia Fronczek badała zadowolenie respondentów z pracy Urzędu Skarbowego w Koszalinie. Autorka na podstawie danych liczbowych zauważa, że mieszkańcy Koszalina nie są zupełnie zadowoleni z usług jakie świadczy im Urząd Skarbowy. Negatywne odpowiedzi respondentów dotyczyły złego systemu prowadzonych prac w Urzędzie Skarbowym. Powodem takiego stanu rzeczy była niepewność urzędników dotycząca udzielania odpowiedzi na pytania petentów. Mieszkańcy mają świadomość słabej struktury administracyjnej oraz zbyt dużej biurokracji z jaką spotykają się na co dzień. Największy stopień niezadowolonych z działania i krytyka funkcjonowania Urzędu Skarbowego pojawiła się u osób młodych i tych, które są w wieku produkcyjnym czyli dotyczy te zjawisko osób będących najczęstszymi wizytatorami Urzędu Skarbowego

⁴³ Ł. Dominiak, *Jakość obsługi petentów w Urzędzie Miasta Darłowo*, Koszalin 2014, s.21-22.

⁴⁴ I. Matecka, *Zadowolenie petentów z obsługi w Urzędzie Gminy Białogard*, Koszalin 2014, maszynopis, s. 29-30.

w Koszalinie⁴⁵. Małgorzata Kukła analizowała spostrzeżenia interesantów Powiatowego Urzędu Pracy w Bytowie. Jak zauważa autorka, ankietowani w zdecydowanej większości nisko ocenili obsługę w urzędzie, znaczna liczba petentów miała zastrzeżenia co do obsługi jak i pracy samych urzędników. Jediną pozytywną stroną organizacji pracy urzędu jest to, że petenci w małym stopniu narzekają na stanie w kolejce do obsługi⁴⁶.

Na koniec pozostaje jedynie stwierdzenie, że praca dla innych pozostaje jednym z najważniejszych wyzwań społecznych i indywidualnych. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, tożsamość pracowników urzędów w znacznym stopniu związana jest z dawnym stereotypem, złośliwego i upokarzającego petenta urzędnikiem. Społeczeństwo nie ma zbyt dobrego zdania o osobach pracujących w urzędach. Jednakże nie zmienia to faktu, że zadanie, jakie mają oni do spełnienia, jest istotne zarówno w skali ogólnopolskiej, regionalnej czy lokalnej. Służba publiczna jest zaszczytem i choć słowa mogą niektórym wydawać się puste, nie straciły nic na aktualności. Dobro wspólne powinno stanowić podstawą funkcjonowania zarówno państwa, jak również wspólnot lokalnych i regionalnych⁴⁷.

⁴⁵ K. Fronczek, *Ocena funkcjonowania Urzędu Skarbowego w Koszalinie*, Koszalin 2014, maszynopis, s. 27.

⁴⁶ M. Kukła, *Poziom efektywności zapobiegania bezrobociu przez Urząd Pracy w Bytowie*, Koszalin 2014, maszynopis, s. 25.

⁴⁷ B. Imiołek, *op. cit.*, s. 12.

Bibliografia:

- Antonowicz D., *Funkcjonowanie sektora publicznego. Brytyjska perspektywa*, Toruń 2004.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2001.
- Bielewicz M., *Kiedy kontakt osłabia uprzedzenia? Kategorie społeczne i temporalne jako warunki skuteczności kontaktu międzygrupowego*, „Psychologia Społeczna”, Warszawa 2006, nr 2.
- Biniecki J., Szczupak B., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Katowice 2004.
- Ciba J., Kluz Z., *Tożsamość i historia*, Czarna-Krzemienica 2007.
- Dominiak Ł., *Jakość obsługi petentów w Urzędzie Miasta Darłowo*, Koszalin 2014.
- Dziędzióra J., *Obraz zarządzania zasobami ludzkimi w administracji celnej*, [w:] *Zachowania adaptacyjne podmiotów TSL na europejskim rynku transportowym*, red., M. Michałowskiej, Katowice 2006.
- Etyczny wymiar tożsamości kulturowej. Studia z antropologii społecznej*, red. M. Flis, Kraków 2004.
- Gołuszka M., *Społeczne i kulturowe powinności medycyny. Tożsamość zawodowa i atrofia moralna*, Wrocław 2003
- Imiołek B., *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Warszawa 2010.
- Jaroszyński M., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.
- Karwat M., *Potrzeby społeczne jako czynnik determinujący politykę*, [w:] *Wprowadzenie do teorii polityki*, red. J. P. Georgica, Warszawa 1982, t. 2.
- Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie I kontrola*, Warszawa 1994.
- Kwaśniewski K., *Tożsamość kulturowa*, [w:] *Słownik etnologiczny*, red. Z. Staszczak, Warszawa-Poznań 1987.
- Mądrzycki T., *Deformacje w spostrzeganiu ludzi*, Warszawa 1986.
- Milic-Czerniak R., *Marketingowe badania bezpośrednie – zastosowania*, Warszawa 2005, s. 37.
- Mizgalski J., *Tożsamość polityczna partii/ugrupowania politycznego w lokalnej przestrzeni politycznej*, „Res Politicae”, Częstochowa 2012.
- Meyer A., Westerbarkey P., *Measuring and managing hotel guest satisfaction*, [w:] *Service Quality In Hospitality Organisations*, red. M. D. Olsen, R. Teare, E. Gummesson, Cassel 1996.

- Nadolska-Styczyńska A., *Być muzealnikiem: pytanie o tożsamość zawodową*, „Rocznik Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”, Sierpc 2011, nr 2.
- Nauczyciel, tożsamość, rozwój*, red., R. Kwiecińskiej, S. Kowala i M. Szymańskiego, Kraków 2007.
- Obuchowski K., *Encyklopedia socjologii, osobowość*, Warszawa 2000.
- Olszewski W., *Tożsamość kulturowa Kresów w humanistycznym nurcie polskiej myśli etnologicznej do roku 1939*, Toruń 2007.
- Piasecki A. K., *Menader i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006.
- Podgórski R. A., *Socjologia Mikrostruktury*, Bydgoszcz-Olsztyn 2008.
- Pogonowski M., *Jeden urzędnik*, Ubezpieczenia społeczne. Teoria i Praktyka, Warszawa nr 9/2009.
- Suchocka R., *Między narodową i europejską tożsamością*, [w:] *Odmiany polskich tożsamości*, red. K. Bondyra, S. Lisiecki, Poznań 2002.
- Suchocka R., *Między narodową i europejską tożsamością*, [w:] *Odmiany polskich tożsamości*, red. K. Bondyra, S. Lisiecki, Poznań 2002.
- Terelak F., *Psychologia konsumenta i reklamy*, Bydgoszcz 1998.
- Tożsamość człowieka z perspektywy interdyscyplinarnej*, red., M. Pąchalska, B. Grochmal-Bach, B. Duncan Macqueen, Kraków 2007.
- Tożsamość kulturowa*, red., A. Chodubskiego, A. K. Waśkiewicza, Gdańsk, 2007.
- Tradycja a tożsamość*, Ch. Hann, S. Stępień, Przemyśl 2006.
- Trutkowski C., *Przejrzysty samorząd*, Warszawa 2006.
- W poszukiwaniu tożsamości. Humanistyczne rozważania interdyscyplinarne*, red. H. Mamzer, Poznań 2007.
- Tożsamość człowieka*, red. A. Góldow, Kraków 2000.
- Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.

EWALUACJA POLITYK PUBLICZNYCH

W szerszym kontekście zarządzania w administracji publicznej ewaluacja jest wykorzystywana jako narzędzie dobrego zarządzania, które wprowadza do tradycyjnego cyklu planowania, wykonywania oraz rozliczania zadań publicznych nowy element oceny wykonania tych zadań. Działania ewaluacyjne prowadzone w sposób ciągły i systematyczny wpływają znacząco na zmianę kultury organizacyjnej jednostek administracji publicznej oraz rozwój potencjału meta-ewaluacyjnego administracji publicznej.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie istoty i roli ewaluacji w polityce publicznej. Problemem badawczym jest odpowiedź na pytanie, czy i w jaki sposób można zdefiniować zasady ewaluacji, a także w jaki sposób zasady te mogą być zastosowane w badaniach strategii, projektów i programów publicznych.

Zakładam następującą hipotezę wiodącą: aby ewaluacja przyniosła pożądane efekty, muszą być spełnione trzy następujące warunki. Po pierwsze wskaźniki, pojęcia oraz kryteria wykorzystywane w ewaluacji muszą być jasno zdefiniowane, po drugie wskaźniki ewaluacji uwzględniać makro- i mikropoziom, wreszcie po trzecie istotne jest, w jaki sposób wskaźniki ewaluacji są ważone. Konwencja artykułu ma charakter problemowo-analityczny.

2. Pojęcie i znaczenie ewaluacji w polityce publicznej

Ewaluować to inaczej ocenić, oszacować, obrachować, otaksować. *Słownik Języka Polskiego* podaje, iż ewaluacja to „ustalenie wartości i oceny czegoś, to ocenianie, oszacowanie”¹.

W doktrynie przyjmuje się również, że ewaluacja to systematyczna i obiektywna ocena trwającego lub zakończonego projektu, programu bądź polityki. Celem ewaluacji jest określenie adekwatności i stopnia osiągnięć efektywności, skuteczności, wpływu i trwałości². Pod pojęciem ewaluacji rozumie się również

¹ J. Dubisz, red., *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 2003, t. 2, s. 345.

² *Evaluating and Reforming Education Systems*, OECD, Paris 1996, s. 71.

systematyczne społeczno-ekonomiczne badanie projektu, programu oraz polityki, przeprowadzone na etapie planowania, realizacji i mierzenia rezultatów³.

Ewaluacja nie jest oceną, bowiem ocena to częściowe wyjaśnianie problemów, z kolei ewaluacja jest realizowana w oparciu o określone standardy i kryteria, które prowadzą do obiektywnych wniosków⁴.

Zauważyć należy, iż ewaluacja nie jest również monitoringiem, bowiem monitoring to regularne i jakościowe⁵ mierzenia lub obserwacja danego zjawiska, przeprowadzane przez z góry określony czas⁶.

Ewaluacja nie jest także kontrolą, bowiem celem kontroli jest podniesienie sprawności działania organizacji przez usuwanie wszelkich nieprawidłowości, ich przyczyn i źródeł oraz pobudzanie działań konstruktywnych⁷. Wreszcie ewaluacja nie jest audytem, który zasadza się na sprawdzaniu wiarygodności danych głównie finansowych zawartych w dokumentach związanych z danym projektem, strategią czy polityką publiczną⁸.

W Polsce póki co ewaluacja jest w fazie zasiewu. Nasze państwo nie radzi sobie z przeprowadzeniem rzetelnych działań ewaluacyjnych – podobnie jak kraje które popadły w największy kryzys. Są to między innymi Hiszpania, Portugalia oraz Grecja, która stała się symbolem najgorszych praktyk w polityce publicznej. Ewaluacja stanowiła dla tych krajów biurokratyczną mitręgę. Nie umiały one stworzyć swojego rzetelnego systemu oceny działań publicznych. Dobre praktyki w zakresie ewaluacji można spotkać w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji czy Szwecji⁹, które wypracowały bardzo efektywne modele ewaluacji polityk publicznych.

Każde działanie publiczne, w postaci kreacji określonej polityki publicznej, koncentruje się na zdefiniowaniu problemu publicznego, analizie dostępnych rozwiązań, opracowaniu narzędzi działania, wdrożeniu przyjętych koncepcji działań, monitoringu oraz ewaluacji ex-post.

Maciej. Zawicki cykl życia polityki publicznej skupia wokół trzech elementów: analizy i projektowania polityk publicznych, implementacji i monito-

³ Por. G. Bowen, R. Rose W. Ware, *The Reliability and Validity of the School Success Profile Learning Organization Measure*, „Evaluation and Program Planning” 2006, No. 29, s. 97–104. Zob. B. Turowski, *Ewaluacja polityk publicznych*, [w]: *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red., M. Zawicki, Warszawa 2014; R. Boruch, *Randomised Experiments for Planning and Evaluation Programmes*, „Journal of Research and Development in Education”, Sage 1997.

⁴ Zob. T. Grzeszczyk, *Modelowanie ewaluacji w projektach europejskich*, Warszawa 2012.

⁵ Szerzej: *Ewaluacja w polityce publicznej*, red., A. Surdej, Kraków 2013, s. 85.

⁶ M. Trocki, B. Grucza, *Zarządzanie projektem europejskim*, Warszawa 2006.

⁷ Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.

⁸ Zob. K. Knedler M. Stasik, *Audyty wewnętrzne w praktyce*, Warszawa 2007.

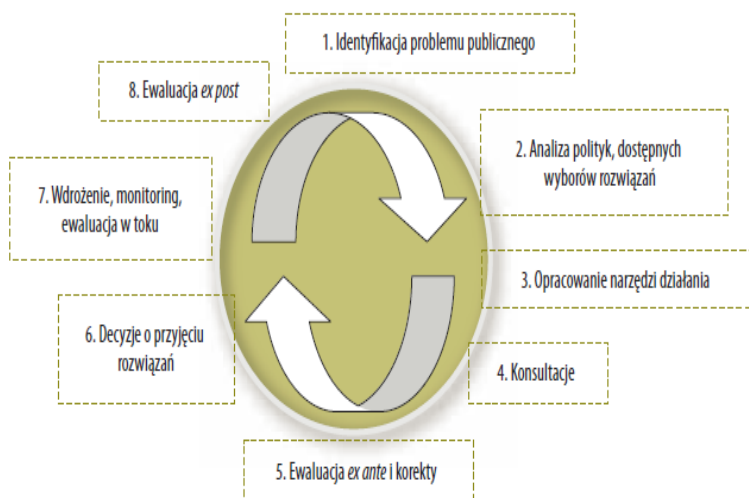
⁹ A. Zybala, *Ewaluacja i jej uczenie się. Wiedza o działaniach publicznych*, [w:] *Animacja życia społecznego. Analizy i rekomendacje*, „Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych” 2013, nr 4 (11), s. 10.

rowania oraz ewaluacji polityk publicznych. Analiza i projektowanie polityk publicznych dotyczą identyfikacji i definiowania problemu, formułowania kryteriów wyboru odpowiednich rozwiązań, tworzenia wariantów polityk publicznych, opracowania i prezentacji dokumentu polityki publicznej.

W fazie implementacji i monitorowania polityk publicznych wyróżnia się proces implementacji, jego ograniczenia, narzędzia implementacji oraz monitorowanie polityk publicznych.

Z kolei w fazie ewaluacji istotne są kryteria i wskaźniki ewaluacyjne, etapy ewaluacji, metody i techniki ewaluacji oraz rozpowszechnianie wyników ewaluacji¹⁰. Cykl tworzenia i wykonywania polityk publicznych przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 1. Cykl tworzenia i wykonywania polityk publicznych



Źródło: A. Zybala, *Ewaluacja i jej uczenie się. Wiedza o działaniach publicznych*, w: *Animacja życia społecznego. Analizy i rekomendacje*, „Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych” 2013, nr 4 (11), s. 9.

Jak wynika z powyższego rysunku, działania publiczne rozpoczynają się od identyfikacji i zdefiniowania problemu publicznego, przechodzą przez analizę dostępnych wyborów jego rozwiązań, opracowanie narzędzi działania, konsultacji, ewaluację ex-ante, podjęcie decyzji o przyjęciu danego rozwiązania, wdrożenie przyjętych koncepcji, monitorowanie, aż do ewaluacji ex-post.

W Polsce decydenci i biurokraci wykazują niezwykłą rezerwę wobec ewaluacji. Z kolei instytucje publiczne, które zlecają wykonanie badania ewaluacyjnego, koncentrują się zbyt często na jego funkcjach kontrolno-

¹⁰ *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red., M. Zawicki, Warszawa 2014.

rozliczeniowych. Można zatem przyjąć, że ewaluacja przez biurokratów jest kojarzona z kontrolą, tymczasem nie powinna się ona ograniczać do analizy sposobu rozdysponowania zasobów publicznych.

Jej celem powinno być określenie, w jakim stopniu przeprowadzona interwencja publiczna osiągnęła swoje cele, dla których została podjęta. Tego niestety w Polsce brakuje¹¹.

2. Cel, przedmiot, generacje, rodzaje i funkcje ewaluacji

Z punktu widzenia przedmiotu badań ewaluację można podzielić na: ewaluację projektu, ewaluację programu, ewaluację polityki, ewaluację tematyczną oraz metaewaluację. Ewaluacja projektu skupia się na badaniu danego projektu, najczęściej współfinansowanego ze środków zewnętrznych. Ewaluacja programu to oszacowanie jakości całego programu, który może posiadać różne cele. Ewaluacja ma dać odpowiedź, czy osiągnięto założone wskaźniki ujęte w programie.

Ewaluacja tematyczna skupia się na otaksowaniu danego, wybranego obszaru badawczego. Ewaluacja polityki to ocena działań podejmowanych przez władze publiczne z wykorzystaniem narzędzi finansowych, prawnych, instytucjonalnych, których celem jest zaspokojenie określonych potrzeb społeczno-gospodarczych. To także ocena tego, co władza robi, jak to robi, a także czego nie robi, a zdaniem interesariuszy powinna wykonywać. Metaewaluacja to przeprowadzenie kolejnej oceny innej ewaluacji bądź serii ewaluacji¹².

W naukach o polityce publicznej można wyróżnić cztery generacje ewaluacji. Pierwsza generacja – pomiar istotny nacisk kładzie na mierzalność efektów przy zastosowaniu typowych standardowych narzędzi pomiaru¹³.

Druga generacja ewaluacji – opis koncentruje się na opisie mocnych i słabych stron danej polityki publicznej w odniesieniu do założonych celów. Ewaluator jest zewnętrznym obserwatorem zachodzących zjawisk. Można zatem stwierdzić, iż jego rola jest również marginalna.

Trzecia generacja ewaluacji – ocena zasada się na obiektywnej ocenie polityki publicznej. Ewaluator pełni w niej rolę pewnego rodzaju autorytetu. Jest obiektywnym ekspertem, który ocenia daną politykę i wyciąga wnioski.

Czwarta generacja ewaluacji – ewaluacja dialogiczno-konstruktywistyczna podkreśla rolę ewaluacji jako procesu w pełni demokratycznego, prowadzonego wspólnie z różnymi interesariuszami. Cechuje się ona przejściem od paradygmatu pozytywistycznego do przedmiotu badania i sytuacji badawczej w kierun-

¹¹ A. Zybała, op. cit., s. 10.

¹² K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red., B. Pietras-Goc, Kraków 2008, s. 11–12.

¹³ Rola ewalatora jest w tej generacji marginalna (techniczna).

ku paradygmatu humanistycznego. Ewaluator koordynuje zachodzące interakcje między uczestnikami badania ewaluacyjnego polityki publicznej a jej wykonawcami i odbiorcami¹⁴.

Reasumując, można przyjąć, iż ewaluacja polityki publicznej zyskała ostatnimi czasy na znaczeniu, rozszerzyła zakres swojego oddziaływania, zróżnicowała metodologię i zapewniała sobie wpływ na działania w polityce publicznej. Ewaluacja czwartej generacji jest świadoma i pewna swojej tożsamości¹⁵.

Dość istotne są sprawy związane z rodzajami i funkcjami ewaluacji. H. Radnor wskazuje na trzy uniwersalne formy ewaluacji, tj: profesjonalny monitoring¹⁶, profesjonalny przegląd¹⁷ oraz ewaluację strategiczną¹⁸. Inna metodologia zakłada, że ewaluacja polityki publicznej koncentruje się wokół ewaluacji ex-ante, mid-term, ex-post.

Ewaluacja ex-ante jest przeprowadzana przed wdrażaniem określonej polityki publicznej, ocenia ona, na ile planowane działania w ramach polityki są trafne z punktu widzenia potrzeb poszczególnych interesariuszy. Powinna ona odpowiedzieć na następujące pytania: czy polityka publiczna dotyczy faktycznych i istotnych wyzwań oraz problemów, w jakich warunkach ma być realizowana owa polityka, czy cele są właściwie zdefiniowane, czy cele są przejrzyste, czy są powiązane z celami innych polityk/programów, czy są realistyczne i możliwe do osiągnięcia.

Ewaluacja mid-term jest realizowana w trakcie wdrażania danej polityki publicznej, poddaje ona analizie osiągnięte na tym etapie poszczególne rezultaty. Ewaluacja ta może się przyczynić do podjęcia pewnych działań korygujących, których celem jest likwidowanie powstałych rozbieżności między zakładaną polityką a rozbieżnościami powstałymi w trakcie wdrażania.

Ewaluacji mid-term odpowiada na następujące pytania: jakie osiągnięto do tej pory rezultaty, czy są one zgodne z zakładanymi na początku celami, czy pojawiały się jakieś okoliczności sprzyjające, czy zagrażające wdrażanej polityce publicznej. Ewaluacja ta najczęściej jest przeprowadzana przez ekspertów zewnętrznych. Chodzi o to, aby zapewnić maksymalną bezstronność w ocenie rezultatów wdrażanej polityki publicznej.

Ostatnim rodzajem ewaluacji jest ewaluacja ex-post. Jej celem jest określenie, na ile udało się zrealizować zakładaną politykę publiczną, jej działania

¹⁴ B. Turowski, *Ewaluacja polityk publicznych*, [w:] *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red., M. Zawicki, Warszawa 2014, s. 90.

¹⁵ Por. *Ewaluacja w polityce publicznej*, red., A. Surdej, Warszawa 2013, s. 24–25.

¹⁶ Profesjonalny monitoring odnosi się do stopnia zadowolenia beneficjentów polityki publicznej z podejmowanych działań.

¹⁷ Profesjonalny przegląd dostarcza informacji dotyczących wpływu polityki publicznej na jej beneficjentów.

¹⁸ Za jej pośrednictwem zbiera się informacje o jakości podejmowanych działań. Zob. H. Randor, *Ewaluacja*, Warszawa 1996, s. 14–16.

i procesy. Ewaluacja ta prowadzi do możliwości formułowania wniosków i rekomendacji, które stanowią cenne źródło informacji koniecznych przy planowaniu kolejnych interwencji. W ewaluacji tej istotna jest odpowiedź na następujące pytania: jakie rezultaty przyniosła określona polityka publiczna, jakie one są w zestawieniu z zakładanymi celami, czy są trwałe i użyteczne, czy wdrażana polityka jak dotąd przyniosła określone efekty dla szeroko rozumianego otoczenia, wreszcie – czy pojawiły się efekty uboczne oraz czy wdrażana polityka publiczna warta jest dalszej kontynuacji, co w tym przypadku należałoby zmienić¹⁹.

Inne podziały ewaluacji wyodrębniają ewaluacje szacunkową, w połowie okresu realizacji, pełną. Ponadto można się spotkać z podziałem na ewaluację wewnętrzną i zewnętrzną. Kolejny podział podaje M. Majewski, wyróżniając ewaluację formatywną, konkluzywną, front-end²⁰. Można zatem stwierdzić, iż ewaluacja i jej rodzaje są weryfikowane za pośrednictwem kultury racjonalnego tworzenia, wdrażania i oceniania interwencji dokonywanych przez władze publiczne wszelkich szczebli. Ewaluacja jest również charakteryzowana przez pryzmat funkcji, jakie spełnia. Wyróżnić można funkcje: poznawczą – w której ewaluacja charakteryzuje mechanizm podjętej interwencji oraz ocenia jej wpływ na określoną społeczność lub obszar²¹, sprawozdawczą – polega ona na informowaniu władz publicznych, realizatorów programu, beneficjentów o podjętych działaniach.

Kolejną funkcją jest rola normatywna. W jej wyniku za pomocą ewaluacji ocenia się zgodność i sens podjętych działań publicznych. Można więc przyjąć, że funkcja normatywna ewaluacji przyczynia się do pomocy decydom w ocenie wartości interwencji danej polityki publicznej.

Ostatnia funkcja to edukacyjna, w której ewaluacja przedstawia określone wnioski i rekomendacje na przyszłość. Powstałe w ten sposób postulaty przyczyniają się najczęściej do udoskonalenia interwencji publicznych itp.²²

W prowadzonych politykach publicznych, które skupiają się na badaniu tego, co władza robi, a czego nie robi, czyli jakie podejmuje w efekcie decyzje i czy są one zgodne z oczekiwaniami społecznymi, doniosłą rolę pełnią kryteria ewaluacyjne, które oceniają daną politykę publiczną. Dają one odpowiedź na

¹⁹ Zob. *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznej*, red., K. Olejniczak, M. Kozak, B. Lendzion Warszawa 2008, s. 24–26; K. Faliszek, *Wprowadzenie do badań ewaluacyjnych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na podstawie doświadczeń badawczych*, Toruń 2013, s. 38–43.

²⁰ Por. M. Majewski, *Ewaluacja – narzędzie wprowadzania i oceny standardów jakości szkoły*, „Edukacja i Dialog” 2000 r., nr 119, s. 12–20. Zob. też. K. Faliszek, *Wprowadzenie do badań ewaluacyjnych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na podstawie doświadczeń badawczych*, Toruń 2013.

²¹ Funkcja ta skupia się również na tym, jak dana ewaluacja rozwiązuje określone problemy.

²² *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red., M. Zawicki, Warszawa 2014, s. 91–92.

pytanie, czy polityka publiczna została wdrożona pozytywnie, czy też jej wdrażanie stało się porażką.

Ewaluacja jest często definiowana jako wzorzec pewnego postępowania, które charakteryzuje się określonymi kryteriami. Do najważniejszych kryteriów ewaluacji zaliczyć można trwałość, trafność, efektywność, skuteczność, oddziaływanie, dodatkowość, efekt zdarzenia niezależnego, efekt przemieszczania, efekt podwójnego pomiaru wyników, efekt substytucji, efekt netto a efekt brutto²³.

Trwałość to stopień, w jakim efekty przeprowadzonej interwencji utrzymują się po jej zakończeniu. Efekty powinny być trwałe i pozytywne, świadczy to o dobrze przemyślanej i przeprowadzonej interwencji. Trafność to z kolei stopień, w jakim cele interwencji są zgodne z oczekiwaniami społecznymi, w tym oczekiwaniami beneficjentów. Efektywność to natomiast ocena właściwego przekształcenia zasobów wykorzystywanych w danej interwencji. Chodzi w niej o zbadanie, czy środki finansowe, zasoby ludzkie i czasu zostały dobrze wykorzystane. Skuteczność pozwala ocenić, w jakim stopniu dane cele przedsięwzięcia zostały osiągnięte. W tym kryterium porównuje się stan zakładany ze stanem osiągniętym w przeprowadzonej interwencji w ramach polityki publicznej. Innym kryterium ewaluacji jest oddziaływanie, a więc wszystkie konsekwencje wdrożenia danego przedsięwzięcia dla potencjalnych beneficjentów²⁴.

W ewaluacji polityki publicznej istotną rolę spełnia kryterium dodatkowości. Stanowi ono stopień, w jakim osiągnięte wyniki w efekcie danej interwencji są jej wyłączną konsekwencją. Stosowanie tego kryterium pozwala ocenić, w jakim stopniu osiągnięte efekty wystąpiłyby w wyniku przeprowadzonej interwencji, a jakie nie wystąpiłyby, gdyby owej interwencji nie stosowano. Znaczącą rolę w ewaluacji polityk publicznych pełni efekt zdarzenia niezależnego, czyli stopień, w jakim efekty wystąpiłyby niezależnie od realizacji przedsięwzięcia²⁵.

Równie ważny jest efekt przemieszczania. Jest to stopień, w jakim produkty programu redukują wyniki w innym miejscu nieobjętym oddziaływaniem danej polityki publicznej. Istotę tego kryterium stanowi to, w jaki sposób powstałe produkty powodują efekt przemieszczenia i które grupy społeczne, obszary geograficzne czy segmenty rynku ponoszą określone straty w wyniku interwencji danej polityki publicznej²⁶.

Innym kryterium ewaluacji jest efekt podwójnego pomiaru wyników, który koncentruje się wokół stopnia, w jakim produkty danego przedsięwzięcia moż-

²³ K. Faliszek, *Wprowadzenie do badań ewaluacyjnych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na podstawie doświadczeń badawczych*, Toruń 2013, s. 50–53.

²⁴ *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, op. cit., s. 93.

²⁵ Tamże.

²⁶ K. Faliszek, op. cit., s. 53

na przypisać dwóm lub większej liczbie innych przedsięwzięć. Kolejnym efektem jest tzw. rezultat substytucji polegający na tym, iż efekty danej interwencji w odniesieniu do jej beneficjentów zostały uzyskane kosztem innych podmiotów działających na obszarze wdrażania polityki publicznej²⁷. Ostatnim kryterium ewaluacyjnym jest efekt netto a efekt brutto. Efekty brutto to wszystkie rezultaty związane z danym przedsięwzięciem, z kolei efekty netto to te, które powstały wyłącznie w wyniku wdrożenia danej interwencji w ramach polityki publicznej²⁸. Znaczącą doniosłość pełni pomiar i zarazem efekty ewaluacji, o których mowa będzie poniżej.

3. Pomiar i etapy ewaluacji

Pomiar ewaluacji następuje za pośrednictwem określonych wskaźników, które pozwalają zachować rzetelność ewaluacji. Wskaźnik to zdefiniowany pomiar celu, który ma zostać osiągnięty w wyniku danej interwencji. Wskaźniki można podzielić na ilościowe i jakościowe. Wskaźniki ilościowe określają wymierne cechy danego faktu²⁹, wskaźniki jakościowe odnoszą się do wyników interwencji³⁰.

W ramach ewaluacji polityki publicznej można wyróżnić wskaźniki produktu, rezultatów oraz oddziaływania. Wskaźniki produktu obejmują swoim działaniem wszystkie rzeczy materialne, przeznaczone dla odbiorców danej polityki³¹, wskaźniki rezultatu to wszystkie bezpośrednie efekty oddziaływające na potencjalnych beneficjentów bezpośrednio po wdrożeniu określonej polityki publicznej, z kolei wskaźniki oddziaływania to efekty danej polityki występujące po pewnym czasie od zakończenia wdrażania interwencji w ramach polityki publicznej³².

Wskaźniki powinny być wiarygodne i zarazem spójne. Można zatem powiedzieć, że wskaźnik powinien być prosty, mierzalny, akceptowalny, realny i zarazem określony w czasie³³.

Reasumując, można skonstatować, iż pomiar ewaluacji następuje za pomocą wskaźników produktu, rezultatów oraz oddziaływania. Ewaluacja, która an-

²⁷ *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, op. cit., s. 94.

²⁸ Aby uzyskać w czasie ewaluacji oszacowanie efektów netto, należy odjąć od efektów brutto efekty związane ze zjawiskiem zdarzenia niezależnego, efektem substytucji oraz efektem przemieszczania. Por. K. Faliszek, op. cit., s. 53.

²⁹ Na przykład ilość beneficjentów, ich średni wiek czy poziom wykształcenia.

³⁰ Na przykład rodzaje reakcji na wdrażany projekt.

³¹ Na przykład długość drogi czy ilość szkoleń – to typowe produkty.

³² K. Faliszek, op. cit., s. 34.

³³ Zob. I. Papanicolas, P.C. Smith, E. Mosialos, *Methodological Paper: What are the methodological issues related to measuring health care performance*, European Commission, Brussels 2008, s. 23–30.

gażuje określone podmioty, składa się z pewnych etapów, do których należą: planowanie, projektowanie, realizacja, raportowanie i wykorzystanie wyników ewaluacji³⁴. Etap planowania ewaluacji polega głównie na analizie potrzeb zamawiającego ewaluację oraz określeniu odpowiednich celów badania i dalszych zagadnień szczegółowych. Proces planowania rozpoczyna się od podjęcia decyzji o rozpoczęciu badań ewaluacyjnych, a kończy podpisaniem umowy z wykonawcą.

Należy podkreślić, iż najczęściej badania ewaluacyjne są zlecane podmiotom zewnętrznym z zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych. Jednostki zlecające określają parametry i kryteria, które musi spełnić ów podmiot przystępujący do badań ewaluacyjnych. Wybiera się taki podmiot, który posiada określoną wiedzę, potencjał i doświadczenie.

Kolejnym etapem ewaluacji jest projektowanie, czyli konceptualizacja badania ewaluacyjnego. W tym etapie precyzuje się przedmiot ewaluacji, formułuje szczegółowe listy pytań ewaluacyjnych oraz opracowuje zakres zadań dla wykonawcy badań ewaluacyjnych. Bardzo ważne w tym etapie jest określenie pytań ewaluacyjnych, które mogą mieć charakter opisowy, przyczynowo-skutkowy, normatywny, predyktywny i krytyczny³⁵.

Dalszy etap ewaluacji to realizacja badania, czyli szczegółowe odniesienie do kryteriów i elementów ewaluacji, określenie narzędzi ewaluacyjnych, pozyskanie danych niezbędnych do przeprowadzenia ewaluacji, dogłębna eksploracja danych, formułowanie określonych ocen przeprowadzonej interwencji³⁶.

Po zakończeniu ewaluacji sporządzany zostaje raport ewaluacyjny, który dostarcza określone informacje o przeprowadzonych działaniach interwencyjnych w ramach polityki publicznej. Raport składa się z kilku części, tj. streszczenia, spisu treści, wprowadzenia, opisu metodologii, opisu wyników badań, wniosków i rekomendacji.

Dodatkowo raport ewaluacyjny może być uzupełniony o aneksy, w których zawarte zostają informacje bardzo szczegółowe, takie jak zakres zadań wykonawcy, metodologia, skład zespołu ewaluacyjnego, harmonogram badania oraz wykaz dokumentów wykorzystanych w badaniu. Raport ewaluacyjny powinien być napisany w miarę prostym językiem, w sposób zrozumiały dla potencjalnego zainteresowanego. Ważnym elementem każdego postępowania ewaluacyjnego jest zastosowanie odpowiedniej kultury, a zarazem zachowanie pewnych

³⁴ *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red., B. Pietras-Goc, Kraków 2008, s. 26.

³⁵ *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, op. cit., s. 98.

³⁶ Tamże, s. 99.

standardów ewaluacyjnych³⁷. W badaniach ewaluacyjnych szczególną rolę pełnią metody i techniki ewaluacji. Podzielić je można na metody strukturyzacji badania, metody obserwacji, metody analizy danych oraz metody formułowania ocen. W ramach metod strukturyzacji można wyróżnić model logiczny skupiający się na definiowaniu i wzajemnym określeniu związków pomiędzy poszczególnymi elementami programu i między celami różnego poziomu, zasobami i wynikami danej polityki publicznej³⁸.

W modelu logicznym można wyróżnić mapę oddziaływania, która opiera się na spotkaniach osób i instytucji zaangażowanych w realizację programu/polityki z ewaluatorami. Podczas spotkania najczęściej dochodzi do wypracowania konsensusu w sprawie efektów programu itp. Ostatnim elementem mieszczącym się w analizie logicznej są konsultacje z interesariuszami. Polegają one na włączeniu szerszego grona społecznego w proces identyfikacji ewaluacji i formułowania pytań ewaluacyjnych³⁹. W przypadku metod technik i obserwacji wyróżnić można studium przypadku, panel ekspertów, zogniskowany wywiad grupowy, wywiad indywidualny, badania ankietowe, wykorzystanie danych administracyjnych oraz wykorzystanie danych wtórnych.

Studium przypadku jest metodą polegającą na badaniu ograniczonej liczby specyficznych przypadków czy projektów, które zdaniem ewaluatorów będą miały znaczenie porównawcze dla polityki poddawanej ewaluacji. Można zatem stwierdzić, że studium przypadku jest przykładem pogłębionej analizy, w której ramach dokonuje się identyfikacji i interpretacji danego programu czy polityki.

Z kolei panel ekspertów to wykorzystanie wiedzy specjalistów w dziedzinie objętej ewaluacją. Metoda ta jest dość często stosowana w przypadku złożonych przypadków, projektów czy polityk publicznych. Inną metodą jest zogniskowany wywiad grupowy. Skupia się on na badaniach jakościowych, polegających na pogłębionych dyskusjach prowadzonych przez określonego moderatora w grupie kilku czy kilkunastu osób. Zadaniem moderatora jest odpowiednie ukierunkowanie pytań tak, aby dowiedzieć się jak najwięcej na temat będący przedmiotem badania. W badaniach ewaluacyjnych metoda ta pozwala na dokonanie analizy złożonych zagadnień, wobec których metody ilościowe są niewystarczające. Innym rodzajem badań ewaluacyjnych są techniki obserwacyjne. W ich ramach można wyróżnić wywiad indywidualny, którego celem jest uzyskanie zwrotnej informacji o wszystkich aspektach interwencji, zachowaniach osób uczestniczących w programie lub będących jego beneficjentami, zidenty-

³⁷ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli*, Warszawa 2012, s. 313.

³⁸ Przykładem modelu logicznego jest mapa logiczna.

³⁹ Proces ten zawiera takie elementy, jak: identyfikacja interesariuszy, strukturyzacja konsultacji, analiza uzyskanych danych czy opracowanie stałych zasad konsultacji.

fikowanie indywidualnych opinii itp. Na podstawie wywiadów można uzyskać wiedzę na temat dynamiki określonych zjawisk społecznych.

Równie ważne są badania ankietowe, w których podstawowym narzędziem jest ankieta. Na jej podstawie można uzyskać określone informacje, opinie i istotne dane dotyczące ewaluacji danej polityki publicznej. W badaniach wykorzystuje się także dane administracyjne, które pozyskuje się z dokumentacji prowadzonego projektu, oraz dane wtórne pozyskiwane z różnych instytucji i urzędów krajowych czy zagranicznych⁴⁰.

W przypadku analizy danych stosowanych w badaniach ewaluacyjnych wyróżnić można analizę grup porównawczych, analizę czynnikową oraz modele makroekonomiczne. Analiza grup porównawczych polega na porównywaniu dwóch podmiotów, z których jedna była bądź też jest beneficjentem polityki publicznej, a druga pozostawała poza jej wpływem.

Innym rodzajem eksploracji jest analiza czynnikowa, które określa korelacje między jednostkami a charakteryzującymi je zmiennymi, które później przedstawiane są w postaci graficznej. Model makroekonomiczny jest budowany po to, aby przeprowadzić symulację funkcjonowania różnych aspektów sytuacji gospodarczej najczęściej na poziomie regionu, ale także kraju czy na poziomie międzynarodowym. W ewaluacji modele makroekonomiczne są wykorzystywane do wyjaśnienia określonych zjawisk ekonomicznych, opracowania prognozy oraz wariantowych scenariuszy zmian gospodarczych mających istotny wpływ na polityki publicznej⁴¹.

Ostatnim procesem przeprowadzania ewaluacji jest analiza kosztów i korzyści, analiza skuteczności kosztowej oraz analiza wielokryterialna. Analiza kosztów i korzyści jest metodą oddziaływania ekonomicznego netto interwencji publicznej, wykonywaną w celu stwierdzenia, czy projekt bądź polityka publiczna są akceptowalne z punktu widzenia korzyści społecznych⁴².

Analiza skuteczności kosztowej koncentruje się wokół porównania uzyskanych lub przewidywanych efektów interwencji z całkowitymi jej kosztami. Za pomocą tej metody można wybrać określoną alternatywę interwencji. Ostatnia

⁴⁰ *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, op. cit., s. 106.

⁴¹ Najbardziej znane modele makroekonomiczne to modele HERMIN i QUEST. Model HERMIN został pierwotnie zbudowany do modelowania gospodarki irlandzkiej. Następnie został on wykorzystany do ewaluacji wpływu funduszy pomocowych, przedakcesyjnych i strukturalnych na procesy gospodarcze zachodzące w krajach członkowskich Unii Europejskiej, źródło: <https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Hermin.aspx>, data odczytu: 14.07.2014 r. Podobnie jest, jeśli chodzi o model QUEST, który jest globalnym makroekonomicznym modelem wykorzystywanym do analizy polityki makroekonomicznej, źródło: http://ec.europa.eu/economy_finance/research/macroecomic_models_en.htm, data odczytu: 14.07.2014 r.

⁴² Analiza ta jest wykorzystywana przy ewaluacji ex-ante projektów infrastrukturalnych lub projektów społecznych.

metoda to analiza wielokryterialna, która pozwala dokonać syntezy różnych stanowisk prezentowanych przez beneficjentów polityki publicznej. Dzięki tej metodzie uzyskuje się informacje o strukturze priorytetów, konfliktów itp. Jest ona bardzo użyteczna przy ewaluacji polityk publicznych, bowiem pomaga wypracować konsensus między interesariuszami danej interwencji publicznej⁴³.

4. Wykorzystanie wyników ewaluacji

Wykorzystanie ewaluacji ma zasadnicze znaczenie w punktu widzenia oceny wykonanych interwencji oraz wykorzystanych zdobytych w ten sposób wniosków w procesie podejmowania kluczowych decyzji, w tym między innymi tych dotyczących alokacji środków publicznych, i kierunkach badanych polityk publicznych. Wyniki owe mogą zostać wykorzystane w wymiarze zarówno krótko-, jak i długoterminowym. Ewaluację można wykorzystać z punktu widzenia instrumentalnego, koncepcyjnego i symbolicznego. Wykorzystanie instrumentalne to bezpośrednie przełożenie wyników ewaluacji na ewentualne przyszłe decyzje dotyczące potencjalnych odbiorców ewaluacji. Jeśli chodzi o wykorzystanie koncepcyjne, to ewaluacja może mieć zasadniczy wpływ na zmianę sposobu myślenia o przeprowadzonej interwencji publicznej. W przypadku wykorzystania symbolicznego można przyjąć, że ewaluacja służy uzasadnieniu podjętych już decyzji.

W literaturze panuje pogląd, iż najbardziej przydatnym dla ewaluacji jest wykorzystanie koncepcyjne, z kolei inni autorzy podejmujący problematykę ewaluacji polityk publicznych twierdzą, że istnieje lista czynników mających istotny wpływ na udział w decydowaniu, jak ewaluacja będzie wykorzystana⁴⁴. Zalicza się do nich między innymi zdolność uczących się odbiorców, charakterystykę polityki poddawanej ewaluacji, moment przeprowadzania ewaluacji, podejście badawcze czy jakość raportu ewaluacyjnego⁴⁵.

Ewaluacja zatem wspiera proces projektowania i wdrażania polityk publicznych, pomaga administracji publicznej w fazie projektowania i analiz polityk publicznych, zwiększa transparentność i zakres odpowiedzialności władz w obszarze podejmowania określonych działań publicznych. W Polsce system ewaluacji publicznej wykorzystuje się do oceny wykorzystanych środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej⁴⁶. Póki co rozwija się powoli ewaluacja szkolnictwa oraz placówek oświatowych. Chodzi w niej o zwiększenie

⁴³ *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, op. cit., s. 108.

⁴⁴ Tamże, s. 109.

⁴⁵ *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, op. cit., s. 109.

⁴⁶ T. Geodecki, *Przygotowanie i ewaluacja regionalnych programów operacyjnych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 167–168.

nadzoru pedagogicznego ze szczególnym uwzględnieniem dokonywania analizy i oceny jakości działalności edukacyjnej szkół i placówek edukacyjnych⁴⁷.

Na realizację ewaluacji należy spojrzeć jako na proces, który jest ściśle zintegrowany z jakością funkcjonowania całej administracji. Dzięki temu może on stać się dobrą sposobnością do prezentacji narzędzi wspierających doskonalenie polityk publicznych, a nie tylko wypełnianiem obowiązków administracyjnych narzucanych przez władze krajowe i Unię Europejską. Ewaluacja ma służyć badaniu efektywności realizowanych polityk, tworzeniu pozytywnego klimatu społecznego wokół badanej polityki oraz wspomaganie zarządzania strategicznego⁴⁸.

Aby jednak ewaluacja znalazła się w orbicie zainteresowań społecznych, należy przede wszystkim przybliżyć ją ludziom, wprowadzić szeroko zasadę partnerstwa, uwypuklić znaczenie teorii objaśniających i programowych i ich znaczenie w ewaluacji polityk publicznych⁴⁹. Praca nad tymi trzema wyzwaniem jest niezbędna nie tylko, aby przybliżyć znaczenie i rolę ewaluacji, ale także aby utrzymać ewaluację aktywną i żywą w ramach tego, co niektórzy nazywają społeczeństwem audytu.

5. Konkluzje

Znaczącym źródłem wiedzy o przeprowadzonych politykach publicznych są badania ewaluacyjne. Ewaluacja jest typowym narzędziem analitycznym, które służy do uzyskania odpowiedzi na kwestie dotyczące tego, w jaki sposób dany program, polityka publiczna osiągnęły cele, dla których zostały powołane; ile środków publicznych pochłonęło wdrożenie polityki publicznej.

Ewaluacja dopełnia cykl następujących po sobie faz w politykach. W działaniach publicznych idziemy od sformułowania problemu, wygenerowania pomysłu na jego rozwiązanie poprzez deliberację nad nim, badanie różnych jego aspektów, do wdrożenia zaplanowanych działań. Polityka publiczna jest ewaluowana po to, aby można było wprowadzić pewne działania korygujące, ulepszające, by w konsekwencji ową politykę poprawić.

Dzięki ewaluacji uzyskać można odpowiedzi na pytania, w jaki sposób zrealizowania polityka wpłynęła na potrzeby interesariuszy, czy pozwoliła osiągnąć założone cele interwencji, czy była efektywna kosztowo. Należy jednak pamiętać, że nawet najlepiej przygotowana, zorganizowana i przeprowadzona ewaluacja nie powoduje natychmiastowej i trwałej poprawy jakości polityki

⁴⁷ K. Faliszek, *Wprowadzenie do badań ewaluacyjnych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na podstawie doświadczeń badawczych*, Toruń 2013, s. 174.

⁴⁸ K. Ekiert, *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Warszawa 2011, s. 12–23.

⁴⁹ *Ewaluacja w polityce publicznej*, red., A. Surdej, Kraków 2013, s. 201.

publicznej. Aby jednak taka poprawa mogła nastąpić, konieczne jest uzgodnienie, przyjęcie i implementacja przez decydentów publicznych wniosków i zaleceń, a także rekomendacji wynikających z ewaluacji.

W administracji publicznej ewaluacja jest wykorzystywana jako istotne narzędzie dobrego zarządzania publicznego, które wprowadza w tradycyjny cykl polityki publicznej, element oceny przeprowadzonych zadań, wdrożonych interwencji, podjętych i rozwiązanych problemów. W tym kontekście działania ewaluacyjne mogą odzwierciedlać holistyczną kulturę panującą w administracji publicznej oraz rozwój potencjału metaewaluacyjnego administracji publicznej.

Podkreślić należy, iż ewaluacja to także ocena podejmowanych polityk publicznych w kontekście mikro- i makroekonomicznym. W Polsce standardy ewaluacji dopiero są w fazie zasiewu, natomiast w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz w USA ewaluacja jest fundamentem otaksowania administracji publicznej, a także polityk publicznych. Można zatem stwierdzić, że ewaluacja jest instrumentem, który pomaga przezwyciężyć asymetrię informacji między społeczeństwem a państwem.

W ramach organizacji, jaką jest państwo, ewaluacja jest cechą zarządzania zorientowanego na jakość i uzupełnieniem systemu pomiaru wyników. Wzbogaca ramy weryfikowane odpowiedzialności, a także poprawia publiczny nadzór i stwarza decydentom politycznym możliwość uczenia się. Reasumując, ewaluacja pomaga rozwiązać dylematy zbiorowego działania i rozwijać współpracę pomiędzy obywatelami a władzą. Ewaluacja pomaga poprawiać odpowiedzialność dzięki lepszej koordynacji, poprzez rozwój instytucjonalny, dochodzenie do konsensusu i wspólnego działania, aż po rozwój wiedzy i partycypacji w politykach publicznych na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym czy międzynarodowym.

Bibliografia:

- Boruch R., *Randomised Experiments for Planning and Evaluation Programmes*, „Journal of Research and Development in Education”, Sage 1997;
- Bowen G., Rose R., Ware W., *The Reliability and Validity of the School Success Profile Learning Organization Measure*, „Evaluation and Program Planning” 2006, No. 29;
- Dubisz J. (red.), *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 2003, t. 2;
- Ekiert K., *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Warszawa 2011;
- Evaluating and Reforming Education Systems*, OECD, Paris 1996;
- Faliszek K., *Wprowadzenie do badań ewaluacyjnych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na podstawie doświadczeń badawczych*, Toruń 2013;
- Geodecki T., *Przygotowanie i ewaluacja regionalnych programów operacyjnych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2012;
- Grzeszczyk T., *Modelowanie ewaluacji w projektach europejskich*, Warszawa 2012;
- http://ec.europa.eu/economy_finance/research/macroeconomic_models_en.htm,
<https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Hermin.aspx>;
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006;
- Knedler K., Stasik M., *Audyt wewnętrzny w praktyce*, Warszawa 2007;
- Majewski M., *Ewaluacja – narzędzie wprowadzania i oceny standardów jakości szkoły*, „Edukacja i Dialog” 2000, nr 119;
- Olejniczak K., Ferry M., *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, w: B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Kraków 2008;
- Papanicolas I., Smith P.C., Mosialos E., *Methodological Paper: What are the methodological issues related to measuring health care performance*, European Commission, Brussels 2008;
- Pietras-Goc B. (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Kraków 2008;
- Randor H., *Ewaluacja*, Warszawa 1996;
- Surdej A. (red.), *Ewaluacja w polityce publicznej*, Warszawa 2013;
- Trocki M., Grucza B., *Zarządzanie projektem europejskim*, Warszawa 2006;
- Turowski B., *Ewaluacja polityk publicznych*, w: M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Warszawa 2014;
- Zawicki M. (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Warszawa 2014;

Zybała A., *Ewaluacja i jej uczenie się. Wiedza o działaniach publicznych*, w: *Animacja życia społecznego. Analizy i rekomendacje*, „Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych” 2013, nr 4 (11).



Aleksandra ILNICKA
Anna KOROTUSZ

DZIAŁANIA POLSKIEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA RZECZ BEZDOMNOŚCI



Polska polityka społeczna w ciągu ostatnich lat zmierza do sprostania wyzwaniu jakim jest bezdomność. Pomimo stosowania wszelkich instrumentów pomocy społecznej, nadal istnieje potrzeba rozbudowywania systemu zwalczającego ten problem. Wysiłki, które podejmuje sektor pozarządowy oraz rządowy wobec bezdomności wywołują mieszane odczucia. Z jednej strony ilość działań dotyczących sporządzania odpowiedniego narzędzia pomagającego w uzyskaniu precyzyjnej oceny wzrasta, natomiast z drugiej podejmowane próby rozwiązań legislacyjnych ukazują pewną niespójność w działaniach wybranych resortów polityki społecznej. Odczuwają to zarówno osoby będące pracownikami wszelkich instytucji pomocy społecznej jak i sami bezdomni, dla których świadczona pomoc, zdaje się być często nieprofesjonalna, odbiega od ich rzeczywistych potrzeb. Koniecznymi zadaniami jakie stoją przed władzami w Polsce, jest powtarzanie warunków podjęcia kampanii o charakterze społecznym, w celu uświadamiania społeczeństwa o zjawisku jakim jest bezdomność oraz jakie niesie ona ze sobą skutki.¹

Historia pomocy osobom bezdomnym w Polsce

Pomoc osobom bezdomnym w Polsce rozwijała się od wieków. Na początku zajmowały się nią zakony i stowarzyszenia religijne. Przybierały one formę instytucji opiekuńczych². Nie były to miejsca zajmujące się leczeniem ludzi, ale opieką nad nimi. Lecznice, w rozumieniu jakie przyjmuje się dzisiaj zaczęły pojawiać się dopiero w XVIII wieku. Istniały również zinstytucjonaliz-

¹ M. Duda, *Bezdomny moim bratem, O polskiej bezdomności przełomu wieków w świetle społecznego nauczania Kościoła*, Wydawnictwo Św. Stanisława BM, Kraków 2011, s. 209-210.

² M. Pogonowski, *Ubezpieczenie społeczne ducjownych* [w:] *Koszalińsko-Kołobrzeskie Wiadomości Diecezjalne, Organ Urzędowy Kurii Biskupiej w Koszalinie*, Rok XLI październik-grudzień 2013, ss. 84-98.

zowane dzieła miłosierdzia. Szpitale, a tak naprawdę przytulki, świadczyły pomoc w zakresie m.in. dostarczania jedzenia, ubrania, przyjmowały one osoby bez jakiegokolwiek selekcji³.

Ważnym okresem był przełom wieku XIII i XIV. Doszło wtedy do komunalizacji szpitali, polegającej na pozwoleniu radom miejskim współzarządzać majątkiem szpitalnym, ale bez wątpliwości co do prawnego charakteru instytucji jaką był szpital. Stanowił on nadal instytucję kościelną podlegającą karom kościelnym i pozostawał nadzorowany przez biskupa, który był jego wizytatorem⁴.

Do zmiany postrzegania ubóstwa doszło na przełomie XVI i XVII wieku. Zmienił się wtedy sposób prowadzenia pracy charytatywnej. To władze miejskie przejęły w tym czasie opiekę nad ubogimi. Polityka władz skupiała się głównie na zabezpieczeniu porządku publicznego przed występnością osób bezdomnych, którzy byli nazywani ludźmi luźnymi. Percepcja ubóstwa w innym wymiarze niż do tej pory (jałmużna czy miłosierdzie) zapoczątkowała policyjne formy opieki (ustawodawstwo antywłóczęgowskie). Wykształcony został typ instytucji dyscyplinujących. Były to np. manufaktury żebracze⁵.

Sprawowanie kontroli za czasów ostatniego króla Polski Stanisława Augusta nad instytucjami opiekuńczymi sprowadzało się m.in. do umieszczania osób bezdomnych czy np. żebraków w „domach przymusowej pracy”⁶. W okresie epoki oświecenia zaczął wyłaniać się ruch filantropistów, który zapoczątkował „koncepcję instytucji opiekuńczo-edukacyjnych (szkoły, zakłady dla dzieci ubogich)”. Ważną postacią tego okresu był Adam Chmielowski-brat Albert. Złożył on śluby zakonne w roku 1888 i dostał uprawnienia by prowadzić tzw. ogrzewalnie miejskie⁷.

Po I wojnie światowej, ustawa z dnia 16.08.1923r. o opiece społecznej⁸ określała opiekę i pomoc wobec m.in. bezdomnych. Osobom, które były pozbawione schronienia, opieka społeczna musiała zapewnić konieczne artykuły, takie jak m.in. jedzenie, ubranie, pomieszczenia w których znajdowało się światło, opał. Zobowiązana również była do zapewnienia pomocy w zdobyciu potrzebnych narzędzi do uprawiania zawodu. Z całkowitej pomocy opieki społecznej korzystać mogli ci ludzie, którzy mieli polskie obywatelstwo i zamieszkiwali daną gminę przez co najmniej jeden rok. Wobec osób, które otrzymywały wsparcie opieki społecznej, a stroniły od podjęcia się pracy, która była

³ A. Antas, *Organizacja pomocy na rzecz bezdomnych w Polsce. Działalność Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta*, „Praca Socjalna” 2003 r., nr 3, s. 73-74.

⁴ Tamże, s. 74-75.

⁵ Tamże, s. 75.

⁶ A. Antas, op. cit., s. 75.

⁷ Tamże, s. 75-77.

⁸ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz. U. Nr 92, poz. 726.

dostosowana do ich warunków oraz sił, były stosowane środki poprawcze a także zapobiegawcze, polegające na umieszczeniu w domach przymusowej pracy czy przytułkach. Środki te miały również zastosowanie wobec osób np. systematycznie spożywających alkohol. Osobom, które pozostawały na utrzymaniu tych ludzi, należało udzielać wsparcia z tytułu opieki społecznej, która była stosowana wobec żebraków i włóczęgów⁹.

Podczas II wojny światowej PCK czy władze samorządowe zakładały punkty opiekuńcze, które zapewniały bezdomnym jedzenie i pomoc zdrowotną. Funkcjonowała także zapoczątkowana przez ks. Kardynała Sapię instytucja kościelna „Caritas”, finansująca m.in. znaczną część zakonnych oraz kościelnych przytułków. Najcięższym okresem dla osób bezdomnych mieszkających w Polsce były lata od 1950 do 1982. Władze komunistyczne w celu ograniczenia wszelkiej działalności opiekuńczej, doprowadziły w 1950 roku do zlikwidowania „Caritas”. Wtedy to też doszło do podpisania przez Episkopat Polski aktu wstrzymującego działalność stowarzyszenia. Zakonne i kościelne przytułki przestały istnieć. By zmylić społeczeństwo pozostawiono jedynie nazwę Caritas. Tak naprawdę była to jednak jednostka poddana w pełni władzy państwowej. Do tych zakładów, które prowadził fałszywy Caritas, przyjmowano osoby wyłącznie ze skierowaniem od instytucji państwowej opieki społecznej. Osoby bezdomne nie mogły liczyć praktycznie na żadną pomoc, mimo tego, że wciąż na papierze obowiązywała przedwojenna ustawa, to baza opiekuńcza niemal przestała funkcjonować. Przyjęcie do państwowego domu opieki było praktycznie nie do zrealizowania. Istniały przede wszystkim m.in. domy pogodnej starości. Działalność charytatywnych i społecznych instytucji pozarządowych nie miała miejsca, ponieważ była zabroniona. Tak naprawdę problem bezdomności był zmniejszany tylko przez funkcjonowanie hoteli robotniczych. Przebywało w nich mnóstwo osób samotnych, które nie posiadały mieszkania¹⁰.

Realizacja polityki społecznej przez państwo w dzisiejszych czasach

Polityka społeczna, która dotychczas funkcjonowała, ale i rozwiązania systemowe w Polsce, były nakierowane jak pisze Małgorzata Duda na pomoc krótkotrwałą i interwencyjną niż tak naprawdę na rzeczywiste zwalczanie bezdomności. Organizacje pozarządowe, opinia publiczna czy instytucje sektora publicznego nie wierzyły w to, że można zupełnie zmniejszyć poziom bezdomności. Doświadczenia europejskie jeżeli chodzi o likwidowanie tego problemu są niezwykle bogate, zalicza się do nich również rozległe problem zapobiegania bezdomności¹¹.

⁹ A. Antas, op. cit., s. 78.

¹⁰ Tamże, s. 78-79.

¹¹ M. Duda, op. cit., s. 199.

W Polsce ma się małą wiedzę o takich doświadczeniach. Problem to brak dyskusji nad strategicznym planem zwalczania wspomnianego zjawiska. W rozmowach publicznych, społecznych czy politycznych, mimo swego znaczenia jest ono spychane na bok, stanowi problem mniejszej wagi. Bezdomność i możliwości walki z nią są niewystarczająco dobrze znane, otoczone pewną ilością stereotypów. Dotyczą one społeczeństwa, ale i mediów, polityków oraz organizacji, które pomagają osobom bezdomnym. Regulacje systemowe czy prawne, które obowiązywały dotychczas czy realizowane projekty albo programy były raczej elementami rozchodzącej się polityki społecznej¹².

Rynek pracy a także polityka mieszkaniowa, to dwie bardzo ważne kwestie, które prowadzą do zwiększania możliwości na zmniejszenie bezdomności, ale również zapobiegania jej. „Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego 2009-2015” miał być podstawą w kierunku zmian w proponowanych usługach, które miały być adresowane do osób bezdomnych, ale również tych ludzi, którzy byli zagrożeni wykluczeniem społecznym. Program ten stwarzał swego rodzaju pomost między mieszkalnictwem socjalnym a bezdomnością. Optymistyczne było to, że uwzględniał instytucje, które należą do sektora publicznego, ale i organizacje pozarządowe a także Kościół oraz związki wyznaniowe. Dokument oprócz pomocy krótkotrwałej, natychmiastowej osobom bezdomnym, również miał zająć się pokazaniem procesu stawania się samodzielnymi przez tych ludzi oraz ich integracją ze społeczeństwem. Ostatecznie jednak program nie został przyjęty¹³.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej stara się wspierać działania, które mają pomóc w wyjściu z bezdomności. Program, który istniał od 2000 roku, po wielu zmianach, ostatecznie w 2010 został ogłoszony jako „Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności”. Przez okres dziesięciu lat pomagał instytucjom pozarządowym w organizowaniu wsparcia doraźnego. Później poszerzył się o moduł w obszarze m.in. reintegracji społecznej osób bezdomnych.¹⁴

W 2005 roku została przyjęta „Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013”. Jej priorytetem było zbudowanie wspólnego systemu polityki Rzeczypospolitej Polskiej, która dawałaby ułatwienie każdemu obywatelowi w dostępie do praw społecznych, poprawie sytuacji egzystowania i powstawania rodzin a także pomocy ludziom oraz grupom, które były zagrożone wykluczeniem społecznym, przy zagwarantowaniu sprawiedliwego współuczestnictwa mieszkańców kraju. Wśród priorytetów ustanowionych w podejmowanym zagadnieniu, najbardziej istotnym zdawał się być Priorytet 2: Wdrożenie aktywnej polityki społecznej. Jego najważniejszymi celami było m.in.: pomoc w aktywności

¹²Tamże, s. 199-200.

¹³ Tamże, s. 202-203.

¹⁴ Tamże, s. 203-204.

zawodowej oraz edukacyjnej przez system pomocy społecznej, rozwój zatrudnienia socjalnego, które dałoby szansę ponownego podjęcia zatrudnienia przez osoby, które narażone były na wykluczenie społeczne czy rozwój budownictwa mieszkaniowego. Strategia ta nie podejmowała bezpośrednio sytuacji ludzi bezdomnych, choć była ważnym elementem dla regulacji rozwiązań prawnych, jeżeli mowa o zintegrowanym rozwoju i dziedzinę integracji społecznej¹⁵.

Polityka społeczna w Polsce jak i rozwiązania systemowe wobec osób bezdomnych powinny być nakierowane na pomoc długotrwałą, na faktyczne zwalczanie zjawiska bezdomności. Jest to wyzwanie dla państwa polskiego. Korzystanie z dorobku europejskiego w tej dziedzinie powinno być dla Polski priorytetem, albowiem doświadczenia europejskie w zakresie likwidowania bezdomności jak i jej profilaktyki są duże. Dobrze gdyby podstawą stała się dyskusja nad koncepcją zwalczania bezdomności, o której często się w kraju zapomina. Szczególnie ważne jest opracowywanie programów, przedsięwzięć, które pozwoliłyby na integrację osób bezdomnych ze społeczeństwem, tak by nie były one wykluczane społecznie.

Rok 2010- Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym

Życie w ubóstwie stanowi przyczynę licznych problemów zaczynając od tego iż nie posiada się środków finansowych np. na zakup ubrań czy jedzenia skończywszy na niedogodnych warunkach mieszkaniowych czy nawet utracie dachu nad głową. Bardzo ważnym okresem dla walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym był rok 2010. Decyzją Parlamentu i Rady UE z dnia 22 października 2008 roku, rok 2010 ustanowiono rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (zwanym dalej Europejskim Rokiem). Sam fakt, iż został on ustanowiony świadczy o tym, jak ważne są to zagadnienia.

Jakże bliskie osobom bezdomnym jest ubóstwo i wykluczenie społeczne. Funkcję krajowego organu wykonawczego dla Europejskiego Roku sprawowało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a funkcję krajowego koordynatora Europejskiego Roku wykonywał Jarosław Duda – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Oprócz Komisji Europejskiej i krajów członkowskich Unii Europejskiej w wydarzeniach prowadzonych w ramach Europejskiego Roku brali udział partnerzy społeczni oraz organizacje obywatelskie. Ustalono, że działania w ramach Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 powinny skoncentrować się na takich tematach jak:

¹⁵ Tamże, s. 204-205.

- propagowanie wielopłaszczyznowych, zintegrowanych strategii w celu zapobiegania ubóstwu, przede wszystkim ubóstwu skrajnemu oraz jego redukcji,
- przewyżczanie ubóstwa dzieci, wliczając jego międzypokoleniowe przekazywanie, a także ubóstwa wśród rodzin, ze specjalnym uwzględnieniem rodzin zajmujących się osobami, które pozostają na ich utrzymaniu, rodzin dużych, również tych osób, które samotnie wychowują dzieci, ale i również ubóstwa, jakie spotyka dzieci w ośrodkach opieki,
- propagowanie rynków pracy, miałyby one sprzyjać integracji, zajęcie się koniecznością sprawienia by praca stała się opłacalna oraz kwestią ubóstwa wśród osób pracujących,
- usuwanie nierówności, które występują w szkoleniu czy edukacji, między innymi w szkoleniu z obszaru kwalifikacji informatycznych, a także promowanie jednakowego dostępu dla każdej z osób do technologii informacyjno-komunikacyjnych, z wyjątkowym uwzględnieniem szczególnych potrzeb osób, które są niepełnosprawne,
- rozwiązywanie problemów odnoszących się do tych aspektów ubóstwa, którymi są płeć oraz wiek,
- zagwarantowanie jednakowego dostępu do właściwych usług a także zasobów, w tym do właściwej opieki zdrowotnej, ochrony socjalnej oraz warunków mieszkaniowych,
- uproszczenie dostępu do rekreacji oraz kultury,
- zapobieganie dyskryminacji oraz promowanie integracji społecznej mniejszości etnicznych i imigrantów,
- propagowanie zintegrowanych strategii dla czynnej integracji,
- odzew na potrzeby osób bezdomnych¹⁶.

Zgodnie z Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 października 2008 roku w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) miało dojść do organizowania wydarzeń oraz konferencji na poziomie Unii Europejskiej, które miały za zadanie podnieść poziom wiedzy w zagadnieniach na temat Europejskiego Roku, wykluczenia społecznego oraz ubóstwa i tworzyć forum wymiany planów, pomysłów. Spotkania oraz wydarzenia miały zgromadzić właściwe zainteresowane strony oraz zostać zaplanowane wspólnie z tymi, którzy byli dotknięci ubóstwem, a także będącymi ich przedstawicielami organizacjami społeczeństwa obywatel-

¹⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1098/2008/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 r.

skiego. Oprócz wydarzeń i spotkań przewidziano kampanie promocyjne i informacyjne obejmujące m.in. :

- organizację różnorodnych przedsięwzięć solidarnościowych dla zjednoczenia społecznego i walki z ubóstwem po to by każdy obywatel posiadał szansę przyczynienia się albo przez swoje organizacje bądź bezpośrednio, nawet poprzez nieduży wkład oraz niezależnie od formy,
- stworzenie narzędzi medialnych a także komunikacyjnych, które byłyby dostępne w całej Wspólnocie po to by wzbudzić zainteresowanie społeczne. Zaplanowano również inne działania jak: badania czy sondaże obejmujące całą Wspólnotę¹⁷.

Firma ECORYS dokonała oceny wpływu roku 2010, jego roli oraz rezultatów tego przedsięwzięcia w przyszłości. Jej zdaniem rok 2010 osiągnął sukces jeżeli chodzi o nadawanie nieistniejącego jeszcze impulsu w walce z wykluczeniem społecznym oraz ubóstwem w Europie. W konsekwencji ludzie zaangażowani, zyskali inspirację oraz energię, by wzmocnić swoje starania, sprostać napływającym wyzwaniom a także podjąć współpracę w różnych obszarach tematycznych. Rok ten zdaniem ECORYS-u sprawił, że wiele ludzi zwróciło uwagę na problem wykluczenia społecznego i ubóstwa w Europie, określił także potencjalny oraz terażniejszy udział decydentów oraz partnerów i wzmocnił znaczenie słuchania zdania tych osób, które doświadczają wykluczenia społecznego i egzystują w ubóstwie¹⁸.

Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta

Dużą rolę w walce z wykluczeniem osób bezdomnych ze społeczeństwa odgrywają organizacje niosące im pomoc. To właśnie dzięki nim możliwy jest powrót tych osób do życia społecznego. Jedną z nich jest Towarzystwo Pomocy im. Adama Chmielowskiego (Brata Alberta), które powstało na przełomie 1980 i 1981 r. Gdy uzyskało status prawny rozpoczęło pomoc bezdomnym w całym kraju. Jego głównymi priorytetami zostały: przywracanie bezdomnym godności oraz przywracanie kontaktów z otoczeniem, integracja z nim. Towarzystwo to pełni funkcję niezależnej dobroczynnej organizacji katolickiej.¹⁹

¹⁷Tamże.

¹⁸ *Ocena Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 - Podsumowanie*, źródło:

http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D7472%26langId%3Dpl&ei=zjkcU7mcG4rX7AbSnoCwBg&usq=AFQjCNG_ABMGZQU0OdqvmnFqVRYeb6FsJw&vm=bv.62578216,d.ZGU, data odczytu: 09.03.2014 r.

¹⁹ *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta*, źródło: <http://www.bratalbert.org>, data odczytu: 19.02.2014 r.

Organizacje tego typu są niezwykle potrzebne w Polsce. Stowarzyszenia te są zawsze otwarte na wspieranie bezdomnych, pod warunkiem, że są oni gotowi na przestrzeganie przepisów i zasad obowiązujących w nich. Towarzystwo im. św. Brata Alberta prowadzi 150 placówek w całej Polsce, w domach Towarzystwa przebywa 3800 osób, 16 kuchni wydaje 2600 obiadów dziennie, działa w 72 miejscowościach. Prowadzone są również jadłodajnie, ogrzewalnie, bezpłatne łaźnie, punkty wydawania żywności i odzieży, świetlice dla dorosłych oraz dzieci²⁰.

Ważną kwestią jest zapewnienie przez tę instytucję wsparcia psychologicznego czy też resocjalizacja osób bezdomnych. Trzeba bowiem pamiętać, że są oni często uzależnieni od różnego rodzaju używek, np. alkoholu czy narkotyków. Chodzi o wyeliminowanie ich z życia bezdomnych. Pomoc ma polegać nie tylko na zapewnieniu miejsca schronienia czy posiłku, ale również edukacji takich ludzi. Uświadomienia im, że wykluczenie z jakim się spotkali może zostać zniesione, jeżeli tylko wykażą inicjatywę, podejmą kroki by zmienić swoją sytuację. Często zdarza się bowiem tak, iż osoby te nie wierzą w możliwość poprawy swojego życia. Rolą Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta jest m.in. odbudowywanie poczucia własnej wartości, wiary bezdomnych, że są takimi sami obywatelami jak reszta społeczeństwa. Poczucia, iż też zasługują na szacunek i mogą dokonywać zmian w społeczeństwie. Pierwszą najważniejszą rzeczą jest jednak wykazanie zainteresowania przez samych bezdomnych.

Uczestniczenie w spotkaniach kulturalnych, wieczorkach poetyckich, wyjściach do teatru przybliży te osoby do wyjścia z marginalizacji społecznej²¹. Kultura dostarcza bowiem pewnych pozytywnych doznań co z kolei sprawia, że człowiek jest gotowy do nowych wyzwań, zupełnie inaczej patrzy na świat. Działalność takich organizacji jak np. Towarzystwo im. św. Brata Alberta jest bardzo potrzebna w naszym kraju. Z jego pomocy korzysta duża liczba osób, które dotknęła bezdomność. Bez istnienia takich instytucji, osoby te często skazane byłyby na niepewny los, który nie wiadomo jak wpłynąłby na ich życie. W takich miejscach jak w Towarzystwie im. św. Brata Alberta mogą liczyć na fachową pomoc, która zapewni im posiłek czy ubranie, ale także wsparcie psychologów.

Pomagać czy odtrącać bezdomnych

Bezdomnym należy niewątpliwie pomagać. Wsparcie może przybierać różne formy. Należy do nich m.in. oferowanie miejsc osobom bezdomnym w placówkach dla bezdomnych, udzielanie usług, objęcie „Indywidualnym Pro-

²⁰ Tamże.

²¹ A. Antas, *op. cit.*, s. 84-85.

gramem Wychodzenia z Bezdomności”, uczestniczenie w aktywnych programach rynku pracy, przekazywanie lokali socjalnych lub mieszkań przez samorząd gminy dla osób bezdomnych. Działania podjęte na rzecz osób bezdomnych mogą przyjąć dwojaką formę: pomocy w działaniach w celu usamodzielniania (wyjście z bezdomności) oraz zapobieżenie następującej degradacji takiej osoby (zagwarantowanie warunków egzystencji). Pomoc, która jest do nich kierowana może być przeprowadzana w formie rzeczowej, która polega np. na dostarczeniu żywności czy ubrań bądź dotyczyć usług (przede wszystkim praca socjalna, do której wlicza się poradnictwo czy doradztwo)²².

Jak pisze Aneta Wiącek (doktorantka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego): „Podsumowując rezultaty prowadzonych działań na rzecz bezdomnych należy stwierdzić, że dane (...) są niekompletne”²³. Nie ma szczegółowego przeznaczenia wydanych na ten cel środków. Nie wiadomo jakiego typu są przeprowadzane akcje i ile wynosi koszt jednostkowy takich działań. Nie wiadomo również jaka jest sytuacja życiowa tych, którzy się usamodzielnili ani jaki był wpływ dostarczonej pomocy na usamodzielnienie. Nie wiadomo także, które z podjętych działań wystarczająco prowadzą do usamodzielnienia, ani też jaki jest jednostkowy wynik poczynają, które zostały dokonane. Choć dostrzega się pozytywne konsekwencje podejmowanych działań, a wartość pomocy charytatywnej, która świadczona jest tym w najtrudniejszym położeniu egzystencjalnym jest znaczna, to wciąż pojawia się więcej pytań niż wypracowanych wzorców działania²⁴.

Zdaje się, że nie byłoby prosto odpowiedzieć na pytanie „Czy np. 6 tys. zł rocznie przeznaczone na pomoc dla osoby bezdomnej to wystarczająco dużo?”. Znacznie prostsze wydaje się być dokonanie przeglądu działań, które są obecnie realizowane i wyznaczenie tych najbardziej skutecznych, racjonalnych czy humanitarnych spośród ogromnej ilości przeprowadzanych rozwiązań. W szukaniu wzorów działania należałoby przyjrzeć się ze specjalną uwagą organizacjom, które działają na obszarze np. województwa mazowieckiego, dominujących pod względem uczestnictwa na rzecz osób bezdomnych i wychodzenia przez nich z bezdomności. Mogłyby stać się właśnie te organizacje źródłem pożądanych praktyk na terenie Polski i wzorem przy opracowywaniu lokalnych polityk społecznych w obszarze bezdomności. Należy również wziąć pod uwagę głos osób bezdomnych, w szczególności, gdy spojrzy się na fakt, iż 58% z nich sądzi, że pomoc, która jest im oferowana nie pomaga wyjść ze zjawiska bezdomności, 52% z bezdomnych nie czyni żadnych starań ku temu

²² A. Wiącek, *Bezdomność – co wynika z danych*, „Polityka społeczna”, 2011 r., nr 9, s. 25.

²³ Tamże, s.27.

²⁴ A. Wiącek, op. cit., s. 27.

by wyjść z bezdomności i 43% nie uważa się za osobę bezdomną (PFWB 2009)²⁵.

Działania administracji publicznej dotyczące bezdomnych w Polsce można ocenić jako niewystarczające. Powoduje to fakt, iż instytucje oraz polityka prowadzona przez państwo nastawione są na krótkotrwałe wsparcie, a pomoc powinna być długotrwała, do obowiązku instytucji należeć natomiast powinno skupienie się na działaniach profilaktycznych wobec bezdomnych. Instytucje polskiej polityki społecznej nie są przekonane o możliwości ograniczenia tego zjawiska, mimo że doświadczenia europejskie ukazują, iż warto podjąć ryzyko w tym kierunku, ponieważ przynosi to korzyść. Pojawiają się pewne działania czy instytucje, które niosą pomoc osobom bezdomnym, opisane nawet w tej pracy, ale jest ich zdecydowanie za mało patrząc na osiągnięte rezultaty.

Problem ze zwalczaniem bezdomności w Polsce polega na niedostatecznej wiedzy na ten temat oraz braku dyskusji nad nią. Pojawiają się również stereotypy, które utrudniają walkę z tym zjawiskiem. Odnoszą się one często do sytuacji niezależnych od ludzi, a są przyczyną wszelkich nieporozumień w walce o wyjście z bezdomności. Cały proces wychodzenia z takiego położenia polega na kreowaniu programów ułatwiających walkę z trudnościami życiowymi, na które napotykać się osoby bezdomne. Jednym z nich był „Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego 2009-2015”. Miał on na celu stworzenie godnych warunków mieszkalnych bezdomnym. Nie został on ostatecznie przyjęty do realizacji. Ten fakt może ukazywać słabość w działaniu polskiej administracji publicznej wobec pomocy bezdomnym.

Z podobną sytuacją spotykamy się czytając o strategii polityki społecznej na lata 2007-2013, której priorytetem było stworzenie systemu polityki społecznej w Polsce. Pomimo jej ogromnego zasięgu nie uwzględniono bezpośrednio tak ważnego aspektu jakim jest problem bezdomności. Jest to kolejny argument, który skłania nas do stwierdzenia, iż podejmowane przez administrację wysiłki wobec bezdomnych są niewystarczające. Tak istotna dlatego jest dyskusja nad problemem bezdomności i wychodzących z niej skutecznych posunięć, które ułatwiłyby komunikację bezdomnych ze społeczeństwem.

²⁵ Tamże, s. 27.

Bibliografia:

- Antas A., *Organizacja pomocy na rzecz bezdomnych w Polsce. Działalność Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta*, „Praca Socjalna” 2003 r., nr 3.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1098/2008/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 r.
- Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta*, źródło: <http://www.bratalbert.org>, data odczytu: 19.02.2014 r.
- Duda M., *Bezdomny moim bratem, O polskiej bezdomności przełomu wieków w świetle społecznego nauczania Kościoła*, Wydawnictwo Św. Stanisława BM, Kraków 2011.
- Pogonowski M., *Ubezpieczenie społeczne duchownych* [w:] *Koszalińsko-Kołobrzeskie Wiadomości Diecezjalne, Organ Urzędowy Kurii Biskupiej w Koszalinie*, Rok XLI październik-grudzień 2013.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz. U. Nr 92, poz. 726.
- Wiącek A., *Bezdomność – co wynika z danych*, „Polityka społeczna”, 2011 r., nr 9.

PRZEMOC W RODZINIE JAKO PROBLEM POLITYKI SPOŁECZNEJ



Przemoc w rodzinie jest problemem społecznym występujący zarówno w rodzinie o wysokim statusie społecznym jak i niskim. Najczęstszymi przyczynami przemocy w rodzinie są problemy ekonomiczne, strukturalne, małżeńskie, uzależnienie od alkoholu bądź środków odurzających, ale również problemy psychiczne samego sprawcy itp. Formami przemocy domowej jest: przemoc fizyczna, psychiczna, seksualna, zaniedbanie, ale także przemoc ekonomiczna. Przemoc domowa jest zjawiskiem bardzo szeroko rozumianym i różnie interpretowanym przez autorów literatury przedmiotu. Przemoc w rodzinie, to nic innego jak: zamierzone działanie sprawcy, które pozostawia bardzo poważny w skutkach uraz zarówno fizyczny, psychiczny bądź czyn seksualny, na który ofiara nie godzi się i zostaje konsekwentnie zmuszona do różnego typu zachowań niezgodnych z jej przekonaniem. Takie akty naruszają prawa i dobra osobiste jednostki oraz pozostawiają cierpienie i ból. Ofiarami przemocy mogą być zarówno dzieci, kobiety, jak i osoby starsze, niepełnosprawne oraz mężczyźni. Zdarza się też tak, że również dzieci stosują przemoc wobec rodziców.

Na świecie około 1,6 miliona ludzi umiera z powodu doznanej przemocy, a o wiele więcej osób z tego powodu doznaje poważnego uszczerbku na zdrowiu. Przemoc jest wciąż bardzo poważnym problemem społecznym występującym na całym świecie. Należy zatem prowadzić ciągłą profilaktykę przeciwdziałania oraz w należyty sposób pomagać zarówno ofiarom, jak i ich sprawcom.

W niniejszym artykule skupiono się szczególnie na zjawisku przemocy fizycznej oraz psychicznej w stosunku do kobiet i dzieci. Celem pracy było przedstawienie przyczyn przemocy oraz jej bardzo poważnych skutków dla zdrowia i życia kobiety.

W literaturze przedmiotu można znaleźć różne definicje przemocy domowej jednak należy pamiętać, iż przemoc jest aktem zostawiającym bardzo poważny uraz zarówno fizyczny jak i psychiczny. Nikt tak naprawdę nie godzi się

na przemoc i każda jednostka powinna być godnie i należycie traktowana. Autor artykułu pragnie zwrócić szczególną uwagę na formy oraz przyczyny i skutki przemocy domowej oraz szeroko rozumianą profilaktykę.

1.1 Definicja przemocy

Zjawisko przemocy w rodzinie, jest różnorako interpretowane przez autorów literatury przedmiotu. Najczęściej są to zachowania, które ograniczają wolność jednostki. Często są to również zachowania brutalne, które dążą do wyrządzenia szkody drugiemu człowiekowi. Irena Pospiszyl zwraca szczególną uwagę na dwa podstawowe warunki, które muszą być spełnione aby można było mówić o dokonaniu przemocy. Jednym z nich jest realizacja celów sprawcy. Kolejnym z nich jest to, iż przemoc może zaistnieć tylko wtedy, gdy istnieje nierównowaga sił. Sprawca wykorzystuje swoją przewagę fizyczną, psychiczną lub społeczną aby wymusić na ofierze pożądane zachowanie. Przemocą zatem są „wszystkie nieprzypadkowe akty naruszające osobista wolność jednostki, które przyczyniają się do fizycznej albo psychicznej szkody drugiego człowieka i które wykraczają poza społeczne normy wzajemnych kontaktów międzyludzkich”. Zatem przemoc domowa nazywana przez teoretyków i badaczy przemocą w rodzinie, jest: „ zamierzonym zachowaniem które wykorzystuje przewagę sił jest to działanie skierowane przeciw członkom rodziny ,które narusza prawa i dobra osobiste, powodując cierpienie i szkody”¹.

Definicje przytoczone powyżej pokazują, że przemoc jest szeroko rozumianym pojęciem, ale łączą je cechy wspólne. W każdym z nich są ukazane działania sprawcy, rodzaj zachowania i jego skutki. Możemy wyróżnić różne rodzaje przemocy, uwzględniając więzi rodzinne sprawcy i ofiary np. przemoc rodziców wobec dziecka, przemoc wobec współmałżonka, przemoc wobec osób starszych. Według badań przeprowadzonych na określonej populacji wykazano, iż pomiędzy współmałżonkami dochodzi do przemocy wzajemnej. Często zdarza się też tak, że mężczyzna doświadcza przemocy fizycznej ze strony żony lub odwrotnie, kobieta jest ofiarą swojego partnera. Występują jednak znaczące różnice w kwestii rodzaju i intensywności szkody doznanej. Zdecydowanie sprawcami brutalniejszymi w swoim działaniu są mężczyźni, jeżeli chodzi o ataki fizyczne z uwzględnieniem uszkodzenia ciała.

Przemoc stosowana przez mężczyzn jest bardziej dotkliwsza w skutkach, ponieważ najczęściej prowadzi do problemów zdrowotnych kobiety : „Kobiety sześć razy częściej niż mężczyźni wymagają medycznej interwencji z powodu obrażeń ciała”². Stosowanie przemoc przez mężczyzn przybiera najczęściej

¹ W. Badura-Madej, A. Dobrzańska-Mesterhazy, *Przemoc w rodzinie interwencja kryzysowa i psychoterapia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s.12.

² Tamże, s. 13.

charakter instrumentalny, czyli służy uzyskaniu władzy absolutnej i kontroli nad swoją ofiarą. Przemoc ze strony kobiet przybiera najczęściej charakter ekspresyjny. Polega na rozładowaniu złych emocji. Lenore Walker stworzyła termin „syndrom bitej kobiety” twierdząc, że „żadna kobieta nie godzi się na złe traktowanie ze strony swojego partnera”³. Susanne Steinmetz ukazała „zespół bitego męża”, który w ostateczności nie przyjął się, gdyż nie zdołano zdobyć jednoznacznych dowodów agresywnego zachowania kobiet. Przyczyną tego mogło być nie przyznanie się mężczyźn do tego, że byli ofiarami swojej partnerki⁴.

W literaturze możemy wyszczególnić 3 rodzaje przemocy w rodzinie: fizyczną, psychiczną i seksualną. Przemocą fizyczną możemy nazwać, jako każde zamierzone działanie sprawcy, które powoduje trwałe i dotkliwe obrażenia ciała, które nie były skutkiem wypadku. Ofiara jednak mimo wszystko zostaje w relacjach bliskości ze sprawcą. Krzywdziciel najczęściej stosuje „przymus z użyciem przewagi fizycznej do podejmowania decyzji i działań niewygodnych i krzywdzących w odczuciu ofiary”⁵. Przymus fizyczny jest zjawiskiem negatywnym. Powoduje poczucie bezradności i wewnętrznej niemocy. Najczęściej ofiara obwinia siebie o zaistniałą sytuację i usprawiedliwia działania sprawcy.

Możemy zatem wyróżnić dwie formy zachowania jeżeli mowa o przemocy fizycznej. Pierwszą z nich są zachowania czynne: czyli różnego rodzaju bicie np. klapsy, „bicie na osłep”, kopanie różnych części ciała. Sprawca może również zadawać liczne rany cięte, oparzenia skóry, duszenie, a w najgorszym przypadku dokonuje zabójstwa bądź usiłuje to zrobić. Bardzo często sprawca, by upokorzyć i sprawić jeszcze większą krzywdę swojej ofierze, policzkuje ją lub rzuca ciężkimi przedmiotami.

Drugą z nich, są zachowania bierno: sprawca najczęściej wprowadza różnego rodzaju zakazy: mówienia, chodzenia, załatwiania potrzeb fizjologicznych. Stosuje najczęściej areszt domowy, ogranicza ofiarę, nie chce aby kontaktowała się z innymi ludźmi, często sprawca obawia się, że cała prawda o jego postępowaniach wyjdzie na jaw. Warto również wspomnieć o innych ograniczeniach takich jak np. brak snu i ograniczenie dostępu do pożywienia ofiary oraz pozbawienia podstawowych urządzeń sanitarnych⁶. Przedstawione powyżej formy zachowania występują we wszystkich relacjach członków rodziny. Mają najczęściej charakter uniwersalny. Krystyna Kmiecik - Baran słusznie stwierdza, że współczesne społeczeństwo ma bardzo niską świadomość tego, iż istnieje problem przemocy, nie zdaje sobie sprawy z tego jak cierpią ofiary i jak

³ J. Mazur, *Przemoc w rodzinie teoria i rzeczywistość*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2002, s.79.

⁴ W. Badura-Madej, A. Dobrzańska-Mesterhazy, op. cit., s.14.

⁵ J. Mazur, op. cit., 40.

⁶ I. Pospiszyl, *Przemoc w rodzinie*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1994, s.94.

to negatywnie wpływa na ich psychikę. Istnieje przekonanie, że ludzie mają ekscentryczne poglądy, jak na przykład bicie dzieci – jako metoda wychowawcza⁷.

Najczęściej z mediów społeczeństwo czerpie informacje na temat dokonanej przemocy w stosunku do dzieci. Wywołuje to zazwyczaj powszechne oburzenie, choć ludzie nie zdają sobie sprawy z tego, że w bardzo wielu domach dochodzi do tego typu przestępstw i nie są to tylko pojedyncze przypadki. Tak naprawdę każdego dnia mnóstwo dzieci staje się ofiarami przemocy domowej. Ofiary tego rodzaju traumy muszą znosić takie traktowanie w bólu i milczeniu, ponieważ rzadko ofiara maltretowana przyznaje się do tego, że została skrzywdzona⁸.

Irena Jundziłł w swoich badaniach nad kulturą pedagogiczną rodziców stwierdziła, że ich ideałem wychowawczym jest bezgraniczne podporządkowanie się dzieci, regułą i zakazom panującym w domu. Wypowiedzi uczniów wskazują też na to, że rodzice często wymierzają im kary fizyczne za niedostosowanie się do ich zakazów lub poleceń. Bezwzględne posłuszeństwo względem rodziców powoduje, że dziecko nie może bronić swoich racji. Najczęściej zamyka się w sobie i w obawie przed wymierzoną karą woli przemilczeć i bezgranicznie podporządkowuje się takiej kolei rzeczy⁹. Kolejną z przyczyn stosowania przemocy fizycznej przez rodziców są złe oceny w szkole lub niepoprawne zachowanie, takie jak np. pyskowanie lub używanie niecenzuralnych słów. Według Alice Miller, najczęściej rodzice biją swoje dzieci, ponieważ sami w dzieciństwie doświadczyli przemocy. Natomiast rodzice, którzy nigdy nie doświadczyli przemocy, potrafią wychować swoje potomstwo bez użycia siły fizycznej¹⁰.

Irena Pospiszyl definiuje przemoc fizyczną w odniesieniu do dziecka, jako najłatwiejszy sposób wymuszania na dziecku bezgranicznego posłuszeństwa w stosunku do rodzica. Najczęściej zdarza się też tak, że rodzice stosują przemoc tylko dlatego, aby odreagować złe emocje i rozładować się na słabszej jednostce, którą jest dziecko. Kolejną z przyczyn mogą być niespełnione ambicje rodziców, które rodzic chce przelać na dziecko, a gdy to mu się nie udaje, stosuje kary w stosunku do niego za każdą niedoskonałość. Najczęściej dzieci niechciane, chore, z niedowagą, lub nadpobudliwe, są ofiarami przemocy, gdyż są one postrzegane jako nienormalne bądź upośledzone. Bardzo często rodzic nie potrafi zrozumieć potrzeb dziecka, przez co nie jest pewien swoich możli-

⁷ K. Kmiecik-Baran, *Młodzież i przemoc*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s.66.

⁸ J. Maćkiewicz, *Przemoc w wychowaniu rodzinnym*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2009, s.28.

⁹ I. Jundziłł, *Dziecko ofiara przemocy*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1993, s.35.

¹⁰ A. Miller, *Zniewolone dzieciństwo*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 1999, s.123.

wości rodzicielskich. Woli ukarać dziecko, niż porozmawiać i zrozumieć¹¹. Terapeutka Susan Forward, która na co dzień pracuje z ofiarami przemocy domowej, zauważa wspólne cechy rodziców, którzy maltretują swoje dzieci. Stwierdza jednoznacznie, że sprawcy w roli rodziców charakteryzują się tym, że nie potrafią kontrolować swoich emocji w ciężkich sytuacjach. Wolą rozładować napięcie bijąc dziecko. Często może to wynikać również z tego, że w domach sprawców występowała notorycznie przemoc. Przyczyną mogą być również problemy z alkoholem lub narkotykami. Najgorszym jest to, gdy rodzic notorycznie znęca się fizycznie nad swoim dzieckiem i przy tym sprawia mu to przyjemność¹². Zatem powinno się takich rodziców objąć szczególnym nadzorem przez różnego typu instytucje, zajmujące się problemem przemocy np. Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej, Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej, Ośrodki Interwencji Kryzysowych, Miejskie Ośrodki Pomocy Rodzinie lub Powiatowe Centrum Pomocy w Rodzinie.

Przemoc psychiczna, to najczęściej znęcanie się emocjonalne, w stosunku do drugiej osoby. Amerykański psychoanalityk Schengoldem, określa ten rodzaj przemocy, jako „morderstwo duszy”. Wyrządzone szkody są najczęściej bardzo trudne do udowodnienia w toku postępowania przygotowawczego, ponieważ sprawca nie pozostawia żadnych widocznych śladów na ciele, za to głęboki uraz psychiczny. Nie da się również jednoznacznie określić rozmiarów krzywdzenia emocjonalnego, stopnia dolegliwości oraz intensywności tego zjawiska.

Bardzo często ofiary nie potrafią poradzić sobie przez długie lata z przykrymi wspomnieniami z dzieciństwa. Osoby z najbliższego otoczenia najczęściej nie zauważają żadnych niepokojących sygnałów. Co ciekawe dla jednej osoby ten rodzaj przemocy może być krzywdą dla innej nic nie znaczącym incydentem. Mellibrudy definiuje przemoc psychiczną, jako „krzywdę niewybaczoną”, z którą ofiara nie potrafi sama dać sobie rady. Dzięki pomocy kompetentnego psychologa bądź terapeuty, będzie mogła na nowo stanąć na nogi i wyzbyć się przykrych wspomnień¹³.

Według autorów literatury przedmiotu, przemoc psychiczna to różnego typu zachowania, takie jak np. poniżanie, upokarzanie, pozbawienie ofiary wolności, używanie niecenzuralnych słów, zastraszanie, co jest szczególnie bolesne i dotkliwe. Przemoc psychiczna, to również zachowanie polegające na niszczeniu cennych przedmiotów, które mają bardzo sentymentalną wartość dla ofiary, ale również celowe znęcanie się wobec zwierząt domowych. Przemoc emocjonalna może przybierać różne formy np. „małżeńskiego terroru”. Porównywana jest ona do sytuacji przetrzymywania zakładników przez terrorystów.

¹¹ I. Pospiszył, op. cit., s.151.

¹² S. Forward, *Toksyczni rodzice*, Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa 2011, s.90.

¹³ J. Mazur, op.cit., s.43.

Jest to izolowanie ofiary od najbliższych osób¹⁴. Ofiary przemocy nie mają wsparcia w rodzinie i znajomych, więc łatwiej przystosowują się do poleceń sprawcy. Bardzo liczą się z jego zdaniem. Jest on najważniejszą osobą w życiu ofiary. Inną formą przemocy jest pozbawienie jedzenia i snu, co najczęściej poważnie zakłóca biologiczny rytm, może prowadzić do osłabienia organizmu, a także do bardzo poważnych chorób. Najczęściej dotyczy to osób niepełnosprawnych i osób starszych, które z powodu wieku bądź choroby nie potrafią same obronić się przed swoim oprawcą. W bardzo ciężkiej sytuacji są osoby chore psychicznie, które najczęściej są zdane na całodobową pomoc najbliższej rodziny. Takie osoby są narażone zarówno na przemoc emocjonalną, jak i fizyczną. Często osoby chore czują się nierozumiane oraz wyalienowane, dlatego bardzo często izolują się i nie chcą rozmawiać z innymi ludźmi¹⁵. Bardzo często sprawca aby kontrolować umysł osoby chorej podaje jej leki, alkohol lub narkotyki, aby pozbawić jej jakiegokolwiek kontroli nad własną osobą.

Przejawem złego odnoszenia się może być agresja słowna, która przybiera formy wypowiedzi napastliwych, poniżających oraz szkodzących. Może przybierać charakter bezpośredni, czyli kierowany bezpośrednio do ofiary przemocy, np. zastraszanie, grożenie, używanie niecenzuralnych słów, wypędzanie, wypowiadanie się na temat ofiary w sposób krzywdzący. Można tu wyszczególnić określenia krzywdzące i poniżające, podawanie nieprawdziwych informacji na temat ofiary, odbieranie uprawnień przysługujących ofierze oraz sztydzenie. Charakter pośredni natomiast, zawiera wypowiedzi krzywdzące i nieprawdziwe na temat ofiary, które mają na celu wyrządzenie szkody i bólu jednostce, kierowane do osób trzecich¹⁶. Najczęściej osoby skrzywdzone mówią, że przemoc fizyczna jest mniej bolesna ponieważ okaleczenia znikają, a słowa obraźliwe odciskają bolesne piętno na długie lata. Bardzo często osoby które doświadczyły przemocy emocjonalnej, mają niskie poczucie własnej wartości oraz godności, najczęściej nie potrafią uwierzyć w siebie i izolują się od reszty społeczeństwa. Przemocą psychiczną, możemy określić również drobne krytyczne uwagi, które bardzo głęboko ranią osoby mające niski system własnej wartości.

Glass stwierdza, że nie można szydzić i wyśmiewać się z innych ludzi, ponieważ nie zawsze osoba krzywdzona potrafi poradzić sobie z tego typu zachowaniem. Istnieje przekonanie, że ofiara nie wytrzymałe ataków kierowanych przez swojego oprawcę i może uczynić coś strasznego¹⁷. Takim właśnie zachowaniem może być niespodziewany atak na sprawcę bądź przekroczenie obrony

¹⁴ Tamże, s.16.

¹⁵ Tamże, s.47.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ L. Glass, *Toksyczni ludzie*, Dom Wydawniczy „Rebis”, Poznań 1977, s. 37.

koniecznej. Nie zawsze jednak ofiara ataków, ucieka się do zemsty na swoim oprawcy¹⁸.

Trzecim rodzajem przemocy jest przemoc seksualna, polegająca na zmuszeniu jednostki do aktywności seksualnej wbrew jej woli. Ofiarami nadużyć seksualnych w rodzinie, są najczęściej kobiety i dzieci. Bardzo często osoby skrzywdzone odczuwają lęk przed sprawcą. Boją przyznać się, że w stosunku do nich dokonywano przemocy seksualnej. Najczęściej w trakcie przesłuchań nie potrafią przyznać się ani opisać traumatycznych zdarzeń, których byli uczestnikami. Obawiają się najczęściej naznaczenia i odrzucenia przez społeczeństwo.

Dziecko wykorzystywane seksualnie tak naprawdę nie jest świadome sytuacji, w której się znalazło, nie może dokonać wyboru, nie potrafi również ocenić takiej sytuacji; nie wie czy to, co czyni mu rodzic jest dobre czy złe. Według Finkelhora dziecko wykorzystywane seksualnie doświadcza sytuacji traumatycznych, takich jak np. urazogenna seksualizacja, bezsilność, zdrada zaufania, stygmatyzacja lub oskarżenie¹⁹.

Konsekwencje wynikające z wykorzystywania seksualnego dziecka będą związane z tym, czy ofiara doznała wszystkich wymienionych powyżej sytuacji oraz zależeć będzie od czasu trwania zdarzenia.

Literatura przedmiotu podaje szeroki wachlarz definicji dotyczących krzywdzenia seksualnego dzieci. Jednak na szczególną uwagę zasługuje definicja, w której za dziecko seksualnie wykorzystywane, nazywa się jednostkę w wieku szczególnej i bezwzględnej obrony, w stosunku do której osoba dorosła dopuszcza się „jakiegokolwiek aktywności natury seksualnej, której intencją jest zaspokojenie osoby dorosłej”. Najczęściej dzieje się tak, że dziecko nie jest świadome tego, że rodzic je krzywdzi, bądź sprawca bez zgody dziecka dopuszcza się czynu zabronionego sądząc, iż dziecko jest jego własnością i może z nim robić co zechce.²⁰

Zarówno badacze jak i teoretycy wyróżniają sześć rodzajów przemocy seksualnej w stosunku do dzieci:

- bez kontaktu fizycznego: czyli rozmowy z dzieckiem o treści erotycznej, pokazywanie anatomii i czynności seksualnych (np. masturbowanie się przy dziecku) lub oglądanie dziecka w czasie kąpieli, czy też podczas załatwiania czynności fizjologicznych,
- kontakty seksualne, które polegają najczęściej na pobudzeniu intymnej części ciała,
- penetracja seksualna (oralną lub genitalną),

¹⁸ J. Mazur, op.cit., s.48.

¹⁹ Tamże, s.49.

²⁰ K. Kmiecik-Baran, op. cit., s.373-374.

- stosunki udowe,
- kontakty oralno-genitalne,
- wykorzystywanie seksualne dzieci powiązane może być z innymi formami przemocy np. fizycznej bądź psychicznej²¹.

W 1991 roku zostały przeprowadzone badania przez Polskie Towarzystwo Seksuologiczne. Badaną populację stanowiło 1188 dorosłych Polaków. Badania wykazały, że około 35% respondentek i 29% respondentów przyznało, że od piętnastego roku życia doświadczyło czynu seksualnego z dorosłą osobą, którego tak naprawdę nie chciało. Najczęstszą formą przemocy seksualnej było dotykanie intymnych części ciała. Doświadczyło jej 60,1% badanych chłopców oraz 17,5 % dziewczynek. Sprawcami tego typu przemocy były najczęściej osoby niespokrewnione, jednak zdarzało się też tak, że byli nimi również krewni dalsi oraz bliżsi (matka, ojciec, rodzeństwo)²². Ofiary przemocy seksualnej najczęściej odczuwają stany lękowe, nie potrafią odnaleźć się w społeczeństwie, izolują się, nie chcą nawiązywać nowych znajomości. Takie osoby bardzo często popadają w depresję, są agresywne w kontaktach z innym ludźmi. Miewają najczęściej zaburzenia snu lub silne stany napięcia. Są często podejrzliwe w kontaktach z innymi oraz nie potrafią ufać drugiemu człowiekowi, mają bardzo niskie poczucie własnej wartości. „Innymi symptomami psychosomatycznymi są bóle mające przyczynę psychiczną, zaburzenia łaknienia, a także nieświadoma skłonność do przyjmowania roli ofiary”²³.

Problem wykorzystywania seksualnego nie dotyczy wyłącznie dzieci. Ofiarami mogą być również kobiety, mogące doświadczać nadużyć seksualnych takich jak np. gwałt, zmuszanie lub nakłanianie do prostytucji. Dawid Finkelhor i Kersti Yllo wyróżnił trzy formy gwałtu w małżeństwie²⁴:

- gwałt agresywny – jest to agresywne postępowanie partnera w stosunku do swojej partnerki. Sprawca najczęściej stosuje w stosunku niej różne formy przemocy np. pobicie. Często w rodzinach w których jest nagminnie stosowana przemoc, występują problemy uzależnienia od alkoholu lub narkotyków,
- gwałt nieagresywny – nie jest związany z przemocą fizyczną. Zwykle chodzi tu o częstotliwość stosunków seksualnych, które są pożądane przez sprawcę, bez przyzwolenia i chęci drugiej ze stron. Innymi słowy jest to zmuszanie partnerki do kontaktów seksualnych,

²¹ J. Mazur, op. cit., s. 49.

²² K. Kmieciak-Baran, op.cit., s.373-374.

²³ J. Mazur, op. cit., s.50.

²⁴ I. Pospiszyl, op. cit., s.113-114.

- gwałt obsesyjny – jest bardzo często związany z pobiciem partnerki. Szczególną cechą są obsesje, które się nie uwidaczniają w innych sferach życia. Bardzo często może wynikać to z różnorodnych problemów bądź doświadczeń seksualnych. W takich przypadkach jedyną receptą jest psychoterapia, która czasami może trwać wiele lat.

Krystyna Kmieciak Baran wyróżnia w swoim opracowaniu bezpośrednie oraz pośrednie konsekwencje stosowania przemocy seksualnej, które mają bardzo istotny wpływ na późniejsze życie ofiary. Bardzo często osoby skrzywdzone potrzebują wieloletniej terapii aby poprawnie funkcjonować w społeczeństwie²⁵.

Przemoc seksualna w stosunku do kobiet i dzieci nie tylko wpływa w sposób negatywny na psychikę człowieka, ale również na „sferę intymności”. Ta forma jest najbardziej brutalna w swoim działaniu, ponieważ skupia dwa komponenty zarówno fizyczne, jak i psychiczne.

1.2 Przemoc w stosunku do kobiet

Przemoc w stosunku do kobiet jest według raportu unijnej Agencji Praw Podstawowych niemal codziennością, zarówno w miejscach pracy, w rodzinie lub też innych miejscach. Według badań, co trzecia Polka była ofiarą przemocy seksualnej, a co dziesiąta ofiarą przestępstwa zwanego stalkingiem. Niniejszy raport został przeprowadzony na terenie Unii Europejskiej. Wyniki są zaskakujące, gdyż z losowo wybranych 42 tysięcy kobiet, już co trzecia była ofiarą przemocy zarówno fizycznej, psychicznej, jak i seksualnej. Przeprowadzone badania dowiodły również, iż ponad połowa badanych doświadczała najczęściej przemocy seksualnej. Z kolei 5 % badanych kobiet przyznało, że padło ofiarami maltretowania seksualnego, a tylko co 3 osoba zgłaszała zaistniały fakt na policję. Wyniki badań są bardzo niepokojące, gdyż ofiary przemocy najczęściej nie zgłaszają takich aktów na policji w obawie o swoje zdrowie ale również o życie²⁶. Może wynikać to z tego, że sprawcami przemocy są najczęściej mężowie, konkubenci, ale również byli mężowie. Są to osoby z najbliższego otoczenia ofiary. Czasami jednak rozwód czy odejście od męża nie jest sposobem na ucieczkę od tyranii, ponieważ najczęściej współmałżonek nie ma się gdzie podziać i robi wszystko, aby uprzykrzyć kobiecie życie²⁷.

Z kolei kobiety pozostające w związku z partnerem, który jest sprawcą przemocy domowej, są nieświadome swojej wartości, są bierne wobec stosowanej przemocy. Taki stan rzeczy może wynikać z przekonań religijnych np. nie-

²⁵ K. Kmieciak-Baran, op. cit., s.380-381.

²⁶ *Przemoc w rodzinie*, źródło: <http://www.niebieskaLinia.pl>, data odczytu: 24.10.2014 r.

²⁷ I. Pospiszyl, op. cit., s.65.

rozerwalności związku małżeńskiego. Kobiety będące ofiarą przemocy najczęściej nie wiedzą kto może im w takiej sytuacji pomóc i do jakich instytucji się zwrócić. Bywa również i tak, iż nie wierzą, że ktoś może im pomóc. Nie potrafią prosić o wsparcie a tym bardziej opowiadać obcym ludziom o zaistniałym problemie. Istotnym jest fakt, że skrzywdzone kobiety nie oczekują karania sprawcy, a tylko i wyłącznie interwencyjnej rozmowy. Bardzo często kobieta akceptująca taki stan rzeczy posiada wykształcenie podstawowe bądź zawodowe, bardzo rzadko średnie i wyższe. Ofiary przemocy wewnątrzrodzinnej przyzwyczajają się do takiej sytuacji, bojąc się podejmować jakiegokolwiek działania. Kobiety skrzywdzone najczęściej charakteryzuje bierność oraz słabość, ale z drugiej strony posiadają ogromną siłę, która pozwala przewycięzać tak ciężkie momenty w ich życiu. Z kolei w rodzinach o wysokim statusie społecznym, przemoc jest skrywaną tajemnicą, która nie może wyjść na jaw²⁸.

Jadwiga Mazur charakteryzuje kobietę jako ofiarę, czego powodem jest niski poziom wykształcenia. Jedynym jej celem jest zaspokojenie potrzeb rodziny, a przede wszystkim partnera agresora. Ofiara najczęściej czuje się bezsilna, nie wierzy w poprawę własnej sytuacji życiowej. Bardzo często zdarza się również tak, że kobieta jest na utrzymaniu partnera oprawcy, jest uzależniona od niego psychicznie, bez jego zgody nie podejmuje konkretnych działań. Z kolei badania socjologiczne dowiodły, iż wysoki status społeczny nie może uchronić kobiety przed stosowaniem przemocy partnera. Zauważyć zatem można fakt, iż kobiety mające lepszą sytuację finansową oraz lepsze wykształcenie podejmują próby odejścia od męża tyrana.

Według Ireny Pospiszyl nie ma znaczącej różnicy co do doświadczeń przemocy między kobietą o wysokim statusie społecznym, a niskim²⁹. Zatem przemoc wobec kobiety to akt, w którym doszło do fizycznego, emocjonalnego bądź seksualnego cierpienia lub zranienia kobiety, ale również groźby popełnienia czynu zagrażającego zdrowiu i życiu jednostki, czy pozbawienie wolności. Literatura przedmiotu wyróżnia następujące formy przemocy małżeńskiej: przemoc fizyczną, która polega na uszkodzeniu ciała - ofiara w tym przypadku kobieta - przejawiająca się licznymi ranami zadanyymi ofierze np. siniaki, które są wynikiem dotkliwego pobicia, rany cięte przy użyciu ostrych narzędzi np. noża, które mogą doprowadzić do śmierci poszkodowanej.

Z kolei przemoc emocjonalna, polega na używaniu niecenzuralnych słów w stosunku do ofiary, ale również różnego typu groźby, poniżanie, nękanie oraz upokarzanie i poniżanie. Owa forma przemocy jest najmniej widoczna i bardzo ciężka do wykrycia oraz udowodnienia. Bardzo często przemoc słowna jest o wiele dotkliwsza niż przemoc fizyczna, gdyż prowadzi do bardzo wielu nie-

²⁸ J. Mazur, op. cit., s.123.

²⁹ I. Pospiszyl, op. cit., s.31.

przyjemnych i przykrych doznań np. ciągłego poczucia zagrożenia, depresji, chorób natury psychicznej, niskiej samooceny ofiary, a niekiedy nawet zabójstw. Przemoc seksualna najczęściej przybiera formę seksualnej agresji w stosunku do partnerki życiowej. Polega na wymuszaniu czynności o charakterze seksualnym, gwałtu małżeńskiego oraz dotykania wbrew woli ofiary. Zmuszanie do prostytucji oraz zachowania seksualne z udziałem osób trzecich, zalicza się do przemocy o charakterze seksualnym.

Irena Pospiszyl wyróżnia trzy rodzaje gwałtu małżeńskiego:

- Gwałt z pobiciem jest to gwałt agresywny, który przejawia się w agresywnym zachowaniem partnera w sferze seksualnej. Sprawca wymusza na ofierze kontakt seksualny, a w przypadku oporu ze strony kobiety, mężczyzna stosuje karę w postaci dotkliwego pobicia;
- Gwałt nieagresywny czyli taki, który nie jest w żaden sposób związany z przemocą fizyczną. Sprawca wymusza na ofierze częste kontakty seksualne;
- Gwałt obsesyjny jest formą przemocy szczególnie dotkliwą w skutkach. Pozostawia najczęściej dotkliwe urazy ciała. Sprawcę charakteryzuje obsesja w stosunku do ofiary, którą w innych sferach życia jest nie widoczna.

Przemoc strukturalna z kolei polega na nierównym traktowaniu kobiet w różnych sytuacjach zawodowych, publicznych np. w kwestii podjęcia zatrudnienia, bądź prawa do utworzenia konta bankowego. Związana jest z poziomem społecznej świadomości i bardzo często dotkliwa dla ofiar.

Przemoc ekonomiczna, polega na ograniczaniu dostępu do środków pieniężnych ofiary. Sprawca posiada kontrolę wydatków. Kobieta bez zgody partnera nie ma prawa do wydawania pieniędzy³⁰.

Wszystkie przytoczone powyżej formy przemocy są czasami bardzo ciężkie do oszacowania, ponieważ kobiety najczęściej nie zdają sobie sprawy z popełnionego przestępstwa, nie chcą zawiadomić policji twierdząc, że same potrafią rozwiązać problem. Dodatkowym problem są efekty cyklu przemocy, gdyż kobiety najczęściej liczą, że przemoc ustanie. Ofiary przemocy domowej bardzo często nieprzyjemne incydenty próbują wyprzeć z pamięci i świadomości i właśnie dlatego nie odchodzą od swoich partnerów. Psychologicznym wytłumaczeniem właśnie takiego stanu jest teoria wyuczonej bezradności. Kobieta najczęściej nie podejmuje żadnych konkretnych inicjatyw aby zmienić sytuację w jakiej się znalazła. Najczęściej obwinia siebie za zaistniałą sytuację. Zupełnie

³⁰ B. Gruszczyńska, *Przemoc wobec kobiet w Polsce*, Redakcja Wydawnictw Książkowych i Czasopism Prawniczych, Warszawa 2007, s.23.

innym wytłuczeniem jest funkcjonowanie ofiary w cyklu przemocy, tj. stan silnego napięcia po którym następuje wybuch agresji a następnie dochodzi do przeprosin i wynagradzania, po czym znowu dochodzi do fazy wyładowania i napięcie³¹. Następujący cykl powtarza się regularnie i powoduje coraz poważniejsze konsekwencje.

Kolejnym wyjaśnieniem pozostania ofiar przy partnerze pomimo doznanej krzywdy, jest Syndrom Sztokholmski. Rozumiany najczęściej jako reakcja obronna na ciężkie traumatyczne przeżycia, czyli bezgranicznie podporządkowanie się i uzależnienie od sprawcy przemocy. Kobiety najczęściej obawiają się o własne życie. Ofiary przemocy domowej najczęściej tracą poczucie rzeczywistości, robią wszystko aby uniknąć niebezpieczeństwa jakie stwarza partner będący sprawcą, są zadowolone w sytuacji pozytywnych gestów ze strony krzywdziciela. Najczęściej kobiety skrzywdzone miewają zmiany w psychice. Kolejnym wytłumaczeniem jest występowanie tzw. stresu pourazowego. Ofiary najczęściej popadają w stres pourazowy w wyniku nagłych nieprzewidzianych zdarzeń, np. katastrof lub powtarzających się długotrwałe urazów. Sytuacje takiego typu powodują, że osoby skrzywdzone odczuwają stany lękowe, odrętwienia psychiczne, gwałtowne zmiany nastrojów, czy też zaburzenia fizjologiczne.

Badanie przeprowadzone przez Amy Bettencourt dowodzą, iż kobiety które pozostają w związku z partnerem krzywdzicielem, poniżej dziesięciu lat mają jeszcze nadzieje na polepszenie sytuacji i zaprzestanie przemocy.

Czynnikami powodującymi pozostanie z partnerem, mogą być:

- brak środków finansowych i mieszkania,
- lęk przed brakiem akceptacji ze strony innych ludzi wynikającego z faktu pozostawienia przez partnera,
- strach o zdrowie i życie dzieci oraz brak samodzielności.

Zdaniem opinii ekspertów Rady Europy, przemoc w rodzinie „jest rezultatem istniejących stosunków społecznych, w których występuje nierówność płci i dominującą rolę pełni mężczyzna”. Najczęściej sprawca w roli mężczyzny stosuje względem swojej ofiary różne formy przemocy, np. trwałe okaleczenie fizyczne oraz zdegradowanie emocjonalne³². Statystyki wskazują, iż ofiarami przemocy są zazwyczaj kobiety w wieku 15-44 lat.

Przemoc domowa według badań jest przyczyną przedwczesnych zgonów w tej grupie wiekowej. Koszty społeczne przemocy w rodzinie są zauważalne w sferze zatrudnienia, zdrowia, a nawet wymiaru sprawiedliwości. Przemoc w stosunku do kobiet jest problemem politycznym, ale również społecznym, a nie sprawą prywatną jednostki, ponieważ akt ten narusza podstawowe prawa

³¹ Tamże, s.30.

³² Tamże, s. 32.

człowieka. Dlatego bardzo ważne jest zaangażowanie odpowiednich instytucji państwowych oraz organizacji pozarządowych do monitorowania i badania zjawiska przemocy domowej.

2.3 Przemoc w stosunku do dziecka

Zjawisko przemocy w rodzinie jest problemem powszechnie znanym. Każdy tak naprawdę może stać się ofiarą zarówno osoba w podeszłym wieku, kobieta, czy dziecko. Najczęstszą formą agresji interpersonalnej jest niewątpliwie przemoc wewnątrzrodzinna. Według amerykańskiego kryminologa Brandona „najbardziej niebezpiecznym miejscem na ziemi jest dom rodzinny po zmierzchu”. Badania socjologiczne przeprowadzone w różnych krajach wykazały, iż 84-97% rodziców stosuje kary fizyczne w stosunku do własnych dzieci. Bardzo podobnie wygląda sytuacja w Polsce, w owej grupie około 3-7 % rodziców maltretuje dzieci. Sytuację taką najczęściej można zaobserwować w rodzinach patologicznych, w których występują różnego rodzaju uzależnienia, czy też problemy natury psychicznej. W tego typu rodzinach wskaźnik maltretowania zdecydowania wzrasta aż do 41%. Dziecko będące ofiarą przemocy domowej jest krzywdzone zarówno fizycznie, psychicznie jak i seksualnie.

Badania przeprowadzone przez A. Piekarską wykazały, iż 25% rodziców przyznało, że stosują przemoc fizyczną w postaci klapsów, 4,5% do „solidnego lania”, a około 3,5 % stwierdziło, że najlepszą metodą na osiągnięcie posłuszeństwa dziecka jest bicie pasem. Powyżej przedstawione formy nadużywania przemocy nie są jedynymi strategiami postępowania z ofiarą. Sprawca stosuje również inne formy zachowań agresywnych, takich jak np. policzkowanie, kopanie, szarpanie, dotkliwe pobicie będące wynikiem „bicia na oślep” jak również rzucanie przedmiotami w małoletniego³³. Z kolei badania przeprowadzone w latach siedemdziesiątych wykazują, iż rodzice posiadający niski status społeczny najczęściej stosują wobec własnych dzieci kary cielesne.

Według A. Engfera rodzice mający bardzo dobrą sytuację finansową, wykształcenie oraz status zawodowy, nie uciekają się do przemocy fizycznej. Najczęściej w rodzinach o niskim statusie społecznym, występuje przemoc fizyczna i zaniedbanie małoletniego. Z kolei w rodzinach o zdecydowanie wyższym statusie, występuje powszechnie znana przemoc psychiczna. Niniejszą tezę doskonale potwierdzą badania R.J. Gallesa, które dowiodły, iż wykształcenie nie wpływa na natężenie przemocy, lecz rodzaj zawodu wykonanego oraz, że wielkość dochodów ma wpływ na zachowania agresywne rodzica. Badania wykazały również, iż osoby zasiadające na kierowniczych stanowiskach i zara-

³³ A. Piekarska, *Przemoc w rodzinie, Psychologiczne uwarunkowania przemocy wobec dziecka*, Warszawa 1991, s.12.

biające duże pieniądze bardzo rzadko przyznają, że stosują przemoc wobec dziecka.

Agresorami przemocy wewnątrz rodzinnej według A. Piekarskiej, są zarówno matki jak i ojcowie, choć kobiety stosowały najczęściej łagodniejsze formy przemocy czyli tak zwane „klapsy”³⁴. Mężczyźni przyznali, że stosują bardziej surowe kary, np. bicie paskiem. Badania Gellea z kolei dowiodły, iż rodzic będący dominującą jednostką w rodzinie jest najbardziej skłonny do stosowania przemocy w stosunku do dziecka. Według niego to ojciec najczęściej staje się agresorem, ponieważ jest zdecydowanie bardziej poważany niż matka, nie wykluczył jednak faktu, że sprawcą może być również kobieta³⁵.

Z kolei ofiarami przemocy domowej, są najczęściej chłopcy 66%. W stosunku do nich jest stosowana najczęściej przemoc fizyczna. Są najczęściej bici pięścią, kopani zdarza się również, że wobec nich sprawca stosuje broń palną lub inne niebezpieczne przedmioty, które zagrażają jego życiu. Dziewczęta z kolei są częściej narażone na przemoc seksualną, broniąc się przed tego typu zachowaniem, uciekają z domu.

Kontrowersyjnym faktem jest również problem, który wiąże się z płcią agresorów, a stosowaniem przemocy w stosunku do dzieci starszych. Niektórzy badacze wskazują, iż to kobiety częściej od mężczyzn biją swoje dzieci.

Inni z kolei uważają, że to ojcowie są najczęściej sprawcami przemocy domowej. Ojcowie najczęściej stosują przemoc psychiczną wobec dorastających dzieci oraz wykorzystywanie seksualne najczęściej w stosunku do dziewcząt, połączone z przemocą fizyczną. Przemoc stosowane przez matki ma bardziej charakter spontaniczno-refleksyjny, natomiast ojcowie wymierzają przemoc o charakterze instrumentalnym. Z kolei w takim przypadku płęć dziecka będzie odgrywała mniej znaczącą rolę. Dziecko tak naprawdę może stać się ofiarą przemocy domowej w każdym wieku, zarówno w okresie niemowlęcym aż po wiek ukończenia pełnoletności i samodzielności. Najbardziej niebezpiecznym okresem w życiu dziecka jest wiek do 4 roku życia³⁶.

Badania przeprowadzone na amerykańskiej populacji przez Gila wykazały, iż 45% dzieci w okresie wczesno niemowlęcym zostało pobitych przynajmniej raz. Dzieci do czwartego roku życia, również są najczęściej hospitalizowane z powodu przemocy, ponieważ doświadczają zarówno pobić, obrażeń, czy też aktów o charakterze seksualnym. Dzieci w takim wieku nie są odpowiednio rozwinięte pod względem fizycznym i psychicznym, brak im samodzielności, przez co nie są zdolne do uniknięcia sytuacji agresywnej, nie potrafią się przed nią bronić. Swoim zachowaniem również nie prowokują sprawcy.

³⁴ I. Pospiszyl, op. cit., s.31.

³⁵ Tamże, s.32.

³⁶ Tamże, s.33.

Z kolei badania Kempe wykazały, iż najbardziej niebezpiecznym okresem w życiu dziecka jest wiek od 3 miesięcy do 3 lat. Potwierdzają to dane z przeprowadzonej przez niego analizy, z której wynika, iż 40 % dzieci hospitalizowanych w szpitalu w Royal w Australii doznało licznych uszkodzeń, obrzęków oraz złamań. Były to dzieci mające poniżej 5 lat, będące ofiarami przemocy. Generalnie rzecz biorąc tylko około 6 % małych dzieci doświadcza przemocy wewnątrzrodzinnej i trafia do szpitala. Przemoc stosowana jest również w stosunku do dzieci starszych w wieku 5-9 lat, najczęściej są one bite w 82%. Dzieci w okresie średniego dzieciństwa 10-14 lat również doświadczają przemocy, jest to około 66%. Młodzież z kolei jest narażona na przemoc w wieku 15-17 lat w 34%. Dorosłe dzieci natomiast które ukończyły wiek 18 lat i więcej były narażone na przemoc w 8%³⁷.

Sprawcy przemocy stosują kary fizyczne wobec dziecka praktycznie w każdym wieku, ale proporcje karania zarówno chłopców jak i dziewcząt w różnym wieku kształtują się odmiennie. Chłopcy w wieku dorastania posiadają naturalną ochronę przed przemocą, dziewczęta nie. Młode kobiety doświadczają najczęściej przemocy fizycznej w wieku 12-14 lat, chłopcy najczęściej w wieku 3-5 lat, po czym częstotliwość bicia gwałtownie spada. Chłopcy w późniejszym wieku stają się silniejsi fizycznie i potrafią przeciwstawić się rodzicowi, gdyż zdają sobie sprawę, iż ich siła staje się porównywalna z siłą rodzica, dlatego wskaźnik częstotliwości przemocy ulega tak gwałtownej zmianie. Młode kobiety pod wpływem upływających lat nie posiadają dominującej siły fizycznej nad rodzicem. Dorastające dziewczęta stają się najczęściej obiektem zainteresowania seksualnego sprawcy. Sprawca przemocy dla bezpieczeństwa kontroluje ofiarę oraz izoluje ją od społeczeństwa, by móc posiadać ją tylko dla siebie.

Prawidłowością potwierdzoną w badaniach jest fakt, iż przemoc domowa najczęściej stosowana jest w rodzinach wielodzietnych. Gells w swoich badaniach potwierdza ową tezę, iż w rodzinach z dwójką dzieci w 50 % częściej dochodzi do przemocy niż w rodzinach z jednym dzieckiem. Z kolei najwyższy wskaźnik przemocy można zaobserwować według niego w rodzinach z 5 bądź 7 dziećmi natomiast przy większej liczbie zdecydowanie spada³⁸. Zastanawiającą jest przyczyna powyżej przedstawionego stanu: badacze wskazują dwa powody. Po pierwsze pojawienie się kolejnego dziecka w rodzinie powoduje najczęściej znaczny wzrost stresu sytuacyjnego. Po drugie każde kolejne dziecko zdecydowanie zmniejsza emocjonalną wartość wcześniejszych dzieci. Interesującym zjawiskiem jest fakt, że w rodzinach posiadających 8-9 dzieci przemoc najrzadziej występuje. Wynikać to może z tego, że rodzina liczniejsza posiada więcej

³⁷ Tamże, s.34.

³⁸ Tamże, s.35.

możliwości rozładowania stresu. Uwaga sprawcy jest skupiona na wielu osobach. Ponadto jednostka poddana jest treningowi uspołecznienia. Istnieje zatem większa szansa uzyskania mediatora w konflikcie³⁹.

Kontrowersyjnym zagadnieniem jest fakt, w rodzinach zastępczych rzadziej dochodzi do stosowania przemocy. Badania Cootza i Martina potwierdziły ową tezę. Zarówno przybrane matki 24% jak i ojcowie 22% rzadziej stosują przemoc. Największy wskaźnik można zauważyć w rodzinach biologicznych, w których poziom przemocy wynosił 22%, w zastępczych natomiast tylko 9%.

Zagadnieniem wartym uwagi jest również surowość postępowania rodzica samotnie sprawującego opiekę nad dziećmi. Badania przeprowadzone w latach 70-tych dowodzą, iż rodzice samotni są bardziej skorzy do stosowania przemocy i posiadają większą gotowość do zachowań agresywnych. Najnowsze badania z kolei ukazują, odwrotną tendencję. Badania Hamptona i Newbergera, które dotyczyły rodzinnej struktury dzieci maltretowanych trafiających do szpitala, wykazały iż 43,4% dzieci było krzywdzonych przez biologicznego ojca, 44,1% przez samotnie wychowujące matki, a tylko 12,7 przez ojczyrna. Powyższe dane są na bardzo równym poziomie, jeżeli dotyczy to matek i ojców samotnie wychowujących i stosujących przemoc wewnątrzrodzinną⁴⁰.

Inne badania natomiast wskazują, iż wśród rodziców rozwiedzionych istnieje znacznie mniejszy wskaźnik przemocy niż w rodzinach pełnych. Z kolei w przypadkach kobiet nie będących w związku małżeńskim i samotnie wychowujących, ryzyko przemocy wobec dziecka diametralnie wzrasta. Główną przyczyną stosowania przemocy przez kobiety, jest niechęć posiadania dziecka⁴¹.

Podsumowując stopień zagrożenia przemocą w rodzinie stwierdza się, iż jest on zdecydowanie większy w rodzinach biologicznych. Niektórzy familiolodzy potwierdzają przekonanie, że dziecko wychowane przez osoby niespokrewnione rzadziej doświadcza przemocy. Żadne dziecko tak naprawdę nie godzi się złe traktowanie ze strony najbliższych. Warto zdać sobie sprawę będąc sprawcą, że bicie nie jest najlepszą metodą wychowawczą. Takiego typu zachowania w stosunku do dziecka zostawiają znamię i uraz psychiczny do końca życia. Tylko dzięki pomocy specjalisty dziecko maltretowane może zaznać spokój, uwolnić się od złych doświadczeń i wrócić do normalnego trybu życia. Wymaga to najczęściej długoletniej terapii, która po długim czasie może doprowadzić do takich rezultatów.

⁴⁰Tamże, s.36.

⁴¹Tamże, s.37.

Bibliografia:

- Badura–Madej W., Dobrzańska–Mesterhazy A., *Przemoc w rodzinie interwencja kryzysowa i psychoterapia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego Kraków 2000.
- Forward S., *Toksyczni rodzice*, Wydawnictwo Czarna Owca Warszawa 2011.
- Glass L., *Toksyczni ludzie*, Dom Wydawniczy „Rebis” Poznań 1977.
- Gruszczyńska B., *Przemoc wobec kobiet w Polsce*, Redakcja Wydawnictw Książkowych i Czasopism Prawniczych Warszawa 2007.
- Judzwił I., *Dziecko ofiara przemocy*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne Warszawa 1993.
- Kmieciak-Baran K., *Przemoc wobec dzieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2000.
- Maćkiewicz J., *Przemoc w wychowaniu rodzinnym*, Wydawnictwo Impuls Kraków 2009.
- Mazur J., *Przemoc w rodzinie teoria i rzeczywistość*, Wydawnictwo Akademickie Żak Warszawa 2002.
- Miller A., *Zniewolone dzieciństwo*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 1999.
- Piekarska A., *Przemoc w rodzinie, Psychologiczne uwarunkowania przemocy wobec dziecka*, Warszawa 1991.
- Pospiszyl I., *Przemoc w rodzinie*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne Warszawa 1994.
- Pospiszyl I., *Razem przeciw przemocy*, Wydawnictwo Akademickie Żak Warszawa 1994.



Alicja GANCARZ
Dariusz MAGIEREK

ZJAWISKO NARKOMANII W ASPEKCIE POLITYKI SPOŁECZNEJ



Niniejsza praca podejmuje problematykę zjawiska narkomanii w Polsce. Autorzy opisują również metody i rodzaje terapii oraz dokonują ich analizy. Celem pracy jest ukazanie problemu narkomanii w Polsce, w oparciu o jego przyczyny i następstwa. Niemożliwym jest rozwiązanie problematyki tego zjawiska bez oparcia o politykę społeczną. Autorzy, pisząc niniejszą pracę, dodatkowo poruszali się na płaszczyznach historii, polityki, socjologii i psychologii, jednakże skutki tego zjawiska widoczne są najbardziej w ujęciu społecznym. W celu ukazania zjawiska autorzy wykorzystują metodę opisową oraz metodę badawczą.

Rys historyczny i definicja narkomanii.

Uzależnienia są towarzyszem człowieka od zarania dziejów. Tabliczki sumeryjskie, których lata szacuje się na sześć tysięcy, przedstawiają narkotyczne przymioty maku lekarskiego. Indianie wykorzystywali liście kokainy podczas rytuałów wyznaniowych, z kolei użytkowanie liści kokainy było bardzo dystrybuowane po zdobyciu Ameryki przez Hiszpanów. Żywica konopi indyjskich pojawia się w Chinach już w 2800 r. p.n.e. pod nazwą „haszysz”, stosowana było ona jako medykament służący do anestezji. Cywilizacja indyjska była obeznana z marihuaną już od roku 2000 p.n.e. „Każdy nowo odkryty środek odurzający początkowo fascynował środowisko medyczne”¹, ponieważ służył jako lek na ludzkie cierpienia. „Tak właśnie szeroką popularnością cieszyła się początkowo morfina (odkryta w 1805 r.), heroina (odkryta w 1918 r.), kokaina (święcąca triumfy w okresie wojen światowych) czy LSD-25.”² Negatywne

¹ A. Markiewicz, *Środki odurzające a młodzież, Towarzystwo Zapobiegania Narkomanii w Warszawie*, Warszawa 1997, s.12.

² Tamże.

oddziaływanie tych substancji na ludzki organizm zauważono w późniejszym okresie.

W Polsce przed latami sześćdziesiątymi ubiegłego wieku zjawisko uzależnienia od narkotyków było incydentalne i dotyczyło nieznacznej liczby osób. Spowodowane było to tym, iż Polacy posiadali nikłą wiedzę na temat środków odurzających oraz tym, iż trudno było do nich dotrzeć – okazjnie „w obiegu” był hasz, który pochodził z przemytu oraz stosowane były różne zamienniki, jak na przykład wdychanie butaprenu bądź benzyny oraz spożywanie różnego rodzaju tabletek farmakologicznych. W latach siedemdziesiątych w Polsce pojawia się Ruch Hippisów – subkultura, której hasłami są wolność, niezależność, pacyfizm oraz nawoływanie do poczucia stanu euforycznego, zmysłowego podniecenia. Ponadto kultura hipisowska namawia do podróžowania autostopem, swobody seksualnej, organizowane są zloty dla młodzieży, które cieszą się ogromną popularnością szczególnie w Mielnie, Sopocie, Opolu i Częstochowie i które po krótkim czasie stają się otwartą bramą do świata narkomanii, w 1973 roku nagle wzrasta konsumpcja opiatów³, a zażywanie ich wzrasta do stopnia ideologii dla tej subkultury. Powstają tzw. komuny - „w krótkim czasie w okolicach Warszawy powstaje 10 różnych komun, w których młodzi ludzie pędzą beczynne życie. Słuchają głośniejszy muzyki, grają na gitarach, wdychają tri lub inne środki odurzające”⁴.

Kolejnym stadium ewolucji polskiej narkomanii jest pora maków. W 1971 roku zostały wprowadzone znacznie ograniczenia w osiągalności środków narkotycznych i lekarstw – pojawiły się surowe przepisy odnoszące się do wypisywania recept na konkretne medykamenty, sposoby ich przechowywania oraz gospodarzenia, co zaowocowało tym, iż Polska stała się krajem, gdzie używki są produkowane w warunkach domowych – dominuje „kompot”, inaczej zwany „heroiną gdańską”, opium wytwarzane ze słomy i mlecza makowego oraz szklarniowa fabrykacja konopi indyjskich. „Kompot” staje się najprostszą formą wyprodukowania środka odurzającego, przez co szybko się rozprzestrzenia i zyskuje coraz to większe rzesze sympatyków – 31 stycznia 1895 roku uchwalona zostaje ustawa o zapobieganiu narkomanii.

Współcześnie daje się zauważyć zintensyfikowanie zjawiska narkomanii. Coraz więcej młodzieży, a także dzieci sięga po środki odurzające. Zapewne jest to spowodowane faktem, iż narkotyki są ogólnodostępne, a ich cena nie jest wygórowana, co niestety nie wpływa na korzystnie na podwyższenie wieku inicjacji narkotycznej. Niestety nie wpływają na nią również niewzruszone Ustawy o Przeciwdziałaniu Narkomanii, co dowodzi tylko tego, iż bezwzględne

³ *Problem narkomanii*, źródło: http://www.okiem.pl/cnota/narkotyki_zjawisko.htm, data odczytu: 12.09.2014 r.

⁴ Tamże.

prawo karne nie wpływa na ilość osób korzystających z używek oraz nie wpływa na negatywny rezultat zażywania narkotyków przez osobę i zbiorowość.

W świetle medycyny narkomania jest chorobą, która prowadzi do krótko- bądź długookresowej intoksykacji organizmu, mającej wpływ na układ nerwowy jednostki, a w momencie długotrwałego zażywania narkotyków do uzależnienia. W aspekcie społecznym narkoman to osoba, dla której narkotyki stały się nieodzownym elementem dnia codziennego, a fakt ten wpływa niekorzystnie na prawidłowe funkcjonowanie w społeczności. Ponadto narkoman to osoba, która charakteryzuje się głodem narkotykowym, traktuje spożywanie środków odurzających jako przymus i faktem, iż jest gotów zdobyć narkotyk wszystkimi sposobami oraz za wszelką cenę.

W zależności od przyjmowanych substancji, stosuje się podział na:

1. Morfinizm – uzależnienie od morfiny
2. Kokainizm – uzależnienie od kokainy
3. Heroinizm – uzależnienie od heroiny
4. Uzależnienie od wziewnych środków odurzających

Istnieje mnogość pojęć i określeń odnoszących się do zdefiniowania narkomanii. Eksperci zgodnie uważają, iż narkomania jest schorzeniem duszy. Ludzie, szczególnie młodzi, nie posiadają świadomości jak niekorzystnie branie narkotyków może wpłynąć na ich zdrowie, zdają się nie przywiązywać wagi do konsekwencji. Ponadto narkotyki są ucieczką od problemów, zarówno wewnętrznych, odnoszących się do sfery emocjonalnej jak i problemów zewnętrznych, spowodowanych procesami dorastania, usamodzielniania się. Z punktu widzenia osób, które zażywają substancje psychoaktywne, używki dają wiele korzyści, jednakże są one ułudne i krótkotrwałe. Narkoman nie zdaje sobie sprawy, że zamiast korzyści, które owe substancje miały przynosić, zaczynają one powodować problemy, pojawiają się zatargi w domu rodzinnym, kłopoty w szkole, izolacja, brak adaptacji, lęki, stany depresyjne, kradzieże, konflikty z prawem i pierwsze stany zatrucia organizmu. O niepowodzeniach społecznych spowodowanych uzależnieniem mówimy w momencie, gdy te problemy są obecne nie tylko w środowisku rodzinnym, ale także lokalnym. Wizerunek narkomana na przestrzeni lat intensywnie się zmieniał. Sięgając do pierwszych widocznych zjawisk narkomanii na szeroką skalę – ruchów hipisowskich, osoba zażywająca narkotyki wyglądała bardzo nieestetycznie, nie zachowywała podstawowych zasad higieny osobistej, w języku potocznym nazywana była „menelem” i kojarzona była najczęściej z mężczyzną w długich włosach, przebywającym pod dworcem PKP. Współczesny konsument narkotyków wygląda jak każdy z nas, nie wyróżnia się niczym szczególnym z tłumu, zwykle jest dobrze ubrany, zadbany, schludny, swoim zachowaniem nie odbiega od norm, wystosowanych przez społeczeństwo. Paradoksalnie, problem zażywania narkotyków

dotyka ludzi, nie będących pod wpływem żadnej społecznej patologii, bardzo często jest to grono inteligencji, np. prawników, lekarzy, ludzi, którzy mają dobrze płatną pracę, pełną rodzinę, niestety stawiają sobie coraz większe wymagania, którym coraz częściej nie mogą sprostać. Sfałszowany wizerunek „chorego na uzależnienie obywatela sprawia, że tak trudno jest zauważyć problem”⁵.

Prawo, a narkotyki.

Aktem prawnym stanowiącym o działaniach, które mają na celu przezwyciężenie narkomanii jest ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r., o przeciwdziałaniu narkomanii. Przeciwdziałanie narkomanii obejmuje kolejno:

- procedury wychowawcze i przeciwdziałające,
- kurację, rewalidację oraz powtórna adaptację osób uzależnionych,
- sprawowanie kontroli nad substancjami, które mogą skutkować nałogiem,
- przewyciężaniem zabronionego obrotu, a także wszystkich procesów obróbki, produkcji i posiadania środków, które mogą skutkować nałogiem,
- sprawowanie kontroli nad uprawą roślin, które posiadają substancje, których używanie może skutkować nałogiem,
- redukcję skutków zdrowotnych spowodowanych korzystaniem z substancji psychoaktywnych.⁶

Ustawa ta przeszła nowelizację dnia 26 października 2000 r., a przepis wszedł w życie 12 grudnia tego samego roku i polegał na uchyleniu str. 48 ust. 4, który stanowił o tym, iż osoba nie podlega karze, jeśli posiada substancje psychoaktywne na własny użytek i stanowią one niewielką ilość⁷.

Ponadto ustawa ta od roku 2005 była niejednokrotnie nowelizowana, a modyfikacje dotyczyły przede wszystkim poszerzenia listy środków odurzających, ostatnia zmiana weszła w życie 1 stycznia 2012 r.

Zmniejszeniem korzystania z substancji psychoaktywnych zajmuje się także Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii. Do jego zadań należy:

- utworzenie planu działania Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii,
- obserwowanie i harmonizowanie wykonywania wyżej wymienionego planu,
- zapoczątkowanie działań organizacyjnych mających na celu redukcowanie korzystania ze środków odurzających,

⁵ <http://tygodnik.onet.pl/kraj/narkoman-wyglada-jak-kazdy-z-nas/5v1ep>, data odczytu: 22.09.2014 r.

⁶ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970750468>, data odczytu: 22.09.2014 r.

⁷ <http://www.narkotyk.co/prawo.htm>, data odczytu: 22.09.2014 r.

- praca w Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii,
- ocenianie programów zajmujących się profilaktyką, kuracją, rewalidacją oraz powtórą adaptacją osób uzależnionych,
- organizacja szkoleń dla przyszłych terapeutów i psychologów ds. uzależnień,
- wspieranie podmiotów, które zajmują się przeciwdziałaniem narkomanii,
- finansowanie zadań odnoszących się do ochrony zdrowia,
- opracowywanie standardów działania odnoszących się do profilaktyki, kuracji, rewalidacji i powtórnej adaptacji osób uzależnionych.

Wyżej wymienione zadania powinny być urzeczywistniane poprzez:

- wprowadzanie do placówek systemu oświaty zajęć, mających na celu zaznajomienie uczniów z problematyką zjawiska narkomanii,
- wprowadzaniem do placówek systemu oświaty zajęć, mających na celu zaznajomienie pracowników i wychowawców z problematyką zjawiska narkomanii,
- utworzenie specjalistycznych placówek, które zajmą się prowadzeniem działań profilaktycznych,
- ukazanie problematyki zjawiska narkomanii i sposobów jej zapobiegania w mediach i innych środkach, zajmujących się powszechną transmisją,
- prowadzenie analiz nad zjawiskiem narkomanii.

Akty prawne odnoszące się do narkotyków jest wiele, ale autor w niniejszej pracy opíše po krótko najistotniejsze dla niego samego, dotyczące: produkcji, przyrządów do produkcji, przemytu substancji przez granicę, wprowadzenia substancji do obrotu, posiadania, uprawy, częstowania, przygotowania do przemytu oraz opíše te artykuły prawne, które są skierowane do właścicieli lokali gastronomiczno-rozrywkowych.

O produkcji stanowi artykuł 40. Osoba, która łamie przepisy, czyli produkuje i poddaje obróbce substancje psychoaktywne, może być skazana maksymalnie na 3 lata pozbawienia wolności. Jeżeli osoba zajmuje się produkcją w celu zarobkowym bądź osobistym również podlega karze, jednakże jest to okres dłuższy niż 3 lata.

O przyrządzaniu narzędzi do produkcji stanowi artykuł 41. Cokolwiek osoba robi z narzędziami, które są przeznaczone do wytworu środków odurzających, osoba ta będzie musiała zapłacić grzywnę bądź jej wolność zostanie ograniczona bądź wolność zostanie jej odebrana na okres do 2 lat.

Jeśli chodzi o przemyt narkotyków za granicę kraju bądź do kraju (artykuł 42), osoba która się tym zajmuje zostanie pozbawiona wolności maksymalnie na okres do 5 lat bądź będzie zmuszona zapłacić grzywnę.

Artykuł 45 stanowi o udzielaniu innej osobie substancji psychoaktywnej. Jeżeli substancji udzielamy osobie dorosłej, bądź nakłaniamy ją do zażycia, nasza wolność może zostać ograniczona do lat 3, natomiast jeżeli substancji udzielamy osobie małoletniej, bądź nakłaniamy ją do zażycia, nasza wolność może zostać ograniczona do lat 5.

Jeżeli osoba jest właścicielem bądź kierownikiem lokalu gastronomicznego, rozrywkowego bądź jakiegokolwiek innej działalności usługowej i ma świadomość, iż na terenie jego lokalu zostało popełnione przestępstwo odnoszące się do zjawiska narkomanii, a tym samym nie powiadamia organów ścigania może zapłacić grzywnę, jej wolność może zostać ograniczona, bądź może zostać jej pozbawiona na okres do dwóch lat, o czym stanowi artykuł 46a.

Artykuł 48 odnosi się do posiadania środków odurzających i mówi o tym, iż jeśli osoba posiada takie substancje, łamie przepisy ustawy i może zostać pozbawiona wolności do lat 3.

Osoba, która zajmuje się hodowlą maku (wyjątkiem jest niskomorfinowy) bądź hodowlą konopi indyjskich (wyjątkiem są włókniste) podlega karze ograniczenia wolności, bądź jego wolność może zostać ograniczona na okres 2 lat, o czym stanowi artykuł 49.

Jeśli osoba świadomie wprowadza narkotyki do obrotu może zapłacić grzywnę i może zostać pozbawiony wolności od 6 miesięcy nawet do 8 lat. Jeżeli osoba wprowadza do obrotu dużą ilość środków odurzających, może zostać pozbawiona wolności do lat 10.

W obydwu przypadkach mówi o tym artykuł 43⁸.

Polska polityka narkotykowa jest najbardziej restrykcyjną polityką w całej Europie. Bardziej restrykcyjne prawo występuje tylko na Białorusi. Posiadanie niewielkiej ilości narkotyków, nawet tych na własny użytek jest uważane i traktowane za przestępstwo, a autor uważa, że powinno być traktowane jako wykroczenie. W takim przypadku szczególnie młodzi ludzie nie szliby do więzienia za posiadanie 0,3 grama marihuany, bądź nie posiadaliby wyroków w zawieszeniu.

Istnieje możliwość powołania się na artykuł 62a Ustawy o Przeciwdziałaniu Narkomanii, który mówi o tym, iż osoba, która posiadała nieznaczną ilość substancji zabronionej i posiadała ją na własny użytek ma prawo żądać od prokuratora umorzenia postępowania i ma prawo powołać się przy tym na niską patogeniczność społeczną swego czynu. Niestety okazuje się, iż stróże prawa przy kontrolach osobistych i zatrzymaniach bardzo często nadużywają swoich praw, a osoby, którym zarzuca się złamanie prawa, są przez nich zastraszane, co powoduje iż większość z nich zgadza się z wnioskiem prokuratora i zostaje im przedstawiony wyrok pozbawienia wolności – 6 miesięcy w zawieszeniu na 2

⁸ Opracowano na podstawie: <http://www.narkotyk.co/prawo.htm>, data odczytu: 22.09.2014 r.

lata, dodatkowo osoby te nie posiadają już czystej kartoteki. Warto także zauważyć, iż wiele zatrzymać w efekcie końcowym okazuje się kompletnie bezcelowymi.

Corocznie z budżetu państwa wydawane jest 80 milionów złotych na egzekwowanie Ustawy o Przeciwdziałaniu Narkomanii. Są to ogromne pieniądze, które można by spożytkować na odpowiednie działania profilaktyczne. Według Marka Balickiego, narkomania powinna być traktowana jako „problem społeczno-zdrowotny, a nie prawno-karny”.

W obiegu istnieje takie sformułowanie jak „nieznaczna ilość środków odurzających”, które jest bardzo krzywdzące. Nie istnieje wszakże tabela wartości granicznych, która umożliwiłaby doprecyzowanie pojęcia. Użytkownik substancji psychoaktywnych posiadający przy sobie przykładowo 0,3 grama konkretnej substancji, przez dwóch prokuratorów może być potraktowany dwojako, pierwszy uzna, iż przestępstwo zostało popełnione, a drugi uzna ten występek za czyn o niskiej szkodliwości społecznej.

Autor jest zdania, iż osoby uzależnione trzeba leczyć, a nie karać, ponieważ w ten sposób nie dajemy im żadnych szans na wydostanie się ze szponów nałogów. Osoby uzależnione należy objąć opieką, a nie restrykcyjnym prawem karnym, które bardzo często jest niewspółmierne do popełnionego czynu. Uzależnienie jest chorobą ciała i duszy, a nie świadomym działaniem tak jak w przypadku innych przestępstw, które posiadają podobny okres pozbawienia wolności, np. rozboje czy kradzieże.

Warto też rozgraniczyć grupy osób na:

- osoby, które posiadają nieznaczną ilość środków odurzających tylko na własny użytek,
- osoby uzależnione,
- osoby działające w zorganizowanej grupie przestępczej, produkujące środki odurzające na dużą skalę, umieszczające środki odurzające w obiegu, sprowadzające takie środki do kraju oraz wywożące je poza jego granice.

Te trzy grupy wymagają zupełnie innego podejścia, a, zdaniem autora, ostatek powinna zasługiwać na najwyższy wymiar kary i niemożność odwołania się od decyzji prokuratora. Dwie wyżej wymienione grupy to najczęściej ludzie młodzi, kompletnie nie mający nic wspólnego ze zorganizowaną grupą przestępczą.

Autor ma nadzieję, iż szkodliwy model polityki narkotykowej zostanie wkrótce zmieniony, a Polska zajmie odpowiednie stanowisko i podejmie mądre decyzje w 2016 r. podczas sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, na którym będzie podejmowany temat polityki narkotykowej.

Przewycięzanie narkomanii – metody i rodzaje terapii.

Leczenie narkomanii jest procesem terapeutycznym mającym na celu resocjalizację osoby uzależnionej oraz zaprzestanie bądź zredukowanie przyjmowania danej substancji psychoaktywnej. Ponadto proces ten ma minimalizować szkody, umożliwić powrót do odpowiedniego funkcjonowania w społeczeństwie tych osób, które w tym obszarze ujawniły dysfunkcję. Bardzo często to terapeuta musi przybliżyć uzależnionemu i jego rodzicom na czym konkretnie polega pomoc i w jaki sposób będzie wykonywana. Krążące w społeczeństwie mity oraz stereotypy wielokrotnie są powodem obaw i niepokoju, zarówno wśród przyszłych pacjentów jak i rodziców, co sprawia, iż wiele osób nie podejmuje leczenia i pogłębia swoje uzależnienie. Niestety uzależniony bardzo często podejmuje leczenie tylko wtedy, kiedy napotka go jakaś traumatyczne przeżycie bądź sytuacja ekstremalna, jednakże wtedy terapia pochłania dużo więcej zaangażowania, kosztów i czasu i nie posiadamy żadnej gwarancji, iż zakończy się zwycięstwem, czyli abstynencją. Mając świadomość tego, jak przebiega leczenie na każdym etapie można je podjąć odpowiednio wcześniej i w miarę szybko zaradzić problemowi.

Leczenie narkomanii składa się z trzech etapów:

- detoksykacja – uzależniona osoba jest wolna od skutków zażywania narkotyków,
- terapia – stanowi zasadniczą formę leczenia, odbywana w szpitalach, placówkach stacjonarnych, placówkach fundacji,
- readaptacja społeczna – prowadzona w warunkach otwartych, ma na celu powrót osoby uzależnionej do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie⁹.

Warto pamiętać, iż tylko dzięki rzetelnej diagnozie istnieje możliwość ustalenia, czy uzależniony musi wyjechać do ośrodka stacjonarnego, czy może istnieje szansa, że wyleczy się w systemie ambulatoryjnym.

Pierwszym miejscem, do którego powinien trafić narkoman jest punkt konsultacyjny ds. uzależnień. W tym punkcie dostępny jest terapeuta dokonujący początkowego rozpoznania problemu, zbierający informacje na temat uzależnienia i stopnia jego zaawansowania. To zwykle terapeuta motywuje do podjęcia decyzji w sprawie podjęcia leczenia.

Drugim miejscem, w którym możemy otrzymać wstępną pomoc jest poradnia ambulatoryjna. Poradnia ta oferuje pomoc medyczną, psychologiczną, psychiatryczną i prawną nie tylko osobom uzależnionym, ale także ich rodzinom. W tym miejscu oprócz terapeutów zatrudnieni są terapeuci-neofici, czyli „oso-

⁹ <http://www.narkotyki.org/leczenie-uzaleznien.html>, data odczytu: 22.09.2014 r.

by, które wyszły z nałogu i pomagają innym w zdrowieniu”¹⁰. Ponadto poradnie tego rodzaju posiadają w ofercie terapie indywidualne i grupowe. W celu kontrolowania abstynencji pacjentów, placówki wyposażone są w testy na obecność narkotyków w moczu. Jeżeli abstynencja nie zostaje zachowana, uzależnionego oddelegowuje się do ośrodka stacjonarnego, w którym opieka i kontrola jest całodobowa. Ośrodki te wymagają jednak okazania wypisu z oddziału detoksykacyjnego, co ma zapobiec psychozom i komplikacjom natury medycznej.

Oferty oddziałów odtruwających do niedawna skierowane były tylko do osób uzależnionych od opiatów, ponieważ uważano, iż skutki oddziaływania tych środków na organizm człowieka są znacznie większe niż zakładano. Obecnie oferty tych oddziałów skierowane są do osób nieużywających także amfetaminy i ecstazy. Narkotyki wpływają negatywnie na pracę komórek organizmu, a głównym zadaniem odtrucia jest powrotne umożliwienie pracy organizmu bez zażywania substancji psychoaktywnej, cały proces musi być przeprowadzony nieszkodliwy i humanitarny. Idealna sytuacja to taka, kiedy pacjent po opuszczeniu oddziału detoksykacyjnego od razu umieszczany jest w ośrodku terapii, podejmującym leczenie krótko bądź długoterminowe.

Leczenie krótkoterminowe wykonują oddziały specjalizujące się w leczeniu uzależnień. Takie oddziały stacjonują przy ośrodkach służby zdrowia, ale także przy szpitalach, także psychiatrycznych i klinikach. Oddziały oferują farmakoterapię, pomoc psychologa oraz całodobową opiekę medyczną. Leczenie krótkoterminowe trwa od 6 do 8 tygodni i opiera się na „teorii psychologicznych mechanizmów uzależnienia”¹¹ oraz na praktyce klinicznej. Osoba kończąca swój pobyt w ośrodku leczenia krótkoterminowego powinna go kontynuować w ośrodku leczenia średnioterminowego.

Leczenie stacjonarne średnioterminowe trwa od 6 do 8 miesięcy, a w jego skład wchodzi różne programy terapii, które są połączone z indywidualnym sposobem traktowania. Ośrodki tego typu są nastawione na rozkwit prywatnych zdolności w celu wytrwania w abstynencji. Niestety w tych ośrodkach edukacja jest drugoplanowa, najważniejsza jest odpowiedzialność, zachowywanie higieny osobistej oraz kondycji fizycznej, czyli czynniki mające wpływ na poprawę naszego zdrowia.

Program terapii, który trwa najdłużej ponieważ od roku aż do dwóch lat to program leczenia długoterminowego, realizowany przez takie placówki jak MONAR, czy KARAN. Uczestnictwo osoby uzależnionej w terapiach ma za zadanie odtworzenie wartości tak jakich przyjaźń, uczciwość, rozumność, porządność. W tym programie jako pierwszym pojawia się możliwość podjęcia

¹⁰ <http://www.narkomania.org.pl/czytelnia/formy-pomocy-osobom-uzalezniwym-od-narkotykow>, data odczytu: 22.09.2014 r.

¹¹ Tamże.

pracy przez narkomana, co daje sposobność realizacji siebie w rozmaitych rolach społecznych: od sprzątacza do prezesa. Każdy pacjent jest objęty okresem próbnym i dopiero po miesiącu pobytu w ośrodku może otrzymać jakieś względy. Ośrodki leczenia długoterminowego charakteryzują się żelaznym regulaminem, którego złamanie skutkuje nałożeniem kary. Ukończenie terapii w wyżej wymienionym miejscu nie jest wyznacznikiem wyjścia z nałogu. Osoba uzależniona zawsze będzie osobą nieuleczalnie chorą i skłoną do powrotu do nałogu, po każdym, nawet najmniejszym, kryzysie. Każdy absolwent po wyjściu z wyżej wymienionego ośrodka powinien mieć stały kontakt z prywatnym psychologiem bądź terapeutą i uczęszczać na spotkania grup wsparcia. Przykładową grupą jest grupa Anonimowych Narkomanów, która istnieje również w Koszalinie, znajduje się przy ulicy Zwycięstwa 168, a spotkania odbywają się w każdą pierwszą niedzielę miesiąca od godziny 15:30 do godziny 17. Spotkania polegają na grupowych mityngach – jedna osoba prowadzi spotkanie, a reszta uczestników dzieli się swoimi przeżyciami i doświadczeniami z resztą. Mityngi są otwarte dla wszystkich osób, niezależnie od jakiej substancji są one uzależnione, nikt nie zwraca uwagi na rasę, płeć, religię czy narodowość.

Leczenie narkomanii pozwala osobie uzależnionej na wypracowanie w sobie umiejętności radzenia sobie w każdej sytuacji bez korzystania ze środków odurzających, wpływa na znaczną poprawę jakości życia. Ze względu na różnorodność substancji psychoaktywnych i szeroki zakres ich oddziaływania na zdrowie psychiczne i fizyczne człowieka nie można powiedzieć o narkomanii, iż jest zjawiskiem jednorodnym. Niestety, na czarnym rynku pojawiają się co raz to nowe odmiany narkotyków, co skutkuje tym, iż specjaliści muszą być ciągle na bieżąco, by w porę umiejętnie zareagować.

Analiza zjawiska na podstawie badań własnych.

Niniejsza twórczość jest próbą zbadania zjawiska palenia marihuany, w oparciu o jego rozmiary i powódki, świadomości palących oraz kierujących nimi motywów, a także wpływu palenia na zdrowie psychiczne i fizyczne człowieka. Materiał badawczy został zebrany na terenie województwa zachodniopomorskiego w mieście Koszalin. Narzędziem badawczym była anonimowa ankieta, a badania miały charakter badan ilościowych. Głównym celem badań była diagnoza aktualnej sytuacji palenia marihuany wśród studentów od 19 do 30 roku życia. Sformułowano następujące pytania: Dlaczego młodzi ludzie palą? Jak marihuana wpływa na ich samopoczucie? Jak marihuana wpływa na ich zdrowie? Autorka przeanalizuje zebrany materiał, by móc rzetelnie odpowiedzieć na te pytania.

Do badań wykorzystano kwestionariusz ankiety dotyczący palenia marihuany przez młodych ludzi własnego autorstwa. Składa się on z 12 pytań dotyczą-

cych etapów procesu palenia, obejmującego reakcje psychiczne oraz konsekwencje zdrowotne z nich wynikające. Każdą z osób przed wypełnieniem ankiety proszono w instrukcji o zaznaczenie jednej wybranej odpowiedzi zaś w pytaniu półotwartym proszono o wyrażenie własnej opinii. Grupę badanych N=50, 21 mężczyzn (42%), 29 kobiet (58%) stanowiły osoby w wieku 19-30 lat. Zasadniczym założeniem badania było dobranie osób które palą marihuanę i zbadanie wpływu marihuany na zdrowie psychiczne i fizyczne człowieka.

1. Od którego roku życia pali Pan/Pani marihuanę?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. 15 osób (30%) odpowiedziało, iż zaczęło palić w przedziale wiekowym 15-17 lat, z czego 27% (4) odpowiedzi to odpowiedzi kobiet, a 73% (11) to odpowiedzi mężczyzn. Za odpowiedzią 18-20 lat opowiedziało się 30 osób (60%), z czego 67% (20) to kobiety, a 33% (10) to mężczyźni. W przedziale wiekowym 21-23 lata odpowiedziało 10% (5) ankietowanych i byli to mężczyźni. Żaden z ankietowanych nie zaznaczył odpowiedzi 24 lata i więcej.

2. Czy po zapaleniu marihuany miała/a Pan/Pani kiedyś stany lękowe/myśli depresyjne?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. PO wypaleniu marihuany tylko 3 osoby (6%) i to tylko mężczyźni miały stany lękowe bądź myśli depresyjne, takie stany kilka razy w życiu miało 5 osób (10%), dwóch (40%) mężczyzn i trzy (60%) kobiety. Takich odczuć nigdy nie posiadały 42 osoby (84%), z czego 16 osób (39%) to mężczyźni, a 26 osoby (61%) to kobiety.

3. Jak marihuana wpływa ma Pana/Pani organizm?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. 20% (10) ankietowanych odpowiedziało, iż palenie marihuany wspomogło ich apetyt, z czego 30% ankietowanych (3) to mężczyźni, a 70% (7) to kobiety. Marihuana zadziałała przeciwbólowo na 40% (20) ankietowanych, 40% (8) mężczyzn i 60% (12) kobiet. Zadziałała przeciwwymiotnie na 10% (5) przebadanych i były to same kobiety. Odpowiedź „inne” zaznaczyło 30% (15) ankietowanych, 67% (10) mężczyzn i 33% (5) kobiet, każda z tych osób dopisała, iż zaznaczyłaby wszystkie możliwe odpowiedzi w tym pytaniu.

4. Czy zaniedbuje Pan/Pani swoje źródła zainteresowań/hobby ze względu na palenie marihuany?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. 4% (2) odpowiedziało, iż zawsze zanie-

dbuje swoje hobby z powodu palenia marihuany i byli to sami mężczyźni. Swoje źródła zainteresowań często zaniedbuje 20% (10) ankietowanych – 40% (4) to kobiety i 60% (6) to mężczyźni. Rzadko zaniedbywania dopuszcza się 32% (16) badanych, z czego 8% (14) to kobiety, a 13% (2) to mężczyźni. Swojego hobby nigdy nie zaniedbuje 44% (22) osób – 50% (11) kobiet i tyle samo mężczyzn.

5. Jak często pali Pan/Pani marihuanę?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. Raz w tygodniu marihuanę pali 4% (2) ankietowanych i są to kobiety. Kilka razy w tygodniu pali 6% (3) osób i są to również kobiety. Raz w miesiącu pali 10% (5) badanych i są to także kobiety. Kilka razy w miesiącu marihuanę pali 20% (10) osób i są to też kobiety. Okazyjni palacze to 20% (10) – 50% (5) kobiet i tyle samo mężczyzn. Osoby, które palą codziennie to 40% (20), 80% (16) mężczyzn i 20% (4) kobiety.

6. Czy po długotrwałym paleniu zauważył/a Pan/Pani u siebie syndrom amotywacyjny?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. 20% (10) zauważyło u siebie syndrom amotywacyjny, z czego 60% (6) to mężczyźni, a 40% (4) to kobiety. 80% (40) nie zauważyło u siebie takie zjawiska – 37% (15) mężczyzn i 63% (25) kobiet.

7. Czy po kilkudniowym odstawieniu marihuany miał/a Pan/Pani problemy ze snem?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. 60% (30) osób odpowiedziało, iż po kilkudniowym odstawieniu marihuany miało problem ze snem – 50% (15) mężczyzn i tyle samo kobiet, natomiast 40% (20) nie zauważyło u siebie tego problemu, z czego 30% (6) to mężczyźni, a 70% (14) to kobiety.

8. Czy uważa Pan/Pani, że zapalenie marihuany jest pierwszym krokiem do wzięcia narkotyków twardych?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. 4% (2) badanych uważa, iż palenie marihuany jest pierwszym krokiem do wzięcia narkotyków twardych i są to kobiety, natomiast 96% (48) uważa, iż nie jest to czynnik przeważający, z czego 56% (27) to kobiety, a 44% (21) to mężczyźni.

9. Dlaczego pali Pan/Pani marihuanę?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. Dla 36% (18) ankietowanych powodem do palenia marihuany jest fakt, iż to ich relaksuje, odpowiedziało tak

55% (10) kobiet i 45% (8) mężczyzn. 58% (29) osób pali dlatego, że palą także ich znajomi – 65% (19) kobiet i 35% (10) mężczyzn. Uzależnionych jest 6% (3) badanych i są to sami mężczyźni.

10. Jak palenie marihuany wpływa na Pana/Pani samopoczucie?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. Pytanie miało na celu ukazanie wpływu zapalenia marihuany na samopoczucie człowieka. 70% (35) odpowiedziało, iż palenie ich odpręża – 68% (24) kobiet i 32% (11) mężczyzn. 30% (15) badanych odpowiedziało, iż palenie ich rozwesela, z czego 33% (5) to kobiety, a 67% (10) to mężczyźni. Żaden z ankietowanych nie czuje się po marihuanie nieszczęśliwy.

11. Czy po zapaleniu marihuany zdarzyło się Panu/Pani stracić przytomność?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. 94% (47) osób nie straciły przytomności po zapaleniu marihuany, z czego 62% (29) to kobiety, a 38% (18) to mężczyźni. Utracenie świadomości przytrafiło się 6% (3) ankietowanych i byli to mężczyźni.

12. Czy uważa Pan/Pani, że prowadzenie samochodu po zapaleniu marihuany jest niebezpieczne?

Na pytanie odpowiedziało 50 ankietowanych. 58% (29) to kobiety, a 42% (21) to mężczyźni. 20% (10) ankietowanych uważa, iż prowadzenie samochodu po zapaleniu marihuany jest niebezpieczne, z czego 80% (8) to kobiety, a 20% (2) to mężczyźni, natomiast 80% (40) osób nie uważa, iż palenie marihuany wpływa na kontrolę pojazdu – 53% (21) to kobiety, a 47% (19) to mężczyźni.

Wnioski z badań:

Kobiety zaczynają palić marihuanę znacznie później niż mężczyźni. 67% kobiet swój pierwszy kontakt z tworem z konopi indyjskiej miało między 18 a 20 rokiem życia, natomiast aż 73% mężczyzn miało go między 15 a 17 rokiem życia. Mężczyźni po wypaleniu marihuany są bardziej podatni na stany lękowe, bądź myśli depresyjne – stanowią oni 60%, natomiast aż 40% kobiet przyznało, iż nigdy nie czuło negatywnego wpływu palenia marihuany na ich kondycję psychiczną. Duży odsetek kobiet, bo aż 60% uważa, iż palenie marihuany działa przeciwbólowo, tymczasem większość mężczyzn (67%) zaznaczało w tym pytaniu wszystkie trzy opcje, mówiące o tym, iż marihuana działa przeciwbólowo, przeciwwymiotnie i wspomaga apetyt. 60% mężczyzn zaniedbuje swoje przyjemności przez palenie marihuany, natomiast kobiety robią to

bardzo rzadko (87%). Kobiety palą marihuanę o wiele rzadziej niż mężczyźni. Aż 80% mężczyzn odpowiedziało, iż pali marihuanę codziennie, natomiast kobiety częściej zaznaczały odpowiedzi takie jak: palę okazjonalnie, raz na miesiąc, raz w tygodniu. Mężczyźni po paleniu marihuany zauważają u siebie syndrom amotywacyjny, za tą odpowiedzią opowiedziało się aż 60%, z kolei kobiety (63%) nie wykazują apatii. Po kilkudniowym odstawieniu marihuany problem ze snem miało aż 50% mężczyzn, jednakże aż 70% kobiet nie stwierdziło u siebie bezsenności. Zarówno kobiety (56%) jak i mężczyźni (44%) prawie jednogłośnie stwierdzili iż spróbowanie marihuany nie jest pierwszym krokiem do wzięcia narkotyków twardych. Palenie marihuany relaksuje aż 55% kobiet i 45% mężczyzn. Tylko 6% mężczyzn przyznało, iż są uzależnieni. Marihuana działa odprężająco zarówno na kobiety (68%) jak i na mężczyzn (67%). Żadna z osób ankietowanych nie stwierdziła, iż po zapaleniu są nieszczęśliwi. Wszystkie kobiety odpowiedziały, iż po paleniu nigdy nie straciły przytomności, zdarzyło się to jednak tylko 6% mężczyzn. 47% mężczyzn odpowiedziało, iż prowadzenie samochodu po zapaleniu marihuany nie jest niebezpieczne, ten fakt przeszkadza bardziej kobietom, ponieważ aż 80%.

Mimo faktu, iż posiadanie marihuany jest w Polsce nielegalne, sięga po nią coraz więcej młodych ludzi. Osoby palące ten narkotyk nie traktują równorzędnie wszystkich dostępnych na legalnym i nielegalnym rynku substancji – „korzystają” tylko z tej organicznej wersji, czyli tworzy natury – wysuszonych kwiatostanów żeńskich roślin konopi indyjskiej.

Skupiając uwagę na wynikach badań i analizując na ich podstawie społeczną sytuację osoby palącej marihuanę, dojdziemy do wniosku, iż osoby te prowadzą „normalną” egzystencję. Ponadto nie skarżą się na żadne dolegliwości związane z wypalaniem konopi, nie narzekają na społeczne wykluczenie z tego powodu oraz utwierdzają w przekonaniu, że marihuana wpłynęła pozytywnie na ich kondycję psychiczną. Grupę uskarżającą się na którykolwiek z czynników stanowią osoby, które, jednorazowo bądź systematycznie, przedawkowują i dostarczają zbyt dużą ilość tetrahydrokanabinoli do organizmu.

Warto więc zastanowić się, czy nie należy zacząć kształtować odpowiednio polityki społecznej, gospodarczej, oświatowo – wychowawczej i zdrowotnej, aby zrobić wszystko, by marihuana została w Polsce zalegalizowana. Taką inicjatywę podjęły Wolne Konopie, które utworzyły Społeczny Klub Konopny, a ich celem jest m.in. „rezygnacja z konsumpcji marihuany pochodzącej z nielegalnych źródeł” kosztem „konsumpcji marihuany uzyskanej z własnej uprawy” i „marginalizacja nielegalnego obrotu tą substancją”¹².

¹²<http://www.konopialeczy.pl/green-house-cannabis-house-cannabis-social-club-czyli-tolerowana-marihuana-w-polsce>, data odczytu: 22.09.2014 r.

Zakończenie.

Zjawisko narkomanii jest procesem, ponieważ posiada wszystkie jego cechy: postępuje, ewoluje i jest dynamiczne. W Polsce pojawiło się przed latami sześćdziesiątymi ubiegłego wieku, a okres największego rozkwitu przypadł na lata siedemdziesiąte, kiedy powstała subkultura hipisowska. Od tego czasu na czarnym rynku pojawiają się ciągle to nowe odmiany substancji psychoaktywnych. Im więcej jest ich w obiegu, tym więcej osób z nich korzysta, co skutkuje coraz większą liczbą osób uzależnionych. Środki odurzające dzielą się na kilka grup: środki uspokajające, środki pobudzające, środki halucynogenne i środki wziewne, ponadto narkotyki możemy sklasyfikować pod względem ich pochodzenia na: substancje naturalne, substancje syntetyczne i substancje półsyntetyczne. Każdy narkotyk przyjmuje się w innym celu, ponieważ każdy charakteryzuje się innym działaniem. Ustawą, która reguluje kwestię eliminowania zakazanej produkcji i dystrybucji środków odurzających jest Ustawa o Przeciwdziałaniu Narkomanii z dnia 24 kwietnia 1977 r. Zawiera ona normy prawne dotyczące odpowiedzialności karnej za produkcję i rozprzestrzenianie narkotyków oraz wykaz substancji psychoaktywnych.

Uzależnienie od narkotyków jest chorobą ciała i duszy i ciężko jest jednoznacznie stwierdzić, czy najpierw człowiek uzależnia się psychicznie, czy fizycznie, warto jednak pamiętać, iż jedno i drugie uzależnienie jest bardzo groźne i wywołuje często nieodwracalne skutki. Powody zażywania narkotyków są różnorodne. Osoba, która będzie chciała poprawić swoje samopoczucie i w pełni się zrelaksować, wybierze skрэta z marihuany, natomiast osoba, która idzie do dyskoteki wybierze amfetaminę, by pobudzić cały organizm i zmniejszyć jego wrażliwość na zmęczenie. Najczęstszym powodem sięgania po narkotyki jest jednak nieumiejętność radzenia sobie ze stresowymi sytuacjami oraz życiowymi problemami, a także duża presja grupy rówieśniczej, szczególnie jeśli osoba jest młoda i podatna na opinię innych ludzi. Narkotyki są substancjami, które silnie oddziałują na organizm i psychikę człowieka. Ich skutków nigdy nie da się jednoznacznie przewidzieć, tym bardziej iż przez długi czas zostają one kompletnie niezauważone. Pierwsze objawy, oprócz tych łagodnych, takich jak katar, zapalenie spojówek, kaszel są widoczne po miesiącu brania, natomiast takie objawy, jak zaburzenie pracy wątroby czy nerek mogą być widoczne dopiero po roku używania środków odurzających. Przezwyciężenie narkomanii jest niezwykle trudne i składa się z trzech etapów – detoksykacji, terapii oraz readaptacji społecznej. Narkoman będący w niezaawansowanej fazie uzależnienia może podjąć leczenie w ośrodku ambulatoryjnym, jeżeli jednak jest na to za późno, bądź otrzymana tam pomoc jest niewystarczająca, kierowany jest na leczenie w ośrodkach stacjonarnych i tu także musi przejść przez trzy etapy leczenia. Pierwszy etap leczenia jest krótkoterminowy i trwa od 6 do

8 tygodni. Drugi etap odbywa się w stacjonarnym ośrodku średnioterminowym i trwa od 6 do 8 miesięcy. Ostatni etap ma miejsce w stacjonarnym ośrodku długoterminowym i trwa od roku do 2 lat. Nie istnieje jednak żadna gwarancja, iż osoba uzależniona uczestnicząca we wszystkich etapach wydobędzie się z uzależnienia. Powinna ona być pod stałą opieką psychologa, bądź terapeuty, gdyż uzależnienie jest chorobą nieuleczalną.

Bibliografia:

Źródła

Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 roku o przeciwdziałaniu narkomanii.

Literatura

Markiewicz A., Środki odurzające, a młodzież, Wydawnictwo Towarzystwo Zapobiegania Narkomanii w Warszawie, Warszawa 1997.

Netografia

http://www.okiem.pl/cnota/narkotyki_zjawisko.htm

<http://pl.wikipedia.org/wiki/Narkomania>,

<http://tygodnik.onet.pl/kraj/narkoman-wyglada-jak-kazdy-z-nas/5v1ep>,

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970750468>

<http://www.narkotyk.co/prawo.htm>

<http://www.narkomania.org.pl/czytelnia/formy-pomocy-osobom-uzaleznionym-od-narkotykow>

KORUPCJA POLITYCZNA W POLSCE I NA UKRAINIE – PRÓBA ANALIZY NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH



Zastanowić się należy, czy próba analizy/porównania korupcji politycznej w Polsce i na Ukrainie jest sensowna. Czy istnieją podobieństwa, które uzasadniają podjęcie podobnego projektu naukowego. Przede wszystkim oba kraje znalazły się w strefie wpływów Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, o ile Polska utrzymała pewien stopień niezależności, to Ukraina poddana została silnym wpływom polityczno-społeczno-gospodarczym ze strony Rosji. Po upadku ZSRR oba kraje stanęły przed szansą odbudowy swojej niepodległości, przeprowadzenia reform, które by je zmodernizowały. Zarówno Ukraina, jak Polska postrzegana była i jest przez Kreml jako strefa wpływów. O ile Polska zdecydowała się na integrację ze strukturami Europy Zachodniej, Ukraina (z różnych względów) postanowiła iść „własną“ drogą. Jednak oba kraje stanęły przed trudną próbą przejścia z systemu socjalistycznego w gospodarce do rozwiązań wolnorynkowych. Niewątpliwie poważnym problemem, który charakteryzuje oba podmioty była korupcja, która rozrosła się w związku z przemianami gospodarczymi. Tematem niniejszego artykułu jest próba analizy, jaką rolę w obu państwach odgrywa korupcja polityczna.

Kluczową kwestią jest zdefiniowanie tego pojęcia, wydaje się, że w sposób pełny określa je organizacja Transparency International. Należy przez nią rozumieć nadużycie władzy, jaką sprawuje polityk, takowe nadużycie może mieć trojaki powód, po pierwsze – skorumpowany działacz uzyskuje bezpośrednią, prywatną korzyść, po drugie – zwiększyć może zakres swojej władzy, po trzecie – powiększyć materialny stan posiadania. Podkreślić należy, że pisząc o korupcji politycznej nie można jej odnieść jedynie do przyjmowania środków finansowych. Oznacza ona również handel wpływami, jakimi dysponuje polityk czy też kiedy w sposób pozamerytoryczny sprzyja on określone podmiotowi lub osobie, starającymi się uzyskać wymierne zyski. Ważnym elementem, który trzeba w tym kontekście podnieść jest to, iż

o korupcji politycznej możemy nie tylko mówić w przypadku np. urzędników państwowych, którzy swoje funkcje pełnią z tzw. klucza partyjnego, ale również wtedy, gdy odnosi się ona do tych działaczy politycznych, którzy nie piastują żadnych oficjalnych funkcji¹.

Tutaj też pojawia się problem związany z rozumieniem korupcji politycznej w prawie polskim, otóż nie znajdziemy w nim samodzielnej definicji korupcji politycznej. Natomiast określenia działań korupcyjnych znaleźć można w Ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, czy w Kodeksie karnym (w tym ostatnim istnieje pojęcie łapownictwa biernego, czynnego, płatna protekcja, zarówno bierna i czynna, nadużycie funkcji publicznej²).

W rozdziale XXXI Kodeksu Karnego zatytułowanym Przepięstwa przeciwko wyborom i referendum w art. 248-251 możemy znaleźć następujące zapisy „kto przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania podlega karze pozbawienia wolności” – art. 250 brzmi, „kto w związku z wyborami do Sejmu, Senatu, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, wyboru do Samorządu Terytorialnego lub referendum (...) używa podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy wyborczej (...) podlega karze pozbawienia wolności³.

Wspomnieć również należy między innymi o takich dokumentach jak Ustawa o Wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ordynacja Wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Ordynacja Wyborcza do Parlamentu Europejskiego, czy Ordynacja Wyborcza do Rad Gminy, Rad i Sejmików Wojewódzkich, Powiatów, Ustawy o Bezpośrednim Wyborze Wójta, Burmistrza i Prezydenta Miasta, czy Ustawy o Partiach Politycznych. W powyższych możemy znaleźć rozwiązania, zapisy, które mają zminimalizować zagrożenia, które mogą wynikać z korupcji politycznej⁴.

Zauważyć należy, iż polscy politycy zdają sobie sprawę z zagrożenia, jakie niesie ze sobą korupcja polityczna, tak należy rozumieć np. Uchwałę Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 marca 2007 r. 2007 r. w sprawie korupcji politycznej. Stwierdza się w niej, że korupcja polityczna to wykorzystywanie własnej lub grupowej pozycji politycznej do uzyskania korzyści majątkowej, osobistej lub grupowej. Działania takowe są sprzeczne z prawem i etyką. W dokumencie tym zwrócono się również do CBA, aby zintensyfikowała swoje

¹Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Raport o kierunkach rozwoju korupcji urzędniczej i politycznej* (opracował Lucjan Belza), Warszawa 2009, s. 9-10.

²J. Uliasz, *Prawne aspekty zwalczania korupcji politycznej*, „Przegląd Prawa Kionstytucyjnego”, 2011 r., nr 1, s. 145-146.

³Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks Karny, „Dziennik Ustaw”, 1997 r., nr 88, poz. 553.

⁴J. Uliasz, *Prawne aspekty zwalczania korupcji politycznej*, s. 145-146.

działania na tym gruncie⁵.

Inaczej należy patrzeć na korupcję polityczną w krajach, w których system demokratyczny funkcjonuje poprawnie i w państwach, które dopiero budują swoją demokratyczną tożsamość. Ważnym aspektem, który utrudnia omawiane wyżej negatywne zachowania jest fakt, iż władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska nawzajem się kontrolują. Wiąże się to z zachowaniem silnej pozycji powyższych władz, gdyż osłabienie jednej z nich, kosztem innej, prowadzić może do zachowań korupcyjnych⁶.

Zauważyć trzeba, że sytuacja na Ukrainie w dziedzinie samego pojęcia korupcji jest skomplikowana, odnosi się to szczególnie do niejasnego prawodawstwa, które w sposób przejrzysty powinno traktować tę patologię. W poszczególnych zapisach dostrzec możemy, iż korupcję postrzega się w sposób przede wszystkim etyczny, poznawczy, tymczasem ustawodawstwo zachodnie jednoznacznie definiuje to pojęcie. Często trudno (na Ukrainie) można znaleźć związek między naruszeniem o charakterze korupcyjnym a karą, jak powinna za nie obowiązywać. Walczyć z procesami korupcyjnymi na Ukrainie powinny Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Prokuratura, Służba Bezpieczeństwa Ukrainy, Siły Zbrojne Ukrainy oraz inne agendy. Pojawiają się jednak problemy z koordynacją działań w zwalczaniu tej patologii⁷.

Korupcja polityczna jest postrzegana przez ukraińskie elity intelektualne jako poważny problem polityczny. Chcąc z nią skutecznie walczyć należy na nowo sformułować w prawie ukraińskim to pojęcie. Wiąże się z tym stworzenie wielu regulacji w aktach prawnych. Koniecznie powinno się skorzystać z doświadczeń państw Zachodu w dziedzinie zarówno ustawodawstwa, jak i zwalczania tej patologii. Ważnym elementem jest przekazanie społeczeństwu informacji np. o źródłach finansowania kampanii wyborczych. Dzięki informacji dotyczącej tego zjawiska powinno się „ośmielić” członków partii politycznych, aby wpłynęli na swoich przywódców, a tym samym zintensyfikowali swoją walkę z korupcją polityczną⁸.

W kontekście powyższych rozważań wspomnieć należy o stronie praktycznej, ekipa, na czele której stał Wiktor Janukowycz doprowadziła do likwidacji Biura Polityki Antykorupcyjnej, owszem, działał Państwowy Urząd

⁵Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie korupcji politycznej, „Monitor Polski”, 2007 r., nr 19, poz. 228.

⁶T. G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencia 2000, s. 17.

⁷Admin. Корупція в Україні стан корупції та антикорупційна політика держави, źródło: <http://political-outlook.com/2012/03/корупція-в-україні-стан-корупції-та-ан>, data odczytu: 03.05. 2014 r.

⁸Ємельянов В.М., Степанюк Д.А., *ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ*, źródło: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2008/93-80-17.pdf>, data odczytu: 23.09. 2014 r.

Antykorupcyjny, jednak jego umocowanie i kompetencje w systemie prawnym było bardzo słabe, przede wszystkim miał jedynie charakter doradczy. Inną sprawą jest to, iż gremium to zbiera się bardzo rzadko. Owszem, powstał projekt nowej ustawy antykorupcyjnej, jednak niektóre zapisy wydają się kuriozalne, dość wspomnieć, że nie przewidziano, iż osoba prawna będzie odpowiadać karnie za łapówkarstwo, w przypadku udowodnienia przyjęcia łapówki do 5,5 tys. dolarów groziła kara administracyjna w wysokości 200 dolarów, nie przewidziano wymogu usunięcia takiego łapówkarza z jego stanowiska pracy⁹.

Pewna próba walki z korupcją polityczną na Ukrainie wiązała się z aspiracjami części Ukraińców do znalezienia się w ramach Unii Europejskiej. Wśród wielu zmian, przed jakimi stanęła Ukraina była również kwestia walki z tą patologią. Prawo antykorupcyjne, które postanowiono wdrażać na Ukrainie w 2013 r. i 2014 r. zawierało kilka ważnych zapisów. Postanowiono w sposób jaśniejszy określić panujące przepisy, które mają pomóc w walce z tym zjawiskiem. Przewidziano, że odpowiedzialność karną za zachowania korupcyjne ponosić będą także przedsiębiorstwa publiczne. Urzędnicy, którym udowodniono powyższe przestępstwo znaleźć się mieli w krajowym rejestrze przestępców korupcyjnych. W kontekście odpowiedzialności karnej przedsiębiorstw konsekwencje ponieść mają te, których przedstawiciele „oferują lub wręczają nieuprawnione korzyści kontrolerom, notariuszom, egzaminatorom, ekspertom, sędziom izb gospodarczych lub innym osobom sprawującym funkcje publiczne (...) oferują lub wręczają bezpośrednio lub za pośrednictwem osób trzecich nieuprawnione korzyści funkcjonariuszowi publicznemu (...) oferują lub wręczają nieuprawnione korzyści osobie, która obiecuje lub godzi się wyrzeczyć wpływ na decyzje osoby upoważnionej do wykonywania funkcji publicznych (...) proponują wyrzeczyć wpływ na osobę upoważnioną do pełnienia funkcji publicznych w zamian za nieuprawnione korzyści”¹⁰.

Przepadek mienia osób w zamieszanych w przestępstwa korupcyjne znalazły się w Ustawie o nowelizacji kodeksu karnego i kodeksu postępowania Ukrainy. W tym kontekście wymienia się następujące przestępstwa po pierwsze - za nadużycie władzy przez funkcjonariusza publicznego, po drugie - jeśli przyjmie on korzyść, która mu nie jest należna, w zamian za którą podejmie czy to właściwe działania, czy też zaniecha tychże, po trzecie - określony

⁹ M. Krasuski, K1 czyli „mała” i wielka korupcja na Ukrainie, źródło: http://www.forum-ekonomiczne.pl/article/k2-czyli-%E2%80%9Emala%E2%80%9Di-wielka-korupcja-na-ukrainie/#.VCq3mmd_szU, data odczytu: 03.08. 2014 r.

¹⁰ Nowe prawo antykorupcyjne na Ukrainie, źródło: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/3298,Nowe-prawo-antykorupcyjne-na-Ukrainie.html?search=2362858>, data odczytu: 23.09. 2014 r.

funkcjonariusz publiczny wzbogacił się w sposób nielegalny, po czwarte - utracić mienie może osoba dążąca do skorumpowania funkcjonariusza publicznego, po piąte - ta, która przyjmuje korzyści obiecując wywarcie wpływu na osobę, która pełni funkcję publiczną. Wspomniano już, że uznano za konieczne ujawnianie danych przestępców korupcyjnych, w tym kontekście należy wymienić - Jednolity Rejestr Krajowy, a także strony internetowe Ministerstwa Sprawiedliwości. Przewidziano, że ujawnieniu podlegałyby, oprócz danych osobowych, również miejsce pracy, charakter przestępstwa i karę, jaką za nie poniesiono¹¹.

Podkreślić należy, że walką z korupcją, nie tylko tą polityczną, została na Ukrainie zahamowana w wyniku wydarzeń, jakie miały miejsce na Majdanie w Kijowie i związaną z tym ucieczką legalnego prezydenta Wiktora Janukowycza. Przede wszystkim Rada Najwyższa nie zdecydowała się przegłosować właściwych ustaw, które miałyby zintensyfikować i uporządkować walkę z tą patologią. Nie uznano za ważne powołania do życia specjalnej służby, która zajmowałaby się zwalczaniem zachowań i przestępstw korupcyjnych (planowana struktura przypominałaby polskie CBA). Biorąc pod uwagę stan na koniec sierpnia 2014, ściganie korupcji znajduje się w gestii milicji. Nie ma odpowiednich przepisów, które dotyczyłyby ewentualnego konfliktu interesów osób, które aspirują do zasiadania w urzędach państwowych. Zasoby materialne polityków ukraińskich nie są podawane opinii publicznej. Zauważyć należy, że program walki z korupcją miał być zawarty w oddzielnej ustawie, również ta nie została przez władzę ustawodawczą Ukrainy przyjęta. Swoistego rodzaju symbolem był fakt, iż z funkcji Przewodniczącej Narodowej Rady do Walki z Korupcją zrezygnowała znana ukraińska dziennikarka Tatiana Czornowół. W przeszłości autorka wielu tekstów dotyczących patologii na styku władzy i polityki. Stwierdziła, że wśród elit ukraińskich nie ma woli politycznej, aby walczyć z korupcją, jej działania nie mogą zatem przynieść sensownych rezultatów¹².

Analizując korupcję na Ukrainie, można mówić o jej dwóch gałęziach, K1 - urzędniczo-administracyjna i K2 - wielka, którą można znaleźć na styku gospodarki i polityki. Patologie związane z korupcją polityczną zauważyć można na płaszczyźnie K1 i K2. Na Ukrainie, analizując korupcję urzędniczo-administracyjną panował (dane za 2011 r.) swoistego rodzaju cennik łapówkarski, jako przykład można podać nieformalną cenę za stanowisko rejonowego naczelnika milicji, wynosiła ona od 50 tys. dolarów do 200 tys.,

¹¹Tamże.

¹²M. Wilgocki, *Ukraina przegrywa z korupcją. Tatiana Czornowół rezygnuje ze stanowiska*, źródło:

http://wyborcza.pl/1,75477,16500841,Ukraina_przegrywa_z_korupcja__Tatiana_Czornowol_rezygnuje.html, data odczytu: 08.09.2014 r.

za złagodzenie wyroku o rok pobierało się opłatę od 1000 dolarów wzwyż. Chcąc sprawować funkcję prezesa sądu także należy właściwym osobom wręczyć określone korzyści majątkowe (w tym przypadku nie ma jasnego, powszechnie znanego cennika). Trudno zatem wymagać, aby tak zorganizowany system sprawiedliwości był w stanie walczyć z korupcją polityczną K2. Ta ostanta zaś pojawiła się przy prywatyzacji majątku w państwie ukraińskim. Odnosi się ona do sektora energetycznego, w rzeczywistości to właśnie ona jest matką ogromnych majątków, których dorobili się ukraińscy oligarchowie¹³.

Wydaje się że w kontekście powyższych rozważań należy przytoczyć słowa Jewhienija Jechnurowa, w przeszłości piastującego stanowisko premiera Ukrainy, stwierdził on „teraz na Ukrainie działa milcząca społeczna zmowa: doły godzą się z tym, żeby góra żyła poza prawem, a możnowładcy wspaniałomyślnie pozwalają dołom na drobne wykroczenia w zamian za posłuszeństwo. Tak tworzy się krąg, który przekształca państwo prawa w królestwo krzywych zwierciadeł”¹⁴.

Podkreślić przy tym należy, iż celem Autora, piszącego powyższe i poniższe kwestie było „wyciągnięcie” pewnych mechanizmów, korupcja pojedynczych polityków, urzędników niestety występowała, występuje i występować będzie w życiu społeczno-polityczno-gospodarczym.

Istnieje kilka płaszczyzn, na których można porównać praktyczny wymiar korupcji politycznej na Ukrainie i Polsce. Pierwszym z nich może być samorząd.

W państwie rządonym przez W. Janukowycza dała się zauważyć głęboka niechęć do przeprowadzania reform decentralizujących Ukrainę. Owszem, w sferze werbalnej podkreślało się potrzebę przekazania większych pieniędzy i uprawnień na szczeble lokalne, odpowiednie deklaracje znaleźć możemy w dokumentach o charakterze strategicznym. Jednak realia wyglądały zupełnie inaczej. Ekipa W. Janukowycza nie zaakceptowała reform, które powstały w okresie, zanim przejęła władzę. Wyjaśnienie tego stanu rzeczy wydaje się proste, przekazanie pieniędzy, uprawnień władzy lokalnej może wpłynąć na jej usamodzielnienie, elita sprawująca rządy mogła stracić polityczną kontrolę nad dużymi połaciami państwa ukraińskiego. Dotychczas sytuacja wyglądała w ten sposób, że różnego rodzaju subsydia, pomoc była rozdzielona przez władze w Kijowie, korzystały na tym regiony, które popierały partię rządzącą, wydaje się, że był to przejaw klasycznej korupcji politycznej. W tym kontekście można zauważyć, że w 2010-2011 r. obwód doniecki, ługański oraz kijowski otrzymały połowę subsydiów z budżetu centralnego¹⁵.

¹³M. Krasuski, op. cit., data odczytu: 08.09.2014 r.

¹⁴Tamże.

¹⁵T. Iwański, P. Żochowski, *Fikcja decentralizacji. Brak reformy administracyjno-samorządowej*

Przykładem korupcji politycznej, biorąc pod uwagę wątek III Rzeczypospolitej, była sprawa z 2011 r., kiedy jeden z polityków Polskiego Stronnictwa Ludowego wystosował pismo do kierowników urzędów Podkarpacia, którzy swoje funkcje pełnili dzięki temu, że byli rekomendowani przez tę partię. „Przypominano” im, że powinni wpłacić na fundusz partyjny określoną sumę za poparcie, jakiego im udzielono. Jest to pokłosie decyzji Rady Naczelnej PSL z 25 lipca 2003 r., w której napisano, że 3 % ze swoich pensji powinny oddawać PSL-owi osoby dzierżące z jego nadania urzędy posła, ministra (co nie wydaje się dziwne). Jednak zobowiązano również tych, którzy pracują w organach samorządowych, co ważne, dotyczyło to nie tylko członków PSL-u, ale również tych, którzy byli bezpartyjni, ale uzyskali właściwą rekomendację. Przy czym nie zapłacenie może skutkować utratą pracy w urzędzie¹⁶. Wydaje się, że podobne praktyki mają charakter korupcyjnego, dość wspomnieć opinię prof. Pawła Winczorka, który stwierdził, iż tego typu działania niszczą służbę cywilną.

Interesująca jest sprawa istnienia korupcji politycznej na styku polityki mediów. W Polsce najbardziej znanym przykładem była tzw. Afera Rywina. W 2002 r. jeden z najważniejszych polskich producentów filmowych po 1989 r. złożył korupcyjną propozycję redaktorowi jednego z największych dzienników („Gazeta Wyborcza”) Adamowi Michnikowi. Zaproponował, że jeśli dostanie 17,5 mln dolarów, wtedy wpłynie na korzystne dla spółki „Agora” zmiany zapisów w poddawanej nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji. Dzięki temu spółka mogłaby np. zakupić telewizję Polsat. Pieniądze z łapówki miały zasilić fundusze Sojuszu Lewicy Demokratycznej. „Gazeta Wyborcza” miałaby również zrezygnować z krytyki ówczesnego lewicowego rządu. Po ujawnieniu afery L. Rywin został oskarżony o płatną protekcję i skazany na dwa lata więzienia. Powołano do życia Sejmową Komisję Śledczą, ustaliła ona, że producent filmowy nie działał sam, stała za nim „grupa trzymająca władzę”, w niej znalazło się kilku prominentnych polityków SLD. Nie ponieśli oni żadnych konsekwencji prawnych¹⁷.

W przypadku Ukrainy potencjalna korupcja polityczna na styku władza i media wydaje się, że nie istnieje, bynajmniej nie dlatego, że mamy do czynienia z dobrymi rozwiązaniami prawnymi czy wysoką kulturą polityczną.

hamuje modernizację Ukrainy, „Komentarze”, 2013 r., nr 102, s. 5.

¹⁶ M. Kącki, M. Kobialka, W. Czuchnowski, *Haracz na PSL*, „Gazeta Wyborcza”, źródło: http://wyborcza.pl/1,75478,16358784,Haracz_na_PSL.html, data odczytu: 12.08.2014 r.

¹⁷ „Afera Rywina”-jeden z najgłośniejszych skandali korupcyjnych ostatnich lat, źródło: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Afera-Rywina-jeden-z-najglosniejszych-skandali-korupcyjnych-ostatnich-lat,wid,15206972,wiadomosc.html?ticaid=1138b7>, *Afera Rywina. Dzisiaj dziesięć lat*, źródło: <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/afera;rywina;dzis;mia;10;lat,130,0,1222018.html>, data odczytu: 12.09.2014 r.

Poprzez telewizję i prasę tamtejsi oligarchowie wpływają na zachowania polityczne obywateli, kształtując swój jak najlepszy wizerunek. Media mają za główne zadanie chronić interesów klanów, rządzących Ukrainą. Trudno mówić o niezależności prasy czy traktowania dziennikarzy jako czwartej władzy. Najważniejsze kanały telewizyjne są własnością oligarchów, trzy z nich należą do trzech najbogatszych biznesmenów ukraińskich. Za pomocą prasy czy telewizji oligarchowie wpływają na świat polityki, a także tych przedsiębiorców, którzy z nimi rywalizują na rynku. Zauważyć trzeba, że w państwie ukraińskim często stosowana jest praktyka umieszczania w gazetach tzw. „materiałów opłaconych”, ich podstawowym celem jest próba skompromitowania przeciwnika politycznego czy gospodarczego. Podkreślić również należy, że oligarchowie podejmują skuteczne działania, których celem jest niedopuszczenie do powstania nowych stacji telewizyjnych, które mogłyby być krytyczne wobec nich. Wspomnieć można o popularnym kanale informacyjnym Kanał 5 i telewizji Tvi, pozbawiono je częstotliwości, ostatecznie dziennikarze powyższych stacji mogli dotrzeć do 1 % mieszkańców Ukrainy. Wydawać by się mogło, że lepsza sytuacja panuje na rynku prasowym, że działa kilka tytułów, w których można znaleźć obiektywną informację. Ten stan wynika jednak z kilku przesłanek, po pierwsze - rynek ten jest słabo rozwinięty, po drugie - prasę charakteryzują niskie nakłady, po trzecie - nie mają większej siły oddziaływania, po czwarte - nie przynoszą większych zysków. Ciekawe jest również, że w przypadku niektórych tytułów trudno określić ich sytuację własnościową, objęta tajemnicą jest informacja, kto jest ich właścicielem¹⁸.

Wydaje się, że na Ukrainie rozumienie klasy politycznej czy zwykłych obywateli, czym jest korupcja polityczna na styku biznes - media pozostawia wiele do życzenia. To, co wydaje się być niemożliwe w państwie demokratycznym, w którym aktywnie działa społeczeństwo obywatelskie, w państwie ukraińskim jest normą.

W III Rzeczypospolitej mamy do czynienia zarówno z korupcją polityczną polegającą na żądaniu łapówki przez przedstawicieli polityki od przedsiębiorców, jaki i wpływem przedstawicieli wielkiego biznesu na polityków (ci ostatni często się z tego środowika wywodzą). Przejawem tej pierwszej sytuacji była sprawa posłanki z ramienia Platformy Obywatelskiej Beaty Sawickiej. Działała ona w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw o Zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o Zmianie Niektórych Innych Ustaw, czy w Radzie Służby

¹⁸S. Matuszak, *Demokracja oligarchiczna. Wpływ grup biznesowych na ukraińską politykę*, „Komentarze”, 2012 r., nr 42, s. 11, 35-36.

Publicznej przy Przeziecie Rady Ministrów. W 2007 r. została oskarżona o przyjęcie od przedsiębiorcy prywatnego łapówki za propozycję ustawienia przetargu publicznego. W rozmowie z tymże biznesmenem podkreślała, że będzie zarabiała na służbie zdrowia, gdyż ma uczestniczyć w przekształceniach szpitali w spółki prawa handlowego, zauważyła, że należy do tych, którzy tworzą prawo, co może wykorzystać dla celów finansowych, wspomniała, że należy do grupy liczącej kilka osób. Jednakże biznesmenem, który wręczył jej łapówkę być oficer CBA. B. Sawicka stanęła przed sądem, który ostatecznie ją uniewinnił, jednak nie dlatego, że nie było dowodów jej winy, lecz ze względu na to, że CBA dopuściła się rażących błędów w pracy operacyjnej¹⁹. O ile posłanka PO związana była przez całe życie ze sferą budżetową (nauczycielka, wizytator Kuratorium Oświaty), to inna sytuacja była w przypadku byłego Ministra Sportu Mirosława Drzewieckiego, który przyszedł do rządu z wielkiego biznesu, dość wspomnieć, że w 1996 r. zajął 77 miejsce na liście najbogatszych Polaków, publikowanej przez tygodnik „Wprost”. Miał on, zdaniem CBA w sposób bezprawny lobbować na rzecz polskich firm hazardowych, wpływać na korzystne dla tej branży nowelizacje ustawy hazardowej. Śledztwo utknęło w martwym punkcie z powodu przecieku, podsłuchiwanie przez CBA politycy mieli dowiedzieć się, że znaleźli się w zainteresowaniu służb antykorupcyjnych. Ponieśli jednak konsekwencje prawne, Minister Sportu podał się do dymisji, z rządu odeszli również Minister Sprawiedliwości Adam Czuma, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Grzegorz Schetyna, Wiceminister Gospodarki Adam Szejnfeld. Powołano do życia Sejmową Komisję Śledczą, która miała zbadać powyższą sprawę²⁰.

Co jest jednak charakterystyczne, w III Rzeczpospolitej powyższymi sprawami zajęła się prasa, która w sposób ciągły i szczegółowy informowała społeczeństwo o postępach śledztwa. Przy czym sprawy ukazywano w różnorodnym świetle. Afery zostały wykryte przez CBA, mimo błędów, jakie ta agenda popełniła, sam fakt, że działa i wykrywa patologie, może napawać optymizmem. Zauważyć również należy, że w odróżnieniu od Ukrainy, politycy, którzy uczestniczą w procederze korupcji politycznej, mają dużo większą samodzielność, niż ich ukraińscy odpowiednicy. Świat polityki jest mniej zależny od wielkiego biznesu w Polsce, niż na Ukrainie.

¹⁹Sąd nie pozostawia złudzeń: *Beata Sawicka niewinna*, źródło: <http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,13813337.html>; *CBA dzialao bezprawnie*, B. Waszkielewicz, *PiS: Platforma realizuje plan Sawickiej*, źródło: <http://www.rp.pl/arttykul/220645.html>, data odczytu: 16.09.2014 r.

²⁰Zsz, *Drzewiecki podaje się do dymisji*, źródło: http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7110359,Drzewiecki_podaje_sie_do_dymisji_Natychmiast.html; *Szef CBA na wylocie. Schetyna, Czuma, Szejnfeld do dymisji*, źródło: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/szef-cba-na-wylocie-schetyna-czuma-szejnfeld-do-dymisji,210754.html>, data odczytu: 12.09.2014 r.

W przypadku relacji między biznesem a polityką sytuacja na Ukrainie wydaje się jednoznaczna, klasa polityczna jest uzależniona od oligarchów. Wynika to między innymi z charakterystycznych dla tego państwa przepisów prawnych, które regulują finansowanie partii politycznych. Są one tak skonstruowane, iż bez pomocy finansowej oligarchów żadna partia nie byłaby w stanie w skuteczny sposób działać, czyli dotrzeć do elektoratu, zaistnieć w mediach itp. Owszem, zdaniem ekspertów z Ośrodka Studiów Wschodnich, niektórzy politycy próbowali zachować pewną niezależność, w tym kontekście wymienia się np. Julię Tymoszenko, czy W. Janukowycza, lecz nie należy zapominać, że oni sami byli lub są oligarchami. Pozostaje się jednak zgodzić z OSW, iż „często podstawowym celem istnienia danego ugrupowania jest reprezentowanie interesów sponsorujących je oligarchów. (...) Można zaryzykować twierdzenie, że mechanizmem kształtującym w decydujący sposób ukraińską politykę jest właśnie gra interesów oligarchów. Wielki biznes, wspierając dane ugrupowanie polityczne, kieruje się w wyłącznie własnymi interesami i nie utożsamia się z poglądami głoszonymi przez finansowane przez siebie partie polityczne”²¹.

W tym kontekście można stwierdzić, że to, co w krajach rozwiniętej demokracji określamy jako korupcję polityczną, na Ukrainie jest akceptowalnym standardem.

Biorąc pod uwagę ukraińskie relacje między gospodarką a światem politycznym, na gruncie polskim wydaje się być podobna sprawa określana jako „trójkąt Buchacza”. W połowie lat dziewięćdziesiątych ministrowie, związani z PSL doprowadzili, że do trzech spółek: Polski Fundusz Gwarancyjny, Międzynarodowa Korporacja Gwarancyjna i Chemia Polska wprowadzono majątek państwowy, którego wartość sięgnęła ponad 500 mln złotych. Przedsiębiorstwa nie były dobrze zarządzane, ponosiły ogromne straty, natomiast zyski osiągalni ich szefowie. Sprawą zainteresowała się Najwyższa Izba Kontroli, konsekwencją było utrata pracy przez Buchacza, rząd zdecydował, że należy spółki zlikwidować²².

Interesującym zjawiskiem korupcji politycznej jest oferowanie określonych korzyści w ramach procesu politycznego, kiedy określona partia „podkupuje” posłów wywodzących się z innych ugrupowań, lub też gdy w ramach partii politycznej obiecuje się korzyści za poparcie określonej kandydatury, np. do władz ugrupowania. W Polsce wspomnieć możemy o dwóch takich przypadkach. Pierwszy dotyczy wydarzeń, jakie miały miejsce w czasie zjazdu

²¹S. Matuszak, op. cit., s.75.

²²G. Zawadzka, *Trójkąt Buchacza wciąż traci, źródło: <http://www.rp.pl/artykul/180524.html>; Największe afery III Rzeczypospolitej: Trójkąt Buchacza, źródło: http://forsal.pl/artykuly/675976,najwieksze_afery_iii_rp_trojkat_buchacza.html, data odczytu: 17.09.2014 r.*

dolnośląskiej PO. Dwóch kandydatów liczyło na zwycięstwo, dość wspomnieć, że za jednym z nich głosowało 204 osoby, za drugim 195. Na nagranych, nieoficjalnych rozmowach kilku delegatów, można usłyszeć, że w zamian za poparcie określonego kandydata można uzyskać, w ramach wdzięczności, określone korzyści, jedną z nich miało być np. uzyskanie dobrze płatnej posady. Sprawą zajęła się prokuratura, jednak ostatecznie odmówiła wszczęcia śledztwa w sprawie doniesienia o korupcji politycznej w związku z wyborami szefa dolnośląskiej PO. Interesująca w tym kontekście wydaje się interpretacja prokuratury, stwierdzono, że sprawa nie dotyczy funkcjonariuszy publicznych, natomiast miejsce, gdzie pracować mieli namawiani, nie było instytucją publiczną (KGHM). Sprawą zajął się również sąd partyjny. Zdecydowano, że na trzy miesiące zawiesi się w prawach członka partii osoby, które były zamieszczone w tą sprawę (nagrywający, nagrywani). Kolejnym przykładem może być tzw. afera taśmowa z udziałem posłanki Renaty Beger. Po rozpadzie koalicji Prawa i Sprawiedliwości, Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony w 2006 r. politycy tego pierwszego ugrupowania postanowili przekonać posłankę Samoobrony i kilku innych polityków tej partii do porzucenia rodzimego ugrupowania i poparcia PiS. W trakcie nagranej rozmowy omawiano sprawę ewentualnego przejścia, oferowano posłom Samoobrony między innymi wysokie stanowiska w urzędach państwowych, poruszono sprawę spłacenia weksli, jakie podpisały osoby działające w Samoobronie (za państwowe pieniądze). Sprawą zajęła się prokuratura, jednak w 2007 r. sprawę umorzono. Konsekwencją polityczną była dymisja posła PiS z funkcji Sekretarza Stanu w Kancelarii Premiera²³.

Podkreślić trzeba, że różnice między Polską a Ukrainą dotyczące rozumienia korupcji politycznej zarówno przez media, jak i obywateli czy klasę polityczną są ogromne. W III Rzeczpospolitej w sposób jasny, w odróżnieniu od jej sąsiada, widzi się zagrożenia związane z tą patologią. Owszem, w ostatnich latach na Ukrainie podjęto sprawy związane z korupcją, ale w dużo mniejszym stopniu analizie poddano zjawisko korupcji politycznej. Różnice między obu państwami istnieją również w dziedzinie zwalczania tego procederu, tutaj także

²³M. Krzymowski, *Dolnośląskie taśmy prawdy. Praca za głos na zjeździe*, źródło: <http://polska.newsweek.pl/platforma-obywatelska-jacek-protasiewicz-norbert-wojnarowski-slask-newsweek-pl,artykuly,273483,1.html>, *Nie będzie śledztwa w sprawie taśm PO*, źródło: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/992033,Nie-bedzie-sledztwa-ws-tasm-PO-Nie-ma-znamiona-przestepstwa>; M. Kulczyński, *Jacek Protasiewicz stawil się w prokuraturze ws. Wyborów w dolnośląskiej PO*, źródło: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Jacek-Protasiewicz-stawil-sie-w-prokuraturze-ws-wyborow-w-dolnoslaskiej-PO,wid,16178987,wiadomosc.html>; *Afera taśmowa*, źródło: http://www.szkolnictwo.pl/szukaj,Afera_ta%C5%9Bmowa; *Renata Beger o aferze taśmowejz jej udziałem: kiedyś zostanie oceniona sprawiedliwie*, źródło: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Renata-Beger-o-aferze-tasmowej-z-jej-udzialem-kiedys-zostane-oceniona-sprawiedliwie,wid,16693459,wiadomosc.html>, data odczytu: 12.09.2014 r.

Polska osiąga większe sukcesy. Nie oznacza to jednak, że sytuacja odnośnie walki z korupcją polityczną w Polsce jest zadowalająca, bynajmniej, istnieje szereg niepokojących znaków, które świadczą, że patologia ta jest nie tylko ciągle obecna, ale również się rozwija. Postawić można tezę, że optymalnym rozwiązaniem byłoby, gdyby III Rzeczpospolita wzorowała się na rozwiązaniach zachodnich, a Ukraina poszła podobną drogą.

Bibliografia:

- Admin. Korupcja w Ukrainie – stan korupcji i antykorupcyjna polityka państwa, źródło: <http://political-outlook.com/2012/03/korupcja-w-ukrainie-stan-korupcji-i-antyk/>
- Afera taśmowa*, źródło: http://www.szkolnictwo.pl/szukaj,Afera_ta%C5%9Bmowa,
 „Afera Rywina” – jeden z najgłośniejszych skandali korupcyjnych ostatnich lat, źródło: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Afera-Rywina-jeden-z-najglosniejszych-skandali-korupcyjnych-ostatnich-lat,wid,15206972,wiadomosc.html?ticaid=1138b7>.
- Afera Rywina. Dziś mija dziesięć lat*, źródło: <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/aferywina;dzis;mija;10;lat,130,0,1222018.html>.
- Beata Dorota Sawicka*, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poselk5arch?OpenAgent&327>.
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Raport o kierunkach rozwoju korupcji urzędniczej i politycznej* (opracował Lucjan Bełza), Warszawa 2009.
- Ємельянов В.М., Степанюк Д.А., *ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ*, źródło: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2008/93-80-17.pdf>.
- Grosse T. G., *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000.
- Iwański T., Żochowski P., *Fikcja decentralizacji. Brak reformy administracyjno-samorządowej hamuje modernizację Ukrainy*, „Komentarze” OSW, 2013 r., nr 102.
- Kącki M., Kobialka M., Czuchnowski W., *Haracz na PSL*, <http://wyborcza.pl/1,75478,16358784>.
- Krasuski M., K1 czyli „mała” i wielka korupcja na Ukrainie, źródło: http://www.forum-ekonomiczne.pl/article/k2-czyli-%E2%80%9Emala%E2%80%9Di-wielka-korupcja-na-ukrainie/#.VCq3mmd_szU.
- Krzymowski M., *Dolnośląskie taśmy prawdy. Praca za głos na zjeździe*, źródło: <http://polska.newsweek.pl/platforma-obywatelska-jacek-protasiewicz-norbort-wojnarowski-slask-newsweek-pl,artykuly,273483,1.html>.
- Kulczyński M., *Jacek Protasiewicz stawiał się w prokuraturze ws. Wyborów w dolnośląskiej PO*, źródło: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Jacek-Protasiewicz-stawil-sie-w-prokuraturze-ws-wyborow-w-dolnoslaskiej-PO,wid,16178987,wiadomosc.html>

- Matuszak S., *Demokracja oligarchiczna. Wpływ grup biznesowych na ukraińską politykę*, „Komentarze”, 2012 r., nr 42.
- Największe afery III Rzeczypospolitej: Trójkąt Buchacza*, źródło: http://forsal.pl/artykuly/675976,najwieksze_afery_iii_rp_trojkat_buchacza.html.
- Nie będzie śledztwa w sprawie taśm PO*, źródło: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/992033,Nie-bedzie-sledztwa-ws-tasm-PO-Nie-ma-znamiona-przestepstwa>.
- Nowe prawo antykorupcyjne na Ukrainie*, źródło: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/3298,Nowe-prawo-antykorupcyjne-na-Ukrainie.html?search=2362858>.
- Sąd nie pozostawia złudzeń: Beata Sawicka niewinna*, źródło: <http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,13813337.html>,
- Szef CBA na wylocie. Schetyna, Czuma, Szejnfeld do dymisji*, źródło: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/szef-cba-na-wylocie-schetyna-czuma-szejnfeld-do-dymisji,210754.html>.
- Uliasz J., *Prawne aspekty zwalczania korupcji politycznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2011, nr 1.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie korupcji politycznej, „Monitor Polski”, 2007r., nr 19, poz. 228.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks Karny, Dziennik Ustaw 1997, nr 88, poz. 553.
- Wilgocki M., *Ukraina przegrywa z korupcją. Tatiana Czornowół rezygnuje ze stanowiska*, <http://wyborcza.pl/1,75477,16500841>.
- Zawadzka G., *Trójkąt Buchacza wciąż traci*, źródło: <http://www.rp.pl/artykul/180524.html>.

**INFORMATYZACJA INSTYTUCJI
ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO.
ASPEKTY ZARZĄDZANIA
BEZPIECZEŃSTWEM**

Zgodnie z art.1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Oznacza to, że relacja obywateli i Państwa powinna opierać się na zasadach wzajemnego poszanowania prawa i społecznej solidarności, przy czym pochodząca z wyborów władza tworzy system prawny państwa, zatem obywatele mają wpływ na jego kształt, w tym na zakres swoich praw i obowiązków. Państwo, za pośrednictwem organów administracji publicznej służy obywatelom i jest zobowiązane do sprawnego działania na ich rzecz. Dlatego też w myśl art. 67 i 71 Konstytucji RP ustawodawca, kierując się zasadą solidaryzmu społecznego a szczególnie dobrem rodziny, nałożył na władze publiczne zadania zmierzające do opieki socjalnej nad osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji społecznej z różnych przyczyn, tworząc kompleksowy system zabezpieczenia społecznego w oparciu o zidentyfikowane ryzyka socjalne. Działania administracji publicznej w Polsce realizowane są na podstawie powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Należą do nich przede wszystkim: Konstytucja RP i ustawa określająca zakres działań administracji rządowej oraz właściwość poszczególnych ministrów kierującego danym działem.¹ Działania administracji publicznej w dziale „zabezpieczenie społeczne” obejmują sprawy ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego, funduszy emerytalnych, pomocy i świadczeń na rzecz rodziny, świadczeń socjalnych w ramach opieki socjalnej, zatrudnienia, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, kombatantów i osób represjonowanych oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, z wyjątkiem rzeczowych świad-

¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007, nr 65, poz. 437).

czeń leczniczych, działalności pożytku publicznego, w tym nadzoru nad prowadzeniem tej działalności przez organizacje pożytku publicznego, z wyłączeniem nadzoru nad działalnością w zakresie ratownictwa i ochrony ludności. Dział ten podlega ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne rolników znajdują się w dziale „rozwój wsi”. Dział ten podlega ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, który w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników współdziała z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego. Problemy zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu mieszczą się w dziale „praca” kierowanym przez ministra właściwego do spraw pracy. Dział „zdrowie” obejmuje m.in. sprawy ochrony zdrowia i organizacji opieki zdrowotnej, nadzoru nad produktami leczniczymi i wyrobami medycznymi, lecznictwa uzdrowiskowego oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie rzeczowych świadczeń leczniczych. Dział ten podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

Na system zabezpieczenia społecznego, zapewniający opiekę socjalną w Polsce składają się, zatem: system ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, system ubezpieczenia zdrowotnego, świadczenia z tytułu bezrobocia oraz świadczenia rodzinne. Zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego realizują liczne podmioty, do których należą m.in.:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) – świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) – świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) – świadczenia na wypadek bezrobocia, świadczenia rodzinne i świadczenia socjalne (z pomocy społecznej), Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) – świadczenia rzeczowe z ubezpieczenia zdrowotnego, otwarte fundusze emerytalne (OFE) – gromadzą i inwestują środki na sfinansowanie częściowej emerytury w ramach obowiązkowego II filaru, pracownicze programy emerytalne (PPE) – gromadzą i inwestują środki na sfinansowanie uzupełniającej (dobrowolnej) części nowej emerytury w ramach III filaru.²

² *Ubezpieczenia Społeczne w Polsce*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2013 r., s. 10

Organizacja polskiego systemu zabezpieczenia społecznego Schemat organizacyjny

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ			MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ		MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI	MINISTERSTWO ZDROWIA
Bezrobocie	Świadczenia rodzinne	Pomoc społeczna	Emerytury i renty	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe	Choroba i macierzyństwo	Ochrona zdrowia
Wojewódzkie Urzędy Pracy (16)	Wydziały Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich (16) oraz Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (16)		Dla pracowników i osób zrównanych		Dla rolników	Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ)
Powiatowe (Miejskie) Urzędy Pracy (341)			Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)		Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)	
			Oddziały (43)		Oddziały Regionalne (16)	Oddziały Wojewódzkie NFZ (16)
	Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (379)		Inspektoraty (213)		Placówki Terenowe (256)	Delegatury Oddziałów Wojewódzkich
	Ośrodki Pomocy Społecznej (2494)		Biura Terenowe (69)			

Źródło: *Ubezpieczenia Społeczne w Polsce*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2013 r.

Realizacja form zabezpieczenia społecznego opiera się głównie na środkach publicznych.

Szczegółowe regulacje dotyczące poszczególnych obszarów zabezpieczenia społecznego określają odrębne ustawy. Obowiązek ubezpieczenia na wypadek określonych ryzyk socjalnych oraz gwarancje świadczeń w przypadku zaistnienia danego ryzyka zapisane są w wielu aktach prawnych - ustawach, poczynając od aktu prawnego najwyższego rzędu, czyli Konstytucji RP. Należy podkreślić, że źródłami prawa powszechnie obowiązującego zgodnie z Konstytucją RP są ratyfikowane umowy międzynarodowe, a wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r., normą prawa krajowego stały się unijne akty prawne m.in. traktaty, rozporządzenia i dyrektywy – dotyczące także obszaru zabezpieczenia społecznego³.

Funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego, wymaga gromadzenia i wymiany informacji między instytucjami publicznymi oraz kontaktu tych instytucji z członkami społeczeństwa. W dobie postępu technologicznego

³ Z. Werra, *Nowa strategia Unii Europejskiej 2020* [w:] *Europejska polityka społeczna*, red. R. Gabryszak, D. Magierek, Warszawa 2011, s.186-230.

w dziedzinie elektronizacji, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której administracja publiczna nie podążałaby za rozwojem społeczeństwa informatycznego.

Początki informatyzacji administracji publicznej w Polsce sięgają lat 60-tych ubiegłego wieku. Pierwsze regulacje miały formę niepublikowanych uchwał i zarządzeń organów administracji rządowej. Były to: uchwała nr 18/64 Rady Ministrów z 22 stycznia 1964 r. w sprawie elektronicznej techniki obliczeniowej - dotycząca elektronicznego przetwarzania informacji; uchwała nr 33/71 RM z 12 lutego 1971 r. w sprawie rozwoju, organizacji i koordynacji informatyki. Lata dziewięćdziesiąte to z kolei czas resortowych regulacji prawnych określonych obszarów zastosowań technologicznych, które nie były ze sobą skoordynowane. Pomimo szybkiego rozwoju i upowszechniania technologii informatycznych, przez długi czas nie wprowadzono kompleksowych regulacji w tej dziedzinie. Przykładem może być Powszechny Elektroniczny System Ewidencjonowania Ludności funkcjonujący od lat 70. XX wieku. Unikatowy symbol jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną numer PESEL wprowadzono w 2001 r. w drodze nowelizacji ustawy z 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.⁴ Pierwszej regulacji prawa procesowego w zakresie zastosowania technologii informacyjno-telekomunikacyjnych dokonano na koniec lat dziewięćdziesiątych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zmiana przepisu art. 63 § 1 k.p.a.⁵ w istotny sposób wpłynęła na rozwój działań administracji, gdyż ustawodawca umożliwił obywatelom wnoszenie podań za pośrednictwem poczty elektronicznej. W rzeczywistości jednak administracja nie była do tego dostatecznie przygotowana.⁶

Ramy formalno-prawne i merytoryczne, niezbędne do wdrażania technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych w organach państwa stworzyły: ustawa z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym⁷ oraz ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne.⁸

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej znacznie przyspieszyło informatyzację administracji publicznej. Unia Europejska przeznaczyła na ten cel środki

⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. (T.j. Dz. U. 2001 nr 87 poz. 960)

⁵ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. (Dz.U. 1998 nr 162 poz.1126), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.

⁶ G. Sibiga, *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce*, Portal Edukacja Prawnicza, 2011r., nr 3/123, źródło:

<http://www.edukacjaprawnicza.pl/artykuly/artikul/a/pokaz/c/artikul/art/informatyzacja-administracji-publicznej-w-polsce.html>, data odczytu: 21.02.2014 r.

⁷ Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (t.j. Dz.U. z 2013, poz. 262).

⁸ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005, nr 64, poz. 565).

finansowe w ramach programów e-Europe i e-Government, aby stworzyć wspólną przestrzeń informacyjną i udostępnić jak największą liczbę usług. Dla zapewnienia unijnych standardów, wymagań i zaleceń w tym zakresie wydano między innymi następujące dokumenty rządowe: „Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – e-Polska 2004-2006”⁹, „Narodowa Strategia Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu”¹⁰, „Plan Informatyzacji Państwa na 2006 r.”¹¹, „Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010”¹², „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013”¹³.

Ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne z biegiem czasu podlegała zmianom. Art. 1 aktualnie określa następujące zasady realizacji informatyzacji zadań publicznych:

- 1) ustanawiania Planu Informatyzacji Państwa oraz projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu,
- 2) ustalania minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi oraz ustalania Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji,
- 3) dostosowania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz do Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji,

⁹ *Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji*, źródło: [www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/.../\\$file/Strat_infor_RP_2004-2006.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/.../$file/Strat_infor_RP_2004-2006.pdf), data odczytu: 09.10.2014 r.

¹⁰ *Narodowa Strategia Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu na lata 2004-2006*, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji. Przyjęta przez Radę Ministrów 23.12.2003 r., źródło: https://mac.gov.pl/files/narodowy_plan_szerokopasmowy_-08.01.2014_przyjety_przez_rm.pdf, data odczytu: 10.10.2014 r.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państw na rok 2006, (Dz. U. z 2006, Nr 147, poz. 1064).

¹² *Plan informatyzacji Państwa na lata 2007-2010*, Biuletyn MSW, źródło: bip.msw.gov.pl/download.php?s=4&id=626, data odczytu: 09.10.2014 r.

¹³ *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, źródło: www.umwd.dolnyslask.pl/.../spoleczenstwo_informacyjne/.../Streszczeni...626, data odczytu: 10.10.2014 r.

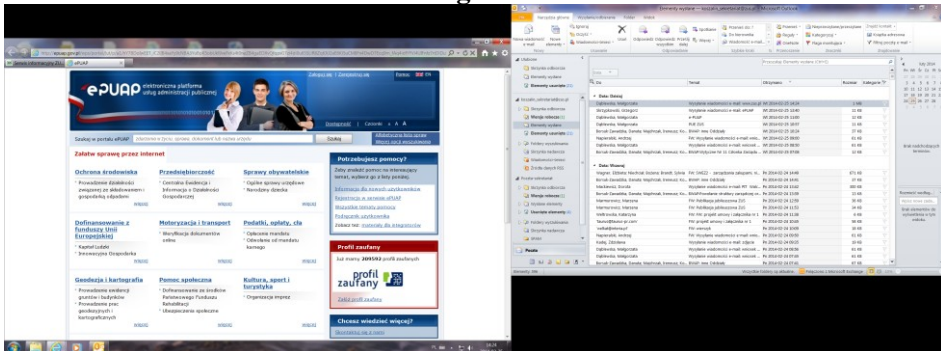
- 4) dostosowania rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi do minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji z podmiotami publicznymi oraz do Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji,
- 5) kontroli projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu, systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi,
- 6) wymiany informacji drogą elektroniczną, w tym dokumentów elektronicznych, pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi,
- 7) ustalania i publikacji specyfikacji rozwiązań stosowanych w oprogramowaniu umożliwiającym łączenie i wymianę informacji, w tym przesłanie dokumentów elektronicznych, pomiędzy systemami teleinformatycznymi podmiotów publicznych a systemami podmiotów niebędącymi podmiotami publicznymi,
- 8) funkcjonowania elektronicznej platformy usług administracji publicznej, zwanej dalej "ePUAP",
- 9) funkcjonowania centralnego repozytorium wzorów pism w postaci dokumentów elektronicznych,
- 10) realizacji zadań wynikających ze Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej "Strategią".

Pierwszy etap uruchomienia systemu elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) nastąpił 14 kwietnia 2008 r. poprzez udostępnienie portalu informacyjnego. Portal zapewnił dostęp do informacji dotyczących możliwości systemu ePUAP oraz usług na nim świadczonych, a także umożliwił rozpoczęcie procesu zakładania elektronicznej Skrzynki Podawczej, zgodnie z Instrukcją zakładania elektronicznej skrzynki podawczej na platformie ePUAP - opublikowaną przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 15 lutego 2008 r. Proces ten rozpoczął zakładanie kont dla podmiotów i użytkowników oraz pobieranie wniosków o świadczenie usług na platformie ePUAP. Po przesłaniu wydrukowanego wniosku do MSWiA i jego weryfikacji, podmiotom udostępnia się pozostałe funkcjonalności związane z zakładaniem Skrzynki Podawczej. Od 9 czerwca 2011 r. rozporządzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji określają: szczegółowe warunki organizacyjne i techniczne, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do iden-

tyfikacji użytkowników¹⁴; zakres i warunki korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej¹⁵ oraz zasady potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej.¹⁶

Obecnie (ePUAP), jest ogólnopolską platformą teleinformatyczną, dzięki której obywatele za pośrednictwem Internetu mogą załatwiać sprawy urzędowe a jednostki administracji publicznej oraz instytucje publiczne świadczą swoje usługi drogą elektroniczną np.: tworzenie i obsługa dokumentów elektronicznych, przysyłanie dokumentów elektronicznych, obsługa płatności elektronicznych, tworzenie usług podmiotu publicznego, wymiana danych między ePUAP a innymi systemami teleinformatycznymi czy, weryfikacja podpisu elektronicznego lub potwierdzanie profilu zaufanego ePUAP.¹⁷

Strona główna ePUAP



Źródło: ePUAP, http://epuap.gov.pl/wps/portal/E2_OePUAP, [26.02.2014]

Prekursorem usług elektronicznej administracji e-government umożliwiających załatwianie spraw w formie elektronicznej jest w Polsce Zakład Ubezpieczeń Społecznych - jedna z największych instytucji publicznych, której zadania określa przede wszystkim ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków organizacyjnych i technicznych, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do identyfikacji użytkowników (Dz.U. Nr 93, poz. 545).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz. U. Nr 93, poz. 546).

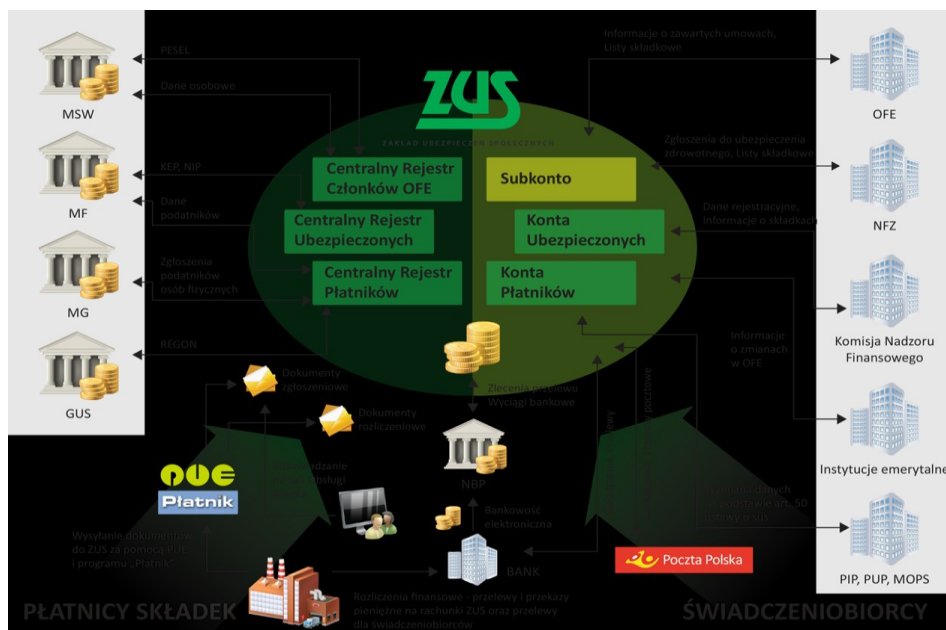
¹⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz.U. Nr 93, poz. 547).

¹⁷ Aktualności ePUAP, źródło:

http://epuap.gov.pl/wps/portal/!ut/p/a1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMafGjzOINLY1MD12CdbwswlycDDzDQoJcVn3CjAw8jPULsh0VAch-CTk!, data odczytu: 07.09.2014 r.

ubezpieczeń społecznych¹⁸ Zakład jednocześnie realizuje funkcje instytucji finansowej (pobór składek, wypłata świadczeń, pobór podatków w imieniu emerytów i rencistów) i funkcje instytucji mającej gwarantować poczucie bezpieczeństwa socjalnego obywateli.

Schemat otoczenia ZUS



Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2014.

Zasoby informacyjne ZUS, funkcjonują w ramach Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS (KSI ZUS). Centralny ośrodek przetwarzania danych to jedna z największych na świecie instalacji komputerów IBM. ZUS przetwarza obecnie dane zgromadzone na kontach: ponad 2 milionów płatników składek oraz 24 milionach ubezpieczonych, czyli osób pracujących, zgłoszonych do ubezpieczeń oraz emerytów i rencistów. Rocznie ZUS przyjmuje dane z 350 milionów dokumentów rozliczeniowych i księguje ponad 150 miliardów złotych. Żadna z innych instytucji finansowych w Polsce nie dokonuje rozliczeń na kontach indywidualnych w takiej skali i o takim stopniu skomplikowania. Klientów ZUS obsługuje 46 tys. pracowników w 43 oddziałach, 213 inspektoratach i 69 biurach terenowych.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm., zwana dalej ustawą o s.u.s.

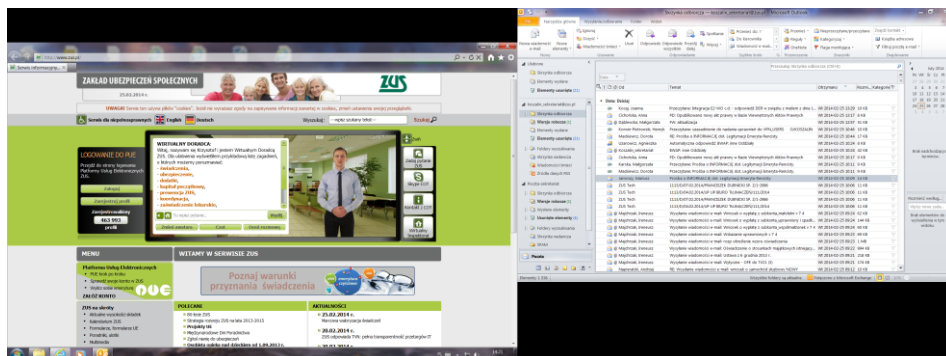
W połowie 2008 r. ZUS przystąpił do realizacji projektu „Platforma Usług Elektronicznych dla klientów ZUS” finansowanego w 85% z funduszy Unii Europejskiej:

Nazwa projektu:	Platforma Usług Elektronicznych dla klientów ZUS (PUE)
Program:	Innowacyjna Gospodarka
Priorytet:	VII Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji
Działanie	7. Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji
Beneficjent:	Zakład Ubezpieczeń Społecznych
Wartość projektu:	101 526 000,00 złotych
Dofinansowanie UE:	86 290 000,00 złotych

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2014.

ZUS uzyskał także unijne wsparcie finansowe w zakresie innych projektów jak np. „Rozwój systemu informatycznego ZUS wspomagającego udostępnienie e-Usług. Dzięki uruchomieniu Platformy Usług Elektronicznych pue.zus.pl w czerwcu 2012 r. ZUS stał się pierwszą w pełni z informatyzowaną instytucją publiczną w Polsce (e-urzędem).

Platforma Usług Elektronicznych ZUS



Źródło: www.zus.pl

PUE udostępnia on-line dane zapisane na kontach w ZUS, daje możliwość łatwego generowania i przesyłania drogą elektroniczną dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych oraz różnego typu pism i wniosków. Tą drogą można również umówić się na wizytę w ZUS. Za pośrednictwem PUE:

- osoba ubezpieczona może zobaczyć, czy płatnik składek zgłosił ją oraz członków rodziny do ubezpieczeń, sprawdzić stan swojego konta w ZUS, kwoty środków przekazanych do OFE lub obliczyć prognozowaną wysokość emerytury, złożyć do ZUS różnego typu wnioski;

- płatnik składek może sprawdzić dane osób zgłoszonych do ubezpieczeń, złożyć wnioski i uzyskać zaświadczenie o niezaleganiu, złożyć inne wnioski dotyczące rozliczeń, zobaczyć zestawienie deklaracji i wpłat (płatnicy składek do 100 ubezpieczonych mogą dodatkowo wygenerować i wysłać dokumenty rozliczeniowe, dokonać zgłoszenia lub wyrejestrowania ubezpieczonych;
- świadczeniobiorca może sprawdzić szczegółowe informacje o otrzymywanych świadczeniach, zarezerwować wizytę w ZUS, sprawdzić swoje zaświadczenia lekarskie ZUS ZLA;
- lekarz może wystawić określone typy zaświadczeń lekarskich, przeglądać wystawione zaświadczenia ZUS ZLA.

Część z wyżej wymienionych spraw można załatwić przez telefon kontaktując się z Centrum Obsługi Telefonicznej. W ramach Centrum funkcjonuje całodobowy Automatyczny System Informacyjny. ZUS zaprasza także do kontaktu za pomocą komunikatora Skype lub Czatu z konsultantem. W placówkach terenowych ZUS funkcjonują dostępne całą dobę „zusomaty”. Za pomocą tych urządzeń dostęp do profilu na portalu PUE zyskują klienci, którzy nie posiadają dostępu do komputera i Internetu. Zusomaty umożliwią też składanie wszelkich papierowych dokumentów już po zamknięciu placówki ZUS.¹⁹

Obecnie funkcjonujące kanały elektronicznej komunikacji z klientem – Centrum Obsługi Telefonicznej oraz Platforma Usług Elektronicznych pozwalają na załatwienie wszystkich spraw bez konieczności wizyty w placówkach ZUS. Do tego, ze względu na ochronę danych zgromadzonych w ZUS, wymagana jest jedynie pełna rejestracja profilu zaufanego. Może się zdarzyć, że poza jedną wizytą w celu uwierzytelnienia danych osobowych użytkownika PUE, klient w całym swoim życiu nie przyjdzie do placówki ZUS załatwiając wszystkie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych za pośrednictwem Internetu.

W Planie działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005-2006 zawarto wizję elektronicznej administracji „*Elektroniczna administracja zmierzaw kierunku administracji opartej na wiedzy, w tym sensie, że technologia stanie się bez wątpienia wszechobecna, a administracja będzie świadczyć inteligentne usługi. Administracja oparta na wiedzy to inteligentny sektor publiczny, dostępny dla mobilnych użytkowników, wykorzystujący zarządzanie wiedzą oraz nowoczesne technologie. Oznacza to administrację dostępną zawsze i wszędzie, której użytkownik może dopasować usługi do swoich potrzeb, administrację potrafiącą się uczyć jak użytkownik korzysta z usług i jak ona może się do niego dopasować*”.²⁰ Wizja nie jest utopią. Przykładem

¹⁹ Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

²⁰ Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005-2006,

państwa zarządzanego elektronicznie jest niewielka a zarazem niedaleka Estonia, licząca 1,3 mln. mieszkańców. Estoński dowód osobisty w postaci plastikowej karty jest jedynym dokumentem w posiadaniu obywatela tego kraju – zastępuje na przykład prawo jazdy. Powszechność korzystania z sieci sprawia, że Estończyk załatwi wszystkie sprawy za pośrednictwem Internetu z każdego miejsca na świecie. Wyjątki dotyczą zawarcia i rozwiązania małżeństwa oraz spraw notarialnych.²¹

W Polsce pod tym względem jest jeszcze wiele do zrobienia. Już dzisiaj Polacy powinni dużo więcej spraw załatwiać za pośrednictwem Internetu. Dlatego też, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wśród instytucji publicznych zajmuje pozycję lidera. Platforma Usług Elektronicznych stała się marką, co potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez niezależną firmę Millward Brown. Coraz więcej ankietowanych Polaków identyfikuje ZUS, jako tę instytucję, która na najszerzą skalę stosuje usługi elektroniczne dla swoich klientów, będąc najlepiej z informatyzowaną instytucją publiczną w kraju. W związku z bardzo dobrą oceną wdrożonego projektu ZUS otrzymał dodatkowe unijne wsparcie w kwocie 15 mln zł na rozbudowę i promocję PUE. To ważne gdyż, za pośrednictwem PUE udostępniana jest kompletna wiedza na temat ubezpieczeń społecznych. Znajomość systemu zabezpieczenia społecznego, w tym systemu emerytalnego determinuje poziom świadomości społecznej dotyczącej ryzyka socjalnego i konsekwencji w przypadku jego realizacji.

Konsekwentnie realizując Strategię²², której celem jest osiągnięcie statusu innowacyjnej instytucji zaufania społecznego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych został wielokrotnie uhonorowany nagrodami i wyróżnieniami. W szczególności były to:

- 2005 r. - Główna nagroda dla KSI w konkursie „eEurope Awards for eGovernment – 2005”, przyznana w kategorii odnoszącej się do stworzenia właściwego otoczenia dla powodzenia projektu realizowanego w ramach administracji publicznej, za jakość i innowacyjność systemu oraz jego przydatności dla użytkowników;
- 2007 r. - Statuetka Światowego Dnia Społeczeństwa Informatycznego 2007r. INFOSTAT 2007 dla Prezesa ZUS Aleksandry Wiktorow za

2014 r., nr 9, s. 5, źródło: [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B686F3119ECD01A1C125721F003BA1CF/\\$file/Plan_dzialan_na_rzecz_rozwoju_elektronicznej_administracji_na_lata_2005_-_2006.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B686F3119ECD01A1C125721F003BA1CF/$file/Plan_dzialan_na_rzecz_rozwoju_elektronicznej_administracji_na_lata_2005_-_2006.pdf), data odczytu: 19.08.2014 r.

²¹ P. Jendroszczyk, *E-Estonia. Wszystko przechodzi przez siec*, „Rzeczpospolita”, 2014 r. nr 63, s. A10.

²² *Strategia ZUS na lata 2013 – 2015*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2014, źródło: <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=4470>, data odczytu: 19.08.2014 r.

- „największe krajowe wdrożenie umożliwiające obywatelom elektroniczny kontakt z administracją państwową”;
- 2009 r. - wyróżnienie w ogólnopolskim konkursie „Strona Internetowa Bez Barrier” dla strony internetowej ZUS www.zus.pl za dostosowanie w pełni do potrzeb osób niepełnosprawnych;
 - 2009 r. - Godło promocyjne „Teraz Polska” w XIX edycji konkursu za serwis internetowy e-inspektorat, który ułatwia załatwianie spraw w ZUS;
 - 2010 r. - Polska Nagroda Jakości w kategorii "Organizacje publiczne - administracja", którą doceniono wdrażany Zintegrowany System Zarządzania Jakością;
 - 2010 r. – „Nagroda Dobrych Praktyk” (Good Practice Award) przyznana przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego (ISSA), za przygotowanie i wdrożenie Kompleksowego Systemu Zarządzania Ryzykiem;
 - 2011 r. – wyróżnienie dla ZUS przyznane przez Kongres Uzdrowisk Polskich, jako jednej z najbardziej zasłużonych instytucji działających na rzecz lecznictwa uzdrowiskowego;
 - 2011 r. – wyróżnienie dla ZUS przyznane przez kapitułę XI Konkursu Businessman.pl TELEINFO 100, jako jednej z najlepiej zinformatygowanych instytucji w Polsce;
 - 2011 r. – wyróżnienie dla ZUS przyznane przez Komisję Europejską za witrynę internetową e-inspektorat dla jednej z trzech najlepszych witryn e-administracji w Polsce;
 - 2011 r. – nagroda INFOSTAT 2011 dla Wiceprezesa ZUS Dariusza Śpiewaka przyznana za pasję i zaangażowanie w realizację projektów wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego;
 - 2011 r.- Polska Nagroda Jakości w kategorii „Znakomity przywódca” dla Prezesa ZUS Zbigniewa Derdziuka przyznana za realizowany projekt modernizacji Zakładu, zgodny najlepszymi wzorcami zarządzania jakością;
 - 2012 r.- nagroda miesięcznika „Computerworld” - tytuł „Lidera Informatyki w roku 2012” za wdrożenie PUE;
 - 2012 r. - nagroda firmy Software AG Polska za wdrożenie PUE, jako najbardziej innowacyjnego europejskiego projektu w obszarze administracji publicznej;
 - 2012 r.- nagroda „Partner Roku” przyznana przez Kapitułę VII Kongresu Gospodarki Elektronicznej za działania na rzecz promocji idei ubankowienia wśród polskich emerytów;

- 2013 r. – wyróżnienie Diament „Przywódca zmian” uznające Wiceprezesa ZUS ds. IT Dariusza Śpiewaka za Lidera transformacji.

Zastosowanie na szeroką skalę innowacji technologicznych w administracji publicznej skutkuje wzrostem sprawności i jakości działania, a co za tym idzie podnoszeniem satysfakcji obywateli z oferowanych usług, czego przykładem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych Obchodząc w 2014 r. 80-lecie istnienia, Zakład prezentuje swoje dokonania poprzez konferencje naukowe, publikacje okolicznościowe i prasowe, prelekcje. Na co dzień jednak konsekwentnie realizuje program edukacji społeczeństwa, kierowany do wszystkich grup klientów tj.: seniorów, przedsiębiorców, ubezpieczonych oraz młodzieży szkolnej.²³

²³ *Lekcje z ZUS*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, źródło:
<http://www.zus.pl/LekcjeZus/Materialy.aspx?id=3>, data odczytu: 12.10.2014 r.

Bibliografia:

- Aniszewska G., *Obowiązki zakładów pracy i przedsiębiorców wobec ZUS w 2008 roku*, Warszawa 2008.
- Era społeczeństwa informacyjnego*, red. J. Kleban, W. Wiczerzycki, Poznań 2005.
- Kłós M., Kozłowska M., Wrzask D., *Obowiązki zakładów pracy wobec ZUS w 2008 roku*, Gorzów Wielkopolski 2008.
- Koral J., *Polityka społeczna*, Warszawa 2014.
- Kosacka-Łędzewicz D., Olszewski B., Szóstko E., *Leksykon świadczeń ZUS 2008*, Wrocław 2008.
- Natorski J., *Ubezpieczenia społeczne*, Radom 2010.
- Orczyk J., *Polityka społeczna*, Poznań 2012.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012.
- Polityka społeczna*, red., G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007.
- Polityka społeczna*, red. M. Lavalette, A. Pratt, tł. Paweł Jaworski, Warszawa 2010.
- Problemy kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, red., W. Urbaniak, Szczecin 2007.
- Skinder M., *Polityka społeczna*, Bydgoszcz 2009.
- Szyburska-Walczak G., *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 2012.
- Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Gdańsk 2008.
- Ubezpieczenia społeczne*, red., J. Pawłowska, Warszawa 2008.
- Wendt J., *Wymiar przestrzenny struktur i aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2007.
- Zrozumieć politykę*, red., R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska, Toruń 2012.

INNOWACYJNA GOSPODARKA – MIT CZY RZECZYWISTOŚĆ

Z innowacyjną gospodarką jest jak z Yeti, wszyscy o niej mówią, tylko nikt jej nie widział. W taki oto sposób można pokrótce scharakteryzować to tajemnicze i często spotykane określenie. Polskie drogi, kolej, obsługa oraz szybkość przesyłek pocztowych, a także funkcjonowanie administracji pozostawiają wiele do życzenia. Bez względu na dziedzinę życia w której działają te instytucje, łączy je jedno: same problemy. Ponadto ludzie, zarówno Ci co tam pracują jak i Ci, którzy z tych usług korzystają, są niezadowoleni, każdy bowiem się męczy, jednak nikt nie chce przerwać tego błędnego koła.

Najczęściej w zetknięciu z instytucjami państwowymi przeciętnemu obywatelowi towarzyszy strach, lęk, zakłopotanie albo też irytacja, rozdrażnienie i złość. Najsmutniejszy jest jednak fakt, że wszystkie te negatywne emocje skierowane są do organów reprezentujących nasze państwo. Oczekujemy od administracji, że będzie spełniać zadania do których została powołana, kiedy jednak jesteśmy zmuszeni do korzystania z usług instytucji państwa one nas zawodzą. Aby można było zacząć mówić o postępie i rozwoju w tych, jak i innych obszarach życia, należałoby zacząć od kapitału, pomysłów, ale przede wszystkim od ludzi. Innowacyjność jest jednym z najbardziej nadużywane słów w życiu publicznym.

Poruszając zagadnienie innowacyjnej gospodarki dyskusja sprowadza się głównie do teraźniejszości i przyszłości. Może dlatego, że takie pojęcia jak nowoczesność, innowacyjność, kreatywność, optymizm, zwykle nie związane są ze światem ex-komunistycznych. Miniony system w znacznej części zniekształcił krajobraz polskich miast, ale także upodlił ludzi, ich język, obyczaje oraz świadomość przynależności i odpowiedzialności za przestrzeń w której żyją. Warto jednak pamiętać, że obok zaplecza materialnego oraz pieniędzy potrzebna jest także idea, która bez pomysłu, chęci i siły, a także patriotyzmu – tego lokalnego – nie będzie inspiracją do postępu i rozwoju własnego kraju.

Celem niniejszej refleksji jest odpowiedź na pytanie, czy zarządzanie technologią i dostosowanie sektora publicznego jest gwarantem innowacyjnej go-

spodarki jako fundamentu państwa? Aby odpowiedzieć na to pytanie warto odwołać się do USA, które powszechnie uznawane są za lidera w dziedzinie badań i rozwoju. Jak się okazuje Amerykanie posiadają cztery razy więcej zgłoszeń patentowych niż Europejczycy. Pomysły pobudzają innowacje i stwarzają podstawy do rozwoju w przyszłości, ponadto sami twórcy mają pewność, że z ich wysiłków będą czerpane korzyści oraz że ich odkrycia będą upowszechniane¹.

W dniu 9 marca 2012 roku ministrowie finansów z 25 z 27 państw Unii Europejskiej zgodzili się na utworzenie jednolitego patentu europejskiego, dla którego nie ma potrzeby stwarzania oddzielnej weryfikacji na szczeblu krajowym. Hiszpania i Włochy starały się zablokować ten pomysł, gdyż – jak należy przypuszczać – patenty muszą być tłumaczone wyłącznie na język angielski, niemiecki i francuski. Plan musi zostać zatwierdzony jeszcze przez Parlament Europejski². Warto zastanowić się, czy w takiej sytuacji koszt patentu europejskiego, będzie niższy niż koszt w Ameryce, który teraz kosztuje około 15 razy więcej. Mimo to, krajowe urzędy patentowe będą nadal wydawać samodzielnie decyzje patentowe, które mogą wpłynąć na wartość tych z Europejskiego Urzędu Patentowego. Jednolity patent nie uczyni Europy od razu źródłem innowacji, ale z pewnością pomoże europejskiej gospodarce, pomimo błędów w nowych ustawach. Z uwagi jednak na reformy systemu patentowego po obu stronach Atlantyku jest to dobra wiadomość dla biznesu. Warto też zastanowić się nad tym, jak technologia wpływa na efektywność produkcji. Wydajność w rządzie jest trudna do zmierzenia, a jakkolwiek statystyka w tym przypadku nie odzwierciedla stanu faktycznego. Ale mimo to warto podjąć działania w tym kierunku. Poza małymi wyjątkami, rząd, a wraz z nim administracja pozostaje w tyle za sektorem prywatnym.

Co oprócz transformacji politycznej zmieniło się w sektorze państwowym od 1989 roku? Najbardziej oczywista jest technologia: przeznaczono wiele środków na komputery, ale ich zastosowanie w zarządzaniu zarówno informacją jak i pomysłami jest znikome. Rzeczywistości nie odmienia strony internetowe, które pozostają jedynie wizytówką wielu urzędów. Nie ma systemu wynagradzania, który mógłby zwiększyć motywację, a także wydajność w zarządzaniu administracją. Nadal obecna jest identyfikacja władzy z hierarchią (dostrzegalna w wielu instytucjach państwowych), a nie – jak powinno być – z misją i odpowiedzialnością. Są powody, dla których sektor publiczny będzie zawsze od-

¹ F. Van Vught, *The EU Innovation Agenda: Challenges for European Higher Education and Research*, „Higher Education Management & Policy”, 2009 r., Vol. 21/2, s.13-34.

² M. A. Maggioni, M. Nosvelli, T. E. Uberti, *Space versus networks in the geography of innovation: A European analysis*, „Papers in Regional Science”, 2007 r., vol. 86/3, s. 471-493.

porny na zmiany. Okazuje się również, że demokratyzacja kraju nie zmieniła szczególnie sposobu funkcjonowania państwa ani jego struktur.

Inną przyczyną pesymizmu jest fakt, że administracja nie reaguje na presję ani gospodarczą ani społeczną. Oczywiście rzadko się zdarza, że jakkolwiek system administracyjny zagrożony jest upadłością. Sytuacje kryzysowe w większości przypadków nie dotyczą administracji, co więcej bez względu na sytuację gospodarczą zwiększane jest w niej zatrudnienie. Już od dawna badacze monitorujący rynek pracy zauważają pewną prawidłowość, że im większy kryzys ekonomiczny, tym większe zainteresowanie pracą w sektorach publicznych. Oczywiście system administracyjno-biurowy, pomimo negatywnych konotacji, jest potrzebny, jednak w założeniu powinien on być efektywny, zamiast efektowny.

Pomysł, że umiejętności biznesowe, nie przekładają się na politykę wydaje się być chybiony. Z pewnością polityk, który wcześniej jako przedsiębiorca odniósł sukces byłby wartościowym źródłem wiedzy o funkcjonowaniu gospodarki w kręgach politycznych. Oczywiście należy mieć na uwadze również i inne negatywne zjawiska, które mogą w takiej sytuacji zaistnieć jak: korupcja, nepotyzm i lobbings³. Przykładem polityka, który próbował wykorzystać wiedzę nabytą z doświadczenia w biznesie jest Silvio Berlusconi. Jednak paradoksalnie uzyskał on o wiele mniej, jako premier Włoch, niż jako przedsiębiorca w działalności gospodarczej⁴. Oczywiście czym innym jest rządzenie państwem, a czym innym prowadzenie działalności prywatnej.

W tej ostatniej ludzie są motywowani na różne sposoby, m. in. premiami. Ponadto w biznesie można eksperymentować, projektować itp. W rządzeniu państwem z definicji niemożliwe jest podejmowanie ryzyka, ale czy niemożliwe jest również wprowadzanie innowacji? Działalność publiczna jest o wiele bardziej odporna na zmiany, które z założenia naruszają zastygłe struktury. Z pewnością jakiegokolwiek zmiany w administracji znalazłyby zaciekle krytyków. W wielu krajach europejskich, administracja jest tak nadęta, że nawet chcąc wprowadzić zmiany, trudno jest przewidzieć ich skutki, nie mówiąc już o ich pozytywnym efekcie. Przykładem może być wykorzystywanie funduszy pomocowych z UE, które w większości przypadków są marnotrawione. Jak zauważyli m. in. badacze: 46 mld zł zarezerwowanych na program Kapitał Ludzki to tyle, ile wydajemy na budowę dróg przez trzy lata. Niestety rezultaty rozczar-

³ G. L. Miles, *Crime, corruption and multinational business*, „International Business”, 1995 r., nr 34, s. 34-45.

⁴ D. Stockemer, B. LaMontagne, L. Scruggs, *Bribes and ballots: The impact of corruption on voter turnout in democracies*, „International Political Science Review”, 2013r., vol. 34/1, s. 74-90.

wują. 35 proc. bezrobotnych znajduje pracę po szkoleniu. Tyle samo dostaje pracę bez żadnych kursów⁵.

Obecnie bezprecedensowy kryzys ekonomiczny jaki jest w UE nie da się zignorować. Większość krajów europejskich musi zrobić więcej niż tylko zmniejszyć wydatki publiczne. Czy jest to możliwe? Wystarczy odwołać się do niedawnych pomysłów odchudzenia administracji w Polsce, ograniczenie kosztów choćby tylko o 10% wywołują sprzeciw, natomiast sytuacja wygląda już zupełnie inaczej w sektorze prywatnym.

W dłuższej perspektywie, istnieje potrzeba zmiany tego, co państwo robi oraz jego struktury. Pierwsza zmiana dotycząca administracji, która wydaje się być (dość) prosta, ale politycznie trudna⁶. Bowiem państwa zachodniej europy powstały w epoce masowej produkcji, dowodzenia i kontroli, gdzie rządy decydowały niemal o wszystkim. Jednak już współczesne państwo pozbawione zostało monopolu. Dziś państwo ma za zadanie nie tylko oferować swym obywatelom życie i wolność, ale także dążyć do szczęścia swych poddanych. Dzisiejszy wybór nie jest jedynym i ostatecznym wyborem przed jakim stoi człowiek. W każdej dziedzinie życia obywatel dostaje towary i usługi od podmiotów, które pragną zaspokajać jego potrzeby. Sprowadza się do postbiurokratycznego państwa jedynie z małym centrum oraz wielością dostawców publicznych i prywatnych.

Obecnie także dużą uwagę przywiązuje się do zestawienia jakości produkcji z wydajnością. Konfrontacja tych obu kwestii oraz minimalizacja między nimi różnic stanowi niezbitą dowód na wysoki poziom rozwoju gospodarczego kraju. Ogromne różnice pomiędzy nakładami finansowymi a wydajnością w sektorze publicznym, robią szokujące wrażenie. Nie bez znaczenia jest otoczenie instytucji państwowych oraz rządu, jak np. związki zawodowe oraz inne lokalne lub regionalne interesy, które trudno jest zignorować.

Pod koniec lat 80. znacznie większe było poparcie dla demokratyzacji Polski oraz przemian liberalnych, niż w połowie lat 90. W większości Polacy nie byli świadomi ani znaczenia wyżej wymienionych pojęć, ani też odpowiedzialności za dokonanie wyboru. Kiedy na początku III RP przyszło pogorszenie

⁵ Ł. Hardt, *Rola funduszy pomocowych Unii Europejskiej w rozwoju Polski*, „Olympus”, 2008 r., nr 3, s. 23-37; M. Słodowa-Helpa, *Możliwości absorpcji funduszy Unii Europejskiej przez polskie regiony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2005r., R. 67, z. 1, s. 167-185; S. Kozłowski, *Jak wydawać unijne pieniądze?*, „Aura”, 2007r., nr 5, s. 10-11; K. Piotrowska, *Dostępne fundusze unijne na inwestycje infrastrukturalne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i praktyczne aspekty ich wykorzystania*, „Finanse Komunalne”, 2007r., R. 14, nr 10, s. 20-25.

⁶ H. Gawroński, *Biurokracja a sprawność administracji samorządowej*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu”, 2007r., z. 3, s. 37-54; S. Mazur, *Biurokracja jako dylemat*, „Zarządzanie Publiczne”, 2007r., nr 2, s. 99-111.

statutu materialnego wielu ludziom łatwo było uzasadnić i wskazać odpowiedzialnych. Dziś jakiegokolwiek zmiany rząd przeprowadza w kilku etapach, pewne też po to, by nie było do końca jasne, kto jest za co odpowiedzialny.

Współczesne rządy mają coraz większe trudności z utrzymaniem kontroli nad resztą otaczającego świata, a ich najbardziej pożądane technologie są w coraz większym stopniu własnością cudzoziemców. Ponadto następne pokolenia współczesnych społeczeństw będą musiały pracować ciężiej, aby dostać dobrą pracę w coraz bardziej zglobalizowanej gospodarce. Ale rosnąca liczba Hindusów, Chińczyków i Brazylijczyków, którzy mogą sobie pozwolić na zakup ich produktów i usług pozwoli rozwijać ich firmy. Kraje, które zapewniały im pracowników w coraz większym stopniu będą dostarczać im klientów.

Technologia nierozzerwalnie związana jest z postępem, od jej wykorzystania zależy także czy określony podmiot polityczny potrafi narzucić swoją wolę na resztę świata. Natomiast w polskiej rzeczywistości nie chodzi o to aby uzyskać przewagę nad innymi krajami, lecz aby utrzymać się w wyścigu gospodarczym i dotrzymać kroku procesom i zjawiskom zachodzącym wciąż zmieniającej się gospodarce⁷.

Z drugiej strony największym obecnie osiągnięciem nie jest pozyskanie lub stworzenie nowoczesnych technologii, ale możliwość i umiejętność ich tworzenia. Przez większość ludzkiej historii, tylko nieliczni posiadali nadzieję, że przyszłość będzie lepsza niż współczesna im rzeczywistość. Dziś innowacje także w medycynie sprzyjają zwalczaniu chorób i przedłużają długość życia. To z pewnością powód do optymizmu. Ponadto Internet daje zwykłym ludziom dostęp do takich informacji, że nawet kilka lat temu najbardziej uprzywilejowany uczonej nie miał takich możliwości. Sceptycy obawiają się, że w końcu ludzkość stanie się ofiarą globalizacji, w której to ludzi w pracy zaczną wyręczać własne inteligentne, a co za tym idzie tańsze i wydajniejsze maszyny oraz roboty.

Nowy sposób zarządzania pokonuje dotychczasowe ograniczenia i przekonania, że klient jest królem. Firmy zaczynają liczyć się z potrzebami niektórych, najbiedniejszych regionów na świecie i dokonują przebudowy nie tylko produktów, ale całego procesu produkcji w celu spełnienia potrzeb ludzi. Może się to wiązać ze zmianą definicji klienta, który poprzednio był wyłączony z gospodarki rynkowej. Ponadto większość firm w krajach rozwijających się ma dostęp do dużych rynków krajowych, a wszystkie z nich mają możliwości fuzji i przejęć, które nie istniały jeszcze kilkadziesiąt lat temu. Ich działalność jest rozszerzana na nowe obszary, potencjalnie coraz większych rynków bez wad scentralizowanej biurokracji. Są one również przesuwane do zaawansowanych usług,

⁷ A. Świadek, *Technologia a innowacyjność polskiego przemysłu*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*”, 2007 r., nr 6, s. 29-34.

które tradycyjnie były zdominowane przez specjalistów, którzy mają niewielki interes w zwiększeniu wydajności. Ewolucja tego nowego sposobu zarządzania produkcją jest uderzająco podobna do wzrostu produkcji masowej w Ameryce w 1900 i w Japonii w 1960 roku⁸. Obecnie tzw. rynki wschodzące wykorzystują nowoczesną technologię jak telefony komórkowe i mobilny Internet w podobny sposób, jak amerykańskie firmy wykorzystywały kiedyś kolej i telegraf. Nowa technologia pozwala firmom dostosować swoje usługi do większej liczby klientów i zastosowanie efektu skali na nowe obszary. Globalizacja pozwala im obniżyć koszty, służąc coraz większej ilości klientów.

Jednak nie należy zapominać, że w rzeczywistości kraje wschodzące są nękane przez ogromne problemy. Jednym z nich są liczne bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej np. w Indiach. Chiny z kolei w brutalny sposób napędzają rynek nieruchomości. Kraje wschodzące nadal polegają na taniej sile roboczej, a nie innowacji do kierowania ogólnym wzrostem gospodarczym⁹. Tylko dlatego, że koszty produkcji są najniższe, a marże bliskie zeru firmy mogą się rozwijać. Wiele firm z rynków wschodzących to kwitujące interesy bez żadnych obecnie innowacji i oszczędnych produkcji. Niemniej jednak mają coś wspólnego – stoją w obliczu podobnych wyzwań (takich jak duża liczba ludzi biednych), i podobnych możliwości (takie jak szybki wzrost gospodarczy).

W niektórych obszarach rynków wschodzących lokalne firmy wyprzedzają te zachodnie, np. Mobile-telefon – firma telekomunikacyjna jest pionierami w Kenii. Mahindra & Mahindra współpracuje z chińską firmę Huawei, która otworzyła centrum badawcze w Bangalore oraz jest współtwórcą jednej z największych firm informatycznych Lenovo¹⁰. Brazylijski Embraer znalazł chętnie klientów w Arabii Saudyjskiej, Panamie i w Polsce oraz utworzył przedsiębiorstwo joint venture w Chinach. Kilka lat temu Airbus i Boeing nie były skłonne do outsourcingu dla firm indyjskich, ale teraz są zdecydowane do powierzenia im najbardziej skomplikowane zadań. Airbus zatrudnił indyjskiego Infosys do projektowania części skrzydła jego piętrowych A380, a Boeing poprosił HCL Technologies o pomoc przy produkcji istotnych fragmentów maszyny, która pozwala na lądowanie samolotów w zerowej widoczności¹¹. Na marginesie warto zauważyć, że połączenie wysokiego i niskiego poziomu innowacji daje

⁸ E. Islamaj, *Financial globalization: growth, integration, innovation, and crisis*, „Choice”, 2011 r., nr 48/7, s. 1341-1342.

⁹ O. Stuenkel, *Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICs Summit*, „Asian Perspective”, 2014 r., nr 38/1, s. 89-109; L. Scaffardi, *BRICS, a Multi-Centre „Legal Network”?*, „Beijing Law Review”, 2014 r., nr 5/2 s.140-148.

¹⁰ A. Bradford, *The brussels effect*, „Northwestern University Law Review”, 2012 r., nr 107.1, s. 1-67.

¹¹ F. J. Contractor, „Punching above their weight”: *The sources of competitive advantage for emerging market multinationals*, „International Journal of Emerging Markets”, 2013r., nr 8/4, s. 304-328.

doskonałe rezultaty na rynkach wschodzących. Na przykład, indyjska firma z siedzibą w Haryana, przeprojektowała telefony komórkowe tak, aby mogły one działać na baterię zasilaną energią słoneczną, nie tylko pomagając biednym ludziom, którzy nie są podłączeni do sieci elektrycznej, ale także dając nowe, ekologiczne technologie.

Dzisiejszy świat jest podzielony nie na ideologię, lecz na technologię. Wraz z końcem zimnej wojny, stare ideologiczne podziały zdezaktualizowały się. Praktycznie wszystkie narody uzależnione są od procesów zachodzących na światowych rynkach. Jednak coraz bardziej poziom cywilizacyjny wyznaczany jest przez poziom technologii i innowacji. Niewielka część świata, około 15% populacji Ziemi, decyduje o wszystkich światowych innowacjach technologicznych¹². Druga część, z udziałem być może połowy ludności świata, jest w stanie przyjąć te technologie w produkcji i w konsumpcji. Pozostała część, obejmująca około jednej trzeciej ludności świata, jest technologicznie „odłączona”, od innowacji, ani nie jest w stanie przyswoić technologii zagranicznej. Stąd rodzi się wniosek, że wiele jest jeszcze regionów, które znalazły się w technologicznej pułapce ubóstwa. Czasami potrzebne technologie są dostępne za granicą, ale kraje są zbyt ubogie, aby wykupić licencję i przystosować ją do ich warunków. Często technologia nie istnieje w odpowiedniej formie i biedne kraje nie otrzymują dostatecznej zachęty na rzecz badań i rozwoju. Te wyłączone technologicznie regiony nie zawsze są zgodne z granicami państwowymi. Z grubsza można wyznaczyć taką linię podziału wzdłuż: południowego Meksyku, tropikalnej Ameryki Środkowej; większość tropikalnej Brazylii, Afryki Subsaharyjskiej, większość terenów z byłego Związku Radzieckiego, oprócz obszarów najbliższej położonych do rynków europejskich i azjatyckich; rejony Azji jak państwa w dolinie Gangesu w Indiach, Laos i Kambodża oraz wewnętrzne terytoria Chin¹³.

Odwołując się do powyższej myśli, należy zaznaczyć, że nowe granice na świecie, (tym bardziej technologiczne) nie są również stałe: wiele krajów wyłączonych z kręgu innowacji technologicznych może wkrótce zostać zaliczona do tej grupy państw, a nawet wejść do w czołówki rankingów innowatorów (Tajwan, Korea Południowa, Izrael). Aby jednak tak się stało muszą zaistnieć procesy i zjawiska wynikające z przemian globalizacyjnych oraz muszą nastąpić zmiany w zarządzaniu. Otóż nowe technologie muszą być przemyślane w kontekście geografii, zdrowia publicznego oraz ekologii. Czyli muszą być odpowiednio

¹² B. L. Laura, L. L. Baker, N. B. Milman, *Technological innovation in twenty-first century multicultural teacher preparation*, „Journal for Multicultural Education”, 2014 r., nr 8/1, s. 54-67.

¹³ W. Woo, *Dealing sensibly with the threat of disruption in trade with China: the analytics of increased economic interdependence and accelerated technological innovation*, „Economic Change & Restructuring”, 2007 r., vol. 40, s.1-26. 26.

dobrane do zmian technologicznych i rozwoju gospodarczego określonego regionu. Ponadto organizacje międzynarodowe muszą zmienić podejście do pomocy, aby ona nie utrzymywała wegetacji wielu regionów, ale była impulsem do rozwoju. A zatem udział międzynarodowej pomocy musi zostać rozszerzony i zmieniony. Do tego celu potrzebne jest również zaangażowanie firm wielonarodowych oraz uniwersytetów i placówek naukowych, a także instytucji i urzędów odpowiedzialnych za rozwój globalny (MFW, Bank Światowy oraz różne agencje ONZ).

Tradycyjny rozwój postrzegany jest jako gromadzenie kapitału fizycznego i ludzkiego. Współczesny świat przynosi dodatkowy paradygmat w tej definicji innowacyjności opartej na technologii, która jest równie ważna jak kapitał. Regiony o zaawansowanej technologii mają najlepsze warunki do dalszej innowacji. Nowe pomysły są zazwyczaj produkowane w oparciu o istniejące rozwiązania i pomysły, a więc można zauważyć proces łańcuchu innowacji. W tym przypadku dużą rolę odgrywa także wielkość rynku, która wpływa na badania i rozwój¹⁴.

Jednak wolny rynek nie jest wystarczający do zaistnienia innowacji, ani nie jest jedynym impulsem do rozwoju gospodarki. Udana innowacja wymaga wsparcia instytucji publicznych. Proponuję zatem spojrzeć na innowację jak na produkt, wynikający zarówno z intuicyjnych pomysłów, jak i naukowego podejścia wspieranego przez patenty. Z jednej więc strony rozwój gospodarczy opiera się na uniwersytetach i laboratoriach publicznych, z drugiej na zysku prywatnych firm. Podkreślić zatem należy, że udane innowacje wymagają udziału środowiska akademickiego, administracji i przemysłu. W dzisiejszej rzeczywistości nie należy wykluczać również Internetu jako znakomitego sposobu komunikacji.

Oczywiście, możliwości technologiczne gospodarki zależą nie tylko od własnych innowacji, ale od zdolności adaptacji i przyswajania technologii wyprodukowanych gdzie indziej. Odbywa się to głównie na kilka sposobów. Kraje mogą importować technologię i dobra konsumpcyjne (komórki, telefony, faksy, komputery osobiste, szczepienia zdrowotne). Mogą też korzystać z licencji technologii od posiadaczy patentów. Ci ostatni natomiast mogą przyciągać bezpośrednio inwestycje zagraniczne, tak aby przedsiębiorstwa wielonarodowego określały technologię produkcji wewnątrz swoich granic. We wszystkich przypadkach, państwa muszą być skuteczne, ponieważ eksporterzy płacą za import technologii.

Wielu ekonomistów zakłada, że wszystkie kraje rozwijające się są równie dobrze przygotowane do przyjęcia technologii z zagranicy, ale jest to myślenie

¹⁴ J. Yang, H. Liu, S. Gao, Y. Li, *Technological innovation of firms in China: Past, present, and future*, „Asia Pacific Journal of Management”, 2012r., nr 29/3, s. 819-840.

zyczeniowe. Jak się okazuje warunki geograficzne są bardzo ważne. Sukcesy importerów technologii wydają się być uzależnione od położenia dużych rynków albo głównych kanałów transportowych lub obu naraz. Technologia jest importowana przez granice do krajów takich jak Meksyk, czy Polska i Węgry, lub do sąsiadów Unii Europejskiej, albo do wybrzeża Chin, Singapuru, Hong Kongu, miast portowych z Azji Południowo-Wschodniej i państw nadbrzeżnych z południowych Indii¹⁵. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja przepływu technologii do odległych rejonów górskich (kraje andyjskie), śródlądowych krajów rozwijających się (Azja Środkowa), lub regionów, które są daleko od portów morskich (środkowe Chiny lub Indie północne)¹⁶.

Kraje, które nie nadążają z technologią często nie mogą nawet utrzymać odpowiedniego standardu życia, ani tym bardziej go zwiększyć. Państwa takie najczęściej uzależnione są od wąskiego zakresu eksportu. Dla przykładu warto podać kwestię zastosowania miedzi, która obecnie jest wypierana przez światłowodowy albo kauczuku naturalnego, który z kolei jest wypierany przez nowe, syntetyczne materiały. Długoterminowy spadek wielu towarów podstawowych jest więc ubocznym skutkiem innowacji. Nie bez znaczenia jest też kwestia demograficzna. Biedne kraje, zwykle przez gwałtowny wzrost liczby ludności, nie nadążają nad procesem urbanizacji, edukacji m. in. kobiet, a także nad zahamowaniem zjawiska umieralności dzieci. W krajach technologicznie rozwiniętych, wszystkie te czynniki są na niskim poziomie. W krajach o słabo rozwiniętej gospodarce jest niewiele miejsc pracy, ponieważ związane jest to z zacofaniem technologicznym i niewielką konkurencyjnością gospodarczą w kwestii wyrobów i usług. Umieralność niemowląt pozostaje na wysokim poziomie. Rodziny mają więc dużo dzieci, a inwestycje na zdrowie i edukację każdego z nich są mniejsze, za to liczba ludności rośnie w szybkim tempie.

Duża część świata nie ma udziału w korzyściach płynących z globalnego wzrostu. Jak się może zdawać bez całkowitej zmiany w strategii międzynarodowych organizacji sytuacja ta nie ulegnie poprawie. Zmiana musi być przeprowadzona na kilku płaszczyznach. Jednym z takich obszarów zmian jest zdrowie publiczne. Obciążenia chorobami w krajach ubogich, zwłaszcza w Afryce Subsaharyjskiej, jednocześnie połączone z katastrofą humanitarną, są trudną barierą rozwoju i stanowią ogromne zagrożenie nie tylko dla całego kontynentu, ale także dla jej bliższych i dalszych sąsiadów. Zagraniczni inwestorzy unikają najbardziej dotkniętych gospodarek oraz obciążeń z tym związanych. Dopiero administracja Clintona, słusznie uznała AIDS w krajach rozwijających się jako problem dla bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych, ze

¹⁵ L. Ren, D. Zeng, K. Krabbendam, *Technological innovation progress in Central China: a survey to 42 firms*, „Journal of Knowledge Based Innovation in China”, 2010 r., nr 2/2, s. 152-170.

¹⁶ Tamże

względu na potencjalne choroby, które mogłyby zdestabilizować rozległe obszary. Wysiłki „państw-darczyńców” w celu kontroli chorób zakaźnych w krajach ubogich są niewielkie. Pomoc na całym świecie dla zwalczania takich chorób jak malaria czy AIDS w Afryce jest niewystarczająca, ponadto – należy to brutalnie stwierdzić – korporacje farmaceutyczne lokują swe inwestycje w znacznie bardziej „dochodowych dziedzinach zdrowia”.

Innym wyzwaniem dla zwiększenia się innowacyjności gospodarek wielu krajów jest integracja zmarginalizowanych regionów z gospodarką światową. W ostatnich latach Unia Europejska opracowała nowe zasady wymiany handlowej z Afryką Północną i Europą Środkową. Preferencyjne rozwiązania w znacznym stopniu przyczyniły do poprawy sytuacji wśród beneficjentów, w tym Polski.

Bank Światowy i MFW muszą przyjąć nowe podejście w pomaganiu zafanym regionom, aby połączyć je z gospodarką światową. Mimo że stosowanie specjalnych zachęt do przyciągnięcia zagranicznych inwestycji bezpośrednich, takich jak eksport, strefy podatkowe i wspólne przedsięwzięcia między rządami a zagranicznymi inwestorami, znane są od dawna i mogą zrobić wiele dla lepszego dostępu na rynki dla krajów najuboższych, to stosowane są dość niechętnie. Warto przypomnieć, że kiedy Kostaryka chciała przyciągnąć firmę Intel posługiwała się wyżej wymienionymi sposobami. Izrael zrobił to samo. Szybki rozwój Irlandii był wspierany przez niskie stawki podatkowe od osób prawnych. Między krajami bogatymi i biednymi mogła zaistnieć współpraca w oparciu o wprowadzenia nowych technologii dzieląc koszty fiskalne. Technologia informatyczna oferuje jeszcze ogromne możliwości, ponieważ może pokonać wiele barier związanych z odległością.

Dużym mankamentem w rozwoju gospodarczym jest nierównomierne wspieranie postępu technologicznego. W dzisiejszych relacjach międzynarodowych dostrzegalna jest ogromna nierówność w zakresie innowacji i dyfuzji technologii. Ten często niesprawiedliwy podział stanowi jednocześnie granicę cywilizacji współczesnych państw. Subwencje, dotacje oraz inne inwestycje wydawane przez administracje państwowe dla nauki i techniki są o wiele mniejsze niż niejeden budżet każdej korporacji międzynarodowej, co więcej finanse takich firm są wyższe od budżetu średniej wielkości państwa. A zatem czyżby innowacyjny rozwój większości technologii zależał od decyzji tychże organizacji? Skoro tak jest to warto w tym kontekście zastanowić się nad przyszłością nauk humanistycznych, które często są pogardliwie traktowane przez owe instytucje, jako „nauki deficytowe”. Oczywiście nie zawsze tak musi być, nie mniej jednak konsumpcja w krajach rozwiniętych, zmusza do redefinicji roli jaką ma pełnić obecnie humanistyka.

Nie inaczej jest także z rolą jaką mają pełnić organizacje wspierające innowacje. Przykładem jest Rockefeller Foundation, jedna z czołowych instytucji

inicjującej rozwój w XX wieku, która pokazała, jak dotacja ukierunkowana na wiedzę może osiągnąć sukces. Fundusze Rockefeller przyczyniły się do odkrycia szczepionki przeciwko żółtej gorączce, kontroli malarii w Brazylii, rozwoju penicyliny, a także do stworzenia – co ważne dla zdrowia publicznego – szkół oraz wydziałów lekarskich we wszystkich częściach świata, przyczyniły się także do tworzenia i finansowanie wielkich ośrodków badawczych, takich jak University of Chicago, z Brookings Institution, Rockefeller University oraz National Bureau of Economic Research¹⁷.

Fundacja Rockefellera pracowała głównie z uniwersytetami i rządami. Nowa strategia promocji technologicznych musi więc opierać się na wzajemnych relacjach nauki, administracji i przemysłu, przy udziale biednych i bogatych. Pierwszym krokiem byłaby zatem obietnica międzynarodowych firm high-tech w celu zwiększenia ich współpracy technologicznej z krajami rozwijającymi się, w połączeniu ze znacznie większym zaangażowaniem krajów biednych do promocji nauki i technologii. Wielkie firmy dają setki milionów dolarów na leki dla biednych krajów, ale mogłoby zrobić więcej. Wydawanie środki publicznych powinno mieć na celu połączenie nowej strategii, w której prace badawczo-rozwojowe ukierunkowane są na problemy uboższych regionów.

Reasumując społeczność międzynarodowa powinna zdecydowanie popierać badania naukowe i potencjał technologiczny w krajach ubogich. W ramach tego, bogate kraje powinny zachować umiar w korzystaniu z prawa własności, w przeciwnym razie pogorszy się stan globalnej nierówności, nie mówiąc już o legalności niektórych działań. Musi być zatem zachowana większa równowaga między innowacją, z jednej strony, a interesami najbiedniejszych, z drugiej strony. Dobrobyt najbogatszych krajów jest wysoki, ale jaka jest ich zdolność do wyjścia poza własne potrzeby tego nie wiadomo. W tym samym czasie, kryzys krajów najbiedniejszych jest ostry, a braki w obecnej strategii globalizującej się gospodarki są boleśnie oczywiste.

¹⁷ I. Chaston, Knowledge management systems and open innovation in second tier UK universities, „Australian Journal of Adult Learning”, 2012 r., nr 52.1, s. 153-172; P. K. Couchman, I. McLoughlin, D. R. Charles, *Lost in translation? Building science and innovation city strategies in Australia and the UK*, „Innovation : Management, Policy & Practice”, 2008 r., nr 10.2/3, s. 211-223.

Bibliografia:

- Bradford A., *The brussels effect*, „Northwestern University Law Review”, 2012 r., nr 107.1.
- Chaston I., Knowledge management systems and open innovation in second tier UK universities, „Australian Journal of Adult Learning”, 2012 r., nr 52.1.
- Contractor F. J., „*Punching above their weight*”: *The sources of competitive advantage for emerging market multinationals*, „International Journal of Emerging Markets”, 2013r., nr 8/4.
- Couchman P. K., McLoughlin I., Charles D. R., *Lost in translation? Building science and innovation city strategies in Australia and the UK*, „Innovation : Management, Policy & Practice”, 2008 r., nr 10.2/3.
- Gawroński H., *Biurokracja a sprawność administracji samorządowej*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu”, 2007r., z. 3.
- Hardt Ł., *Rola funduszy pomocowych Unii Europejskiej w rozwoju Polski*, „Olympus”, 2008 r., nr 3.
- Islamaj E., *Financial globalization: growth, integration, innovation, and crisis*, „Choice”, 2011 r., nr 48/7.
- Kozłowski S., *Jak wydawać unijne pieniądze?*, „Aura”, 2007r., nr 5.
- Laura B. L., Baker L. L., Milman N. B., *Technological innovation in twenty-first century multicultural teacher preparation*, „Journal for Multicultural Education”, 2014 r., nr 8/1.
- Maggioni M. A., Nosvelli M., Uberti T. E., *Space versus networks in the geography of innovation: A European analysis*, „Papers in Regional Science”, 2007 r., vol. 86/3.
- Mazur S., *Biurokracja jako dylemat*, „Zarządzanie Publiczne”, 2007r., nr 2.
- Miles G. L., *Crime, corruption and multinational business*, „International Business”, 1995 r., nr 34.
- Słodowa-Hełpa M., *Możliwości absorpcji funduszy Unii Europejskiej przez polskie regiony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2005r., R. 67, z. 1.
- Piotrowska K., *Dostępne fundusze unijne na inwestycje infrastrukturalne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i praktyczne aspekty ich wykorzystania*, „Finanse Komunalne”, 2007 r., R. 14, nr 10.
- Ren L., Zeng D., Krabbendam K., *Technological innovation progress in Central China: a survey to 42 firms*, „Journal of Knowledge Based Innovation in China”, 2010 r., nr 2/2.

- Scaffardi L., *BRICS, a Multi-Centre „Legal Network”?*, „Beijing Law Review”, 2014 r., nr 5/2.
- Stockemer D., LaMontagne B., Scruggs L., *Bribes and ballots: The impact of corruption on voter turnout in democracies*, „International Political Science Review”, 2013r., vol. 34/1.
- Stuenkel O., *Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICs Summit*, „Asian Perspective”, 2014 r., nr 38/1.
- Świadek A., *Technologia a innowacyjność polskiego przemysłu*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, 2007 r., nr 6.
- Van Vught F., *The EU Innovation Agenda: Challenges for European Higher Education and Research*, „Higher Education Management & Policy”, 2009 r., Vol. 21/2.
- Woo W., *Dealing sensibly with the threat of disruption in trade with China: the analytics of increased economic interdependence and accelerated technological innovation*, „Economic Change & Restructuring”, 2007 r., vol. 40.
- Yang J., Liu H., Gao S., Li Y., *Technological innovation of firms in China: Past, present, and future*, „Asia Pacific Journal of Management”, 2012 r., nr 29/3.

IDEA OBYWATELSKOŚCI A SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE JAKO PODSTAWA BEZPIECZEŃSTWA W POLSCE

Spółeczeństwo obywatelskie, kapitał społeczny czy obywatelskość to pojęcia ściśle związane z praktyką życia politycznego, społecznego i ekonomicznego w aspekcie jego bezpieczeństwa w dzisiejszym świecie. Istnienie lub nieistnienie społeczeństwa obywatelskiego, sprawne lub mniej sprawne jego funkcjonowanie stanowi jedno z kryterium oceny jakości systemu i procedur demokratycznego państwa prawa oraz rozwoju społeczno-ekonomicznego społeczeństw. Jest również jednym z wyznaczników jakości codziennego życia obywateli. Tym samym stanowi istotny element nie tylko teorii polityki, ale również socjologii i filozofii oraz bezpieczeństwa.

Autor postawił sobie dwa cele, których realizacji podjął się w mniejszym opracowaniu. Pierwszym jest prezentacja, w perspektywie historycznej, ewolucji idei społeczeństwa obywatelskiego oraz wyjaśnienie współczesnego rozumienia tego pojęcia. Drugim natomiast jest przedstawienie polskich doświadczeń, uwarunkowań i determinant rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do najważniejszych etapów ewolucji jego idei w Europie Zachodniej, uwzględniając że jego rozwój determinuje system bezpieczeństwa.

1. Istota i funkcje społeczeństwa obywatelskiego

Idea społeczeństwa obywatelskiego stanowi obecnie częsty przedmiot w polskich dyskusjach odnoszących się do jakości demokracji, ocen efektów transformacji systemowej zapoczątkowanej w 1989 roku czy dystansu jaki dzieli polską rzeczywistość społeczno-polityczną od zachodnioeuropejskiej. W dyskusjach tych można spotkać się z różnymi i zarazem wieloznacznymi określeniami opisującymi sens tego pojęcia.

A zatem czym jest społeczeństwo obywatelskie? Jaka jest jego istota? Jakie wartości i idee kryją się za tym terminem?

Według najprostszej, stosowanej m.in. przez Bank Światowy definicji, społeczeństwo obywatelskie to po prostu grupy i organizacje, zarówno formalne jak i nieformalne, działające w niezależny od państwa i rynku sposób, w celu promowania i realizacji zróżnicowanych interesów społecznych¹. Tę syntetyczną definicję można rozszerzyć o wartości i idee dla istnienia społeczeństwa obywatelskiego niezbędne. I tak, wg R. D. Putmana tymi ideami i wartościami są zaufanie, współpraca i równość, a społeczeństwo obywatelskie, to takie, w którym działają aktywni i myślący o interesach społeczności obywatele².

Definicją łączącą te dwa pojęcia jest ta sformułowana przez H. Anheiera, który społeczeństwo obywatelskie określa jako sferę instytucji, organizacji, sieci i ludzi wraz z ich nastawieniem wobec wartości, zawieszoną między rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie działają dobrowolnie w imię dobra wspólnego³.

W powyższych (a także wielu innych, tutaj nie przytoczonych) definicjach wyróżnić można kilka komponentów wspólnych dla każdego podejścia do istoty omawianego pojęcia. Wśród nich można zwrócić uwagę na takie, jak współpraca dla wspólnego dobra, dobrowolność, działanie w organizacjach pozarządowych, aktywność czy niezależność od instytucji państwowych. Równocześnie komponenty te stanowią będą zbiór niezbędnych cech, bez których nie można mówić o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego. A zatem społeczeństwo obywatelskie:

- jest grupową organizacją społeczeństwa;
- opiera się na zasadzie dobrowolności i oddolności działania;
- reprezentuje zbiorowe interesy i służy wspólnym celom;
- funkcjonuje autonomicznie wobec struktur państwa, rodziny i rynku;
- wyraża się w działaniu w przestrzeni publicznej szeregu niepaństwowych instytucji, organizacji i stowarzyszeń⁴.

Przedstawione wyżej cechy społeczeństwa obywatelskiego ściśle związane są z istotą demokracji jako ustroju politycznego. O ile zatem możliwe wydaje się funkcjonowanie demokracji bez społeczeństwa obywatelskiego, o tyle sprawny ustrój demokratyczny stanowi warunek niezbędny dla istnienia i rozwoju tego drugiego. Opisując przestrzeń, w jakiej możliwe jest funkcjonowanie

¹ Zob. *Społeczeństwo obywatelskie*, red., M. Witkowska, A. Wierzbicki, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 9.

² R. D. Putman, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 31.

³ Zob. H. Anheier, *Civil Society. Measurement and Policy Dialogues*, Londyn 2004, s. 22.

⁴ Zob. m.in. s. E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2005, s.119; M. Olejniczak, *Europejskie społeczeństwo obywatelskie?*, „Studia Europejskie” 2005 r., nr 3, s. 46.

społeczeństwa obywatelskiego, należy wskazać na następujące cechy demokratycznego państwa prawa:

- suwerenem jest naród, który w sposób bezpośredni lub pośredni sprawuje władzę;
- wszelkie organy władzy działają w ramach i granicach prawa;
- system prawa oparty jest na zasadzie hierarchiczności: konstytucja stanowi najwyższy akt prawny, z którym zgodne są wszystkie, pozostałe akty a normy międzynarodowe mają większą moc niż praw krajowe;
- istnieją gwarancje prawne szerokiego zakresu praw i wolności obywateli;
- prawo jest stabilne i jasne dla obywateli oraz uwzględnia ich interesy⁵.

Przestrzeń demokratyczna, jako jedyna przestrzeń, w której możliwe jest funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, jest jednocześnie poprzez jego istnienie usprawniana i wzbogacana. Sprawne i prężnie działające społeczeństwo obywatelskie jest bowiem miarą wysokiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i świadczy o stabilności i efektywności demokratycznych procedur i instytucji.

Pozytywny wymiar społeczeństwa obywatelskiego, rozumiany jako pewien stan pożądany, do którego należy dążyć, wynika m.in. z funkcji, jakie spełnia w dzisiejszej rzeczywistości społecznej, ekonomicznej i politycznej.

Jedną z nich jest funkcja edukacyjna, która wyraża się w kształtowaniu opinii publicznej, obywatelskiej świadomości i obywatelskich postaw⁶. Kolejną jest funkcja socjalizacyjna, która spełnia się poprzez pobudzanie obywateli do aktywnego uczestnictwa w demokracji przyczyniając się m.in. do rekrutacji elit politycznych, kształtowania poglądów politycznych oraz promocji działania grupowego, solidarności społecznej i uzależnienia własnego powodzenia od dobrobytu innych ludzi. Społeczeństwo obywatelskiego chroni również obywateli przed ingerencjami państwa oraz zabezpiecza autonomię sfery społecznej. Poprzez ochronę niezależności jednostki, sprzyjanie rozwojowi jej praw naturalnych oraz gwarancję własności (z uwzględnieniem interesu społecznego) społeczeństwo obywatelskie wypełnia kolejną funkcję, czyli funkcję ochronną. Zwrócić uwagę należy również na funkcję kontrolną, której istotą jest obserwacja i kontrola organów władzy państwowej. Natomiast poprzez sieć stowarzy-

⁵ M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, *Współczesne systemy polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 29-30.

⁶ Takie sformułowania wraz z obszernym rozszerzeniem idei edukacji, znaleźć można u M. Pogonowskiego, *Znaczenie edukacji ubezpieczeniowej w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego obywateli* [w:] *Edukacja warunkiem bezpieczeństwa XXI w.*, Zeszyt Naukowy Nr 1, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Sił Powietrznych w Koszalinie, Koszalin 2014, ss. 179-189.

szeń i organizacji społeczeństwo obywatelskie wypełnia funkcję organizatorską przyczyniając się do pluralizmu politycznego i neutralizowania konfliktów społecznych⁷.

Społeczeństwo obywatelskie stanowi zatem emanację tego, co w demokratycznym systemie najlepsze: umożliwia ludziom (obywatelom) dobrowolne uczestnictwo w życiu społecznym i publicznym w celu realizacji interesów, które jednak nie naruszają interesów innych. W społeczeństwie obywatelskim nie ma więc miejsca na nietolerancję ani dyskryminację, natomiast naturalnym jest różnorodność postaw i wartości, które ścierają się w przestrzeni publicznej i politycznej.

2. Idea społeczeństwa obywatelskiego – perspektywa historyczna

Idei społeczeństwa obywatelskiego doszukiwać się można już w starożytnej Grecji, w rozważaniach Arystotelesa i Platona. W warunkach państwa-miasta aktywny obywatel był gwarancją istnienia i rozwoju polis. Jednocześnie aktywność i obywatelskość ściśle wiązała się z państwem, jako najwyższą i idealną wspólnotą obywatelską. Nie ma tutaj więc późniejszego oddzielenia państwa od jednostki i społeczeństwa, charakterystycznego dla współczesnego ujmowania istoty społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie należy podkreślić, iż praktyka życia społecznego i politycznego starożytnych Aten nie wymagała a wręcz uniemożliwiała ten rozdział. Uczestnictwo obywateli w Zgromadzeniach Ludowych, powszechne wybory urzędników i sędziów, brak zawodowej policji czy wojska⁸ w sposób naturalny utożsamiała obywatelskość z państwem.

Obywatelskość jako wartość, przywilej i zarazem obowiązek upowszechniona była również w starożytnym Rzymie. W pismach Cyserona przewijają się takie terminy jak *societas civilis* (społeczeństwo polityczne), *civitas* (państwo) oraz *res publica* (republika). Społeczeństwo polityczne w tym wypadku utożsamiać można ze społeczeństwem obywatelskim, natomiast republika, jako specyficzna forma ustroju (państwa), oznacza wspólnotę ludzi współdziałających wspólnie dla dobra wspólnego i uznających te same prawa. Tak więc, podobnie jak w przypadku myślicieli greckich, również i tutaj nie ma antynomii między społeczeństwem a państwem, a aktywność wspólnoty obywatelskiej utożsamiana jest z zaangażowaniem w życie polityczne.

Do starożytnych teoretyków myśli politycznej nawiązywali myśliciele Oświecenia, którzy krytykując zasady i praktykę absolutyzmu, poszukiwali

⁷ M. Witkowska, A. Wierzbiński, op. cit., s. 18.

⁸ E. Wipszycka, *Miejsce dorobku antyku w dziedzictwie kulturowym cywilizacji europejskiej*, [w:] *Cywilizacja europejska. Wykłady i eseje*, red., M. Koźmiński, Wydawnictwo Instytutu Historii PAN, Warszawa 2005, s. 17.

najlepszej formy organizacji państwa i stosunków między władzą a społeczeństwem.

Według J. J. Rousseau (1712-1778), jednego z najwybitniejszych filozofów epoki, najlepszą formą politycznego współżycia jest wspólnota wolnych i suwerennych jednostek, które dobrowolnie działają w imię dobra wspólnego, ponieważ osiągnięcie dobra indywidualnego nie jest możliwe bez osiągnięcia dobra wspólnego. Sposób rządów i jego reguły powinny być wynikiem umowy społecznej między ludźmi wolnymi, a człowiek powinien być zależny jedynie od prawa⁹. Jednocześnie w koncepcji Rousseau państwo stanowi jedyną przestrzeń, w której idea wspólnoty obywatelskiej równych ludzi może się zrealizować, ponieważ to państwo stanowi jedyną gwarant praw jednostki¹⁰. Natomiast ideę umowy społecznej można utożsamiać z wolą powszechną, czyli demokracją bezpośrednią.

Prądy umysłowe Oświecenia, takie jak indywidualizm, racjonalizm i kontraktualizm legły u podstaw koncepcji liberalizmu jako nowego systemu politycznego. Natomiast wartości i poglądy będące tego systemu treścią (m.in. takie jak wolność jednostki, poszanowanie praw obywatelskich i własności, równość wobec prawa), okazały się przełomem w rozumieniu pojęcia społeczeństwa społecznego. Otóż wraz z myślą jednego z twórców liberalizmu, J. Locke'a (1632-1704), nastąpiło oddzielenie tej idei od idei państwa, z konstatacją, iż właśnie istotą społeczeństwa obywatelskiego jest jego niezależność od instytucji państwowych.

W myśli Locke'a najważniejszym z punktu widzenia omawianego tematu, wydaje się przede wszystkim stwierdzenie, że społeczeństwo obywatelskie zajmuje przestrzeń między jednostką a państwem, które powołane jest do ochrony jej praw i wolności. W przestrzeni tej każdy ma prawo zrzekać się w organizacjach i stowarzyszeniach, głosić i bronić swoich poglądów oraz zabiegać o realizację swoich interesów. Jedyłą granicą w tej koncepcji staje się wolność drugiego człowieka. Tak więc tradycja liberalna umiejscawia społeczeństwo obywatelskie w pozapaństwowych instytucjach, takich jak wolny rynek, stowarzyszenia, organizacje i partie polityczne. Trzeba jednak podkreślić, iż pomimo zaznaczenia odrębności między sferą społeczną i polityczną (państwową), w myśli Locke'a jednak zdają się one przenikać: egzekutywa, legislacja i sądownictwo stanowią jeden z elementów społeczeństwa obywatelskiego.

Istotny wkład w rozwój koncepcji społeczeństwa obywatelskiego miała myśl G. W. F. Hegla (1770-1831), który postrzegał je jako jeden z etapów społecznego rozwoju. Pierwszym z nich były stosunki w obrębie związków rodzin-

⁹ *Historia powszechna*, red., L. Serafini T. 13, *Wiek XVIII – wiek oświecenia*, Mediasat Group, Warszawa 2007, s. 336-337.

¹⁰ B. Poboży, *Idea społeczeństwa obywatelskiego*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005 r., nr 1/2, s. 14.

nych, drugim właśnie społeczeństwo obywatelskie, trzecim natomiast, i najdoskonalszym – państwo, jednak rozumiane w szerokim sensie (w odróżnieniu od wąskiego rozumienia państwa, które myśliciel oddzielał od rodziny i społeczeństwa). To ostatnie, nazywane przez niego „państwem zewnętrznym” powołane jest do obrony fundamentów społeczeństwa obywatelskiego, takich jak własność prywatna i rynek, system praw wolnych obywateli, system opieki, publiczne instytucje opiekuńcze oraz zrzeszenia samorządowe¹¹. Tym samym Hegel nie wyobrażał sobie istnienia społeczeństwa poza państwem. Warto tu również zaznaczyć, iż filozof upatrywał w społeczeństwie obywatelskim sposób na przezwycięzenie naturalnego (i odwiecznego) konfliktu między ekonomicznymi, partykularnymi interesami jednostki, a interesem społecznym i państwowym¹². Ten ostatni aspekt rozwinięty został w myśli Karola Marksa, i jego postrzeganiu społeczeństwa obywatelskiego w kontekście walki klas.

Kontynuatorem, i zarazem krytykiem tej idei był A. de Tocqueville (1805-1859), który uważany jest za pierwszego teoretyka koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, a który jeszcze wyraźniej oddzielił sferę aktywności obywatelskiej od instytucji państwa. Według jego koncepcji porządek społeczny można podzielić na trzy sfery: pierwszą jest oficjalne przedstawicielstwo polityczne (obejmujące instytucje władzy politycznej oraz mechanizmy jej sprawowania), drugą stanowi publiczne i polityczne zaangażowanie obywateli, natomiast trzecią jest sfera aktywności obywatelskiej przekraczająca indywidualne interesy jednostek. Swoje rozważania Tocqueville oparł na obserwacji XIX-wiecznej rzeczywistości amerykańskiej, w której działało wiele obywatelskich stowarzyszeń, związanych przede wszystkim z handlem, prywatnymi interesami ekonomicznymi i przemysłem¹³. To właśnie w tej ostatniej sferze, wg Tocqueville’a, urzeczywistnia się istota demokracji, ponieważ aktywność oparta na wzajemnych relacjach między obywatelami, sprzyja jednocześnie powstawaniu i sprawnej działalności stowarzyszeń w sferze publicznej i politycznej – lokalnych samorządów, niezależnych sądów czy partii politycznych. Tak więc społeczeństwo obywatelskie, choć działające niezależnie od państwa, nie jest mu wrogie.

Zaprezentowane powyżej koncepcje znalazły swój oddźwięk we współczesnych rozważaniach na temat istoty społeczeństwa obywatelskiego, w których można wyróżnić dwa dominujące podejścia: republikański i liberalny.

Podejście republikańskie utożsamia społeczeństwo obywatelskie ze wspólnotą polityczną nie przeciwstawiając tym samym wspólnoty społecznej pań-

¹¹ Tamże, s. 18.

¹² J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego”, 2012 r., nr 13, s. 19.

¹³ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1996, s. 116.

stwu. Obywatelskość w tym kontekście oznacza tym samym aktywne uczestnictwo w życiu politycznym oraz odpowiedzialność za dobro wspólne. Podejście takie mniej zatem zwraca uwagę na wolność jednostki, lecz koncentruje się na jej publicznych (i politycznych) powinnościach. To z kolei oznacza iż dobro wspólne przewyższa dobro jednostki a człowiek spełnia się dopiero we wspólnocie dbając o jej dobro. Wolność, wg koncepcji republikańskiej, nie oznacza wolności od państwa, ale wolność w państwie, które stanowi naturalne środowisko funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. To ostatnie działać może zatem jedynie w oparciu o system konkretnych wartości, takich jak pokój społeczny, autorytet prawa i instytucji politycznych, religia i obyczaje¹⁴.

W koncepcji liberalnej, w przeciwieństwie do podejścia republikańskiego, to jednostka i jej prawa, a nie państwo czy wspólnota, stanowi punkt odniesienia i wartość nadrzędną wobec interesów ogółu. Państwo powstaje po to, by chronić prawa i wolności obywateli, i wolność ta oznacza wolność od państwa, a społeczeństwo obywatelskie jest tej wolności najwyższą emanacją. Tym samym społeczeństwo obywatelskie staje się przestrzenią dobrowolnego ludzkiego zrzeszania w różnorodne wspólnoty, które stają się źródłem ich tożsamości. A zatem społeczeństwo obywatelskie nie jest homogeniczne, wręcz przeciwnie: zakłada różnorodność wartości, poglądów i interesów, wokół których ludzie dobrowolnie samoorganizują się w imię wspólnego (podobnie rozumianego) dobra¹⁵. Aktywność obywateli w tej koncepcji nie jest ich powinnością, ale prawem, które musi być chronione przez instytucje państwa.

Podejście liberalne wydaje się być najbliższe współczesnemu rozumieniu istoty społeczeństwa obywatelskiego. Można w nim wyróżnić następujące wymiary:

- w społeczeństwie obywatelskim funkcjonują mniej lub bardziej sformalizowane instytucje: sieć ta stanowi autonomiczną sferę społeczną, odrębną zarówno od państwa, rodziny, jak i życia wewnętrznego; instytucje te działają w wielu sferach (nie tylko ekonomicznej, ale także religijnej, kulturowej i społecznej, itp.), mając kluczowe znaczenie dla integracji społecznej;
- przynależność do społeczeństwa obywatelskiego jest dobrowolna: obywatele nigdy nie są zmuszeni do przyłączania się do wszelkich stowarzyszeń, przedsiębiorstw lub grup, które tworzą społeczeństwo obywatelskie, zarówno poprzez zaangażowanie polityczne czy rzekomo „naturalną” przynależność do określonej grupy:

¹⁴ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Naukowe UMK w Toruniu, Toruń 2012, s. 53.

¹⁵ B. Szlachta, *Państwo a obywatel. Uwagi o pojmowaniu obywatelstwa i praw z nim związanych*, [w:] *Państwo jako wyzwanie*, red., A. Rzegocki, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2000, s. 96.

- społeczeństwo obywatelskie opiera się na zasadzie praworządności: demokratycznych zasadach poszanowania życia prywatnego, wolności słowa i wolności zrzeszania; mimo autonomii społeczeństwa obywatelskiego od państwa, jego działania są zawsze zgodne z prawem;
- społeczeństwo obywatelskie jest miejscem realizacji celów zbiorowych, oraz reprezentacji obywateli: instytucje społeczeństwa obywatelskiego pośredniczą między jednostką a państwem; demokratyczny proces nie może odbyć się bez ich mediacji;
- społeczeństwo obywatelskie praktycznie realizuje zasadę pomocniczości, pojęcie wywodzące się z doktryny chrześcijańskiej; stwarza to możliwość działania instytucji niezależnych od państwa, ale przez państwo uznanych¹⁶.

3. Polskie doświadczenia w budowie społeczeństwa obywatelskiego

„Jesteśmy wielkim narodem ale żadnym społeczeństwem” – te słowa Cypriana Kamila Norwida przytaczane są często przy okazji dyskusji na temat kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. I biorąc pod uwagę wydzwięk przytoczonych na początku słów, kondycja ta, według większości badaczy tego problemu¹⁷, nie jest najlepsza.

Analiza przyczyn i uwarunkowań tego stanu rzeczy stanowi ważny wątek w rozważaniach na temat polskiej historii społecznej i politycznej, oraz oceny współczesnego systemu demokratycznego: jego silnych i słabych stron.

Wśród przyczyn dzisiejszej słabości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce najczęściej wymienia się dziedzictwo systemu komunistycznego.

¹⁶ *Opinion of the Economic and Social Committee on „The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe”*, OJEC, 1999/C329/10.

¹⁷ Zob. m.in. następujące pozycje: P. Gliński, *O pewnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich*, [w:] *Jak żyją Polacy*, red., H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2000; P. Gliński, *Podstawowe słabości – niektóre sukcesy trzeciego sektora*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, red., P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2002; P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary aktywności obywatelskiej*, [w:] *Elementy nowego ładu*, red., H. Domański, A. Rychard, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 1997; K. Korzeniowski, *Między rewolucją a normalnością. Rzecz o alienacji politycznej na przełomie dekad*, [w:] *Psychologia rozumienia zjawisk społecznych*, red., B. Wojciszke, M. Jarymowicz, PWN, Warszawa 1999; J. Kurczewska, K. Starzyńska, H. Bajor, *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: słabe społeczeństwo i słabe państwo*, [w:] *Społeczeństwo w transformacji*, red., A. Rychard, M. Fedorowicz, Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa 1993; L. Szczegółła, *Apatia polityczna w Polsce jako przedmiot badań socjologicznych*, [w:] *Współczesne społeczeństwo polskie*, red., R. Suchocka, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2002.

Ukształtowany w tamtym okresie model życia i stosunków społecznych w silny sposób rzutuje na współczesne zachowania (a raczej ich brak) obywatelskie mieszkańców Rzeczypospolitej.

Wśród najważniejszych determinant tej słabości, mających swoje źródło w systemie komunistycznym, wymienia się najczęściej:

- podział na „my” i „oni” – w którym „my” to społeczeństwo, „oni” system władzy państwowej, który należy zwalczać, i którym należy gardzić;
- wynikające z tego postrzeganie polityki jako „produktu” cudzej działalności – wyobcowanych ze społeczeństwa instytucji państwa, partii i obsługujących je elit;
- etatyzm w myśleniu o państwie – państwo jako instytucja odpowiedzialna za zaspokajanie potrzeb materialnych i dystrybucję szeregu dóbr i usług, co stawia obywatela wobec państwa w roli obserwatora, krytyka, petenta, „poddanego” – nigdy nie partnera w działaniu;
- istnienie systemu wszechstronnej kontroli sfery aktywności społecznej i jej zawłaszczenie przez struktury jednopartyjnego państwa¹⁸.

Powyższe determinanty owocują dzisiejszą biernością, brakiem zaufania do instytucji politycznych i publicznych oraz poczuciem niewiary w sens własnej aktywności. Jak również często się podkreśla, najczęstszą, dzisiejszą formą samoorganizacji Polaków jest ta oparta o więź negatywną, której celem jest protest, lub żądania skierowane do państwa¹⁹. Państwo zatem staje się adresem pretensji i roszczeń, w myśl silnie zakorzonego przekonania, że to władza (ci na „górze”) ma dać, zorganizować, otoczyć opieką. Jednocześnie jednak państwo to nie jest godne zaufania ani szacunku.

Ponad 40-letnie doświadczenie systemu autorytarnego nie stanowi jednak jedyne wytłumaczenie dzisiejszych postaw obywatelskich Polaków. Zgodnie są opinie, iż ich źródeł należy upatrywać w historii dawniejszej, sięgającej kilkaset lat wstecz.

W tym kontekście najczęściej wymienia się doświadczenie zaborów, które na trwałe zakorzeniło w polskim społeczeństwie wrogość wobec instytucji państwowych, które zwalczane były poprzez bierny opór lub w walce zbrojnej. Zrywy narodowowyzwoleńcze, organizujące Polaków wokół sprawy narodowej i odzyskania niepodległości (choć trzeba podkreślić, o czym często się zapomina, że nie wszystkich Polaków), nie sprzyjały rozwojowi społeczeństwa oraz postaw obywatelskich w sensie współczesnym. Wartości, do których ruchy narodowe odwoływały się w swojej walce miały przede wszystkim wyrażać to,

¹⁸ L. Szczegóła, *Blokady społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Rocznik Lubuski”, 2003 r., t. XXIX, cz. 1, s. 17, 21.

¹⁹ J. Kurczewska, K. Starzyńska, H. Bajor, op. cit., s. 93.

co różne od postaw Rosjanina, Niemca czy Austriaka, a były nimi religia katolicka, tradycja, postawy szlacheckie, pamięć o własnej świetności, mit Rzeczypospolitej obojga Narodów jako miejsca tolerancji i zgodnego życia wszystkich jej mieszkańców²⁰. Wartości szlacheckie, lecz niewiele mające wspólnego z systemem wartości wspólnym dla pojęcia obywatelskości i społeczeństwa obywatelskiego.

Działalność wszystkich organizacji i stowarzyszeń w tym czasie podporządkowana została jednemu, wspólnemu, nadrzędnemu celowi, jakim było odzyskanie niepodległości. W tej przestrzeni zabrakło miejsca na wypracowanie i realizację celów będącą wypadkową aspiracji i potrzeb poszczególnych grup społecznych²¹. W tym samym czasie w Europie Zachodniej rosące w siłę mieszczaństwo a później wywodząca się z niego burżuazja, rzemieślnicy i pierwsi przemysłowcy oraz wtórujący im intelektualisci i filozofowie tworzyli sieć samoorganizujących się grup dążących do realizacji celów politycznych, społecznych i ekonomicznych, podpartą teoretycznymi rozważaniami na temat istoty i pożądanych kierunków ewolucji stosunków społecznych.

Czas zaborów w sposób niezależny od woli samych Polaków naturalnie opóźnij rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny ziem polskich, opóźniając jednocześnie rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Niestety jednak, czas wcześniejszy, w którym Rzeczpospolita Obojga Narodów cieszyła się swoją niepodległą państwowością, również nie został w tym kontekście dobrze wykorzystany.

Źródeł dzisiejszych, antyobywatelskich postaw, można doszukiwać się bowiem w przedzoborowej historii Polski. Poddaństwo chłopów, najliczniejszej w tamtym okresie grupy społecznej, które de facto eliminowało ich z wszelkiego życia publicznego, etos i demokracja szlachecka, w której królował klientyzm połączony z anarchią, słabość władzy królewskiej, ograniczanie praw mieszczan – wszystkie te elementy nie stworzyły pierwiastków obywatelskości, które zaowocowałyby w latach późniejszych. Specyfika polskiego rozwoju społecznego i politycznego niejako eliminowała możliwość rozwoju i dojrzewania postaw i wartości kształtujących społeczeństwo obywatelskie²².

²⁰ D. Przystek, *Polska XX wieku – droga do społeczeństwa obywatelskiego*, „Społeczeństwo i Polityka”, 2005r., nr 1/2, s. 80.

²¹ W. Osiatyński, *Wzlot i upadek społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Wiedza i Życie”, 1996r., nr 10, s.19.

²² Choć w innym kontekście, Rafał Krawczyk wskazuje na kilka historycznie ukształtowanych cech społeczeństw Europy Środkowej i Wschodniej (w tym społeczeństwa polskiego), które odróżniają je od społeczeństw europejskich ukształtowanych w kręgu cywilizacji zachodniej. Cechy te w dużej mierze stanowią również determinanty słabości społeczeństwa obywatelskiego w tym regionie. Są to m.in.: 1) dychotomiczna struktura społeczna (podział na panów – szlachtę, i poddanych – chłopów), 2) gospodarka chłopsko pańszczyźniana i specyficzna definicja wolności (samoutrwalenie społeczeństwa agrarnego a nie rozwój społeczeństwa przemysłowego, 3) brak etosu mieszczańskiego; 4) brak okresu oświeconego absolutyzmu i towarzyszących mu dobro-

Przyglądając się historii społeczeństwa i państwowości polskiej zasadnym zatem wydaje się pytanie, czy można w niej doszukać się jakichkolwiek pozytywnych doświadczeń w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego? Okazuje się, że tak.

Badacze zgodni są co do tego, że narodziny opozycji demokratycznej w drugiej połowie lat. 70. i będący efektem jej działalności „karnawał Solidarności” w roku 1980 stanowi praktyczne urzeczywistnienie idei społeczeństwa obywatelskiego. Powstanie niezależnych od państwa instytucji, organizacji i więzi nieformalnych, przekształconych stopniowo w masowy ruch „Solidarności” łączący wspólną ideą robotników i inteligencją stworzył w Polsce po raz pierwszy tak wyraźny i prężny oddolny system samoorganizacji obywateli. Działał on w wielu wymiarach, tak charakterystycznych dla dzisiejszego rozumienia istoty społeczeństwa obywatelskiego.

W sferze ekonomicznej stworzył mechanizm gromadzenia środków i rozdzielania ich między rodziny aresztowanych, ukrywających się dysydentów czy prawników broniących oskarżonych w procesach politycznych. W sferze informacyjnej organizuje system powiadamiania opinii publicznej o swoich działaniach, zamiarach i rzeczywistych poczynaniach i intencjach władzy. W sferze kultury tworzy własny obieg dzieł literackich, muzycznych czy teatralnych²³. W działaniach tych niepoślednią rolę odegrał Kościół katolicki, który, co ważne w tym kontekście, wspierał nie tylko opozycyjne nurty odwołujące się do wartości chrześcijańskich, ale również te identyfikujące się z wartościami lewicowymi i laickimi – dalekimi od nauczania Kościoła.

To doświadczenie wydawało się idealnym depozytem w chwili rozpoczęcia transformacji systemowej w roku 1989. Praktyka lat następnych pokazała jednak, iż ruch „Solidarności” okazał się pięknym, lecz wyjątkowym zrywem aktywności obywatelskiej. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w samej istocie fenomenu „Solidarności”. Podobnie jak miało to miejsce w epoce zaborów, organizowanie się Polaków miało znowu charakter opozycji wobec państwa, a jego główną determinantą było obalenie systemu. Po roku 1989 ten główny cel został osiągnięty, więc i tak determinowana obywatelskość zamarła. Jeśli przyjrzeć się istocie społeczeństwa obywatelskiego, to można zauważyć, iż działa ono by budować niezależne od państwa, ale mu nie

dziejstw intelektualnych i reform strukturalnych europejskiego Oświecenia; 5) kompleks braku niepodległości (i związane z nim pojmowanie patriotyzmu: w Europie Zachodniej wymiarem patriotyzmu jest racjonalność i etos pracy, w Europie Środkowej i Wschodniej gotowość do najwyższych w imię niepodległej państwowości), 6) konserwatyzm społeczny i religijny; 7) brak rewolucji burżuazyjnej. Zob. R. Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2006, s. 350-369.

²³ W. Osiatyński, op. cit.

wrocie, miasta, banki, handel, przemysł. Tworzy ono, po pierwsze instytucje, więzi i organizacje mające na celu realizację własnych interesów rynkowych lub społecznych w ramach wspólnego dobra, a po drugie, mechanizmy służące do jego ochrony przed potencjalnym zagrożeniem ze strony państwa. W Polsce, zarówno w epoce zaborów, jak i w latach 70. i 80. społeczeństwo zostało pozbawione tej pierwszego, motorycznego pierwiastka, niezbędnego dla zakorzenienia demokracji i społeczeństwa otwartego²⁴.

Krótkie, w odniesieniu do doświadczeń politycznych, społecznych i ekonomicznych państw Europy Zachodniej, funkcjonowanie w Polsce systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej nie może unieważnić wcześniejszych doświadczeń. Obserwowany dzisiaj wśród Polaków brak wzajemnego zaufania²⁵ (będącego jednym z głównych komponentów kapitału społecznego, który z kolei stanowi warunek konieczny funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego), brak ufności do instytucji państwa i procedur demokratycznych czy mała skala uczestnictwa w organizacjach pozarządowych stanowi, po pierwsze, wyraz poziomu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, po drugie wskazuje skalę wyzwań w procesie jego budowy.

Determinanty takiego stanu rzeczy zostały zidentyfikowane i szeroko opisane. Wydaje się natomiast, że recept, jak ten stan poprawić, wciąż jest za mało w dzisiejszym dyskursie publicznym.

²⁴ Tamże.

²⁵ Odsetek Polaków zgadzających się z opinią, że większości ludzi można ufać w roku 2011 był najniższy w Europie (Polska – 13%, m.in. Dania – 68%, Irlandia – 38%, Estonia – 37%, Hiszpania 23%, Rosja – 21%). Zob. J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011, s. 285.

Bibliografia:

- Anheier H., *Civil Society. Measurement and Policy Dialogues*, Londyn 2004.
- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego”, Wrocław 2012, nr 13.
- Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, Rada Monitoringu Społecznego*, red., Czapiński J., Panek T., Warszawa 2011.
- de Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1996.
- Gliński P., *O pewnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich*, [w:] *Jak żyją Polacy*, red., H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2000.
- Gliński P., Palska H., *Cztery wymiary aktywności obywatelskiej*, [w:] *Elementy nowego ładu* red., H. Domański, A. Rychard, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 1997.
- Gliński P., *Podstawowe słabości – niektóre sukcesy trzeciego sektora*, [w:] *Samorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor*, red., P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2002.
- Korzeniowski K., *Między rewolucją a normalnością. Rzecz o alienacji politycznej na przełomie dekad*, [w:] *Psychologia rozumienia zjawisk społecznych*, red., B. Wojciszke, M. Jarymowicz, PWN, Warszawa 1999.
- Krawczyk R., *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2006.
- Kurczewska J., Starzyńska K., Bajor H., *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: słabe społeczeństwo i słabe państwo*, [w:] *Społeczeństwo w transformacji*, red., A. Rychard, M. Fedorowicz, Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa 1993.
- Olejniczak M., *Europejskie społeczeństwo obywatelskie?*, „Studia Europejskie” 2005r., nr 3.
- Opinion of the Economic and Social Committee on “The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe”*, OJEC, 1999/C329/10.
- Osiatyński W., *Wzlot i upadek społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Wiedza i Życie”, 1996r., nr 10.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Naukowe UMK w Toruniu, Toruń 2012.

- Poboży B., *Idea społeczeństwa obywatelskiego*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005 r., nr 1/2.
- Pogonowski M., *Znaczenie edukacji ubezpieczeniowej w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego obywateli* [w:] *Edukacja warunkiem bezpieczeństwa XXI w.*, Zeszyt Naukowy Nr 1, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Sił Powietrznych w Koszalinie, Koszalin 2014.
- Przastek D., *Polska XX wieku – droga do społeczeństwa obywatelskiego*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005 r., nr 1/2.
- Putman R. D., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.
- Historia powszechna*. T. 13, *Wiek XVIII – wiek oświecenia*, red., Serafini L., Mediasat Group, Warszawa 2007.
- Szczegóła L., *Apatia polityczna w Polsce jako przedmiot badań socjologicznych*, [w:] *Współczesne społeczeństwo polskie*, red., R. Suchocka, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2002.
- Szlachta B., *Państwo a obywatel. Uwagi o pojmowaniu obywatelstwa i praw z nim związanych*, [w:] *Państwo jako wyzwanie*, red., A. Rzegocki, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2000.
- Wipszycka E., *Miejsce dorobku antyku w dziedzictwie kulturowym cywilizacji europejskiej*, [w:] *Cywilizacja europejska. Wykłady i eseje*, red., M. Koźmiński, Wydawnictwo Instytutu Historii PAN, Warszawa 2005.
- Społeczeństwo obywatelskie*, red., Witkowska M., Wierzbicki A., Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2005.
- Żmigrodzki M., Dziemidok-Olszewska B., *Współczesne systemy polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

ROLA I MOŻLIWOŚCI SIŁ ZBROJNYCH RZECZY- POSPOLITEJ POLSKIEJ W SYSTEMIE OCHRONY ANTYTERRORYSTYCZNEJ

Rolę i możliwości sił zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu można przedstawić wykorzystując dychotomiczny ich podział na działania i środki ofensywne opisywane jako „kontrterroryzm” (ang. *contrterrorism*) oraz defensywne, określane terminem „antyterroryzm” (ang. *antiterrorism*)¹. Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ofensywnych działaniach skierowanych przeciwko ugrupowaniom terrorystycznym oraz państwom i organizacjom wspierających terroryzm terroryzmowi przedstawiono w poprzednim rozdziale. Przedmiotem niniejszego rozdziału jest rola i możliwości SZ RP w działaniach defensywnych, czyli antyterrorystycznych.

Z perspektywy sił zbrojnych, antyterroryzm oznacza zespół przedsięwzięć defensywnych mających na celu zwiększenie żywotności wojsk i kluczowej infrastruktury krytycznej w przypadku ataku terrorystycznego. W odniesieniu do sfery pozamilitarnej problematyka ta mieści się w szeroko rozumianym systemie ochrony ludności i infrastruktury krytycznej w sytuacji ataku terrorystycznego. System ten obejmuje działania dotyczące: (1) rozpoznania, prognozowania, powiadamiania i alarmowania o zagrożeniach terrorystycznych, (2) prowadzenia działań ratowniczych w sytuacji ataku terrorystycznego, (3) likwidacji skutków ataków terrorystycznych, które same w sobie stanowią bezpośrednie zagrożenia bezpieczeństwa ludności, mienia i środowiska, lecz mogą także wywoływać katastrofy naturalne i awarie techniczne, prowadzące do powstania sytuacji kryzysowych, (4) zapewnienia środków niezbędnych do zaspo-

¹ Podział taki zastosowano w *Natowskiej koncepcji obrony przed terroryzmem* (ang. *NATO's military concept for defence against terrorism*), przyjętej przez Radę Północnoatlantycką na stałej sesji i potwierdzonej przez przywódców państw członkowskich na szczycie NATO w Pradze 21 listopada 2002 roku. Zob. także: M. Marszałek, *Rola Sił Powietrznych w walce z terroryzmem* [w:] *Terroryzm – rola sił zbrojnych w zwalczaniu zjawiska*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 171.

kojenia podstawowych potrzeb poszkodowanej ludności oraz (5) tymczasowej naprawy i odbudowy zniszczonej lub uszkodzonej infrastruktury technicznej, w tym zapewnienia przejeźdźności szlaków komunikacyjnych.

Realizacja przedsięwzięć antyterrorystycznych leży w sferze odpowiedzialności cywilnych organów bezpieczeństwa państwa. Jednak siły zbrojne posiadają zdolności, które mogą stanowić wsparcie sektora cywilnego, a nawet przejąć wiodącą rolę w niektórych sferach, w których niemal jako jedyne posiadają adekwatne siły i środki, jak np. w przypadku ataku terrorystycznego z wykorzystaniem broni masowego rażenia.

1. System ochrony antyterrorystycznej

Ataki terrorystyczne na Stany Zjednoczone 11 września 2001 roku, w Mardrycie 11 marca 2004 roku i w Londynie 7 lipca 2005 pokazały, że żadne społeczeństwo nie może czuć się bezpieczne przed tego typu zagrożeniem. Bez względu na terrorystów w wyborze celów i metod ataków, a także liczba ofiar i skala powodowanych przez nie zniszczeń, z jednej strony oraz nierozpoznawalność i determinacja ich sprawców, którymi mogą być zwykli, niczym podejrzanym nie wyróżniający się obywatele, z drugiej strony, spowodowały, że terroryzm postrzegany jest jako jedno z głównych zagrożeń bezpieczeństwa. Poczucie zagrożenia jest dodatkowo wzmacniane przez rozgłos medialny jaki uzyskują „spektakularne” ataki terrorystyczne.

Aby przeciwstawić się tego typu zagrożeniom państwa, niezależnie od tego czy były celem ataków terrorystycznych, czy nie, podejmują różnorodne działania prowadzone zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i krajowym. Skuteczna walka z terroryzmem wymaga skoordynowanej, wszechstronnej współpracy administracji publicznej i podmiotów bezpośrednio lub pośrednio związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa i ludności. Inaczej ujmując, wymaga podejścia systemowego. Przyjmując za punkt wyjścia ogólne znaczenie pojęcia system można przyjąć, że system ochrony antyterrorystycznej oznacza wyodrębniony ze struktury państwa, zespół wzajemnie sprzężonych elementów materialnych i niematerialnych, stanowiących logicznie uporządkowaną całość i spełniający funkcję ochrony przed atakami terrorystycznymi.

W projekcie dokumentu Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2014 – 2019, sformułowano następujące zadania systemu ochrony antyterrorystycznej: (1) rozpoznawanie, eliminowanie lub redukcjonowanie możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym, ograniczanie jego skutków oraz uniemożliwienie działalności osób przygotowujących lub wspierających przygotowanie ataków terrorystycznych, (2) planowanie zabezpieczenia potencjalnych celów ataków terrorystycznych oraz planowanie działań w sytuacji ich wystąpienia, (3) przeciwdziałanie lub minimalizacja skutków ataku terrorystycznego.

stycznego oraz jego neutralizacja, a także udzielanie pomocy poszkodowanym, (4) przywracanie stanu sprzed zdarzenia o charakterze terrorystycznym².

W systemie ochrony antyterrorystycznej funkcjonuje wiele niezależnych od siebie struktur organizacyjnych. W celu zapewnienia współdziałania administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu powołano Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych³. W skład zespołu wchodzi: Minister Spraw Wewnętrznych (przewodniczący), Minister Finansów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Sprawiedliwości (zastępcy przewodniczącego) oraz sekretarze lub podsekretarze stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Sekretarz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Biura Ochrony Rządu, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Szef Służby Celnej i Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa⁴.

Do podstawowych zadań zespołu należy m.in.: (1) monitorowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, (2) przedstawianie opinii i wniosków dla Rady Ministrów, (3) opracowywanie projektów standardów i procedur w zakresie zwalczania terroryzmu, (4) inicjowanie i koordynowanie działań podejmowanych przez organy administracji rządowej oraz (5) organizowanie współpracy z innymi państwami w zakresie zwalczania terroryzmu. Koordynację działań na poziomie operacyjnym – w zakresie analityczno-informacyjnym – podejmowanych przez jednostki odpowiedzialne za ochronę antyterrorystyczną realizuje powołane w ramach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centrum Antyterrorystyczne (CAT).

²Zob. *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2014 – 2019* - projekt z dnia 20 marca 2014 r., przygotowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, we współpracy z innymi służbami, organami i instytucjami wchodzącymi w skład Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych, źródło: <https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/narodowy-program-antyte/11920,Narodowy-Program-Antyterrorystyczny-na-lata-2014-2019.html>, data odczytu: 10.06.2014 r.

³Zespół został utworzony na podstawie Zarządzenia nr 162 Prezesa Rady Ministrów z 25 października 2006 r.

⁴*Międzyresortowy zespół ds. zagrożeń terrorystycznych*, źródło: <http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/ochrona-antyterrorysty/miedzyresortowy-zespol/408,MIEDZYRESORTOWY-ZESPOL-DS-ZAGROZEN-TERRORYSTYCZNYCH.html>, data odczytu: 10.06.2014 r.

CAT funkcjonuje w systemie całodobowym, w którym dyżury pełnią funkcjonariusze ABW, a także oddelegowani funkcjonariusze, żołnierze i pracownicy Policji⁵, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Celnej. Ponadto z CAT współpracują inne podmioty uczestniczące w systemie ochrony antyterrorystycznej, takie jak Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Państwowa Straż Pożarna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Sztab Generalny Wojska Polskiego i Żandarmeria Wojskowa. CAT koordynuje proces wymiany informacji między uczestnikami systemu ochrony antyterrorystycznej, umożliwiając wdrażanie wspólnych procedur reagowania w przypadku powstania zagrożenia terrorystycznego na terenie Polski lub poza jej granicami, mającego wpływ na bezpieczeństwo RP i jej obywateli oraz w celu uzyskania informacji o potencjalnych zagrożeniach mogących wystąpić na terenie Polski i poza granicami RP, w tym dotyczących prania pieniędzy lub transferów środków finansowych mogących świadczyć o finansowaniu działalności terrorystycznej⁶.

Skład zespołu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych oraz skład zespołów dyżurnych Centrum Antyterrorystycznego wskazują główne podmioty systemu ochrony antyterrorystycznej w Polsce. Nie oznacza to, że ta lista jest zamknięta, wręcz przeciwnie, również inne podmioty mają istotną rolę do wypełnienia. Wystarczy wspomnieć o: (1) organach odpowiedzialnych za organizację i bezpieczeństwo transportu (samochodowego, kolejowego, lotniczego), żeglugi morskiej i żeglugi śródlądowej, w tym za nadzór nad ratowaniem życia na morzu i zwalczaniem zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego, (2) strukturach organizacyjnych resortu zdrowia, zwłaszcza Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz (3) Państwowej Agencji Atomistyki, odpowiedzialnej za zagrożenia skażeniami radiacyjnymi.

Biorąc pod uwagę, że atak terrorystyczny może skutkować powstaniem sytuacji kryzysowej, wydaje się zasadnym postulat włączenia w system ochrony ludności wszystkich elementów zarządzania kryzysowego. Inaczej ujmując, system ochrony antyterrorystycznej powinien bazować na systemie zarządzania kryzysowego poszerzony o inne elementy, niezbędne ze względu na specyfikę zagrożeń terrorystycznych.

O roli SZ RP w walce z terroryzmem świadczy już samo występowanie w składzie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych:

⁵ W celu koordynacji działań Policji w systemie antyterrorystycznym powołano Biuro Ochrony Antyterrorystycznej Komendy Głównej Policji.

⁶ Zob. Strona internetowa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego:

<http://www.abw.gov.pl/pl/zadania/zwalczanie-terroryzmu/centrum-antyterrorysty/62, Centrum-Antyterrorystyczne-CAT.html>, data odczytu: 10.06.2014 r.

Ministra Obrony Narodowej, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, a także pełnienie dyżurów przez żołnierzy w Centrum Antyterrorystycznym.

2. Postawa prawna użycia sił zbrojnych w działaniach antyterrorystycznych

Misją SZ RP jest ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium, zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic⁷, obrona suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju. Ponadto SZ RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, przedsięwzięciach z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁸.

Atak terrorystyczny może prowadzić do powstania sytuacji kryzysowej, do normalizacji której mogą być wykorzystane siły zbrojne. Zadania w tym zakresie określono w Ustawie z 18 kwietnia o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którą, stosownie do specjalistycznego przygotowania sił zbrojnych, mogą one uczestniczyć w realizacji takich zadań jak: (1) współdziałanie w monitorowaniu zagrożeń i ocenie skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń, (2) poszukiwanie i ratownictwo, ewakuacja poszkodowanej ludności i mienia oraz przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach, (3) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej oraz współdziałanie w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń, (4) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach oraz prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach SZ RP, (5) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu SZ RP, (6) likwidowanie skażeń chemicznych, skażeń i zakażeń biologicznych oraz usuwanie skażeń promieniotwórczych, (7) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej, w tym współdziałanie

⁷ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), art. 25.

⁸ Zob. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220 z późn. zm.), art. 3.

w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych, (8) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie przedsięwzięć sanitarno-higienicznych i przeciwdemicznych⁹.

Zdarzenie terrorystyczne może spowodować katastrofę naturalną lub awarię techniczną, powodując skutki pozwalające na zastosowanie zapisów Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej. Zapisy wspomnianej ustawy dotyczące użycia sił zbrojnych zostały uszczegółowione w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu. Zakres zadań SZ RP z niego wynikający obejmuje większość zadań określonych w ramach systemu zarządzania kryzysowego¹⁰.

Użycie SZ RP do wsparcia działań Policji w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, które może powstać także na skutek zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym lub po jego popełnieniu, reguluje Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Jej zapisy dotyczące wojska uszczegółowiono w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz SZ RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego.

Przytoczone w podrozdziale akty prawa dotyczące zadań SZ RP, których realizacja może wynikać ze zdarzeń o charakterze terrorystycznym, są jedynie wybranymi regulacjami prawnymi z tego obszaru – o innych wspomniano w kolejnych podrozdziałach, przy omawianiu roli poszczególnych elementów struktury organizacyjnej sił zbrojnych.

3. Możliwości sił zbrojnych w sytuacjach wymagających użycia specjalistycznego sprzętu oraz w zakresie przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego

Możliwości sił zbrojnych dotyczące wykonywania prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu głównie zapewniane są przez wojska inżynieryjne. Są one rodzajem wojsk zorganizowanym w związki taktyczne, oddziały i pododdziały, głównie wchodzące w skład Wojsk Lądowych, lecz także występujące w strukturze organizacyjnej Sił Powietrznych i Marynarki Wojennej. W zależności od przeznaczenia, wojska inżynieryjne dzielą się one na oddziały: inżynieryjne, saperów, drogowo-mostowe i pontonowo-mostowe oraz podod-

⁹ Zob. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm.), art. 25.

¹⁰ Zob. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu* (Dz.U. 2003 nr 41 poz. 347).

działy: saperów, minowania, rozminowania, inżynieryjne, drogowo-mostowe, pontonowe, mostowe, mostów składanych, maszyn inżynieryjnych, rozpoznania inżynieryjnego, ratownictwa inżynieryjnego oraz wydobywania i oczyszczania wody i maskowania. Wojska inżynieryjne realizują zadania wsparcia inżynieryjnego wojsk, prowadzących działania operacyjne i taktyczne. Ponadto, z racji posiadanych zdolności, mogą być wykorzystywane do realizacji prac inżynieryjnych podczas akcji ratowniczych oraz likwidacji skutków awarii technicznych, katastrof i klęsk żywiołowych.

Wojska inżynieryjne dysponują zdolnościami, które mogą być wykorzystane do prowadzenia działań reagowania w sytuacjach kryzysowych wywołanych zdarzeniami o charakterze terrorystycznym, a także dotyczących usuwania ich skutków. Wykorzystując posiadane siły i środki, wojska inżynieryjne mogą uczestniczyć w realizacji takich zadań jak: (1) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu inżynieryjnego lub materiałów wybuchowych, (2) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwienie, (3) naprawa i odbudowa infrastruktury technicznej, (4) zapewnienie przejeźdźności szlaków komunikacyjnych, (5) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia, zwłaszcza z obszarów trudnodostępnych, (6) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i urządzeniach, a także (7) urządzenie punktów wydobywania i oczyszczania wody.

Do realizacji powyższych zadań wojska inżynieryjne posiadają wymagany sprzęt specjalistyczny i wyposażenie, takie jak: koparki, spycharki, spycharko-ładowarki, żurawie samochodowe, mosty pontonowe, mosty towarzyszące, mosty czołgowe, pokrycia drogowe, piły spalinowe, łodzie desantowe, gąsienicowe transportery pływające (PTS), transportery rozpoznania inżynieryjnego oraz samochody ciężarowo-terenowe.

Wojska inżynieryjne posiadają także zdolności w zakresie oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwiania. W tym celu funkcjonują patrole minerskie (zwane także minerskimi patrolami oczyszczania terenu) oraz grupy minersko-morskie. Do głównych zadań minerskiego patrolu oczyszczania należy:¹¹ (1) rozpoznanie terenu (obiektu) pod względem przedmiotów niebezpiecznych, (2) oczyszczanie terenu (obiektu) z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych, (3) przewożenie przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych do rejonów ich niszczenia, (4) niszczenie (neutralizacja) przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych.

¹¹ Zob. Strona internetowa 2. Pułku inżynieryjnego: <http://www.2pinz.wp.mil.pl/pl/47.html>, data odczytu: 27.08.2014 r.

4. Rola sił zbrojnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego

Ataki terrorystyczne zwykle prowadzą do zakłóceń bezpieczeństwa i porządku publicznego, za utrzymanie którego odpowiedzialna jest przede wszystkim Policja. W celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego lub przywrócenia porządku publicznego, mogą być użyte uzbrojone oddziały lub pododdziały Policji, a gdy ich działania są niewystarczające – także oddziały i pododdziały sił zbrojnych. Działania tego typu mogą być podejmowane w przypadku powstania: (1) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, (2) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach, (3) bezpośredniego zagrożenia ważnych obiektów lub urządzeń, (4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego¹². W takich sytuacjach, zadania oddziałów sił zbrojnych w szczególności mogą dotyczyć: (1) ochrony ważnych obiektów i urządzeń¹³, (2) osłony lub izolacji określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast, (3) wspierania działań oddziałów Policji przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym działań antyterrorystycznych¹⁴.

Ponadto, w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające do wykonania ich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, do udzielenia pomocy Policji może być wykorzystana Żandarmeria Wojskowa. W tym przypadku żołnierzom Żandarmerii Wojskowej przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów¹⁵.

Żandarmeria Wojskowa jako wyodrębniona i wyspecjalizowana służba wchodząca w skład Sił Zbrojnych RP posiada w swojej strukturze dwa oddziały specjalne. Do ich zadań należy między innymi: (1) zapewnienie wsparcia poli-

¹² Zob. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 z późn. zm.), art. 18.

¹³ Dotyczy obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib naczelnych organów władzy, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów.

¹⁴ Zob. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego*, § 6. 1.

¹⁵ Zob. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 z późn. zm.), art. 18a.

cyjnego oddziałom i pododdziałom Sił Zbrojnych RP wydzielanych do użycia w sytuacjach kryzysowych, wynikających z zagrożeń terrorystycznych, w celu: (a) przeciwdziałania atakowi terrorystycznemu na lądzie i z powietrza, (b) likwidacji skutków epidemii, chorób oraz przeciwdziałania atakowi biologicznego, (c) likwidacji skutków ataku radiologicznego i chemicznego, (2) udzielanie pomocy Policji w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach mogących spowodować: (a) niebezpieczeństwo powszechne dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, (b) bezpośrednie zagrożenie obiektów i instalacji mających szczególne znaczenie dla obronności kraju lub bezpieczeństwa państwa (c) zagrożenie przestępstwem o charakterze terrorystycznym, bądź jego wykonanie, (3) zapewnienie wsparcia policyjnego dla jednostek SZ RP oraz wykonywanie zadań w składzie wielonarodowych pododdziałów Żandarmerii Wojskowej, biorących udział w misjach stabilizacyjnych, pokojowych, operacjach ratowniczych i humanitarnych oraz zapobiegania atakom terroru i likwidowania ich skutków, prowadzonych przez ONZ, NATO, UE, OBWE lub wynikających z innych porozumień międzynarodowych, (4) zatrzymanie i obezwładnianie sprawców przestępstw posiadających broń, materiały wybuchowe, niebezpieczne narzędzia, (5) poszukiwanie szczególnie niebezpiecznych przestępców, (6) zabezpieczenie i udział w czynnościach procesowych, w postępowaniach przygotowawczych o szczególnym znaczeniu; (6) realizacja zadań policji sądowej zwłaszcza w odniesieniu do rozpraw sądowych dotyczących szczególnie niebezpiecznych przestępców¹⁶.

Z racji swojego przygotowania jako wojskowa służba porządkowa, Żandarmeria Wojskowa może uczestniczyć w: (1) izolowaniu obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzeniu akcji ratowniczej, (2) ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń, (3) zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków, (4) akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, (5) wykonywaniu kontroli ruchu drogowego oraz kierowaniu ruchem drogowym, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o ruchu drogowym i o drogach publicznych.

5. Zadania sił zbrojnych dotyczące operacji poszukiwawczo-ratowniczych

W sytuacji wykorzystania do ataku terrorystycznego statków powietrznych, podstawową rolę w ich poszukiwaniu i ratowaniu oraz udzielaniu pomocy ich załogom, pasażerom i innym osobom poszkodowanym odgrywa służba lotniczego poszukiwania i ratownictwa (ang. Aeronautical Search and Rescue,

¹⁶ Zob. Strona internetowa Oddziału Specjalnego Żandarmerii Wojskowej w Warszawie: <http://www.oszw.warszawa.wp.mil.pl/pl/index.html>, data odczytu: 17.07.2014 r.

ASAR). Służba ASAR zapewnia poszukiwanie i ratownictwo wszystkich statków powietrznych znajdujących się zarówno w polskiej przestrzeni powietrznej, jak również na obszarze lądowym w rejonie poszukiwania i ratownictwa lotniczego pokrywającym się z granicami odpowiadających jemu rejonów informacji powietrznej. Do zadań służby ASAR należy prowadzenie działań, polegających na przeszukaniu wyznaczonego obszaru, w celu ustalenia miejsca położenia statku powietrznego oraz osób poszkodowanych w zdarzeniach lotniczych, określenia ich stanu oraz podejmowanie działań ratowniczych na miejscu zdarzenia, z zachowaniem uprawnień Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (MSAR) oraz innych wyspecjalizowanych służb ratowniczych. W skład służby ASAR wchodzi: (1) cywilno-wojskowy ośrodek koordynacji poszukiwania i ratownictwa lotniczego, usytuowany w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (2) lotnicze zespoły poszukiwawczo-ratownicze oraz (3) punkty alarmowe. Jednostki ASAR wykonują swoje zadania we współdziałaniu ze służbami ruchu lotniczego (ATS) oraz jednostkami Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (MSAR). Działania poszukiwawczo-ratownicze prowadzą udostępniane przez SZ RP lotnicze grupy poszukiwawczo-ratownicze (GPR). Doraźnie do działań poszukiwawczo-ratowniczych mogą być wezwane także statki powietrzne służb ratowniczych oraz służb porządku publicznego, a także inne wojskowe statki powietrzne¹⁷.

GPR są samodzielnymi jednostkami wojskowymi szczebla oddziału przeznaczonymi do realizacji zadań poszukiwawczo-ratowniczych w obszarze lądowym RP i zadań SAR w obszarze przygranicznym państw sąsiednich, w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Do głównych zadań GPR: (1) utrzymywanie w gotowości sił i środków w systemie narodowego ratownictwa lotniczego poprzez pełnienie dyżurów ratowniczych, (2) wydzielanie sił i środków ratownictwa lotniczego w sytuacjach zagrożenia w ramach Unii Europejskiej na terenie Europy oraz (3) udział sił i środków wydzielanych z systemu ratownictwa lotniczego w sytuacjach kryzysowych (powodzie, pożary) na terenie RP¹⁸. W skład GPR wchodzi statki powietrzne, załogi i personel pokładowy, przygotowane do prowadzenia działań poszukiwawczo-ratowniczych.

W przypadku ataku terrorystycznego na morzu, w polskiej strefie odpowiedzialności, podstawowym zadaniem jest poszukiwanie i ratowanie życia poszkodowanym. Między innymi do realizacji tych zadań powołano Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa (ang. Maritime Search and Rescue, MSAR). Zadania MSAR realizuje także Marynarka Wojenna, która utrzymuje w ciągłej

¹⁷ Zob. *Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze* (Dz.U. 2002 Nr 130 poz. 1112 z późn. zm.), art. 140a,b,c.

¹⁸ Zob. Strona internetowa 3. Skrzydła Lotnictwa Transportowego, źródło: <http://www.3sltr.wp.mil.pl/pl/25.html>, data odczytu: 18.08.2014 r.

gotowości do działania śmigłowce ratownicze (bazują na lotniskach w Gdyni-Babich Dołach i w Darłowie) i samolot patrolowo-rozpoznawczy An-28 B1R Bryza (bazuje na lotnisku w Siemirowicach). Strefa odpowiedzialności MW sięga w głąb lądu na odległość ok. 100 km od wybrzeża morskiego. Śmigłowce i samoloty biorące udział w akcjach ratowniczych i poszukiwawczych podporządkowane są Centrum Operacji Morskich, które współdziała z Państwową Agencją Żeglugi Powietrznej¹⁹.

6. Możliwości sił zbrojnych w zakresie ochrony przed bronią masowego rażenia

Najbardziej destrukcyjne skutki mogłyby spowodować zdarzenie o charakterze terrorystycznym z użyciem broni masowego rażenia: jądrowej, biologicznej, chemicznej, radiologicznej, czy też toksycznych środków przemysłowych. Generalnie broń masowego rażenia znajduje się jedynie w zasobach państw, gdyż jej opracowanie, wyprodukowanie i przygotowanie do użycia wymaga odpowiednich zdolności technologicznych. Jednak nie można wykluczyć, że znajdzie się ona także w dyspozycji organizacji o charakterze terrorystycznym, które mogą dokonać jej kradzieży lub przy posiadaniu odpowiednich środków nawet samodzielnie ją wyprodukować. Najłatwiejszym sposobem wykorzystania destruktywnego działania broni masowego rażenia byłoby uwolnienie niebezpiecznych substancji, wykorzystywanych w gospodarce, służbie zdrowia, instytucjach naukowych i w innych dziedzinach funkcjonowania państwa.

Broń jądrowa wykorzystuje wewnątrzjądrową energię wydzielającą się w wyniku łańcuchowej reakcji rozszczepienia jąder ciężkich pierwiastków lub reakcji termojądrowej syntezy jąder lekkich pierwiastków. Czynnikiem rażenia wybuchu jądrowego są: fala uderzeniowa, promieniowanie ciepłe, promieniowanie przenikliwe, skażenie promieniotwórcze i impuls elektromagnetyczny. Skala destrukcyjnej siły broni jądrowej zademonstrowana w praktyce przez Stany Zjednoczone w Hiroszynie i Nagasaki w 1945 roku sprawia, że skutecznie pełni ona funkcję odstraszania.

Broń biologiczna oparta jest na wykorzystaniu, wyizolowanych w warunkach laboratoryjnych, zabójczych właściwości drobnoustrojów chorobotwórczych, mogących wywołać takie choroby jak: cholera, wąglik, dżuma, żółta febra, ospa, czerwonka bakteryjna, kleszczowate zapalenie opon mózgowych, dur brzuszny i płamisty. Mogą one być użyte w formie aerozoli, poprzez uwalnianie drobnoustrojów w systemach klimatyzacji, zatrucie żywności, wody, roślin, zwierząt czy środków materiałowych lub przesłanie ich w przesyłkach

¹⁹ Strona internetowa Centrum Operacji Morskich, źródło: <http://www.com.wp.mil.pl/pl/10.html>, data odczytu: 18.08.2014 r.

pocztowych²⁰. Szybkie wykrycie użycia broni biologicznej jest trudne, tym samym uniemożliwiające identyfikację sprawców ataku, co niewątpliwie stanowi jej dodatkowy atut dla terrorystów.

Broń chemiczną stanowią bojowe środki trujące (BŚT) wraz ze środkami ich przenoszenia, których rażące działanie wynika z zastosowania silnie toksycznych związków chemicznych. BŚT dzieli się na: (1) środki duszące (np. Cyklon B), (2) środki parzące (np. gaz musztardowy (iperyt)), (3) środki krztuszące (np. fosgen), (4) środki paralityczno-drgawkowe (np. tabun, sarin, cyklosarin, soman), (5) środki halucynogenne i usypiające (np. LSD). Użycie broni chemicznej przez terrorystów wywołałoby, obok strat wynikających z działania środka trującego, panikę, utrudniającą prowadzenie działań ochronnych i ratowniczych.

Dotychczasowy, najpoważniejszy przypadek użycia broni chemicznej przez organizację pozapaństwową miał miejsce w 1995 roku w Japonii. Członkowie sekty Najwyższa Prawda (Aum Shinrikyo) przeprowadzili atak z wykorzystaniem sarinu w metrze w Tokio, który spowodował 12 ofiar śmiertelnych oraz 5500 poszkodowanych, spośród których większość doznało jedynie szoku porazowego, bez fizycznego uszczerbku na zdrowiu²¹.

Broń radiologiczna oparta jest na wykorzystaniu materiałów promieniotwórczych, emitujących szkodliwe dla organizmów żywych cząsteczki alfa, beta oraz promieniowanie gamma, takich jak: odpady promieniotwórcze z reaktorów jądrowych, środki promieniotwórcze pozyskane z cywilnych i wojskowych ośrodków realizujących programy jądrowe, a także środki promieniotwórcze stosowane w przemyśle i medycynie. Środki tego typu są stosunkowo słabo chronione, a tym samym łatwo dostępne dla terrorystów. Atak terrorystyczny z użyciem materiałów promieniotwórczych może polegać na ich rozproszeniu na gęsto zaludnionym obszarze, powodując jego napromieniowanie wraz z przebywającą tam ludnością. Efekt rozproszenia można uzyskać z wykorzystaniem materiałów wybuchowych, poprzez użycie tzw. „brudnej bomby”. Wprawdzie brudna bomba nie może mieć wielkiej mocy rażenia, jednak już sam wybuch ładunku generuje silny efekt psychologiczny, powodujący silne zastraszenie ludności, a nawet wybuch paniki.

Toksyczne środki przemysłowe (TŚP) obejmują związki chemiczne, substancje biologiczne lub radioaktywne używane lub gromadzone w zakładach przemysłowych, medycynie, placówkach naukowych, handlu, wojsku oraz w innych ośrodkach. W zależności od rodzaju czynnika, TŚP można podzielić na

²⁰ Przesyłki pocztowe zawierające zarodniki węgla pojawiły się w Stanach Zjednoczonych w 2001 roku, zaledwie tydzień po atakach na WTC i Pentagon.

²¹ Zob. A. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państwa [w:] Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red., K. Książkowski, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna w Warszawie, Warszawa 2009, s. 142.

Toksyczne Środki Chemiczne, Toksyczne Środki Biologiczne i Promieniotwórcze Substancje Przemysłowe. Uwolnienia toksycznych substancji promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na skutek innych przyczyn niż użycie broni masowego rażenia określane są zdarzeniami typu ROTA (Releases Other Than Attack). Mogą być one spowodowane uszkodzeniem lub zniszczeniem zbiorników w zakładach przemysłowych, środków transportujących, instalacji produkcyjnych, elektrowni jądrowych i składów broni masowego rażenia.

Broń masowego rażenia także stanowi zagrożenie dla sił zbrojnych, dlatego w ich strukturach funkcjonuje system obrony przed bronią masowego rażenia (OPBMR). Jego misją jest zapewnienie ochrony i obrony żołnierzy (wojsk) przed skutkami uderzeń bronią masowego rażenia. Na strukturę OPBMR składa się podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze: wykrywania skażeń, ochrony przed skażeniami, likwidacji skażeń i ratownictwa²². Z punktu widzenia działań na rzecz sfery niemilitarnej, najważniejszą rolę odgrywa system wykrywania skażeń, system likwidacji skażeń i system ratownictwa.

System wykrywania skażeń przeznaczony jest do zdobywania, gromadzenia, przetwarzania i analizowania informacji o uderzeniach bronią masowego rażenia oraz powstałych w ich wyniku skażeniach, a także o skażeniach środkami promieniotwórczymi, biologicznymi i chemicznymi.

Misją systemu likwidacji skażeń jest usuwanie, neutralizacja (niszczenie) środków promieniotwórczych, bojowych środków trujących, środków biologicznych oraz toksycznych środków przemysłowych z powierzchni ciała żołnierzy, umundurowania, oporządzenia, sprzętu bojowego, środków materiałowych oraz budowli, polowych obiektów obronnych i terenu.

System ratownictwa chemicznego przeznaczony jest do prowadzenia akcji ratowniczych w celu udzielenia pomocy poszkodowanym w ramach współdziałania z elementami ratowniczymi systemu pozamilitarnego. Działalność ratownicza prowadzona jest zarówno w stosunku do żołnierzy, jak i ludności cywilnej, zarówno w czasie działań zbrojnych, jak również w okresie pokoju i kryzysu²³. Podstawowym elementem reagowania systemu ratownictwa chemicznego SZ RP są Chemiczne i Radiacyjne Zespoły Awaryjne (ChRZA). Ich głównym zadaniem jest likwidacja skutków awarii, ataków terrorystycznych oraz wypadków radiacyjnych w jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej. Mogą także udzielać wsparcia w sytuacjach kryzysowych w sferze pozamilitarnej, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające.

²² Zob. *Obrona przed bronią masowego rażenia*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007, s. 17-18.

²³ Tamże.

ChRZA wyposażone są w sprzęt wojsk chemicznych oraz dodatkowe wyposażenie ratownicze²⁴.

Do realizacji najbardziej złożonych zadań związanych z obroną przed bronią masowego rażenia, wymagających specjalistycznego sprzętu i wyszkolenia, a także z zakresu maskowania dymem wojsk i obiektów oraz rażenia przeciwnika środkami zapalającymi przeznaczone są wojska chemiczne. Adekwatnie do misji, w skład strukturach SZ RP występują następujące elementy wojsk chemicznych: pododdziały rozpoznania skażeń, pododdziały likwidacji skażeń, pododdziały zadymiania, elementy ratownictwa chemicznego i ośrodki analizy skażeń. Obok zadań realizowanych na rzecz sił zbrojnych, wojska chemiczne stanowią niezbędne uzupełnienie sił i środków sfery pozamilitarnej, realizując zadania związane z funkcjonowaniem krajowego systemu wykrywania skażeń i alarmowania oraz ratownictwem chemicznym i radiacyjnym²⁵.

W kontekście zagrożeń terrorystycznych z użyciem broni biologicznej, szczególną rolę ogrywają funkcjonujące w SZ RP: Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii, Centrum Reagowania Epidemiologicznego Sił Zbrojnych, Wojskowa Inspekcja Sanitarna, Wojskowa Inspekcja Weterynaryjna oraz Wojskowe Ośrodki Medycyny Prewencyjnej.

Misją Wojskowego Instytutu Higieny i Epidemiologii (WIHiE) jest prowadzenie dla potrzeb SZ RP oraz na rzecz bezpieczeństwa państwa badań naukowych, prac rozwojowych i wdrożeniowych, działalności profilaktycznej, diagnostycznej, usługowej, szkoleniowej i informacyjnej w zakresie higieny, epidemiologii, mikrobiologii, radiobiologii i ochrony radiologicznej, farmakologii, toksykologii i weterynarii wojskowej. WIHiE posiada w swojej strukturze Ośrodek Diagnostyki i Zwalczania Zagrożeń Biologicznych, który jako jedyny w Polsce posiada laboratorium 3. klasy bezpieczeństwa biologicznego (BSL-3). Można w nim rozpoznawać i badać bakterie i toksyny wywołujące takie choroby jak: wąglik, dżuma, cholera, tularemia, zatrucie jadem kiełbasianym i inne, które mogą być użyte w czasie ataku bio-terrorystycznego i/lub stanowić ognisko groźnych epidemii. WIHiE współdziała z ośrodkami innych państw członkowskich NATO i Unii Europejskiej w tworzeniu międzynarodowego systemu przeciwdziałania broni masowego rażenia, w szczególności w dziedzinie obrony przed bronią biologiczną. W wymiarze narodowym, WIHiE współdziała z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego, Państwową Inspekcją Sanitarną, Inspekcją Sanitarną MSWiA, a także organizacjami pozarządowymi (np. Fundacją ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi i Zagrożeniom Biologicznym²⁶).

²⁴ Zob. B. Michailiuk, W. Wątor, *Ratownictwo chemiczne. Poradnik*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 29-30.

²⁵ Zob. *Obrona przed bronią masowego rażenia*, op. cit., s. 51-52.

²⁶ Zob. Strona internetowa Wojskowego Instytutu Higieny i Epidemiologii: źródło: <http://www.wihe.waw.pl/pl/o-nas>, data odczytu: 14.08.2014 r.

Szczególną rolę w przeciwdziałaniu atakom terrorystycznym z użyciem broni biologicznej odgrywa Centrum Reagowania Epidemiologicznego Sił Zbrojnych (CRE SZ). Podstawowe zadania CRE SZ dotyczą między innymi: (1) zabezpieczenia medycznego ofiar ataku bronią masowego rażenia (kwarantanna i ewakuacja medyczna pacjentów wysoko zakaźnych lub podejrzanych o skażenie), (2) wykonywania zabiegów sanitarnych (dekontaminacji, neutralizacji, dezynfekcji, deratyzacji, dezynsekcji) we współdziałaniu z jednostkami chemicznymi (3) identyfikacji broni biologicznej na terenie kraju i na obszarach działań Polskich Kontyngentów Wojskowych (PKW), (4) udzielania pomocy w likwidacji skutków wystąpienia chorób zakaźnych, (5) zbierania i analizy informacji sanitarno-epidemiologicznej z całego kraju, (6) zabezpieczenie funkcjonowania mobilnego laboratorium w PKW, (7) prowadzenia szkoleń specjalistycznych²⁷.

Zdania związane z ochroną życia i zdrowia wykonuje także Wojskowa Inspekcja Sanitarna i Wojskowa Inspekcja Weterynaryjna. Oprócz swoich podstawowych zadań związanych z ochroną zdrowia ludzkiego przed wpływem czynników szkodliwych lub uciążliwych, zapobieganiu chorobom, w tym chorobom zakaźnym i zawodowym, Wojskowa Inspekcja Sanitarna wykonuje zadania związane z prowadzeniem rozpoznania epidemiologicznego i wywiadu medycznego, zabezpieczeniem Sił Zbrojnych RP przed skutkami użycia broni masowego rażenia, ze szczególnym uwzględnieniem broni biologicznej oraz podejmuje działania w zakresie likwidacji skutków jej użycia. Odpowiada także za opracowywanie koncepcji systemu wykrywania użycia broni biologicznej, z uwzględnieniem aktów bioterroryzmu i zwalczania ich skutków w obszarze medycznym²⁸.

Misją Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej jest zapewnienie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego oraz ochrony zdrowia zwierząt, w celu zapewnienia ochrony życia i zdrowia żołnierzy i personelu wojskowego. Jednym z zadań realizowanych przez Wojskową Inspekcję Weterynaryjną jest koordynacja działań profilaktycznych, mających na celu ochronę żołnierzy przed chorobami odzwierzęcymi poprzez rozpoznanie i likwidację czynników wywołujących choroby odzwierzęce, które mogą być użyte jako broń biologiczna w atakach bioterrorystycznych²⁹.

Istotną rolę w systemie ochrony antyterrorystycznej mają do odegrania Wojskowe Ośrodki Medycyny Prewencyjnej (WOMP), które są jednostkami

²⁷ Zob. Strona internetowa Centrum Reagowania Epidemiologicznego Sił Zbrojnych RP, źródło: <http://www.cresz.wp.mil.pl/pl/2.html>, data odczytu: 14.08.2014 r.

²⁸ Zob. Strona internetowa Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia, źródło: <http://www.iwsz.wp.mil.pl/pl/38.html>, data odczytu: 14.08.2014 r.

²⁹ Zob. Strona internetowa Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia, źródło: <http://www.iwsz.wp.mil.pl/pl/25.html>, data odczytu: 14.08.2014 r.

organizacyjnymi Wojskowej Służby Zdrowia, bezpośrednio podległe Szefowi Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia. WOMP prowadzą rozpoznanie zagrożeń czynnikami biologicznymi, a także realizują zadania w zakresie Wojskowej Inspekcji Sanitarnej, Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej oraz Wojskowej Inspekcji Farmaceutycznej. WOMP przygotowane są do skutecznej osłony przeciwepidemicznej i przeciwezootycznej wojsk w rejonie odpowiedzialności. Obszary odpowiedzialności terytorialnej WOMP zgodne są z podziałem administracyjnym kraju. Realizując swoje zadania, WOMP współpracują z organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Sanitarnej MSWiA, Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Pracy, Wojskowej Służby Medycyny Pracy oraz służbami sanitarno-weterynaryjnym wojsk obcych przebywającymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskie³⁰.

W strukturze organizacyjnej WOMP funkcjonują Zespoły Reagowania Epidemiologicznego. Ich misją jest monitorowanie klęsk żywiołowych, aktów terrorystycznych z użyciem broni masowego rażenia i innych czynników chorobotwórczych mających znaczenie epidemiologiczne oraz prognozowanie rozwoju sytuacji. Ponadto biorą udział w specjalnych przedsięwzięciach medycznych i wynikłych z sytuacji nadzwyczajnych przedsięwzięciach oraz dochodzeniach epidemiologicznych związanych z podejrzeniem skażenia na obszarze stacjonowania wojsk. Realizuje przedsięwzięcia związane z poborem materiału potencjalnie zakaźnego, wstępną diagnostyką polową, dekontaminacją sprzętu i ludzi oraz segregacją rannych i ewakuacją medyczną osób z rejonu zdarzenia. Współpracuje w ramach Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń oraz OPBMR³¹.

Na strukturę organizacyjną Zespołów Reagowania Epidemiologicznego składają się trzy sekcje: Sekcja Rozpoznania Biologicznego, Sekcja Ewakuacji Medycznej oraz Sekcja Dezaktywacyjno-Dekontaminacyjna. Sekcja ewakuacji medycznej bierze udział w realizacji zadań wynikłych z sytuacji nadzwyczajnych związanych z ewakuacją medyczną poszkodowanych obejmującą między innymi segregację rannych i poszkodowanych w rejonie zdarzenia oraz udzielanie pierwszej pomocy przedmedycznej i kwalifikowanej pomocy medycznej w rejonie zdarzenia. Sekcja rozpoznania biologicznego ma za zadanie rozpoznawanie czynników zagrożeń biologicznych, pobieranie próbek materiału zakaźnego lub podejrzanego, właściwe jego zabezpieczenie i dostarczenie do odpowiedniego laboratorium zdolnego do szybkiej identyfikacji patogenów oraz do laboratorium 3 klasy bezpieczeństwa (BL 3 - Owet. WIHE Puławy), zdolnego do pełnej i precyzyjnej identyfikacji patogenów. Do zadań Sekcji Dezakty-

³⁰ Strona internetowa Wojskowego Ośrodka Medycyny Prewencyjnej w Gdyni, źródło: <http://womp.mw.mil.pl/index.php?lok=3&akcja=zadania>, data odczytu: 01.09.2014 r.

³¹ Tamże.

wacyjno-Dekontaminacyjnej należy udział w specjalnych przedsięwzięciach medycznych i wynikłych z sytuacji nadzwyczajnych przedsięwzięciach związanych z dekontaminacją ludzi oraz ograniczeniem rozprzestrzeniania się skażeń i ich dezaktywacją w zakresie dezynfekcji sprzętu i dekontaminacji ludzi w rejonie zdarzenia³².

7. Zadania sił zbrojnych w zakresie wykrywania skażeń i alarmowania

Skuteczne przeciwdziałanie skutkom ataków terrorystycznych z użyciem broni masowego rażenia, a także powstałym poprzez uwolnienie toksycznych substancji promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych, warunkowane jest efektywnym funkcjonowaniem systemu wykrywania skażeń i alarmowania. Na obszarze kraju ustanowiono kilka tego typu systemów, które w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w celu zapobieżenia skutkom katastrofy naturalnej, awarii technicznej lub działań terrorystycznych, mogących spowodować wystąpienie skażeń chemicznych, biologicznych lub promieniotwórczych, funkcjonują lub są uruchamiane i rozwijane w ramach jednolitego Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania (KSWSiA). Funkcje koordynowania i nadzór nad funkcjonowaniem KSWSiA sprawuje Minister Obrony Narodowej przy pomocy centrum dyspozycyjnego, którego rolę pełni Centralny Ośrodek Analizy Skażeń Sił Zbrojnych³³.

Misją KSWSiA jest³⁴: identyfikacja skażeń, wytwarzanie, gromadzenie, przetwarzanie i wstępna analiza informacji o uwolnieniu do środowiska toksycznych środków chemicznych, materiałów promieniotwórczych, zakaźnych czynników biologicznych i powstaniu ognisk zakażeń, a także o powstałych w następstwie takich zdarzeń skażeniach oraz o potencjalnych źródłach tych zagrożeń. Elementami systemu są: (1) system wykrywania skażeń Sił Zbrojnych RP, (2) system nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych, (3) stacje wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych i placówki pomiarowe skażeń promieniotwórczych, (4) system wykrywania i alarmowania (SWA), (5) system wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (SWO)³⁵, (6) systemy nadzoru epizootycznego (dotyczy masowego występowania na określonym terenie i w określonym czasie zachorowań zwierząt na chorobę zakaźną) i fitosanitarnego (dotyczy zapobiegania chorobom roślin oraz likwidowania zagro-

³² Tamże.

³³ Zob. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich występowaniu oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz.U. 2013 nr 0 poz. 96), § 3.

³⁴ Tamże, § 4.

³⁵ Funkcjonuje na podstawie § 3 pkt. 6 i 7 *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* (Dz.U. 2002 nr 96 poz. 850).

zeń, jakie niosą one dla zdrowia człowieka), a także nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego i paszami i nadzoru nad produktami rolno-spożywczymi.

System Wykrywania Skażeń (SWS) SZ RP to zorganizowany układ elementów, powiązanych wzajemnymi relacjami organizacyjno-technicznymi, przeznaczonych do zdobywania, gromadzenia, przetwarzania i analizowania informacji o uderzeniach bronią masowego rażenia oraz powstałych w ich wyniku skażeniach, a także o uwolnieniu środków promieniotwórczych, biologicznych i chemicznych spowodowanych zdarzeniami innymi niż uderzenie bronią masowego rażenia i o potencjalnych źródłach tych zagrożeń³⁶.

Do zadań SWS SZ RP należy między innymi: (1) wykrywanie uderzeń BMR lub innych zdarzeń skutkujących wystąpieniem skażeń, (2) prowadzenie rozpoznania, monitoringu i prognozowania skażeń, (2) meldowanie o skażeniach, alarmowanie i ostrzeganie wojsk własnych i sojusznicznych o skażeniach, (3) oznakowanie rejonów skażonych i określanie rejonów zastrzeżonych, (4) pobieranie i transport próbek skażonych materiałów, wykonywanie specjalistycznych analiz laboratoryjnych i ich interpretacja, (5) odtwarzanie i ocena rzeczywistej sytuacji skażeń, (6) opracowanie wniosków i propozycji działań wynikających z oceny sytuacji oraz skutków skażeń, (7) prowadzenie baz danych o potencjalnych źródłach skażeń oraz o zdarzeniach, które skutkowały wystąpieniem skażeń³⁷.

SWS SZ RP funkcjonuje na poszczególnych szczeblach dowodzenia i obejmuje: źródła informacji, środki analizy skażeń oraz laboratoria analityczne. Źródłami informacji dla systemu wykrywania skażeń w szczególności są: (1) drużyny rozpoznania skażeń, załogi śmigłowców powietrznego rozpoznania skażeń, zespoły pobierania prób i zespoły rozpoznania biologicznego, (2) posterunki obserwacyjne (obserwatory), posterunki obserwacji powietrznej i skażeń, stacjonarne punkty monitoringu oraz punkty obserwacyjne Marynarki Wojennej, (3) urzędnicy do automatycznej rejestracji parametrów skażeń oraz warunków meteorologicznych³⁸.

Ośrodki analizy skażeń przeznaczone są do koordynacji działania podległych elementów SWS SZ RP oraz gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji o uderzeniach BMR, o skażeniach, a także źródłach zagrożeń i ich wystąpieniu. Głównym ośrodkiem analizy skażeń SWS SZ RP jest Centralny Ośrodek Analizy Skażeń COAS), pełniący jednocześnie rolę Centrum

³⁶ Zob. *Poradnik dowódcy ośrodka analizy skażeń*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2007, s. 48-50.

³⁷ Zob. *Decyzja Nr 276/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 lipca 2010 r. w sprawie organizacji, zadań i funkcjonowania Systemu Wykrywania Skażeń Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*.

³⁸ Tamże.

Dyspozycyjnego dla Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania. COAS odpowiada za koordynację działania elementów SWS SZ RP oraz wymianę informacji z właściwymi systemami sojuszniczymi i układu pozamilitarnego. W czasie pokoju z SWS SZ RP wydzielany jest Podsystem Wczesnego Ostrzegania, którego głównym zadaniem jest zwiększenie możliwości reagowania systemu na zagrożenia³⁹.

W COAS funkcjonuje całodobowy Punkt Kierowania Systemem Wykrywania Skażeń SZ RP (PK SWS), który jest głównym elementem analitycznym, działającego w ramach SWS, Podsystemu Wczesnego Ostrzegania. Dyżurni PK SWS SZ RP prowadzą całodobowo monitoring sytuacji skażeń, zbierając informacje na ten temat z działających systemów automatycznych oraz punktów monitoringu, przygotowują oceny tej sytuacji oraz prowadzą wymianę informacji z innymi elementami SWS SZ RP oraz układu pozamilitarnego⁴⁰.

8. Zadania i możliwości Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych

Wsparcie w zakresie radzenia sobie ze skutkami ataków terrorystycznych, prowadzących do katastrof naturalnych, awarii technicznych i szeroko rozumianych sytuacji kryzysowych może być udzielone przez struktury organizacyjne Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IWSZ). IWSZ jest jednostką organizacyjną podległą Ministrowi Obrony Narodowej, bezpośrednio podporządkowaną Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych. Misją Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych jest zapewnienie wsparcia logistycznego własnym wojskom, zarówno na obszarze kraju, jak i poza granicami państwa, realizacja zadań wynikających z funkcji państwa-gospodarza (ang. Host Nation Support (HNS)) i państwa wysyłającego, a także zarządzanie obroną terytorialną kraju i wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji innych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Z racji posiadanych sił i środków IWSZ może realizować zadania mające na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach⁴¹.

Rola IWSZ w systemie ochrony antyterrorystycznej wynika także z faktu, że odpowiada ono za funkcjonowanie Wojewódzkich Sztabów Wojskowych,

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Strona internetowa Centralnego Ośrodka Analizy Skażeń, źródło: <http://www.coas.wp.mil.pl/pl/7.html>, data odczytu: 16.08.2014 r.

⁴¹ Zob. Strona internetowa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, źródło: <http://www.iwspsz.wp.mil.pl/pl/23.html>, data odczytu: 25.08.2014 r.

które są odpowiedzialne za koordynowanie użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych i ratowania życia ludzkiego. Funkcje swoją realizują poprzez współdziałanie z wojewodą w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych sił i środków SZ RP w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwania skutków awarii, katastrof i klęsk żywiołowych oraz w planowaniu przedsięwzięć z zakresu obrony i ochrony ludności.

9. Rola innych jednostek organizacyjnych sił zbrojnych w systemie ochrony antyterrorystycznej

Siły zbrojne posiadają jednostki służby zdrowia odpowiedzialne za zapewnienie zabezpieczenia medycznego wojsk własnych oraz wojsk sojusznicych (w ramach wsparcia państwa-gospodarza), realizowanego w czasie realizacji zadań operacyjnych w czasie pokoju, kryzysu i w czasie stanów nadzwyczajnych, w tym w czasie wojny. Jednostką organizacyjną właściwą w zakresie kierowania i koordynowania spraw związanych z zabezpieczeniem medycznym i szerzej wojskową służbą zdrowia jest Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia (IWSZ).

IWSZ⁴² posiada znaczny potencjał, który może być wykorzystany do prowadzenia ratownictwa medycznego i leczenia poszkodowanych w wyniku ataków terrorystycznych. IWSZ posiada w swojej strukturze dwa wojskowe instytuty medyczne (**Wojskowy Instytut Medyczny i Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej**), 12 szpitali wojskowych oraz dwa polowe szpitale wojskowe. Ich możliwości ratownicze i lecznicze mogą być wykorzystane w przypadku ataków terrorystycznych.

Działalność ratownicza w przypadku ataku terrorystycznego, zwłaszcza w rejonach rozmieszczenia (dyslokacji) jednostek wojskowych, mogą prowadzić jednostki ratownicze systemu Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej (WOP). WOP pełni rolę przewidzianą dla Państwowej Straży Pożarnej w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, którą wypełnia w trybie i na zasadach określonych przez Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych⁴³. Na strukturę organizacyjną systemu WOP składają się: Inspektorat Wojskowej Ochrony

⁴² W strukturze organizacyjnej IWSZ występuje także Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii i Wojskowe Ośrodki Medycyny Prewencyjnej, których rolę w odniesieniu do ochrony przed bronią masowego rażenia, a zwłaszcza broni biologicznej omówiono w poprzednich podrozdziałach.

⁴³ Zob. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz.U. 1991 nr 88 poz. 400.), art. 3.

Przeciwpożarowej, Delegatury Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej oraz wojskowe straże pożarne i inspektorzy ochrony przeciwpożarowej⁴⁴.

Zadaniem WOP jest przede wszystkim: (1) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie przeciwpożarowej na terenach będących w zarządzie lub użytkowaniu sił zbrojnych, (2) rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń na tych obszarach oraz (3) organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w przypadku ich wystąpienia. Jednak w celu udzielenia pomocy Państwowej Straży Pożarnej i innym służbom ratowniczym, realizującym akcje ratownicze w czasie klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń, WOP może realizować zadania także poza rejonami zarządzanymi lub użytkowanymi przez siły zbrojne⁴⁵.

10. Refleksje końcowe

SZ RP dysponują specjalistycznymi zdolnościami niezbędnymi do prowadzenia operacji na współczesnym polu walki, które mogą być przydatne do wsparcia sektora cywilnego w ochronie ludności, infrastruktury krytycznej i mienia przed destrukcyjnymi skutkami zdarzeń o charakterze terrorystycznym, realizowanymi w ramach systemu ochrony antyterrorystycznej.

Ataki terrorystyczne same w sobie stanowią bezpośrednie zagrożenia bezpieczeństwa ludności, infrastruktury krytycznej, mienia i środowiska, mogące prowadzić do powstania sytuacji kryzysowych, lecz także, w zależności od sposobu przeprowadzenia ataku, mogą wywołać katastrofy naturalne i awarie techniczne, ze wszystkimi ich destrukcyjnymi skutkami. Atak terrorystyczny jest jednym z możliwych scenariuszy systemu zarządzania kryzysowego, z ustawowo ustanowionymi zadaniami przewidzianymi do realizacji przez SZ RP.

Reasumując możliwości sił zbrojnych do realizacji zadań w ramach defensywnych przedsięwzięć walki z terroryzmem można umiejscowić je w poszczególnych obszarach działalności państwa, takich jak:

- 1) obrona przed bronią masowego rażenia i ratownictwo chemiczne w sytuacji użycia w ataku terrorystycznym tego typu czynników rażenia: zadania w tym zakresie mogą realizować elementy struktury organizacyjnej wojsk chemicznych, np. Chemiczne i Radiacyjne Zespoły Awaryjne (w odniesieniu do zagrożeń chemicznych i radiacyjnych) oraz wojskowej służby zdrowia, zwłaszcza Wojskowego Instytutu Higieny i Epidemiologii, Wojskowych Ośrodków Medycyny

⁴⁴ Zob. Strona internetowa Inspektoratu Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, źródło: <http://www.wop.wp.mil.pl/pl/25.html>, data odczytu: 03.09.2014 r.

⁴⁵ Zob. *Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową* (Dz.U. 1992 nr 66 poz. 334).

- Prewencyjnej (głównie w odniesieniu do zagrożeń biologicznych), Wojskowej Inspekcji Sanitarnej oraz Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej;
- 2) funkcjonowanie systemu lotniczego poszukiwania i ratownictwa (ASAR), które oparte jest na siłach i środkach Sił Powietrznych (lotnicze grupy poszukiwania i ratownictwa) oraz morskiego systemu poszukiwania i ratownictwa (MSAR), wspieranego przez siły i środki Marynarki Wojennej;
 - 3) wykonywanie prac wymagających specjalistycznego sprzętu i materiałów wybuchowych oraz ewakuacji ludności z obszarów trudnodostępnych: do realizacji tych zadań szczególnie predysponowane są struktury organizacyjne wojsk inżynieryjnych;
 - 4) realizacja zadań systemu ratownictwa medycznego i opieki medycznej udzielanej osobom poszkodowanym w wyniku ataku terrorystycznego: do wsparcia sfery cywilnej w tym zakresie mogą być wykorzystane siły i środki wojskowej służby zdrowia,
 - 5) ratownictwo pożarowe i usuwanie innych zagrożeń miejscowych: do wsparcia działań Państwowej Straży Pożarnej i innych podmiotów realizujących zadania w tym zakresie mogą być użyte elementy Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zwłaszcza wojskowe straże pożarne;
 - 6) izolacja rejonu ataku terrorystycznego i rejonu działań ratowniczych oraz utrzymanie be, która może być realizowana zwłaszcza przy wsparciu Żandarmerii Wojskowej, lecz także inne pododdziały i oddziały sił zbrojnych;
 - 7) zapewnienie środków do przetrwania poszkodowanej ludności: siły zbrojne posiadają znaczne możliwości w zakresie zakwaterowania tymczasowego oraz zaopatrzenia ludności w wodę i żywność; środki do realizacji tego zadania posiadają zwłaszcza jednostki organizacyjne Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych;
 - 8) tymczasowa naprawa i odbudowa zniszczonej infrastruktury technicznej oraz zapewnienie przejezdności szlaków komunikacyjnych: w tym celu mogą być wykorzystane elementy struktury organizacyjnej wojsk inżynieryjnych, posiadające zdolności w zakresie infrastruktury drogowo-mostowej.

Zakres zadań realizowanych przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w systemie ochrony antyterrorystycznym uzależniony będzie od skali ataku oraz sposobu jego przeprowadzenia, w tym rodzaju użytego środka destrukcyjnego. Ich użycie do wspieraniu sektora cywilnego wiąże się z konieczności rozwiązania licznych problemów związanych m.in. z: utrzymaniem gotowości wyznaczonych sił i środków, ich aktywacją, przemieszczaniem na duże odle-

głości, zarządzaniem w operacji, w tym współdziałaniem ze strukturami pozamilitarnymi, a także kosztami związanymi z udziałem w tego typu operacjach. Jednak powołanie i utrzymanie sił zbrojnych stanowi duże obciążenie dla państwa i społeczeństwa, dlatego nie można pozwolić sobie na utrzymywanie ich w bezczynności w kontekście różnych zagrożeń pozamilitarnych, choć ich wykorzystanie nie może odbywać się kosztem ich przygotowania i gotowości do realizacji naczelnej misji – obrony przed agresją militarną.

Bibliografia:

- Hołyst B., *Współczesny terroryzm i jego cechy* [w:] *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red., K. Księżopolski, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna w Warszawie, Warszawa 2009.
- Marszałek M., *Rola Sił Powietrznych w walce z terroryzmem* [w:] *Terroryzm – rola sił zbrojnych w zwalczaniu zjawiska*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006.
- Michailiuk B., W. Wątor, *Ratownictwo chemiczne. Poradnik*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009.
- Michailiuk B., *Zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego wynikające z zastosowania broni masowego rażenia* [w:] *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red., K. Księżopolski, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna w Warszawie, Warszawa 2009.
- Madej A., *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państwa* [w:] *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red., K. Księżopolski, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna w Warszawie, Warszawa 2009.
- Obrona przed bronią masowego rażenia*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.
- Dokumenty i akty prawne**
- Decyzja Nr 276/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 lipca 2010 r. w sprawie organizacji, zadań i funkcjonowania Systemu Wykrywania Szkażeń Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.*
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).*
- Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2014 – 2019* - projekt z dnia 20 marca 2014 r., przygotowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, we współpracy z innymi służbami, organami i instytucjami wchodzącymi w skład Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych.
- Natowska koncepcja obrony przed terroryzmem* (ang. *NATO's military concept for defence against terrorism*), przyjęta przez Radę Północnoatlantycką na stałej sesji i potwierdzoną przez przywódców państw członkowskich na szczycie NATO w Pradze 21 listopada 2002 roku.

- Poradnik dowódcy ośrodka analizy skażeń, Ministerstwo Obrony Narodowej, Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2007.*
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową (Dz.U. 1992 nr 66 poz. 334).*
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. 2002 nr 96 poz. 850).*
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczególnych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. 2003 nr 41 poz. 347).*
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczególnych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego.*
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich występowaniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. 2013 nr 0 poz. 96).*
- 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 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 z późn. zm.).*
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze. (Dz.U. 2002 Nr 130 poz. 1112 z późn. zm.).*
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1991 nr 88 poz. 400.).*
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm.).*

MODELE FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI POLICYJNYCH

1. Teoria i praktyka rozwoju policji

Nowoczesne państwo powstaje w momencie gdy zapewnia sobie możliwości stosowania legitymizowanego i legalnego przymusu, oraz jest w stanie wyegzekwować zakaz stosowania przymusu przez innych. Ten monopol państwa na stosowanie przymusu jest niezbędnym warunkiem celowej i długofalowej polityki. Jest ponadto konieczny do wprowadzenia powszechnie wiążącego i obowiązującego porządku prawnego, który od każdego może skutecznie wymagać posłuszeństwa, nawet od sprawujących władzę. Bez państwowego monopolu przymusu nie ma prawa, zaś bez prawa nie ma ochrony słabych obywateli.

Policja jest podstawową instytucją, w gestii której spoczywa państwowy monopol stosowania przymusu. Jej postępowanie w znaczącym stopniu decyduje o stanie bezpieczeństwa publicznego¹, o urzeczywistnianiu idei społeczeństwa obywatelskiego i ochronie ludzi w konkretnych przypadkach. Warto zaznaczyć, że policja nie jest tylko organem bezpieczeństwa i instrumentem egzekucyjnym. Przypada jej centralna rola regulatora relacji pomiędzy przymusem a wolnością w państwie, poprzez którą ludzie dokonują swych codziennych wyborów i doświadczeń w zakresie zagrożenia i bezpieczeństwa. Ową pozycję policji bardzo dobrze ilustruje jej historyczny rozwój, pozwalający wyraźnie spojrzeć w policyjne zadania. W XV wieku, wraz z rozwojem miast, powsta-

¹ Bezpieczeństwo publiczne to taki stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi, który umożliwia normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia i mienia indywidualnie określonych jednostek żyjących w tej organizacji oraz zapewnienie bezpieczeństwa praw i swobód tych jednostek. W sytuacji gdy wewnątrz państwa nastąpi zagrożenie chronionych dóbr, np. życia, zdrowia, mienia, mówić będziemy o zagrożeniu bezpieczeństwa publicznego. Zob. A. Misiuk, Z. Nowakowski, M. Pomykała, K. Rajchel, *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie*, Rzeszów 2005 r. s. 45.

niem nowych zagrożeń i znaczącą przemianą dotychczasowych form życia, pojawia się pojęcie „policji”. Nie oznacza ono jeszcze instytucji lecz pewien stan. Oznacza ni mniej ni więcej, jak tylko dobry porządek nowej wspólnoty, osób i ich mienia w państwie.

Na przestrzeni wieków rola instytucji policyjnych zmieniała się w zależności od oczekiwań administracji państwowej. Zakres pojęcia „policja” zmieniał się również wraz z panującymi poglądami na istotę państwa oraz jego relacje w stosunku do obywatela. Początkowo obejmował ogół działalności państwowej oraz wszystkie dziedziny życia religijnego, politycznego i prywatnego. Do przełomu wieków XVIII i XIX w zakresie pojęcia „policja” mieściła się nie tylko działalność związana z utrzymaniem bezpieczeństwa, lecz także sprawy finansowe, wymiar sprawiedliwości i wojsko. Kompetencje przyznawane policji obejmowały w zasadzie wszystkie zadania publiczne. W Rzeszy Niemieckiej w XV i XVI wieku pojęcie to rozumiano jako „państwo”, którego zadania koncentrowały się głównie na zapewnieniu pokoju, prawa i porządku. W wieku XII i XVIII, pod wpływem absolutyzmu powstało rzeczywiste „państwo policyjne” dysponujące biurokratycznym aparatem administracyjnym, który zastrzegł sobie prawo nieograniczonej ingerencji w sferę prywatności poddanych, głównie własności i wolności, w celu ochrony porządku publicznego.

Rozwój instytucji państwa, który nastąpił w okresie absolutyzmu, nadał powstającej policji znaczenie bliskie współczesnemu, a policja rozumiana jako suwerenny organ przymusu do realizacji funkcji publicznych, uwarunkowała istnienie państwa. W XVIII wieku pod pojęciem „policja” zaczęto rozumieć rodzaj instytucji państwa. Termin ten oznaczał określoną władzę i jej funkcjonariuszy, ale w żadnym wypadku ich kompetencje nie obejmowały całości spraw administracji wewnętrznej. Mieli się zajmować wyłącznie sprawami bezpieczeństwa. Nastąpiło więc rozróżnienie pomiędzy policją w sensie materialnym, traktowaną jako całość administracji spraw wewnętrznych, a policją w sensie instytucjonalnym, jako specyficzny organ władzy. W miarę rozwoju myśli liberalnej, zwiększania się wolności obywatelskich, zawężał się zakres pojęcia „policja” i zmierzał w kierunku zapobiegania niebezpieczeństwom powstałym w wyniku interakcji międzyludzkich i ograniczaniu, dla dobra państwa, naturalnych skłonności człowieka do swobody w postępowaniu. W państwie liberalnym działalność policyjna miała charakter zapobiegawczy, prewencyjny i wraz z umacnianiem się państwa prawnego, żadne działanie policyjne nie było dowolne, wymagało specjalnego upoważnienia ustawowego.

Wiek XIX to coraz węższe pojmowanie policji. Wraz z rozwojem doktryny i praktyki liberalnego państwa prawa, w którym cała władza państwowa związana jest mocą prawa, policję zaczęto postrzegać jako podmiot zwalczający zagrożenia dla wolności człowieka. W 1829 roku sir Robert Peel założył w Londynie pierwszą profesjonalną organizację policyjną. Składała się ona

z opłacanych, umundurowanych, pełnoetatowych oraz specjalnie przeszkolonych policjantów. Sir Robert Peel wypracował zasady skutecznego działania policji:

- Podstawową misją policji jest zapobieganie przestępczości i naruszania porządku publicznego (...),
- Zdolność policji do wypełniania swoich zadań zależy od stopnia akceptacji społecznej jej obecności, działań, zachowania, a także tego, na ile policja potrafi zasłużyć na szacunek obywateli,
- W celu uzyskania i utrzymania szacunku społecznego policja musi sprawić, że obywatel sam z siebie, bez przymusu, będą przestrzegali prawa,
- Im lepsza jest współpraca między policją a społeczeństwem, tym rzadziej zachodzi potrzeba stosowania rozwiązań siłowych,
- Policja uzyska wsparcie ze strony społeczeństwa nie poprzez wpływanie na jego poglądy, lecz dzięki systematycznemu demonstrowaniu absolutnie bezstronnego egzekwowania prawa, niezależności od polityki i stosowania zasady równości obywateli wobec prawa, a także udzielając wszystkim potrzebującym wsparcia, bez względu na ich przynależność rasową czy status społeczny (...),
- Policja winna używać siły fizycznej w razie potrzeby zapewnienia przestrzegania prawa lub przywrócenia porządku tylko wtedy, gdy zawiodą metody oparte na perswazji, porady i ostrzeżenia (...),
- Policja jest zobowiązana zawsze utrzymywać stosunki ze społeczeństwem oparte na zasadzie, że policja to społeczeństwo, a społeczeństwo to policja. Policja jest jedyną grupą, która otrzymuje wynagrodzenie za to, że nieustannie dozoruje wypełnianie przez obywateli obowiązków leżących w interesie całego społeczeństwa,
- Policja nie powinna nigdy przekraczać swoich uprawnień ani wyręczać innych ogniw wymiaru sprawiedliwości (...),
- Dowodem skuteczności policji będzie zmniejszenie liczby przestępstw, nie zaś intensyfikacja działań przez policję podejmowanych².

W roku 1856 podstawowe zasady funkcjonowania policji a także jej system organizacyjny został wprowadzony na terenie całej Wielkiej Brytanii, a później przejęty przez wiele innych państw³. Sformułowane przez Peela zasady były

² G. L. Kelling, C. M. Coles, *Wybite szyby*, Poznań 2000r., s. 123 – 124.

³ Inspiracją powołania organizacji policyjnej było krwawe stłumienie przez brytyjską kawalerię pokojowej demonstracji robotniczej w Manchesterze w 1819r. Do historii to wydarzenie przeszło pod nazwą „masakry w Peterloo”. Członków pierwszego, profesjonalnego oddziału policji zwano początkowo funkcjonariuszami pokoju (*peace officers*), co w umacniającym się państwie liberalnym, mającym strzec bezpieczeństwa, praw i wolności obywatelskich było szczególnie wymowne. Nawiązując do historii, w wolnym tłumaczeniu - policjant to ten, który niesie pokój. Przep.

weryfikowane w praktyce przez wiele lat aby, po niemalże dwóch wiekach uznać ich racje. Wynika z nich niewątpliwie, że zapobieganie przestępczości jest alternatywą dla nieskutecznej jak się okazuje polityki ciągłego zaostrzania sankcji karnych wobec sprawców przestępstw. Niewątpliwie z tymi zasadami, w całej rozciągłości zgadzają się ofiary przestępstw. Bardzo często po dokonaniu przestępstwa jego ofiary zadają pytanie, co zrobili policjanci, aby do przestępstwa nie doszło.

Można wyróżnić trzy podejścia do natury funkcjonowania policji i jej roli w społeczeństwie: podejście liberalne, konserwatywne i radykalne. Perspektywa liberalna uważa policję za instytucję w swej istocie neutralną, której celem jest utrzymanie porządku wewnętrznego w państwie poprzez ochronę indywidualnych praw i wolności. W tym rozumieniu siły policyjne działają w ramach ogólnego porozumienia i posiadają mocną legitymację, opartą na ogólnym przekonaniu o tym, że ochrona policyjna sprzyja społecznej stabilności i osobistemu bezpieczeństwu. Można tu pokusić się o stwierdzenie, że w praktyce policja zajmuje się ochroną obywateli przed nimi samymi. Jako że pilnowanie porządku publicznego⁴ jest ściśle związane ze stanem na straży rządów prawa, policja w rozumieniu perspektywy liberalnej nie posiada innej, szerszej funkcji politycznej.

W podejściu konserwatywnym podkreśla się, że rola policji polega na utrzymywaniu władzy państwa i zapewnieniu, że jego jurysdykcja rozciąga się na całe społeczeństwo. Pogląd ten, zakorzeniony w głęboko w pesymistycznym podejściu do natury ludzkiej, podkreśla wagę policji jako organu ścigania, który jest w stanie kontrolować zagrożenia i niepokoje społeczne. W tym znaczeniu siły policyjne są także nieuchronnie postrzegane jako mechanizmy kontroli politycznej.

Perspektywa radykalna prezentuje znacznie bardziej krytyczny pogląd na siły policyjne. Ukazuje je jako narzędzie ucisku, które działa w interesie państwa, a nie obywateli, zaś zamiast masom służy elitom. W marksistowskiej wersji tej teorii, policja jest postrzegana jako obrońca własności, który stoi na straży kapitalistycznych interesów klasowych. Należy przy tym zaznaczyć, że rolę policji kształtuje także sama natura systemu politycznego, w którym działa oraz sposoby wykorzystywania policji przez rząd. Zwykle odróżnia się obywatelską

autora. Zob. także Brewer J., Guelke A., Hume I., Moxon-Broune E., Wilford R., *The Police, Public Order and The State*, Basinstoke, Macmillan 1988r.

⁴ Warto zauważyć, iż pomimo wielu wysiłków podejmowanych przez przedstawicieli środowisk naukowych i prawniczych zakres i istota bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego nie zostały w sposób jasny i wyczerpujący określone. Pojęcia te nie posiadają także definicji legalnej. Brak takowych sprawia, że ustalenie znaczenia i zakresu tych pojęć następuje w drodze praktycznych doświadczeń, głównie w oparciu o orzecznictwo, które wspierane jest przez doktrynę. Przyp. autora.

ochronę policyjną od politycznej, a także dokonuje się podziału na państwa liberalne i tzw. policyjne⁵.

Obywatelska ochrona policyjna to egzekwowanie przez policję przestrzegania prawa karnego. Właśnie ten aspekt pracy policji jest najbardziej znany społeczeństwu i dominuje w publicznym wizerunku sił policyjnych – „policja istnieje, aby zwalczać przestępczość”. Oczywiście powinno być, że utrzymanie porządku społecznego w niewielkich wspólnotach, wieś, małe miasteczka, przybiera bez wątpienia inne formy niż w dużych nowoczesnych miastach. Ogólnie uznaje się, że podczas gdy małe i względnie jednorodne społeczności charakteryzują się znaczącym zakresem samodzielnie sprawowanej ochrony policyjnej, to sytuacja ta ulega zmianie w miarę jak społeczeństwa stają się coraz bardziej podzielone tak społecznie jak i kulturowo, oraz w miarę jak duże organizacje wspólnotowe czynią ludzkie kontakty bezosobowymi, anonimowymi. Właśnie dokonująca się w XX wieku industrializacja, przyczyniła się do swoistej unifikacji organizacyjnej oraz ujednolicenia taktyk policyjnych w różnych częściach świata. W zasadzie wszystkie organizacje policyjne borykają się z podobnymi problemami: rozboje, naruszanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, kradzieże samochodów, włamania, przestępczość narkotykowa i zorganizowana.

Przyjęto jednak często odmienne style sprawowania ochrony policyjnej. W wielu państwach istnieje system współpracy policji ze społecznością lokalną, który opiera się na nieustannej obecności policji w danej społeczności, w celu zagwarantowania współpracy obywateli i ich wsparcia w prowadzeniu dochodzeń kryminalnych, a także rozwijania wartości i postaw, które przede wszystkim pomagają zapobiegać łamaniu prawa⁶.

Drugi, dosyć rozpowszechniony, szczególnie w systemach totalitarnych i autorytarnych, ale stosowany także niektórych systemach demokratycznych, styl zapewnienia bezpieczeństwa, to reaktywna ochrona policyjna, która podkreśla zdolność policji do reagowania na łamanie prawa, w chwili gdy do niego dochodzi, w nadziei, że skuteczność działania policyjnego zapobiegnie popełnieniu kolejnych przestępstw. Reaktywny model zapewnienia bezpieczeństwa wymaga przejścia zupełnie innych taktyk funkcjonowania policji, oraz przyłożenia większej wagi do stosowania przemocy i rozwiązań siłowych.

Cytowane powyżej zasady R. Peela nie straciły do dzisiaj na aktualności i mogłyby służyć wspólnie za przewodnik pracy policyjnej. Jest jednak bezspornym faktem, że proces rozwoju policji w zakresie *policing*, czyli pracy, postępowania policji jako kontroli społecznej nie przebiegał zgodnie z wypracowanymi i uznawanymi dawniej oraz współcześnie zasadami. Termin *policing*

⁵ J. Roach, J. Thomaneck, *Police and Public Order in Europe*, Londyn 1985r.

⁶ Warto polecić książkę W. Bratton, P. Knobler, *Przełom*, Poznań 2000r., o tym jak szef Policji Nowojorskiej powstrzymał epidemię przestępstw. Przyp. autora.

oznaczający utrzymanie porządku jest współcześnie dość powszechnie używany w literaturze zachodniej na określenie działań policyjnych skierowanych na utrzymanie porządku i zapobieganie przestępczości. Obejmuje on misję, cele i strategię policji. Określa wartości, formy, środki, zasady postępowania, zasady kooperacji ze społecznością lokalną i zasady regulacji stosunków z całością otoczenia zewnętrznego policji. Zakres terminu jest dosyć szeroki, ale w potocznym rozumieniu należy go rozumieć jako praca policji lub postępowanie policji.

Prowadzone w ostatnich kilkudziesięciu latach badania naukowe w istotny sposób powiększają wiedzę o policji. Można stwierdzić, że nie ma obecnie jednej powszechnie obowiązującej wiedzy o policji. W licznych opracowaniach przedstawia się dziesięć współczesnych teorii, ukazujących funkcjonowanie różnych modeli pracy policji (*policing*).

Model marksistowski, rzadko już reprezentowany, określający policję jako środek ucisku klasy robotniczej. Występuje tu klasowe i selektywne sankcjonowanie. Jej główne zadanie to utrzymanie porządku i bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem interesów grup uprzywilejowanych.

Mission impossible, model niewykonalnego zadania. Przed policją postawiono niewykonalne zadania, bowiem nie może ona zapobiegać przestępczości nie mając żadnej kontroli nad głównymi jej przyczynami tj. bezrobociem, biedą, deprecjacją wychowawczych funkcji rodziny, konfliktami kulturowymi, religijnymi i etnicznymi.

Podwójny system kontroli, model ten wynika z rosnących kosztów utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego przez państwo, a szczególnie dążenie do przeniesienia części tych wydatków na społeczeństwo. Uznając monopol władzy państwowej, obywatel powinien podejmować działania w celu własnej ochrony na własny koszt. Następuje tu podział odpowiedzialności za bezpieczeństwo pomiędzy policję i firmy prywatne.

Model natychmiastowej interwencji, policja winna przystąpić natychmiast do działania z użyciem przemocy gdy naruszone zostają normy prawne. policja jest definiowana jako instytucja sytuacji kryzysowych, policja reaktywna – alarmowa. W modelu tym nie zauważa się elementów zapobiegania naruszeniom prawa.

Policing by consent, interwencje pojednawcze. Rozwiązywanie konfliktów przez doprowadzenie do zgody jest zadaniem policji, niezależnie od opanowywania pewnych sytuacji kryzysowych przy użyciu przemocy. Interwencje pojednawcze uznaje się tu za podstawową misję policji.

Zbieranie i przetwarzanie informacji, jest nową koncepcją modelu funkcjonowania policji, która uznaje zbieranie i przetwarzanie informacji w celu analizowania czynników ryzyka i kontroli. Z uwagi na powszechne obawy przed przestępczością, policja dokonuje diagnozy ryzyka i podejmuje środki do

jego pomniejszenia. Narastanie ryzyka zagrożenia dla człowieka i środowiska, które wynika z postępu cywilizacyjnego, determinuje nowy model policjanta, wykształconego do pełnienia funkcji analityka, eksperta i doradcy w zakresie bezpieczeństwa.

Autorytatywna interwencja i symboliczna sprawiedliwość. W tym modelu autorytatywna interwencja to utrzymanie porządku publicznego, a symboliczna sprawiedliwość to wykrywanie przestępstw i regulacja ruchu drogowego. Te dwie podstawowe funkcje policji mają wykazać społeczeństwu i przestępcom, że istnieje prawo i musi być przestrzegane. Nie wystarcza to jednak do zapewnienia bezpieczeństwa. Policja co prawda deklaruje zamiar zapobiegania negatywnym zjawiskom, lecz nie dotrzymuje obietnicy.

Kontrola przestępczości poprzez utrzymanie porządku publicznego, jest modelem wynikającym z koncepcji wybitych szyb G.L. Kellinga i C.M. Colesa⁷, który przyjmuje, że można skutecznie kontrolować przestępczość poprzez utrzymanie porządku publicznego. Brak porządku publicznego, tolerowany nieporządek tj. wandalizm, graffiti, żebractwo, publiczne pijaństwo itp. powoduje, że mieszkańcy odczuwają dyskomfort i brak bezpieczeństwa co w konsekwencji doprowadza do samoizolacji. Ludzie unikają innych, nie reagują i tym samym rozluźniają naturalną kontrolę społeczną powodując, że każdy może w to miejsce wtargnąć, zakłócić porządek, dokonać przestępstwa nie obawiając się reakcji obywatelskiej. Następuje zatem proces rozpadu wspólnoty a dookoła swobodnie narasta przestępczość. Mieszkańcy zaczynają się czuć pewniej i bezpieczniej, gdy policja wspomaga ich w przywróceniu porządku poprzez reaktywację mechanizmów kontroli społecznej. Policja winna inspirować poczucie odpowiedzialności za bezpieczeństwo lokalnej wspólnoty.

Community policing, partnerstwo policji i społeczności lokalnej w zapewnieniu bezpieczeństwa. Zanikanie mechanizmów nieformalnej kontroli społecznej, nieufność sąsiedzka powoduje potrzebę odbudowy tych mechanizmów poprzez uaktywnienie, poprzez ścisłą współpracę policji z lokalną społecznością mechanizmów samoregulacji nieformalnej kontroli. Ta filozofia policyjna zakłada, że poprzez kreatywne współdziałanie policji ze społecznościami lokalnymi rozwiązane zostaną ich problemy związane z przestępczością, obawami przed nią, porządkiem publicznym, co w konsekwencji przyniesie poprawę jakości życia w najbliższej okolicy. Wykorzystywane są w tej strategii cztery taktyki postępowania: 1) patrole piesze policji; 2) małe posterunki w sąsiedztwie; 3) bliskie kontakty policjantów z rodzinami, właścicielami sklepów, warsztatów, szkołami i innymi instytucjami, 4) organizowanie spotkań z ludnością. Ta strategia wymaga dobrze przygotowanych policjantów, większej wiedzy, kreatywności i autonomii policjantów w podejmowaniu decyzji. Stawiając

⁷ G.L. Kelling, C.M. Coles, *Wybite szyby*, Poznań 2000 r.

większe wymagania wobec inicjatywy i zaangażowania policji, rozszerza się jej społeczny autorytet i uznanie dla ich wysiłków⁸.

Różnice w realizowanych przez policję modelach pracy wynikają z ograniczania się policji do klasycznych form zapobiegania: udziału w polityce karnej i profilaktyce penitencjarnej, preferowania środków represyjnych, unikania środków alternatywnych dla kar, ograniczania swojej aktywności głównie do działań reaktywnych. Takie modele pracy są także wynikiem nadmiernej centralizacji policji, której sprzyja rozwój nowoczesnych środków technicznych.

Reaktywny model pracy policji pozwala na jej udział w procesie zapobiegania przestępczości jedynie w formach i metodach klasycznych, poprzez efektywne ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń, kontrolę społeczną w formie działania patroli zmotoryzowanych i pieszych w miejscach publicznych, oraz określony prawem udział w wykonywaniu kar i nadzorze po ich wykonaniu. Model reaktywny zakłada głównie wyczekiwanie na interwencję, traktowanie każdego zdarzenia jako incydentu do załatwienia niezależnie od tego, czy jest to już np. setna interwencja w tym samym miejscu. Zdarzenia te nie mają dla policjantów ani historii ani przyszłości. Funkcjonariusze nie wtrącają się w życie społeczności, nie mogą zatem przeciwdziałać potencjalnym konfliktom.

Model działania zorientowanego na problem wywołuje konieczność podejmowania przedsięwzięć zapobiegawczych wobec incydentów, ich uwarunkowań lokalnych i społecznych, wymuszając jednocześnie współpracę policji z innymi instytucjami, organami państwowymi, organizacjami społecznymi, szkołami, Kościołem i lokalnymi społecznościami. Pozwala to na nawiązanie współdziałania, na inspirowanie i tworzenie lokalnych programów prewencyjnych, które realizowane mogą być samodzielnie przez policję, wspólnie z innymi partnerami lub wyłącznie przez inne podmioty. Skuteczne zapobieganie przestępczości związane jest ze sprawnością policji, którą można osiągnąć, gdy zostanie połączona nieformalna kontrola lokalnych społeczności z formalną kontrolą policji⁹. Postawienie policjantów na każdym rogu ulicy i nasycenie patrolami policyjnymi ulic, będzie miało niewielkie znaczenie w zapobieganiu

⁸ Zob. T. Cielecki, *Prewencja Kryminalna, stadium z praktyki kryminologicznej*, Opole 2004r.; A. Urban, *Prewencja Kryminalna*, Szczytno 2006r. s. 6-8.

⁹ Jak pokazują badania, aby zaistniało przestępstwo muszą wystąpić równocześnie trzy czynniki: umotywowany sprawca, atrakcyjna ofiara lub obiekt i brak dostatecznego nadzoru. Tym co decyduje o popełnieniu przez ludzi przestępstwa jest okazja, która pojawia się wówczas gdy jednocześnie spełnione zostają dwie przesłanki: obecność atrakcyjnego dla sprawcy obiektu ataku oraz brak „strażników” chroniących ów obiekt przed atakiem. Ponieważ „podaż okazji” przestępczych ma decydujący wpływ na rozmiar przestępczości, jest to podstawowa przyczyna wzrostu przestępczości w miastach. Ponadto współczesne społeczności w miastach charakteryzują się dużą anonimowością i wynikającym z tego osłabieniem kontroli społecznej rozumianej jako ochrona obiektów i pomniejszenie możliwości swobodnego działania sprawców. Przyp. autora.

przestępczości, jeżeli nie zostanie wsparte współpracą ze strony tych, których owi policjanci i patrole mają chronić.

Nie ulega wątpliwości, że alternatywą dla klasycznego działania policji w patrolach jest nowy jej model pracy, policja wspólnotowa, społeczna i prewencyjna *community policing*. Model ten jest oparty na zapobieganiu przestępczości w partnerskiej współpracy ze społecznością lokalną. Jego koncepcja została szeroko opisana przez G.L. Kellinga i C.M. Coles w oparciu o kryminologiczną koncepcję zapobiegania przestępczości. Sformułowane tam zostały podstawowe zasady pracy policji w społecznościach lokalnych:

- rozszerzenie zadań policji poza kontrolę przestrzegania prawa, na dbałość o utrzymanie spokoju i ładu społecznego, ochronę swobód konstytucyjnych i bezpieczeństwa obywateli, rozwiązywanie wszelkich konfliktów;
- pomoc osobom zagrożonym, rozwiązywanie problemów niebezpiecznych dla obywateli i całej społeczności, a także natychmiastowe reagowanie w sytuacjach nagłych;
- pozyskiwanie zaufania obywateli do policji, będące warunkiem jej pracy;
- odpowiednie przygotowanie do pracy samodzielnej, złożonej i kreatywnej, w przeciwieństwie do klasycznej, prostej i rutynowej;
- rolą przełożonych powinno się stać doradzanie i nauka rozwiązywania problemów zamiast dotychczasowego nadzoru;
- w taktyce działania policji należy unikać tzw. taktyki ogólnej: patrol i reakcja na wezwanie, na rzecz taktyki konkretnej nastawionej na pojawiające się zjawiska i opracowywanej przy udziale społeczności lokalnej oraz władz;¹⁰
- należy dokonać decentralizacji zarządzania policją, bowiem problemy mają swoją specyfikę głównie w społecznościach lokalnych i na tym poziomie należy je rozpatrywać;
- powinno się zapewnić stabilizację przez dłuższy czas policjantom pracującym w społeczności;
- najszerszy cel, jakim jest wspomaganie społeczności lokalnej w utrzymaniu porządku i spokoju, powinien być realizowany we

¹⁰ Jeśli patrol policyjny przez całą służbę jeździ radiowozem po mieście to czy jest to logiczne i oczekiwane przez obywateli? Czy ktoś prywatnie chętnie by tak robił? Niefortunne jest także stawianie na czas reakcji, bowiem jak wynika z badań 75 % kradzieży, włamań, rozbojów ma miejsce znacznie wcześniej niż ktoś to zobaczy i powiadomi policję. A więc już znacznie po fakcie. Przep. autora.

współdziałaniu z rodzinami, Kościołem, szkołą i wszystkimi lokalnymi instytucjami;

- przy określaniu celów, sposobów ich osiągnięcia przez policjantów lub przez komisariaty jest konieczna duża swoboda działania i niezależność od zwierzchników, przy kontroli ze strony społeczeństwa¹¹.

Warto podkreślić, że policje w różnych państwach cechuje odwrót od instytucji scentralizowanej, zmechanizowanej i wyspecjalizowanej a w dodatku odgradzonej od obywatela. Doświadczenia wyniesione z niepokojów społecznych, ciągłego wzrostu przestępczości, pomimo wysokich nakładów na policję, okazywało się, że jest ona mało skuteczna. Nieskuteczna okazała się także polityka państw polegająca wyłącznie na zaostrzaniu sankcji karnych. Wnioski płynące z prowadzonych badań zostały wykorzystane do zwrócenia się policji ku społeczeństwu, doceniając jego znaczenie w zapobieganiu przestępczości. Ten zwrot jest istotą filozofii działania policji zorientowanej na społeczności lokalne *community policing*.

Należy zaznaczyć, że *community policing* to nie konkretne zadanie do wykonania przez policjanta lecz przede wszystkim filozofia, czyli określony sposób myślenia. Jako filozofia policyjnego postępowania wymaga elastyczności w wypełnianiu lokalnych potrzeb i ustalaniu priorytetów w zmieniających się nieustannie warunkach społecznych. Jej podstawę stanowią długoterminowe działania zmierzające do aktywnego rozwiązywania problemów. Opiera się ona na aktywnym współdziałaniu lokalnych wspólnot, bowiem policja nie może zapewnić bezpieczeństwa z zewnątrz. Społeczeństwo i policja powinny wspólnie zajmować się wszystkimi sprawami, które są istotne dla przeciwdziałania zagrożeniom, wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa i poprawy jakości życia wspólnoty. Należy zapewnić obywatelom wpływ na działanie policji w zamian za ich udział i wsparcie w rozwiązywaniu problemów. Obywatele zaś powinni dzielić odpowiedzialność z policją, a policja powinna zapewnić obywatelom wpływ na jej działanie. Istotne jest, że lokalne wspólnoty biorą współodpowiedzialność za lokalne problemy, gdy zaś policja zachowuje rolę profesjonalnego pomocnika.

Community policing jest filozofią całej policji, a nie jej poszczególnych ogniw i stanowisk. Współpraca z obywatelami nie stanowi zadania konkretnej jednostki organizacyjnej, lecz determinuje pracę policji jako całości. Jeśli w ramach *community policing* wypracowana zostanie długofalowa strategia, muszą ją realizować wszyscy policjanci. Wynika z tego jak się wydaje, potrzeba głębokiej reformy wewnętrznej w policji, bowiem *community policing* uznaje policję za zdecentralizowaną instytucję w służbie społeczności lokalnej. Oznac-

¹¹ G.L. Kelling, C.M. Coles, op. cit., s. 181 – 184.

cza to modyfikację tradycyjnie postrzeganego modelu policjanta. Powinni oni wraz z obywatelami aktywnie poszukiwać nowych możliwości rozwiązania sąsiedzkich kłopotów, a nie koncentrować się wyłącznie na wąskiej perspektywie załatwiania indywidualnych spraw. Policja powinna działać aktywnie, a nie tylko reagować na przypadki naruszenia prawa. Jest rzeczą oczywistą, że jednocześnie musi być zagwarantowana szybka reakcja na niebezpieczeństwa, a zwłaszcza na dokonane przestępstwa. Policja jest jedyną instytucją kontroli społecznej dostępną dla wszystkich przez całą dobę, dlatego też musi organizacyjnie zapewnić zdolność do natychmiastowej reakcji na naruszenia prawa dziś, a także rozwiązywanie problemów lokalnych, które wpływają na bezpieczeństwo w przyszłości. W rzeczy samej, różnica w stosunku do obecnej praktyki polega na tym, że ściganie sprawców przestępstw stanowi jeden z elementów rozwiązywania problemów lokalnych a nie cel sam w sobie. Jest to szczególnie ważne w obliczu przyjętych w policji mierników oceny pracy, w których wykrywalność nie może być jedynym kryterium.

Filozofia *community policing* wprowadza nową jakość w kontaktach policjantów z obywatelami. Policjant w terenie musi posiadać niezbędną swobodę, aby wykonywać swoją pracę i elastycznie dostosowywać swoje działanie do miejscowych potrzeb. Relacje powinny opierać się na zaufaniu, etyce, odpowiedzialności i legalności. Bardzo ważny jest osobisty kontakt z obywatelami. Bez wątplenia nowoczesne technologie telekomunikacyjne usprawniają łączność z obywatelami, ale nie zastąpią osobistych kontaktów. Za bezpośrednie kontakty z mieszkańcami odpowiedzialni być muszą specjalnie przygotowani policjanci, którzy przez dłuższy okres czasu odpowiadają za określony obszar, gdzie są stale obecni i widoczni. Podstawą wspólnego rozwiązywania problemów musi być wzajemne zaufanie i podział odpowiedzialności¹².

2. Model policji polskiej

Od początku lat dziewięćdziesiątych wydawało się, że kluczem do sukcesu polskiej policji w zapewnieniu bezpieczeństwa, jest możliwie szybka reakcja funkcjonariuszy na wezwanie. Im szybciej bowiem policjant znajdzie się na miejscu przestępstwa, tym większe będą szanse ujęcia sprawcy (może nawet na gorącym uczynku), udzielenia pomocy ofiarom. Czas reakcji, stał się podstawowym wyznacznikiem efektywności i skuteczności policji¹³. Strategia ta

¹² J. Czapska, *Community policing w Polsce – możliwości i ograniczenia*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red., J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000 r., s. 141 – 144.

¹³ Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych w dniu 09.05.2013r., Minister Spraw Wewnętrznych oświadczył, iż obecność policjantów wśród obywateli i niesienie im pomocy jest przestarzałym XIX wiecznym systemem pracy. Modelem pożądanym, który ma być

kształtuje w pewnym stopniu sposób współpracy i kontakty policji z obywatelami.

Przez całe lata w Policji najwięcej uwagi zwraca się na statystyki dotyczące liczby zatrzymanych, wykrywalności, czasu reakcji na zgłoszenia. Głównym powodem frustracji i stresów wywołanych pracą w Policji jest fakt, że każda tabela statystyczna w momencie publikacji jest już nieaktualna. Analiza statystyki rocznej, czy nawet kwartalnej nie daje niczego w czasie rzeczywistym. Ledwo zanotuje się jakąś prawidłowość, już ulega ona zmianie. Przyczyna jest prosta. Aby zarejestrować przestępstwo ktoś musi je zgłosić, albo policja sama musi o nim się dowiedzieć. Statystyki zawierają tylko przestępstwa, o których wie policja. Wypracowano też, w oparciu o teorię zarządzania wiele mierników.

W rzeczywistości ani jedno, ani drugie nie jest ostatecznym celem Policji. Jest nim bezpieczeństwo publiczne i zmniejszenie liczby ofiar przestępstw. Zazwyczaj gdy ktoś dzwoni na nr 997, przestępstwo zostało już dokonane. Po ciężkiej pracy, wysiłku i odrobinie szczęścia policja sprawcę ustali i zatrzyma. W rezultacie mamy jakąś liczę w katalogu przestępstw a nie zapewnienie bezpieczeństwa bezpośredniej ofierze przestępstwa. Co więcej dane statystyczne nie są wiarygodne. Wszelkie wskaźniki podatne są na manipulację.

Ideą przewodnią systemu jest „profesjonalny system sprawiedliwości” jako główne narzędzie za pomocą którego państwo może walczyć z przestępczością¹⁴. Strażą przednią tego systemu stali się policjanci. Ich wkład w życie społeczne polega na zatrzymywaniu przestępców i przekazywaniu ich w tryby maszyny sprawiedliwości. Utrzymanie spokoju, rozwiązywanie problemów i konfliktów obywateli traktowane jest przez policjantów jako zadanie dodatkowe, odrywające funkcjonariuszy od prawdziwych „zadań”. W zasadzie cała sfera działalności policji związana jest z systemem „policja na telefon”¹⁵.

utrwalany w polskiej policji jest system reaktywny, rozumiany jako podjęcie interwencji po uprzednim powiadomieniu policji o zaistniałym przestępstwie.

¹⁴ System bezpieczeństwa w Polsce opiera się zatem o tzw. PARADYGMAT SUROWEJ KARY, która czasem przybiera postać odwetu ze strony państwa albo postać zemsty. Ustanawia się coraz to wyższe sankcje, za nośne w danej chwili naruszenia prawa, co jednak, jak pokazują badania, nie ma związku z poprawą bezpieczeństwa, a jedynie zwiększa liczbę ukaranych i przynosi straty materialne i społeczne. Sprawy zapobiegania, przeciwdziałania czy likwidowania źródeł zła i patologii już od dawna zniknęły z polityki rządów i co za tym idzie także (niestety) z obowiązków Policji. Zob. J. Warylewski, *Kara podstawy filozoficzne i historyczne*, Gdańsk 2007 r. s. 86 – 98.

¹⁵ Swoistym prekursorem systemu „policja na telefon” była tradycyjna „pogoń za przestępcą”. System ten praktykowany był od wieków w Anglii. Polega on na tym, że krzepcy mężczyźni winni zawsze posiadać na podporządku broń i w każdej chwili być gotowym do podjęcia natychmiastowego pościgu za złoczyncą w celu unieszkodliwienia go. Tradycje obywatelskiej reakcji na zagrożenia i zasada ścigania łotrów przez mieszkańców okolicy istniała również w brytyjskiej kolonii, jaką była Ameryka. Pościgami zajmowały się specjalne oddziały obywatelskie, które z czasem przekształciły się w policję. Przyp. autora.

Potrzeba zapewnienia szybkiej reakcji nakazuje policjantom czekać na telefon: dyżurny czeka na zgłoszenie o przestępstwie, dzielnicowy nie szuka kontaktu z mieszkańcami w rejonie – czeka na telefon, służby operacyjne też w znacznym stopniu zbierają informacje na telefon. Policjanci prewencji siedzą w radiowozach, pod stałym nadzorem centrali i czekają na wezwanie aby zareagować. Systematycznie rośnie liczba wezwań, mimo iż liczba przestępstw pozostaje w zasadzie na stałym poziomie, bądź spada.

Poświęca się coraz więcej ludzi, pieniędzy, całą energię na ściganie przestępców po fakcie, zamiast im zapobiegać. Prawdą jest, że czasem, pomiędzy wezwaniami policjanci krążą radiowozem po sektorach patrolowych. Ale nie znają tych sektorów, nie mają kontaktu z ich mieszkańcami. Kontakt z ludźmi polega na tym, że pojawia się na wezwanie radiowóz, policjant dokonuje interwencji, spisuje fakty i odjeżdża. Mieszkańcy i ich problemy pozostają, rośnie strach¹⁶. Ludzie nie wiedzą, czy ktoś opiekuje się ich osiedlem, ulicą¹⁷. Policjant w radiowozie jest nieznan, anonimowy, nie ma możliwości poznać mieszkańców i ich problemów bowiem czeka na wezwanie.

Niestety, model ten zupełnie się nie sprawdza. Od dwudziestu lat liczba przestępstw znacznie przekracza akceptowane społecznie normy. Model nie mógł się sprawdzić, gdyż w swoich założeniach nie ujmuje istnienia związku pomiędzy zjawiskami naruszania ładu i porządku, strachem i przestępczością. W niedostatecznym stopniu uwypukla również rolę obywateli w zapobieganiu przestępczości.

Mając nawet świadomość niskiej efektywności systemu reaktywnego w aspekcie finansowym, to niewykluczone, że społeczeństwo gotowe by było je ponosić. Jednak przyjęta strategia, z samej definicji przestarzała, skierowana jest raczej na to, co już się zdarzyło i całkowicie uniemożliwia funkcjonowanie systemu zapobiegania przestępczości. Przyczyniła się natomiast do powstania bariery pomiędzy policjantami a obywatelami, pozbawiła stróżów prawa bezcennego źródła informacji, które można uzyskać w bezpośredni kontakcie

¹⁶ Wydaje się być klasycznym przykładem sytuacja właściciela sklepu przy ul. Głogowskiej w Poznaniu, który w grudniu 2012 roku zmuszony został, po wielokrotnych kradzieżach oraz nękanii przez chuliganów, zlikwidować swoje miejsce pracy. Policjanci oraz władze miejskie nie uczyniły nic aby zapewnić w okolicy należyty poziom bezpieczeństwa. Ograniczono się jedynie do prowadzenia postępowań karnych wobec wskazanych przez sklepikarza sprawców kradzieży. Tragicznym przykładem obecnego systemu pracy policji jest dokonany przez mieszkańców Włodowa samosąd na nękańcego ich wielokrotnym przestępcy. Mimo zgłoszeń, policjanci nie rozwiązali problemu z recydywistą, a ponadto w dniu samosądu odmówili podjęcia kolejnej interwencji. Sprawcy zabójstwa zostali zatrzymani i skazani. Sąd ukarał także dwóch policjantów. Mimo to model pracy polskiej policji nie zmienia się. Przyp. autora.

¹⁷ Paradoks sytuacji polega na tym, że jeśli obywatel spotka wreszcie policjanta na ulicy i uzyska od niego pomoc to nie znaczy, że spotkał profesjonalnego przedstawiciela państwa, który jest częścią sprawnego systemu zapewnienia bezpieczeństwa. Znaczy to, że trafił na przyzwoitego człowieka, który przypadkowo nosi mundur. Przyp. autora.

z mieszkańcami. Sam fakt, że w każdej komendzie za współpracę ze społeczeństwem odpowiada kilku policjantów nie oznacza, że policja już współpracuje z lokalnymi społecznościami¹⁸.

3. Jaki powinien być model Policji w Polsce?

Nowa strategia działania, przynosząca największe efekty polega na współpracy policji z obywatelami poprzez przywracanie ładu i porządku w najbliższym otoczeniu. Polega na przesunięciu punktu ciężkości w pracy policji, ze ścigania sprawców przestępstw już popełnionych, na działania mające na celu utrzymanie porządku, który przyczynia się do obniżenia statystyki przestępstw, wzrostu poczucia bezpieczeństwa obywateli, a także wzrostu wykrywalności sprawców.

W istocie rzeczy chodzi o to, żeby formacja ta zawsze była gotowa do niesienia pomocy w razie jakichkolwiek zagrożeń. Winna także wspomagać obywateli w kontrolowaniu obszaru zamieszkania, być wsparciem i służyć radą w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych, czasami zdecydowanie interweniować, gdy inne sposoby zapobiegania zawiodą. Policja musi ukierunkować swoją pracę na zwykłych ludzi, chronić ich przed nieporządkiem i zaszczepkami. W policyjnych zadaniach priorytetem powinny mieć problemy i potrzeby obywateli, a nie wymiaru sprawiedliwości.

Jednak najważniejszym jest coś innego. Nie wolno zamykać policji w radiowozach i ograniczać kontaktu funkcjonariuszy z życiem lokalnych społeczności w celu skrócenia czasu reakcji. Tak naprawdę nikt nie policzył kosztów finansowych wynikłych z faktu, że policjanci zamknięci w radiowozach przemykają przez miasto lub czekają na wezwanie. Koszty te są najpewniej astronomiczne i zupełnie, nawet w bogatym kraju, nie do przyjęcia. Nie znaczy to, że policja nie powinna przybywać na miejsce przestępstwa możliwie jak najszybciej. Należy jedynie podkreślić, że przy ustalaniu rewirów patrolowych, rozmieszczaniu policjantów, planowaniu i wyznaczaniu zadań a także określaniu priorytetów należy zawsze brać pod uwagę przede wszystkim prewencję, rozumianą jako zapobieganie, a nie model dotychczasowy¹⁹.

¹⁸ Z retoryki policyjnych komunikatów wynika, iż ona walczy. Walczy z gangami, dilerami narkotykowymi, nietrzeźwymi kierowcami, walczy ze wszystkimi. Policja walczy i chce tej walki, nie szuka bowiem sprzymierzeńców, sojuszników ani poparcia społecznego. Policja nie chce pokoju, szuka wrogów. Zapewnienie bezpieczeństwa, zapobieganie, uspakajanie z więc typowe metody działania policji zastąpił konflikt. Przep. autora.

¹⁹ Etymologia słowa prewencja wywodzi się z późnołacińskiego – praeventio to zapobieganie; praevnire to wyprzedzić, zapobiec, chronić. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1989 r., s. 414; Pojęcia takie jak prewencja, zapobieganie, profilaktyka w potocznym rozumieniu używane są jako synonimy. Stosując je można zdefiniować postępowanie zmierzające do ograniczenia lub wyeliminowania określonego zjawiska, które uznaje się

Jednak w nowej strategii, więcej dobrze dyslokowanej służby patrolowej nie wystarczy. Dbałość o ład i porządek²⁰ wymaga od policjantów nawiązania dużo bliższych kontaktów i znajomości z obywatelami. Skupienie się na problemach oznacza, że policjanci nie będą pojawiali się po to, by kolejny raz podjąć interwencję, lecz będą starali się do incydentu zawczasu nie dopuścić. Należy zagłębiać się w historię i potencjalną przyszłość danej sprawy, co stać się powinno zasadniczą częścią policyjnej codzienności. Zatem zadaniem policji jest pomoc w rozwiązywaniu tych problemów, edukacja, udzielanie ostrzeżeń, informowanie, a w razie potrzeby stosowanie przymusu. Konieczne jest, aby współdziałanie policji z obywatelami przybierało rozmaite formy, każda bowiem społeczność i każda dzielnica ma odmienne zagrożenia i potrzeby. Obojętne, jaką formę przyjmie nowa strategia, zawsze niezbędne będzie zaangażowanie policji w utrzymanie porządku²¹.

Zaprezentowana powyżej dosyć niepokojąca diagnoza ukazująca metodę funkcjonowania policji w Polsce determinuje daleko idącą potrzebę jej zmiany. Jak wskazują badania *community policing* jest filozofią akceptowaną i pożądaną w sprawowaniu funkcji policyjnych²². O aprobacie i próbach jej implementacji świadczy między innymi szczególne traktowanie roli instytucji dzielnicowego a także wiele prób budowy lokalnych programów prewencyjnych. Bez wątplenia akceptacja nie oznacza problemów, które jak się wydaje wynikają głównie z niewłaściwego rozumienia tej filozofii i stawianie jej zadań i oczekiwań, które nie powinny być pod jej adresem kierowane. Wydaje się, że

za niepożądane albo przynajmniej ograniczenia jego skutków. Dla potrzeb tej publikacji należy przyjąć, że prewencja to wszystkie środki i metody, których celem jest zmniejszyć zagrożenie przestępczością a także ograniczenie strachu przed nią poprzez eliminację przyczyn sprzyjających popełnianiu przestępstw, albo przez oddziaływanie na potencjalnego sprawcę oraz wszystkich obywateli. Przep. autora.

²⁰ Co właściwie znaczy naruszanie ładu i porządku? W najszerszym ujęciu na pojęcie to składa się zachowanie niegrzeczne, niekulturalne, wyzywające i agresywne, które zakłóca życie innych, zwłaszcza w miastach. A więc wszystkie incydenty i zachowania, niosące obawy i strach, naruszające dobre obyczaje a nie stanowiące naruszenia prawa. Przep. autora.

²¹ Toczona od dłuższego czasu, wśród znawców przedmiotu i polityków, debata na temat przestępczości koncentruje się wyłącznie na przestępstwach najpoważniejszych „aferowych” i powiązanych z nimi zjawiskach: karze śmierci, zaostrzeniu kodeksu karnego, powszechnym dostępie do broni palnej, konieczności zwiększenia liczby policjantów na ulicach itp. W efekcie ta dyskusja nie pokrywa się z odczuciami obywateli, dla których przestępczość jest bowiem problemem szerszym, jest kontinuum obejmującym zarówno naruszenie ładu i porządku, jak i groźne przestępstwa. Owa różnica odczuć rodzi problemy dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, jest mało prawdopodobne, aby stanowiona na najwyższych szczeblach i finansowana ze środków państwa polityka doprowadziła do rozwiązań zadawalających ogół społeczeństwa. Po drugie zaś, działania takie nie będą miały większego wpływu na spadek przestępczości, obojętnie, jak będziemy ją definiować. Przep. autora.

²² Por. A. Przemyski, *Community policing po polsku*, [w:], *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red., J. Czapska, W. Krupiarz, Warszawa 1999 r., s. 162 – 169.

pełniejsza implementacja filozofii *community policing* w Polsce wymaga spełnienia kilku warunków:

1. Koniecznej zmiany dotychczasowych relacji dotychczasowych relacji pomiędzy policją a obywatelami. Obywatele muszą zrozumieć na czym powinny polegać relacje między obywatelami a policją i akceptować je. Odnosi się to także do przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz innych instytucji i środowisk. Władze samorządowe powinny zapewniać sobie realne wpływy na budowanie lokalnych strategii bezpieczeństwa, w których zamieszczone będą konkretne zadania dla konkretnych instytucji (służb staży i inspekcji), wg ich kompetencji oraz zapewnić sobie zdolność do systematycznej, okresowej oceny stopnia i jakości ich realizacji, które stanowiłyby też podstawy do ewaluacji. Istnieją ku temu wszelkie podstawy zarówno prawne jak i organizacyjne. Zmienić się musi przede wszystkim policja dążąc do swoistego partnerstwa i współpracy ze społeczeństwem.
2. Zmian w społeczeństwie. Należy upowszechnić przekonanie, że policja nie może zastępować innych podmiotów w wykonywaniu ich powinności. Takie niebezpieczeństwo powstaje, jeśli instytucje poczuwają się zwolnione ze swoich zadań w sytuacji, gdy zaczyna działać policja zajmując się lokalnymi problemami. Właściwie takie oczekiwania mają swoje podstawy, bowiem w potocznym rozumieniu policja powinna zajmować się wszystkim. Dlatego lokalne społeczności muszą dojrzeć i zrozumieć nową filozofię zapewnienia bezpieczeństwa, albo nadal policja będzie zastępować nieudolne instytucje w wypełnianiu ich powinności. Jedną z najlepszych i najbardziej skutecznych metod działania jest integrowanie środowiska wokół jakiegoś celu. W ludziach tkwi ogromny potencjał pozytywny, wszyscy łakną życia uporządkowanego i bezpiecznego. Są wrażliwi, gotowi do działania. Brakuje jednak odpowiedzialnych i aktywnych liderów, którzy potrafili by te oczekiwania wykorzystywać. Przedstawiciele samorządów powinni o tym pamiętać, pobudzając gotowość do działania, wskazując na możliwe efekty współpracy takie jak: podniesienie wrażliwości na zło i niestosowne zachowania, bezpieczeństwo mienia oraz ludzi, wzrost poczucia troski i odpowiedzialności także ze strony sąsiadów, wzrost wzajemnej życzliwości i wiele innych pozytywnych zjawisk poprawiających komfort życia. Warto przy tym zaznaczyć, że mogą nam tu grozić niepokojące sytuacje. Policjanci wchodząc w ścisłe relacje z obywatelami, organizacjami społecznymi a szczególnie z organami samorządu terytorialnego mogą zostać narażeni na upolitycznienie lub

zjawisko korupcji. Zatem niesłychanej rozwagi wymaga pogodzenie dwóch celów: zapewnienie obywatelom rzeczywistej kontroli i wpływu na policyjne priorytety w skali lokalnej wraz zachowanie apolitycznej, wolnej od korupcjogennych zjawisk policji.

3. Zmian organizacyjnych a szczególnie świadomościowych w samej policji, bowiem jest ona nadal strukturą urzędniczą, skrzepowaną rygorami formalizmów i przepisów, w których nie ma miejsca na nieszablonowe działanie. Zasadniczą rolę w urzeczywistnieniu filozofii *community policing* powinien spełnić dzielnicowy, który spełnia w polskiej tradycji rolę „policjanta pierwszego kontaktu”. Nie jest on jeszcze niestety do tego przygotowany. Nie należy jednak redukować filozofii *community policing* tylko do roli dzielnicowego i obarczać go całą odpowiedzialnością za zmianę stosunków pomiędzy policją a obywatelami. Patrząc przez pryzmat schematyzmu działania policji polskiej byłaby to nieuchronna klęska. W ocenie samej policji prawie 80% dzielnicowych to funkcjonariusze przypadkowi, którzy nie wiedza na czym polega ich rola. Są często zupełnie nie przygotowani do swojej pracy, nie znają terenu, problemów lokalnych społeczności. Nie wpojono im zasad prewencji kryminalnej i podstawowych form efektywnej współpracy z lokalnymi społecznościami, oddanymi im pod opiekę. Należytych form współpracy i kontaktu z obywatelem uczą się metodą prób i błędów po objęciu obowiązków. Akceptowalne efekty pracy uzyskują jedynie ci, którzy posiadają naturalne zdolności do łatwego nawiązywania kontaktów z ludźmi. Jeśli jednak 80% dzielnicowych pochodzi z przypadku, to wykorzystanie naturalnych umiejętności musi być również przypadkowe.

Wydaje się, że implementacja filozofii *community policing* stanowi dla policji znakomitą okazję do zdobycia uznania obywateli i wzmocnienia społecznej legitymizacji. Z całą pewnością mają rację oponenci. Którzy uważają, że policja jest pozytywnie postrzegana i akceptowana gdy zajmuje się skutecznym ściganiem sprawców przestępstw. W rzeczy samej skuteczne ściganie przestępców, bez wsparcia społecznego nie jest możliwe²³. Jeżeli chcemy osiągnąć ostateczny cel, jakim jest spadek przestępczości, musimy zacząć od zadbania o ład i porządek, wspomóc w kształtowaniu sylwetki dobrego i odpowiedzialnego za swoje czyny obywatela, któremu będzie leżało na sercu także bezpieczeństwo sąsiadów. Porządek bowiem rodzi się z niewielkiej zmiany w życiu wspólnoty. Zmiana owa zawiera szacunek dla innych na co dzień, dbałość o dobrobyt i bezpieczeństwo.

²³ Zob. więcej, J. Czapska, op. cit., s. 140-154.

W demokratycznym społeczeństwie policja wraz z innymi organami powołanymi do kontroli przestrzegania prawa powinna stać się nieodłącznym elementem społeczności, której służy. Należy wprowadzić w życie twierdzenie inicjatora idei nowoczesnej policji sir R. Peela: „policja to społeczeństwo, społeczeństwo to policja”. Winniśmy wspólnie wspierać wszelkie wysiłki mające na celu dyscyplinowanie potencjalnych przestępców.

Bibliografia:

- Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red., Czap-
ska J., Widacki J., Zakamycze, Warszawa 2000.
- Bratton W., Knobler P., *Przełom*, Poznań 2000.
- Brewer J., Guelke A., Hume I., Moxon-Broune E., Wilford R., *The Police, Pub-
lic Order and The State*, Basinbstone, Macmillan 1988.
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Czapska J., Krupiarz W., *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lo-
kalnych*, Warszawa 1999.
- Cielecki T., *Prewencja Kryminalna, stadium z praktyki kryminologicznej*, Opole
2004.
- Kelling G.L., Coles C.M., *Wybite szyby*, Poznań 2000.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa
1989.
- Kozdrowski S., *Wyszkolenie policyjne w II Rzeczpospolitej*, Kraków 2006.
- Misiuk A., Nowakowski Z., Pomykała M., Rajchel K., *Zarządzanie ochroną
porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie*, Rzeszów 2005.
- Urban A., *Prewencja Kryminalna*, Szczytno 2006.
- Stefański M., *Uspołecznienie policji jako proces kształtowania poczucia bez-
pieczeństwa w środowisku lokalnym*, Szczytno 2007.
- Wawrzyk P., *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wy-
miar sprawiedliwości*, Warszawa 2007.
- Warylewski J., *Kara, podstawy filozoficzne i historyczne*, Gdańsk 2007.
- Wspólnotowa odmiana prewencji kryminalnej*, red., Jaworska A., Durka G.,
Gdańsk 2009.
- Roach J., Thomaneck J., *Police and Public Order in Europe*, Londyn 1985.

BIOGRAMY

Stanisław Zbigniew BUKOWSKI - adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej. Autor licznych prac poświęconych tematyce bezpieczeństwa publicznego. Zainteresowania badawcze: funkcjonowanie służb mundurowych, prawo karne, teoria bezpieczeństwa publicznego.

Lech CHOJNOWSKI - doktor nauk wojskowych, specjalność ekonomia bezpieczeństwa (Akademia Obrony Narodowej), adiunkt w Instytucie Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Pomorskiej w Słupsku. Doświadczenie zawodowe, m.in.: stanowiska dowódcze i sztabowe w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Obrony Przeciwlotniczej w Koszalinie, kierownicze stanowiska w Dowództwie Sił Powietrznych, obecność w strukturach NATO i na misjach pokojowych ONZ UNDOF na wzgórzach Golan; pułkownik rezerwy.

Tomasz R. DĘBOWSKI - doktor habilitowany, politolog, pracownik naukowy Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Jego obszar zainteresowań badawczych obejmuje problematykę wyznaniową, a także kwestie dotyczące polskiej polityki zagranicznej.

Alicja GANCARZ - absolwentka studiów pierwszego stopnia *Instytutu Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej o specjalizacji polityka społeczna*. Studentka I roku drugiego stopnia Europeistyki w Instytucie Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej. Zainteresowania naukowe to: integracja europejska, polityka społeczna i bezpieczeństwo publiczne.

Marek GÓRKA - politolog, literaturoznawca, absolwent UMK w Toruniu, doktorat na Wydziale Nauk Politycznych Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztor w Pułtusku. Pracownik Instytutu Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej. Zainteresowania badawcze: rywalizacja wyborcza, system partyjny III RP, przywództwo charyzmatyczne, karnawalizacja życia publicznego, socjologia Internetu, poezja

rockowa, literatura intymnystyczna, kino poetyckie, kontestacja kultury komercyjnej, postmodernistyczna ironia.

Tomasz HOFFMANN - doktor habilitowany, absolwent Uniwersytetu im Adama Mickiewicza - Wydziału Nauk Społecznych oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Ukończył Podyplomowe studia z zakresu integracji europejskiej i prawa wspólnotowego, Międzynarodowy Instytut ds. Projektów i Rozwoju w Brugii, Podyplomowe studia z zakresu zarządzania projektem europejskim. Jest absolwentem Akademii Ekonomicznej w Poznaniu specjalność podatki i prawo podatkowe. Ukończył Studia podyplomowe z zakresu prawa zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest absolwentem studiów MBA na kierunku zarządzanie. Pracuje na Politechnice Koszalińskiej jako profesor nadzwyczajny.

Aleksandra ILNICKA - absolwentka studiów pierwszego stopnia *Instytutu Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej o specjalizacji polityka społeczna*. Studentka I roku drugiego stopnia Europeistyki w Instytucie Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej. Zainteresowania naukowe: filozofia człowieka, psychologia oraz teoria polityki zagranicznej. Życiową pasją jest sztuka teatralna, a zwłaszcza aktorstwo.

Krzysztof KACZMAREK - absolwent Wydziału Mechanicznego Politechniki Koszalińskiej na kierunku nauczanie techniki i informatyki uzyskując tytuł licencjata. W roku 2010 uzyskał tytuł magistra w Instytucie Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej. Ukończył studia podyplomowe z matematyki na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Autor pracy doktorskiej na temat wykorzystywania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w północnej Finlandii napisanej pod kierownictwem dr hab. Czesława Partacza – profesora Politechniki Koszalińskiej. Obecnie pracuje jako nauczyciel matematyki, techniki i informatyki w Szkole Podstawowej w Sarbinowie.

Patrycja KLOSKOWSKA - absolwentka studiów pierwszego stopnia *Instytutu Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej o specjalizacji polityka społeczna*. Studentka I roku drugiego stopnia Europeistyki w Instytucie Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej. Laureatka wielu konkursów o tematyce piosenki religijnej. Uczęszczała w latach 2007 – 2010 do Liceum Ogólnokształcącego im. Władysława Broniewskiego w Świdwinie. Zamiłowania to m.in. polityka,

historia szczególnie okres stanu wojennego, podróżowanie oraz muzyka i to w szerokim pojęciu, jest otwarta na różne gatunki muzyczne począwszy od rocka kończąc na hip hopie.

Anna KOROTUSZ - absolwentka studiów pierwszego stopnia *Instytutu Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej o specjalizacji polityka społeczna*. Studentka I roku drugiego stopnia Europeistyki w Instytucie Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej. Zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo narodowe, kultura europejska, stosunki międzynarodowe ze szczególnym uwzględnieniem Bliżniego Wschodu.

Dariusz MAGIEREK - politolog, Zastępca Dyrektora ds. Kształcenia, ds. Studenckich, *Instytutu Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej*, zainteresowania badawcze: integracja europejska, polityka społeczna, bezpieczeństwo publiczne. Współorganizator Europejskiego Festiwalu Filmowego „Integracja Ty i Ja”.

Marek POGONOWSKI - doktor nauk prawnych, absolwent Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i Uniwersytetu Warszawskiego, adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych, Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Koszalinie. Autor licznych publikacji z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych i prawa administracyjnego.

Alina RUTKOWSKA - absolwentka Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania. Od 2007 roku pracownik Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Koszalinie. Swoją karierę zawodową rozpoczęła w Wydziale Obsługi Klientów i Korespondencji, gdzie do dziś zajmuje stanowisko związane z bezpośrednią obsługą klientów. Specjalizuje się w prowadzeniu szkoleń z zakresu narzędzi informatycznych w e-administracji dla płatników składek oraz ubezpieczonych.

Grzegorz TOKARZ - zajmuje się polską myślą polityczną i bezpieczeństwem narodowym. Z wykształcenia filozof, historyk i politolog. Adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego, w Zakładzie Studiów nad Geopolityką. Autor ponad 180 publikacji naukowych.

Zbigniew WERRA - doktor w zakresie nauk historycznych, kapłan diecezji koszalińsko-kołobrzeskiej, adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej i Stosun-

ków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej. Prowadzi badania z zakresu personalistycznego społeczeństwa obywatelskiego początku lat osiemdziesiątych.