

PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO W KALISZU
WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA

STUDIA KALISKIE

STUDIA CALISIENSIA

Tom 2



KALISZ 2014
KALISKIE TOWARZYSTWO PRZYJACIÓŁ NAUK

KOMITET REDAKCYJNY

Ewa Andrysiak (Uniwersytet Łódzki), Jan Frąszczak (PWSZ Kalisz),
Radosław Katarzyniak (Politechnika Wrocławska), Dorota Kudelska (Katolicki Uniwersytet Lubelski),
Piotr Łuszczkiewicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu),
Tadeusz Poklewski-Koziełł (Polska Akademia Nauk Oddział w Łodzi),
Ewa Rudnicka (Uniwersytet Warszawski), Lech Suchomłynow (Uniwersytet w Berdiańsku Ukraina),
Elżbieta Steczek Czerniawska (PWSZ Kalisz), Anna Szurczak (KTPN Kalisz),
João Sobrinho Teixeira (Instituto Pilitécnico de Braganca Portugalia),
Krzysztof Walczak (Uniwersytet Wrocławski)

REDAKTOR NACZELNY

Elżbieta Steczek Czerniawska

SEKRETARZ REDAKCJI

Bogumiła Celer

RECENZENCI TOMU

Prof. dr hab. Waldemar Kaczmarek Akademia Obrony Narodowej w Warszawie
Dr hab. Dariusz Nowak Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

REDAKTOR TOMU

Jan Frąszczak

ADRES REDAKCJI

Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk
ul. Bankowa 9
62-800 Kalisz
e-mail ktpn.kalisz@wp.pl
Wydawnictwo Uczelniane PWSZ
ul. Nowy Świat 4A
62-800 Kalisz

PROJEKT OKŁADKI

Lidia Łyszczak

Wersja papierowa jest pierwotną (referencyjną) wersją niniejszego czasopisma

*Sto sześćdziesiąte ósme wydawnictwo
Kaliskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk*

© by Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk

ISSN 2083-9243

Kalisz 2014

Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu

Druk Dangraf Kalisz

Spis treści

OD REDAKCJI	5
ROZPRAWY, STUDIA, ARTYKUŁY	7
dr inż. Sławomir Wronka, Ewolucja teorii dowodzenia	7
Prof. dr hab. inż. Jarosław Wołęjszo, Prakseologia w zarządzaniu i dowodzeniu	23
Mgr Aneta Szczepanowska, Benchmarking, Six Sigma i Lean Management jako współczesne jakościowe metody zarządzania przedsiębiorstwem	45
dr Anna Maczasek, Profesjonalne negocjacje elementem efektywnego zarządzania	65
Janusz Zawadzki, Prawne podstawy kontroli jako funkcji kierowniczej w zarządzaniu organizacjami gospodarczymi.....	81
dr inż. Wojciech Bachor Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management - NPM) w polskim systemie prawnym	93
mgr Damiana Łada, Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego	117
Grzegorz Milewski, Autorytet nauczyciela – wyzwanie szkoły XXI wieku	131
dr Andrzej Kwiatkowski, Walka z przestępczością a zarządzanie kadrami policyjnymi.....	141
mgr Pamela Zimoch, Wspieranie zarządzania zasobami ludzkimi w agencjach ochrony osób i mienia poprzez wykorzystanie modelu świadomości Jeffa Cooper'a.....	163
dr Paweł Kamiński, Wybrane aspekty teleinformatycznej ochrony organizacji.....	171
SPRAWOZDANIA, RECENZJE, OMÓWIENIA	181
Tomasz Józefowski, Andrzej Młodak, Marcin Szymkowiak , Pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w układach regionalnych i lokalnych	181
Zbyszko Szmań, Transformacja społeczno-gospodarcza w Południowej Wielkopolsce /Doświadczenia ćwierćwiecza/.....	193

OD REDAKCJI

Zarządzanie jest pojęciem różnie definiowanym, a to zróżnicowanie wynika przede wszystkim z faktu, że obejmuje ono właściwie wszystkie sfery życia społeczno – gospodarczego. Jako nauka pojawiło się stosunkowo niedawno, bo dopiero w okresie wielkiej rewolucji przemysłowej, czyli na przełomie XVIII i XIX wieku. To właśnie wtedy praktyka zgłosiła zapotrzebowanie na pewne naukowe opracowania komplikującego się procesu prowadzenia działalności gospodarczej, funkcjonowania coraz większych przedsiębiorstw, pojawiającej się specjalizacji, kooperacji, itp.

Proces zarządzania definiowany jest najczęściej poprzez funkcje, jakie pełni, tj. planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolowanie. Niezależnie od pojawiających się w teorii zarządzania szkół, poglądów, koncepcji, podejść, to te cztery elementy istnieją zawsze, jedynie zmianie ulegają proporcje, znaczenia poszczególnych funkcji i ich rola w procesie zarządzania.

Jest oczywiste, że żadna koncepcja zarządzania, żaden zestaw narzędzi i sposobów sprawowania funkcji zarządczych nie gwarantuje sukcesu w działalności organizacji. Korzystanie z dorobku nauki w tym zakresie niewątpliwie jednak sukces ten przybliża i czyni go bardziej prawdopodobnym.

Wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu na wiedzę z zakresu zarządzania przygotowany został II tom Studiów Kaliskich. Zawiera on 11 artykułów dotyczących szeroko rozumianej problematyki zarządzania w ujęciu teoretycznym. Zawierają one treści mieszczące się w sferze ogólnych pojęć i rozważań, jak i dotyczące zarządzania podmiotami gospodarczymi, ale również zarządzania w szeroko rozumianej sferze publicznej.

Monografię otwiera referat pt.: Ewolucja teorii dowodzenia, w której autor przedstawia zmiany zachodzące w pojęciu i terminie dotyczącym władzy z uwzględnieniem elementów pozytywnych, ale także ze wskazaniem barier wynikających chociażby z nadmiernej biurokracji..

W artykule pt. Prakseologia w zarządzaniu i dowodzeniu autor wyjaśnił koncepcję zarządzania poprzez wieloaspektowe i wszechstronne ujęcie problematyki funkcji zarządzania.

Kolejna część monografii pt. Benchmarking, Six Sigma, jako współczesne jakościowe metody zarządzania przedsiębiorstwem ukazuje w nowym świetle dobrze znane i opisane w literaturze problemy..

Profesjonalne negocjacje elementem efektywnego zarządzania są tematem rozważań kolejnego referatu, w którym omówiono warunki negocjacji, ich cechy, wskazując na pewne cechy i atrybuty.

Autor artykułu pt. Prawne podstawy kontroli jako funkcji kierowniczej w zarządzaniu dokonuje przeglądu ustawodawstwa dotyczącego kontroli, zwrac-

cając uwagę na specyfikę kontroli jako funkcji stojącej na styku różnorodnych i często sprzecznych interesów.

W referacie pt. Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management – NPM) przedstawiona została ocena administracji publicznej z punktu widzenia efektywności jej funkcjonowania i jakości świadczonych usług oraz próba charakterystyki nowego zarządzania publicznego.

Problematyka zapewnienia ładu i spokoju jest tematem rozważań następnego artykułu pt. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego, a jego znaczenie wynika z narastającej fali przemocy i pojawiania się nowych przestępstw, które nie są jeszcze do końca zdefiniowane.

Problematyka prestiżu i poszanowania pracy przedstawiona jest w referacie pt. Autorytet nauczyciela – wyzwanie szkoły XXI wieku. Zagadnienie to zaprezentowane jest przez pryzmat zachowania i postępowania zarówno dydaktyków, jak i uczniów.

W kolejnym artykule pt. Walka z przestępczością a zarządzanie kadrami policyjnymi autor podkreśla, że potrzeba bezpieczeństwa zajmuje bardzo ważne miejsce w hierarchii potrzeb człowieka, a jego zagrożenie związane jest głównie z patologią społeczną, w tym przede wszystkim z przestępczością.

W opracowaniu pt. Wspieranie zarządzania zasobami ludzkimi w agencjach ochrony osób i mienia poprzez wykorzystanie modelu świadomości Cooper'a zaprezentowano sposób wykorzystania modelu do rozwiązywania problemu nieświadomości otoczenia pracowników ochrony podczas pełnienia przez nich służby.

Współczesna rzeczywistość gospodarcza wymusza wprowadzanie skutecznych rozwiązań dotyczących ochrony organizacji. Kwestie te poruszane są w ostatnim artykule pt. Wybrane aspekty teleinformatycznej ochrony organizacji, w którym autor podkreśla konieczność wdrażania metod związanych z utrzymaniem zdolności do odpowiedniego reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń.

Problematyka zawarta w publikacji wpisuje się w nurt teraźniejszych obserwacji, badań i analiz. Wspólnym mianownikiem prezentowanych artykułów, w dużej mierze o charakterze interdyscyplinarnym, jest szeroko rozumiana problematyka zarządzania. W publikacji poruszane są bowiem zagadnienia zarówno z dziedziny bezpieczeństwa, dowodzenia, kierowania, jak i funkcjonowania przedsiębiorstwa i sektora publicznego. Podjęta tematyka jest istotna szczególnie z naukowego, teoretycznego punktu widzenia.

Wiele opracowań prezentuje nowe spojrzenie i nowe ujęcie znanych i szeroko dyskutowanych problemów. Wspólnie stanowią one swoistą całość z przeplatającymi się i przenikającymi się wzajemnie wątkami. Stanowią one głos polemiczny, będący podstawą inspiracji naukowej.

doc. dr Jan Frąszczak

ROZPRAWY, STUDIA, ARTYKUŁY

DR INŻ. SŁAWOMIR WRONKA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
slawomir.wronka@onet.pl

EWOLUCJA TEORII DOWODZENIA

STRESZCZENIE

Artykuł składa się z czterech rozdziałów poprzedzonych wstępem. W rozdziałach opisano rozwój dowodzenia na przestrzeni dziejów – od starożytności do czasów współczesnych. Zwrócono uwagę na jego podporządkowanie sztuce wojennej. Przedstawiono wpływ rozwoju społeczeństw, rozwoju środków walki i środków dowodzenia na rozwój sztuki – czyli wiedzy i umiejętności dowodzenia wojskami. Całość zamyka krótkie posumowanie nawiązujące do istoty problemu oraz bibliografia.

SUMMARY

The article consists of four chapters preceded by an introduction. In the chapters there was described the development of command in history – from the ancient times to the present day. A special attention was paid to its subordination to warfare. The author of the article presented the influence of the development of societies, the development of combat assets on the development of skillful generalship. There is a short summary at the end and bibliography.

1. Wstęp

Wydaje się, że zbędnym jest szczegółowe uzasadnienie podjęcia tematyki ewolucji teorii dowodzenia, albowiem w warunkach współczesnych dowodzenie znajduje się nie tylko w centrum uwagi ekspertów wojskowych, ale również odgrywa bardzo ważną rolę w teorii organizacji i zarządzania, życiu ekonomiczno-społecznym a nawet politycznym wielu krajów.

Od początku istnienia, ludzie przejawiali dążenia do skupiania się w większe gromady, wspólnie zamieszkujące określony obszar. Zjawisku temu towarzyszyło rozwijanie zdolności do obrony życiowych interesów tych gromad. Wszyscy zdolni do walki mężczyźni uważani byli za potencjalnych wojowników. Już wtedy, gdy wyodrębniły się pierwsze grupy zbrojne, mające na celu zbrojną

obronę interesów pierwszych wspólnot plemiennych, pojawiło się pojęcie dowodzenia. Miało to miejsce zapewne jeszcze w czasach prehistorycznych, chociaż nikt tego wtedy tak jeszcze nie nazywał. Potrzeba koordynowania wysiłków kilku lub kilkunastoosobowych grup ludzi, starających się osiągnąć wspólny cel starcia zbrojnego z innymi grupami, spowodowała ukształtowanie się instytucji przywództwa, a później dowództwa.

Etymologia pojęcia *dowodzenie* wskazuje jednak, że nie zawsze oznaczało ono to, co rozumiemy przez nie obecnie. Pierwotnie bowiem słowo *dowodzić* obejmowało jedynie doprowadzenie podległych sił w rejon rozstrzygającego starcia i ewentualnie podjęcie decyzji o rozpoczęciu walki, natomiast kierowanie walką w zakresie tego terminu już się nie mieściło. Taka sytuacja wynika z faktu, iż w czasie kształtowania się znaczenia pojęcia *dowodzenie*, możliwości ingerencji dowódcy w przebieg walki i oddziaływania na walczących były niewielkie, a czasem nawet żadne. Wskazuje na to także Aleksander Bruckner¹. W wydanym po raz pierwszy w 1926 roku swoim słowniku etymologicznym pisze, że zarówno *wódz*, *dowódca* ale i *wojewoda* pochodzą od *wodzić*, czyli *prowadzić*.

Po powstaniu pierwszych zorganizowanych struktur wojskowych dowodzenie ulegało nieustannym przeobrażeniom, było to konsekwencją różnych okresów rozwoju sił zbrojnych, od tzw. demokracji wojskowej po współczesne formy zhierarchizowanych struktur organizacyjnych. Dążenie do uzyskania zwycięstwa nad przeciwnikiem w walce zbrojnej wymagało, oprócz posiadania odpowiednich sił, sprawnego dowodzenia nimi. Zależność ta została szybko dostrzeżona i już w początkach kształtowania się sztuki dowodzenia duży nacisk kładziono na wybór przywódcy, który potrafiłby poprowadzić do walki i kierować nią.

W zamierzeniach autora celem publikacji jest przedstawienie rozwoju dowodzenia na przestrzeni dziejów. Ukazania wpływu rozwoju społeczeństw, rozwoju środków walki i środków dowodzenia na rozwój sztuki – czyli wiedzy i umiejętności dowodzenia wojskami.

Poznanie prawidłowości i historycznych uwarunkowań, przemian zachodzących w dziedzinie dowodzenia, które stwarzają możliwości przewidywania kierunków i perspektyw dalszego rozwoju form i procedur dowodzenia

2. Kształtowanie się dowodzenia w starożytności i średniowieczu

Początki dowodzenia wojskami sięgają czasów wypraw, gdy siły zbrojne miały charakter organizowanych na czas wojny tymczasowych grup, które po jej zakończeniu ulegały rozwiązaniu. Taki charakter sił zbrojnych przyczyniał się do wybierania najczęściej na zebraniu starszyzny plemiennej wodza, któremu powierzano dowodzenie nad wyprawą. Rozumowano, bowiem, że walka nie może przebiegać żywiołowo, lecz jeden wódz musi kierować poczynaniami wojowników.

Najczęściej na wodza wybierano przywódcę jednego z rodów, klanów lub plemienia, który posiadał cechy wyróżniające go spośród reszty wojowników.

¹ A. Bruckner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1957, s. 628.

Musiał być to odważny, sprawny fizycznie, silny i zdecydowany człowiek, który osobistym przykładem w walce potrafił udowodnić swoją wartość jako żołnierz, ale i wyróżniał się zdecydowaniem, przebiegłością, umiejętnością oceny sytuacji, wytrwałością często również bezwzględnością, czyli cechami, które predysponowały go do roli Wodza. W jego rękach skupiała się władza i dowodzenie nad podległymi mu na czas wojny siłami. Powyższe cechy były mu niezbędne do sprawnego dowodzenia wojskami. Wódz będąc jednocześnie strategiem układał plany wojny, oraz bezpośrednio dowodził walką w polu na czele podległych mu sił. Mistrzostwo we władaniu bronią, męstwo oraz inne przymioty były niezbędne, gdyż z punktu widzenia dowodzenia, było to przewodzenie w walce. Bardzo często doprowadzał do walki, wydając komendę do ataku, a w czasie jej trwania walczył w pierwszym szeregu z przeciwnikiem dając osobisty przykład pozostałym, jednak w czasie bitwy nie miał już większego wpływu na kierowanie przebiegiem walki.

Na terenach zajmowanych przez Słowian w latach wczesnego średniowiecza, tworzyły się liczne wiejskie wspólnoty, tzw. *obszczyny*, *miry* lub *sela*, zorganizowane na zasadach więzi sąsiedzkiej. Kilka wspólnot łączyło się następnie w zachodniosłowiańskie *opola* lub południowsłowiańskie *župy*. Te zaś tworzyły większe jednostki w postaci plemion, które w VIII i IX wieku łączyły się w związki plemienne lub wielkie plemiona słowiańskie.

Ze względu na stałe zagrożenie ze strony sąsiadów organizowano formacje zawodowo zajmujące się wojną. Sprawnie działającą organizację wojskową stanowiła tzw. *drużyna*, złożona zwykle z uzbrojonej we włócznie, łuki, zatrute strzały i tarcze piechoty sporadycznie wstępowała konnica.

Dowódcę drużyny na czas walk początkowo wybierała sama drużyna, później jednak we wspólnotach plemiennych przyjął się zwyczaj wybierania wodza przez tzw. *wiecz plemienny*. Było to zgromadzenie wolnych mężczyzn zdolnych do noszenia broni, zbierające się dla podjęcia ważniejszych decyzji, w tym szczególnie w zakresie wypowiedzania wojny i zawierania pokoju, rozstrzygania najważniejszych spraw sądowych oraz wyboru wodza na czas wojny. Dużą rolę na wiecach odgrywała starszyzna plemienna, zwana *županami* i *władykami*, która kierowała obradami i przygotowywała decyzje. Spośród starszyzny i najlepszych wojowników wybierano dowódców wojskowych zwanych *wojewodami*, *kneziami*, lub *książętami*. Wodzowie ci uzyskiwali zwykle wielkie znaczenie, co powodowało, że stawali się oni naczelnikami plemienia², a władza ich rozciągała się także na czas poza walkami. Wysoką pozycję w strukturze społecznej plemion zajmowali także członkowie drużyny. Wynikało to z ich przynależności do najbliższego środowiska książęcego, ale także z możliwości awansu majątkowego, gdyż część łupów wojennych pozostawała zawsze w rękach wojowników.

Wynikające z funkcji wodza zadania dowodzenia, realizowane były osobiście przez niego. Zadania te w ówczesnym czasie były niezwykle ograniczone, można nawet stwierdzić, że wręcz skromne. Zaliczyć do nich można między innymi podjęcie decyzji o walce, uszykowanie do niej podległych wojowników poprzez

² Dlatego współcześnie nazwy *wojewoda* czy *książe* odnosi się zwykle do władzy cywilnej.

utworzenie odpowiedniego ugrupowania bojowego, w centrum, którego zwykle znajdowało się miejsce wodza oraz osobisty udział w walce.

Przeprowadzona analiza zagadnień dowodzenia wskazuje, że we wczesnym okresie formowania się dowodzenia, gdy do walki angażowane były niewielkie siły, uzbrojone w stosunkowo prymitywną broń oraz posiadające w miarę jednorodny skład (piechota, kawaleria) stojący na czele wojowników wódz sprawował funkcje dowódcy-żołnierza. Dzięki nieskomplikowanej strukturze armii oraz prostemu wyposażeniu technicznemu dowódca był specjalistą w każdej dziedzinie: obozowania, przemarszów i bitew. Przebieg przyszłej wojny formułował on w swoim umyśle, planując i organizując bitwę. Niezbędne do potrzeb dowodzenia informacje zdobywał organizując służby wywiadowcze, wysyłał szpiegów i zwiadowców, często osobiście obserwował przeciwnika i oceniał sytuację podejmując stosowne decyzje. W czasie bitwy dowodząc stawiał na bieżąco rozkazy i zadania, ustnie lub poprzez podawanie ustalonych sygnałów wzrokowych lub dźwiękowych (dymy, proporce, chorągwie, ogniska, bębny, piszczałki, rogi, trąby itp.). Bardzo często też poprzez osobisty przykład wskazywał cel ataku³ lub obserwował i bezpośrednio kierował przebiegiem walki. W tych warunkach funkcje dowodzenia mógł sprawować jeden człowiek, a w całości działania wojsk wyróżnić można trzy etapy: koncentrację w wyznaczonym rejonie, przemieszczenie do wybranego miejsca bitwy oraz bitwę generalną⁴.

W miarę rozwoju armii zmieniał się również charakter dowodzenia. Wobec coraz większej liczebności wojsk, coraz bardziej skomplikowanych struktur organizacyjnych, wdrażania nowego uzbrojenia i wyposażania, powstaniu nowych rodzajów wojsk, dowodzenie stawało się coraz bardziej skomplikowane. Jeden wódz nie był już w stanie skupić w sobie wszystkich zasadniczych funkcji dowodzenia – nie mógł już osobiście i jednoosobowo planować walki, organizować jej, przewodzić podległymi siłami i kontrolować ich działań. Nie był również w stanie jednocześnie dowodzić w bitwie i brać w niej udział jako żołnierz.

W starożytności, w pierwszym tysiącleciu p.n.e. istniały państwa, królestwa, których armie liczyły dziesiątki tysięcy żołnierzy. Egipt, Persja, Assyria, Chiny, a później antyczna Grecja i starożytny Rzym dysponowały siłami zbrojnymi, które wymagały sprawnego dowodzenia. Wzrost liczebności armii powodował powiększenie i różnicowanie zadań dowodzenia, rozbudowywane struktury organizacyjne stały się przyczyną stworzenia wielu poziomów dowodzenia. Dowodząc dużymi armiami należało planować i organizować walkę, ponadto troszczyć się o zaopatrzenie, zakładać obozy warowne, zdobywać informacje o przeciwniku, organizować i kierować produkcją broni i sprzętu wojennego. Zapewniać transport, wybierać drogi przemarszu wojsk, dogodne miejsca do rozegrania bitwy. Utrzymywać łączność z wojskami i zapleczem, rozwiązywać wiele problemów zapewniających byt i działanie wojsk, często przez dłuższy okres czasu. Ponadto armie te wymagały szkolenia i nieustannych ćwiczeń przygotowujących je do wojny.

³ J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby*, MON Warszawa, 1974, s. 47.

⁴ Z. Gołąb, S. Kołcz, *Współczesne dowodzenie wojskami*, MON Warszawa 1974, s. 14.

System dowodzenia wojskami w tym czasie zaczyna się stopniowo rozwijać, jest coraz bardziej rozbudowany. Zwiększa się również przestrzeń, na której prowadzone są bitwy oraz rośnie znaczenie czynnika terenu. Wódz nie ogarnia wzrokiem całego pola bitwy, uszykowanie wojska do bitwy staje się coraz trudniejsze. Stwarza to znaczące trudności w ocenie sytuacji, podejmowaniu decyzji i dowodzeniu wojskami w czasie prowadzenia walki. Dodatkowo coraz liczniejsze i dłużej trwające wojny oraz rozszerzający się zakres zadań dowodzenia zaczął przerastać możliwości ich realizacji przez jednego człowieka. Wódz zaczyna otaczać się adiutantami, posłańcami, którzy przekazują jego rozkazy i zalecenia do wykonania niższym dowódcom⁵.

Zaczynają powstawać pierwsze wyspecjalizowane organizacje, będące pierwowzorem dzisiejszego sztabu, które przejmują część zadań w zakresie dowodzenia wojskami od wodza (dowódcy). Tworzą się jakościowo inne warunki w obszarze dowodzenia. Dowódca może więcej czasu poświęcić na analizy i oceny związane z planowaniem oraz podjęciem decyzji o bitwie. Podnosi się tym samym jakość przedsięwzięć związanych z dowodzeniem.

W różnych okresach, kulturach i krajach zespół ludzi tworzący zaczątki ówczesnego sztabu był różnie nazywany. Raz była to *świta*, innym razem *towarzysze panującego* lub *rada wojenna*⁶. Najbliżsi współpracownicy wodza wybierani byli spośród wielu kandydatów, stanowili jego organ doradczy, wspierając go swą wiedzą rozszerzali jego możliwości fizyczne i umysłowe. Dlatego obok bezwzględного zaufania swego dowódcy członkowie sztabu musieli posiadać odpowiednią wiedzę i wykształcenie.

Przeprowadzona analiza literatury przedmiotu wskazuje, że pierwsze sztaby, a w zasadzie zespoły wspomagające wodza powstawały już w starożytności. W armii spartańskiej i ateńskiej sztab pojawił się w VI wieku p.n.e. W armii macedońskiej Aleksandra Wielkiego sztab posiadał już wyraźnie zarysowany podział zadań i funkcji⁷.

Podstawowe zadania realizowane przez starożytne sztaby to: wywiad, rozpoznanie przeciwnika, organizacja obozów, zakwaterowanie, transport i zaopatrzenie armii, w tym finanse, zawiadywanie kawalerią, inżynieria wojskowa, zapewnienie łączności oraz pomoc dowódcy w przygotowaniu bitwy, z czasem kampanii i przekazywanie rozkazów podczas jej prowadzenia. Ponadto w sztabie znajdowali się tłumacze, pisarze niekiedy astrologi⁸ i wróżbici oraz naukowcy i inżynierowie⁹.

Na początku funkcjonowania sztaby spełniały funkcje pomocnicze, wraz z rozwojem zaczęły przejmować również funkcję doradczą, wspierając dowódcę w sprawach operacyjnych. Pod koniec ery starożytnej sztab przygotowuje już pod-

⁵ Mała Encyklopedia Wojskowa, t. 1, MON Warszawa 1967, s. 321.

⁶ J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby...*, dz. cyt., s. 40

⁷ J. Orzechowski, *Dowodzenie i ...* dz. cyt., s. 72-104; J.D. Hittle, *Sztab wojskowy*, MON Warszawa 1961, s. 28; A. Świderek, *Hellada królów*, PIH Warszawa 1969, s. 24.

⁸ J. Orzechowski, *Dowodzenie...*, dz. cyt., s. 86, 99, 147.

⁹ E. Volkman, *Nauka idzie na wojnę*, Warszawa 2002.

stawy zamiaru dowódcy ułatwiając mu podejmowanie decyzji, a ponadto wspiera go w jej realizacji. Również rozkazy i zarządzenia wodza przekazywane są przez oficerów sztabu. Początkowo ustnie z czasem również pisemnie. Sztab sprawuje również kontrolę nad zadaniami wykonywanymi przez podległe wojska, zbiera meldunki i przekazuje je wodzowi¹⁰.

Zacząto dostrzegać znaczenie dowodzenia, a także potrzebę odpowiedniego przygotowania do roli wodza. Zaczynają pojawiać się pierwsze, zapiski, które oprócz opisów przygotowań do wypraw wojennych, wyrażają poglądy na teorię i praktykę dowodzenia. Powstają pierwsze dzieła, w których opisywane są zalecenia i sposoby przygotowania, jak również prowadzenia wojny.

Najbardziej znanym dziełem jest powstały w starożytnych Chinach ok. 600 r. p.n.e. traktat pt. „*Sztuka wojny*”, którego autorem jest chiński generał, strateg, oraz filozof Sun Tzu. Traktat składa się z 13 rozdziałów, każdy z nich jest poświęcony jednemu elementowi sztuki wojennej. Sun Tzu przedstawił pięć zasad prowadzenia zwycięskiej wojny:

- jedność moralna ludu z władcą;
- zdolność wodza;
- umiejętne wykorzystanie czasu;
- umiejętne wykorzystanie przestrzeni;
- dobrze wyszkolone i moralnie zwarte wojsko.

Wiele treści traktatu zachowało aktualność do obecnych czasów i stanowi przykład wysokiego poziomu wiedzy z obszaru strategii, taktyki działania, jak również dowodzenia¹¹.

Innymi, mniej znanymi przedstawicielami tego okresu są: pozostający w służbie Sparty, ateński polityk, dowódca i pisarz wojskowy Ksenofont (430-355 r. p.n.e.)¹²; w starożytnych Chinach Pan Szang (IV w. p.n.e.)¹³; w Egipcie Appian z Aleksandrii (95-165 r. n.e.).

Pojawiające się nowe zasady walki stają się istotnym czynnikiem determinującym zmiany w dowodzeniu. Zasadę skupienia siły na decydującym kierunku i w wybranym miejscu zastosował wódz tebański Epaminandos w bitwie przeciwko Sparcie pod Lekturami w 371 r. p.n.e.. Rok później stosował jeszcze takie zasady, jak: wprowadzenie w błąd przeciwnika przez zmianę kierunku marszu wojsk; przechwycenie inicjatywy; zaskoczenie przeciwnika, a także dążenie do wyeliminowania wodza strony przeciwnej z walki¹⁴. Powszechne stało się dąże-

¹⁰ J. Orzechowski, *Dowodzenie...*, dz. cyt., s. 149.

¹¹ Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Przedświt Warszawa 1994.

¹² Jest on autorem jednego z pierwszych znanych pamiętników wojennych pt. *Anabaza* (*Wyprawa Cyrusa*), Ksenofont opisuje w nim losy 10 tysięcy (stąd często nazywana wyprawą dziesięciu tysięcy) najemników greckich w służbie satrapy perskiego Cyrusa Młodszego podczas wyprawy przeciwko jego bratu, królowi Persji Artakserksesowi II. Opisane wydarzenia przypadają na lata 401-399 r.p.n.e. Polskie wydanie Ksenofot *Wyprawa Cyrusa*, Czytelnik 2003.

¹³ A. i H Tofler, *Wojna i antywojna*, Muza SA Warszawa 1997, s. 49.

¹⁴ J. Orzechowski, *Dowodzenie...*, dz. cyt., s. 89-95.

nie do stworzenia przewagi nad przeciwnikiem, początkowo miała ona wymiar jedynie ilościowy, ale z czasem nabrała również jakościowego.

3. Rozwój dowodzenia w okresie wojen napoleońskich

Poprzez wprowadzenie nowych zasad walki dowodzenie stawało się coraz bardziej złożone. Zadania dowodzenia różnicowały się, zmieniały się ich treści i zwiększał zakres. Coraz większego znaczenia nabierało rozpoznanie - zebranie danych o przeciwniku, a zwłaszcza jego wartości bojowej, uzbrojeniu, morale, ugrupowaniu do bitwy, miejscu wodza, jego umiejętnościach dowódczych i sposobach prowadzenia bitwy. Szczególną rolę odgrywał teren, należało wybrać dostateczną liczbę dróg (kierunków) marszu własnych wojsk, podziału sił na poszczególne drogi, określić miejsca i czasy spotkania, nadzorować położenie wojsk. Bardzo istotna była ocena terenu i kalkulacja czasu, w celu narzucenia przeciwnikowi miejsca i czasu starcia zgodnie z wolą dowódcy. Wodzowie starają się ocenić przeciwnika, własne siły, warunki terenowe itp. Poszukiwano tzw. punktu ciężkości, który decydował o losach bitwy. Decydujący wpływ na efektywność dowodzenia mają jednak dalej cechy osobiste dowódcy.

Dzięki zdobytym doświadczeniom bojowym powstają wówczas liczne prace teoretyczne, które poruszają problematykę dowodzenia, do najważniejszych z nich należały prace włoskiego pisarza Niccolo Machiavelliego¹⁵ (1469-1527), który opracował wiele wskazówek i zaleceń odnoszących się do dowodzenia, wnosząc tym samym znaczący wkład w rozwój teorii dowodzenia, a jego osiągnięcia długo jeszcze były wykorzystywane przez dowódców i wodzów w następnych wiekach.

Wybitną postacią epoki renesansu w Polsce i znanym Polakiem w ówczesnej Europie był żołnierz i hetman Jan Tarnowski (1468-1561), który posiadał niekwestionowany autorytet w sprawach wojny i obronności państwa. Swoje doświadczenia opisał i przekazał w formie traktatu w dziele pt. „Consilium Rationis Bellicae” (Całość spraw wojskowych). Zawarł w nim uniwersalne zasady polskiej taktyki walki, które stały się podstawą nowoczesnej myśli i sztuki wojskowej. Wyłożył w nim szereg uogólnień powstałych na podstawie jego praktycznych doświadczeń dotyczących sztuki wojennej. Według Tarnowskiego w obszarze dowodzenia niezbędna była koncentracja władzy w osobie króla, a dobór odpowiednich osób na stanowiska dowódcze (hetmanów, rotmistrzów itd.) zapewnić powinien sprawność i jedność dowodzenia.¹⁶ Metody użycia jazdy na polu bitwy w późniejszych czasach rozwijali i doskonalili praktycznie tacy znakomici wodzowie jak: Jan Zamoyski, Jan Karol Chodkiewicz, Stanisław Żółkiewski, Stanisław Koniecpolski, Jan Sobieski. Aż do wieku XVIII, traktat ten stanowił fundamentalną pozycję w kształceniu przyszłych dowódców i był głównym źródłem zasad polskiej sztuki wojennej.

Bezpośredni udział w bitwach wodzów lub gotowość do podjęcia walki przy jednoczesnym dowodzeniu dominowało przez długie wieki. Taki stan trwał

¹⁵ D. Strasburger, *Zasady sztuki wojennej*, Bellona Warszawa 1996, s. 148-152.

¹⁶ Tamże, s. 155.

do powstania armii masowych. I już od XIV w., a zwłaszcza od XVI w., gdy rozrastały się struktury, zarówno w szerz jak i w głąb, przygotowanie bitwy były dłuższym procesem, a i samo dowodzenie w boju stało się bardziej skomplikowane¹⁷. Zauważalna stała się stopniowa ewolucja od dowodzącego wojownika do walczącego dowódcy. Dowódcy mniej walczyli, a z czasem tylko dowodzili, niekiedy poprzez adiutantów dostarczających ich rozkazy podwładnym. Rozbudowa struktur spowodowała, że z drużyn formowane były hufce, dowodzone przez wprawnych, znanych i doświadczonych rycerzy, zwanych wojewodami.

Znanym przykładem może tu być bitwa pod Grunwaldem, w której książę dowodził z tzw. wzgórza *dowódcy*, nie biorąc bezpośredniego udziału w walce. Ze źródeł historycznych¹⁸ wiadomo, że król Władysław Jagiełło, jego najbliższe otoczenie i mała straż przyboczna (60 kopii), stanęli na wzgórzu, poza szeregami walczących. Król nie brał osobiście udziału w walce, a z wzgórza miał całociowy widok na działania wojenne i stamtąd przekazywał za pośrednictwem gońców rozkazy. Ten sposób dowodzenia przejęty został prawdopodobnie od Tatarów, biorących udział w walce po stronie polsko-litewskiej.

W XV-XVIII wieku na polach bitew Europy dowodzenie wojskami ulega istotnym przeobrażeniom, pojawiają się armie zawodowe, zaciężne, które zaczynają dominować. Wzrasta również ich liczebność, postępuje specjalizacja, co prowadzi do wykształcenia się nowych rodzajów wojsk. Dowódca nie był już w stanie samodzielnie rozwiązać wszystkich problemów wynikających z przygotowania, prowadzenia, wsparcia i zabezpieczenia działań bojowych. Obok dotychczasowego planowania walki, wywiadu i zaopatrywania wojsk, wystąpiły dodatkowe potrzeby związane między innymi z zabezpieczeniem przemarszu wojsk, w tym pokonywanie przeszkód wodnych, zabezpieczenie inżynieryjnym bitwy czy prowadzenia rekonesansu drogi marszu, rejonu obozowania czy miejsca stoczenia bitwy. Niezbędnym więc staje się sztab wraz z wyspecjalizowanymi oficerami wspierającymi wodza w poszczególnych dziedzinach wojskowości¹⁹. Tworzą się wówczas jakościowo inne warunki w obszarze dowodzenia. Dowódca bowiem, częściowo odciążony przez swój sztab, mógł więcej czasu poświęcić na analizy i oceny związane z planowaniem oraz podjęciem decyzji o bitwie. Podnosi się tym samym jakość przedsięwzięć związanych z dowodzeniem.

W armii pruskiej powstaje sztab generalnego kwatermistrza, we Francji sztab generalny armii, w Rosji sztab polowy na czele, którego stał generalny kwatermistrz²⁰. W tym okresie w Polsce, dowództwo nad całością sił zbrojnych sprawował król, podlegali mu hetmani wielcy oraz dowódca marynarki wojennej. Każdy hetman wielki miał swojego zastępcę – hetmana polnego. Dysponował

¹⁷ W niektórych źródłach można znaleźć informacje, że taka sytuacja pojawiała się już w czasie wypraw krzyżowych, tzn. od ok. XI wieku.

¹⁸ m.in. *Kroniki Jana Długosza czy Kronika konfliktu Mikołaja Trąby*.

¹⁹ W armii pruskiej powstaje sztab generalnego kwatermistrza, we Francji sztab generalny armii, w Rosji sztab polowy na czele, którego stał generalny kwatermistrz. Z. Gołąb, S. Kołcz, *Współczesne dowodzenie wojskami*, MON, Warszawa 1974, s. 14.

²⁰ Z. Gołąb, S. Kołcz, *Współczesne ...dz.* cyt., s. 14.

również sztabem, który wspierał go w realizacji zadań związanych z dowodzeniem wojskami. W skład sztabu hetmana wielkiego wchodził: pisarz polny, strażnik i oboźny. Pisarz polny odpowiadał za sprawy finansowe, ewidencję i sprawozdawczość stanu liczebnego oraz kompletowanie wojsk. Dodatkowo prowadził kontrolę uzbrojenia i wyposażenia wojskowego. Strażnik odpowiedzialny był za ubezpieczenie wojsk w czasie marszu i postoju. Organizował system ochrony i obrony wojsk. Oboźny odpowiadał za wybór miejsca na obóz, kierował jego rozwijaniem i zwijaniem, czuwał nad utrzymaniem właściwego porządku na obozowisku oraz w czasie marszu²¹.

Obok kształtujących się zasad, w rozwoju dowodzenia uwidacznia się coraz bardziej znaczenie struktur i poziomów dowodzenia. Wraz z ich rozwojem powstają nowe zależności i relacje pomiędzy dowódcą, sztabem a podwładnymi. Wzrasta rola i znaczenie organów pomocniczych, kształtujących w dużej mierze styl i jakość dowodzenia. W okresie tym dla potrzeb militarnych po raz pierwszy oficjalnie zaczęto korzystać z opracowań naukowych, jest to również czas, w którym wybrane zagadnienia dotyczące praktycznej strony dowodzenia są najpierw teoretycznie opracowywane, a później pisemnie utrwalane. Zachodzi również konieczność określenia i opracowania zakresu zadań sztabu, podziału obowiązków osób funkcyjnych. Zostają opracowane, instrukcje dla sztabu i jego oficerów²². Równoległe z wzrastającą rolą sztabów oraz zwiększonymi wymogami wobec oficerów, dostrzegalna staje się potrzeba odpowiedniego ich przygotowania w sztuce dowodzenia wojskami. Nie wystarczało już tylko doświadczenie wojenne, koniecznym stało się opracowanie niezbędnych wojskowych rozpraw naukowych oraz instrukcji opisujących teorię dowodzenia. W Europie pojawiły się pierwsze szkoły wojskowe, w których kształcono młodzież szlachecką, głównie dla potrzeb wojska.

Pierwsze szkoły artylerii powstają w Hiszpanii, Wenecji, Francji (druga połowa XVI wieku). Kolejne szkoły wojskowe powstają w Austrii, Danii, Prusach (XVII wiek). Najwięcej szkół wojskowych w XVIII wieku zostaje powołanych w Rosji i we Francji. W Polsce w 1765 roku w Warszawie założono szkołę wojskową pod nazwą Akademia Szlachetnego Korpusu Kadetów J.K.M. i Rzeczypospolitej. W 1776 roku utworzono w Warszawie Główną Szkołę Artylerii. W 1789 w Wilnie powstaje Szkoła Korpusu Inżynierów. W 1780 powstała Wojskowa Szkoła Inżynieryjna w Warszawie. Ponadto powstają liczne Korpusy Kadetów zakładane w różnych miastach np. w Nieświeżu (1767r.), Grodnie (1774r.), Radzynie (1783r.)²³.

Wraz z rozwojem cywilizacji w XVIII i początkach XIX wieku, w Europie zaczynają pojawiać się armie masowe. Było to podstawową przyczyną zwiększenia obszaru prowadzenia wojen. Pojawiają się nowe problemy związane z dowodzeniem.

Okres napoleoński wniósł do sztuki wojennej wiele radykalnych zmian, znaczący postęp nastąpił w dowodzeniu. Sukcesy w bitwach nie były już

²¹ Tamże, s. 15.

²² J. D. Hittle, *Sztab ...* dz. cyt., s. 62-66.

²³ *Mała encyklopedia wojskowa*, t. 3, dz. cyt., s. 255.

uzależnione przede wszystkim od liczebności stron, lecz od umiejętności dowódców i przygotowania oficerów sztabu. Wzrasta więc znaczenie sztabu oraz jego szefa, którego rola urasta do rangi pomocnika dowódcy. Bardzo widocznie poszerzył się również zakres zadań sztabu wraz z wyraźnym podziałem obowiązków na poszczególne osoby funkcyjne²⁴. Zwiększa się również udział naukowców, którzy pracują na rzecz wojska i wojny. Powstają nowe zasady i sposoby prowadzenia wojny, udoskonalane powiększane są struktury organizacyjne wojsk, w tym sztabów.

Inną charakterystyczną cechą tego okresu jest to, że naczelny dowódca a także dowódcy niższych szczebli dowodzenia coraz częściej polegają na ocenach i sugestii oficerów sztabu. W związku z tym w sztabach da się zauważyć obecność doskonale przygotowanych oficerów, często z wybitnymi umiejętnościami planistycznymi i organizacyjnymi.

Właściwością wojen napoleońskich wyróżniającą ją od poprzednich okresów jest również to, że naczelny wódz i dowódcy wyższego szczebla dowodzenia nie uczestniczyli już bezpośrednio w walce. Ich rola czasami ograniczała się do zaplanowania bitwy i dowodzenia wojskami w czasie jej prowadzenia. Niemniej jednak rola głównodowodzącego nadal pozostawała istotna. Uważany za jednego z największych dowódców wojskowych w historii Napoleon I Bonaparte w bitwie pod Wagram (1809r.) osobiście stawiał zadania bojowe każdemu dowódcy korpusu oraz dyktował rozkazy swoim adiutantom.

W celu usprawnienia dowodzenia armią we Francji Napoleon utworzył nowy organ dowodzenia składający się z dwóch części: Kwatery Cesarskiej, będącej jego osobistym sztabem oraz Sztabu Imperialnego, w skład którego wchodził Sztab Generalny i sztab osobisty marszałka Berthiera²⁵. W Polsce w 1807r. utworzono armię składającą się z trzech legii. Każda z nich miała swój sztab liczący około 60 osób.

Powszechnie rozwijała się literatura wojskowa, pojawiło się wiele nowych opracowań teoretycznych związanych z praktyczną stroną dowodzenia²⁶. Między innymi opracowano podręcznik pracy sztabów²⁷, który szczegółowo przedstawiał ówczesne jej teorie, strukturę organizacyjną sztabu oraz jego zakres zadań i metody ich realizacji. Na jego podstawie stworzono trwałą i wszechstronną podwalinę praktyki dowodzenia.

Okres napoleoński przyniósł niezwykle duże zmiany w teorii i praktyce dowodzenia. Doprowadził do ugruntowania roli i znaczenia sztabu oraz zmienił

²⁴ Napoleon Bonaparte dostrzegając wagę sztabu, utworzył organ dowodzenia składający się z dwóch części: Kwatery Cesarskiej, będącej jego osobistym sztabem oraz Sztabu Imperialnego, w skład którego wchodził Sztab Generalny i sztab osobisty marszałka Berthiera.

²⁵ Z. Gołąb, S. Kołcz, *Współczesne ...dz.* cyt., s. 16.

²⁶ Jednym z pierwszych opracowań tego okresu jest wydany w 1796 r. przez marszałka Berthiera *Dokument o służbie Sztabu Generalnego w Armii Alpejskiej*. Dokument ten zawierał między innymi uogólnioną teorię o funkcjonowaniu sztabu w warunkach prowadzenia działań manewrowych.

²⁷ Podręcznik został opracowany i wydany w 1800 r. przez generała armii francuskiej Paula Thiebaulta, przetłumaczony został na język hiszpański, niemiecki, angielski oraz rosyjski

sposób podejścia do realizacji zadań dowodzenia. Ukazał również istotę wspólnego z dowódcą udziału oficerów sztabu w procesie dowodzenia i koordynowania działań armii masowych. Pozostawił również niebagatelną spuściznę w zakresie praktycznej realizacji sztuki dowodzenia wojskami.

4. Stagnacja rozwoju sztuki wojennej od końca wojen napoleońskich do początku XX wieku

Jak zgodnie twierdzą historycy wojskowi²⁸, od końca wojen napoleońskich do początku XX wieku w armiach wielu państw europejskich (z wyjątkiem armii pruskiej) zanotowano stagnację w rozwoju sztuki wojennej, w tym w ewolucji teorii dowodzenia. Jakkolwiek w niektórych armiach pojawiły się nowatorskie opracowania²⁹ bazujące na analizie doświadczeń z wojen napoleońskich. Na ich podstawie sformowane zostały uogólnione wnioski i dezyderaty, które stanowiły zasadnicze, teoretyczne podstawy dowodzenia wojskami.

Pruski teoretyk wojny, generał i pisarz Carl Phillip Gottlieb von Clausewitz (1780-1831) jako dyrektor Akademii Wojskowej napisał, wydane po jego śmierci w 1832 r. w Berlinie dzieło „*O wojnie*”³⁰, które stało się klasyką w bibliografii sztuki wojennej. Zaslugą Clausewitza było to, że rozpatrywał wszelkie zjawiska wojny i sztuki wojennej w ich ciągłym rozwoju i ruchu, będąc stanowczym przeciwnikiem uznawania „wiecznych zasad” sztuki wojennej. Powszechnie znane są jego powiedzenia: *Wojna jest kontynuacją polityki, przy wykorzystaniu innych środków* czy *Pokój to zawieszenie broni pomiędzy dwiema wojnami*.

Francuski baron, generał i pisarz wojskowy, z pochodzenia szwajcar Antoine-Henri Jomini (1779-1869), uznawany obok Clausewitza za najwybitniejszego teoretyka sztuki wojennej XIX wieku, stworzył ponad 30 dzieł o tematyce wojskowej, jego sztandarowa pozycja to „*Zarys sztuki wojennej*”³¹.

Obydwaj przedstawiciele tego okresu w swoich pracach sformułowali, oprócz szerokiego rozwinięcia problematyki taktyk, sztuki operacyjnej i strategii, niektóre uogólnione wnioski, zalecenia i postulaty stanowiące postawy teoretyczne dowodzenia wojskami. Dlatego też, uważa się ich również za prekursorów rozwoju teorii dowodzenia wojskami.

W omawianym okresie, stałe miejsce w strukturze dowodzenia zajmuje sztab generalny i sztaby niższych szczebli dowodzenia. Sztab generalny staje się również głównym organem przygotowującym wojnę, planującym działania bojowe oraz bierze bezpośredni udział w kierowaniu wojskami w czasie ich prowadzenia.

²⁸ J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby*, dz. cyt., s. 447-448; J.D. Hittle, *Sztab wojskowy*, dz. cyt., s. 113-117, 140-143.

²⁹ Prekursorami syntez dotyczących dowodzenia wojskami są min. Henri Jomini i von Karol von Clausewitz.

³⁰ Polskie wydanie 1958r. *Mała encyklopedia wojskowa*, t. 1, dz. cyt., s. 255.

³¹ Polskie wydanie 1966r.

Zakres obowiązków pracy każdego sztabu określany jest w regulaminach służby sztabów³².

Bogate źródła i szerokie doświadczenia w teorii i praktyce dowodzenia przyniósł XX wiek. Na początku wieku nastąpił znaczący rozwój techniczny, nowe środki walki przyczyniają się do powstania nowych rodzajów wojsk co z kolei spowodowało rozwój zagadnień dowodzenia mający charakter zarówno jakościowy, jak i ilościowy. Tworzone są wojska łączności, kolejowe, chemiczne, powstają jednostki samochodowe i drogowe, rozbudowywane są już istniejące np. inżynieryjne, artylerii. Do prowadzenia wojny zaczęto wykorzystywać samoloty, od 1916 roku do prowadzenia działań bojowych wprowadzono czołgi, które użyto po raz pierwszy w bitwie pod Sommą³³.

Dynamicznie rozwijające się rodzaje wojsk i służb wywierają wpływ na strukturę i organizację wojsk. Uczestniczące w globalnych konfliktach armie o milionowych stanach osobowych i niespotykanym dotychczas wyposażeniu technicznym, wymagały olbrzymiego wysiłku wparcia i zabezpieczenia. Spowodowało to, że dowodzenie wojskami stało się niezmiernie skomplikowane i niebywale trudne. Wyrażna dysproporcja pomiędzy możliwościami bojowymi, a efektywnością kierowania wojskami sprawiła, że zasadniczy wpływ na osiągnięcie powodzenia na polu walki zaczęły odgrywać tempo i jakość dowodzenia.

Proces dowodzenia stał się niejako domeną sztabów, które stopniowo przekształciły się z pomocnika dowódcy w pomocniczy organ dowodzenia. Wzrost nakładu pracy, którą musiały wykonać sztaby w ramach realizacji funkcji dowodzenia przyczynił się do ich nadmiernego rozrostu. Stały się one ociężałe, a obowiązujące biurokratyzowane metody pracy nie odpowiadały realiom i potrzebom ówczesnego tempa i rozmachu działań.

W okresie tym ukształtowały się również nowe metody dowodzenia wojskami, które na szczeblu strategiczno-operacyjnym przyjęły postać dyrektyw, a na taktycznym rozkazów wydawanych przez dowódców, ale przygotowywanych przez oficerów sztabu.

Gwałtowny rozwój teorii dowodzenia spowodowany był również wykorzystaniem osiągnięć naukowych. Interdyscyplinarne, naukowe spojrzenie na zagadnienia dowodzenia przyczyniło się nie tylko do rozszerzenia poziomu jego teorii, ale znalazło swe przełożenie na jakość i sprawność praktycznej strony dowodzenia. Po zakończeniu konfliktów zbrojnych pojawiło się wiele publikacji prezentujących analizy, rozważania i nowe refleksje na problemy dowodzenia.

Wybitnymi prekursorami teorii dowodzenia tego okresu byli: Ferdynand Foch (1851-1929) francuski dowódca i teoretyk wojskowy, dowódca wyższych związków taktycznych armii francuskiej, marszałek Francji (1918), Field Marshal Wielkiej Brytanii (1919) i Marszałek Polski (1923), szef Sztabu Generalnego, przewodniczący Rady Wojennej Sprzymierzonych, naczelny

³² J. D. Hittle, *Sztab ...dz. cyt.*, s. 117, 145.

³³ Z. Gołąb, S. Kołcz, *Współczesne ...dz. cyt.*, s. 16.

wódz Sił Sprzymierzonych. marszałek, autor wielu opracowań, między innymi „*Zasady sztuki wojennej*” wydanej w Polsce w 1924r. ;

5. Zmiany w obszarze dowodzenia po II wojnie światowej

Gwałtowny rozwój techniki bojowej, wyposażanie wojsk w coraz bardziej nowoczesne środki rażenia, a co za tym idzie wzrost możliwości bojowych, powstawanie nowych rodzajów sił zbrojnych czy chociażby militaryzacja kosmosu, sprawia, że pole walki nabiera dziś zupełnie nowych cech. Stawia to również nowe wymagania przed dowodzeniem. Dostrzeżono bowiem prostą zależność, która polega na ścisłym związku rozwoju sił zbrojnych oraz form i metod prowadzenia walki zbrojnej ze sposobem sprawowania dowodzeniem. Jest ono przecież nierozzerwalnie związane ze sztuką wojenną, gdyż służy jej i umożliwia osiąganie zakładanych celów walki. Efektywne wykorzystanie wojsk zgodnie z ich przeznaczeniem i możliwościami bojowymi staje się możliwe jedynie w wyniku wysokiego poziomu dowodzenia.

Przemiany społeczno polityczne z końca lat osiemdziesiątych i początku dziewięćdziesiątych zainicjowały nagły i szeroki proces zmian w obszarze dowodzenia. Po rozpadzie Związku Radzieckiego i Układu Warszawskiego nastąpiło gwałtowne zapotrzebowanie na sprawne i nowoczesne dowodzenie wojskami. Jego konsekwencją stały się intensywne badania, które rozwijały teorię dowodzenia, starając się jednocześnie wypracować nowy model systemu i procedur dowodzenia.

Przełomowym momentem dla Polski w rozwoju teorii dowodzenia, stało się wstąpienie do NATO. Konieczność osiągnięciem kompatybilności oraz sprostania wysokim wymogom i standardom Sojuszu stworzyło zupełnie nowe warunki dla rozwoju teorii dowodzenia. Intensywne prace zmierzające do spełnienia zobowiązań wynikających z przynależności do Sojuszu doprowadziły do opracowania aktualnie obowiązujących teoretycznych rozwiązań w dowodzeniu. Rozwiązania te, uwzględniając dotychczasowy narodowy dorobek, tworzą spójną i kompleksową teorię dowodzenia. Zapewnia ona właściwe funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP zarówno w wymiarze narodowym, jak i wielonarodowych połączonych operacji sojuszniczych.

W okresie tym pojawiło się również szereg publikacji kształtujących charakter nowoczesnej teorii dowodzenia wojskami³⁴. Spore grono teoretyków wojskowych zajmujących się zarówno praktycznym jak i teoretycznym aspektem dowodzenia wyraża w nich opinie, że teoria dowodzenia wojskami w zasadzie już istnieje. Została ona zawarta głównie w obowiązujących instrukcjach i regulaminach oraz wielu opracowaniach teoretycznych, monografiach a nawet rozprawach naukowych.

Nie ulega wątpliwości, że współczesny system dowodzenia powinien być tak zorganizowany, aby umożliwiał trafne zaplanowanie działań oraz właściwe nimi

³⁴Do ukształtowania się współczesnej teorii dowodzenia wojskami przyczynili się min.: J. Nowakowski, L. Kuleszyński, A. Aponowicz, Z. Gołąb, S. Kołcz,

kierowanie. Jednym z nieodzownych warunków efektywnego dowodzenia jest wykorzystanie technicznie i technologicznie zaawansowanych środków dowodzenia, które wraz z organizacją dowodzenia i procesem dowodzenia stanowią zasadnicze komponenty współczesnego systemu dowodzenia.

Zmiany technologiczne w dziedzinie informatyki i elektroniki doprowadziły do powstania i wdrożenia szeregu zaawansowanych systemów wspomagania procesów informacyjno – decyzyjnych, często przeobrażanych w zautomatyzowane systemy wspomagania dowodzenia. Wzrost liczby i różnorodności informacji, których przeanalizowanie jest niezbędne do podjęcia racjonalnych decyzji, z jednoczesnym skróceniem czasu potrzebnego na ich wypracowanie, powoduje, że systemy te stały się nieodzownym narzędziem we wspomaganiu zarówno podejmowania decyzji, jak i dowodzenia wojskami w walce.

6. Zakończenie:

Dowodzenie wojskami, jako specyficzna forma kierowania ludźmi, rozwijała się i rozwija permanentnie wraz z rozwojem sił zbrojnych oraz form i metod prowadzenia walki zbrojnej. Jest ono podporządkowane sztuce wojennej, gdyż służy jej i umożliwia celowe - zgodne z przeznaczeniem i możliwościami bojowymi oraz efektywne wykorzystanie wojsk w bitwie i walce dla osiągnięcia celu wojny. Można więc postawić tezę, że głównym motorem rozwoju sztuki – czyli wiedzy i umiejętności dowodzenia wojskami był rozwój społeczeństw, rozwój środków walki i środków dowodzenia. Czynniki te miały wpływ na rozwój sztuki wojennej, a także narzucały potrzebę doskonalenia dowodzenia wojskami, a więc bezpośrednio przyczyniały się do postępu w sztuce i teorii dowodzenia wojskami. Poznanie prawidłowości i historycznych uwarunkowań, przemian zachodzących w dziedzinie dowodzenia, stwarza możliwości przewidywania kierunków i perspektyw dalszego rozwoju form i procedur dowodzenia, należy dążyć do ich zastosowania w sposób adekwatny do zaistniałej sytuacji, niekiedy w sposób elastyczny, a nawet zupełnie twórczy.

Wydaje się zatem, że dowodzenie, jako charakterystyczny i specyficzny dla organizacji wojskowej proces informacyjno – decyzyjny, powinno być stale i wnikliwie analizowane, jego zasady permanentnie doskonalone i wdrażane tak, aby ustrzec się sytuacji, w której dowódcy i sztaby przygotowują się do wojny, która już była, a nie do tej, która może się zdarzyć.

Nie można jednak zapomnieć, że mimo szerokiego zastosowania zaawansowanych systemów wspomagania procesów informacyjno – decyzyjnych, to człowiek w dalszym ciągu będzie pozostawał głównym decydentem i od niego w głównej mierze uzależniony kształt i funkcjonowanie systemu dowodzenia. Postępująca informatyzacja i automatyzacja dowodzenia sprawia, że prawdopodobnie to element ludzki będzie najbardziej zawodną częścią przyszłego pola walki. Należy więc sądzić, że nawet najdoskonalsze procedury i systemy nie będą funkcjonowały poprawnie bez właściwego przygotowania ich użytkowników. Nie zastąpią one człowieka, który w najbliższej perspektywie

wciąż stanowić będzie główną siłę sprawczą i wykonawczą w procedurach i procesie dowodzenia.

Bibliografia:

1. *ADP-2 Command*, HQDT, 1994.
2. *AJP-01(B) Allied Joint Operations Doctrine*, MAS, Brussels 2000.
3. Aponowicz A., *Dowodzenie*, wyd., MON, Warszawa 1961.
4. Bi – S.C. *Strategic Visio – The Military Challenge*, MC324/1, NATO BiSCs, August 2004.
5. Bruckner A., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1957.
6. Cendrowski J., *Psychologia walki i dowodzenia*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1973.
7. Gołąb Z., Kołcz S., *Współczesne dowodzenie wojskami*, MON, Warszawa 1974.
8. Hittle J. D., *Sztab wojskowy*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1961.
9. Kręcikij J., Wołęjszo J., *Podstawy dowodzenia*, AON, Warszawa 2007.
10. Kręcikij J., *Działania sieciocentryczne. Wybrane problemy*, AON, Warszawa 2008.
11. *Mała Encyklopedia Wojskowa*, t. 1, MON Warszawa 1967.
12. Michniak J. M., *Zarządzanie w sztabach*, AON, Warszawa 2009.
13. Moffat J., *Complexity Theory and Network Centric Warfare*, CCR Publication Series, September 2003.
14. Orzechowski J., *Dowodzenie i sztaby*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1974.
15. Posobiec J., *Dowodzenie w środowisku sieciocentrycznym*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2008.
16. Strasburger D., *Zasady sztuki wojennej*, Bellona Warszawa 1996.
17. Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Przedświt Warszawa 1994.
18. Świderek A., *Hellada królów*, PIH Warszawa 1969.
19. Tofler A. i H., *Wojna i antywojna*, Muza SA, Warszawa 1997.
20. Volkman E., *Nauka idzie na wojnę*, Amber, Warszawa 2003.

PROF. DR HAB. INŻ. JAROSŁAW WOŁEJSZO
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
j.wolejszo@pwsz-kalisz.edu.pl

PRAKSEOLOGIA W ZARZĄDZANIU I DOWODZENIU

STRESZCZENIE

Artykuł składa się z czterech części. W całości zawiera uzasadnienie, że zarządzanie i dowodzenie (w tym teoria walki zbrojnej), stosowane w organizacjach zhierarchizowanych, jest immanentną częścią prakseologii. Treści wywodu są poprzedzone wprowadzeniem wskazującym na niedostatki w rozumieniu pojęcia prakseologia. Dwie kolejne części (druga i trzecia) zawierają argumentację przemawiającą za potrzebą uwzględniania prakseologii w ogólnej teorii zarządzania i dowodzenia. Ostatnia część artykułu poświęcona jest zastosowaniu prakseologii w ogólnej teorii walki (militarnej i niemilitarnej). Całość zamyka krótkie posumowanie nawiązujące do istoty problemu oraz bibliografia.

SUMMARY

The article consists of the 4 parts. At the holistic approach it includes the management and command description (also the military battle), which is present in highly advanced organizations. It is also the part of the praxeology science. The beginning of the paper considers the particular issues which are not adequate to the praxeology. The next two parts (second and third) have the argumentation which stresses the needs of including praxeology in the main general aspects of the management and command. The last part of an article is about the armed struggle and the war phenomenon. The whole article is briefly summarized and considers the problem in the bibliography.

1. Wstęp

Wyróżnianie w nauce określonych obszarów poznawczych uzasadniane jest specyfiką przedmiotu badań, narzędzi badawczych i języka opisu. W ten sposób, ponad sto lat temu (1890), Alfred Espinas wyróżnił, spośród innych, prakseologię – wskazując jednocześnie na odmienność obszaru badań, specyfikę narzędzi badawczych i język opisu¹. Nie oznacza to jednak, że te, jako takie, nie istniało wcześniej. Gdyby tak było, to prawdopodobnie homo sapiens nie zdołałby funkcjonować w hordach, prowadzić zbiorowych polowań, wykreować rolni-

¹ Alfred Victor Espinas (ur 23 maja 1844, zm. 24 lutego 1922 w Saint-Florentin) – francuski intelektualista, myśliciel, socjolog, prekursor prakseologii, uczeń Comte'a i Spencera. Chociaż początkowo zwolennik pozytywizmu, później został oddany realistą.

ctwa i osiadłego stylu życia, wznosić imponujących budowli, kształtować podstaw państwowości i uruchamiać zbiorowej wytwórczości. Tak jednak nie było. Przed A. Espinas nie było tylko teorii prakseologii, ale te w praktyce funkcjonowało od zawsze. Przekazywane z pokolenia na pokolenie doświadczenia prowadziły do coraz większego postępu w prakseologii, ale tylko drogą naśladownictwa, bez eksponowania znamion naukowości, objawiających się przez pryzmat apriorycznego utilitaryzmu.

Prakseologia jako metodologia charakterystyczna jest dla Szkoły Austriackiej. Termin ten został po raz pierwszy użyty w odniesieniu do austriackiej metody przez Ludwiga von Misesa², który był nie tylko jej głównym architektem, ale także ekonomistą, który najpełniej i z największym sukcesem zastosował ją do konstruowania teorii ekonomicznej³. Chociaż metoda prakseologiczna jest, delikatnie mówiąc, niemożliwa we współczesnej ekonomii, jak również ogólnie w naukach społecznych i w filozofii nauki, to była ona podstawową metodą wczesnej Szkoły Austriackiej oraz znacznej części starszej szkoły klasycznej, a w szczególności J. B. Saya i Nassaua W. Seniora⁴.

Prakseologia opiera się na fundamentalnym aksjomacie, że indywidualne istoty ludzkie działają, to jest, na podstawowym fakcie, że jednostki angażują się w świadome działania, żeby osiągnąć wybrane cele. Ta koncepcja działania kontrastuje z całkowicie odruchowym zachowaniem, takim jak np. odruch kolonowy, które nie jest nastawione na realizację celów. Metoda prakseologiczna jest poszerzana za pomocą werbalnej dedukcji, czyli logicznych implikacji tego podstawowego faktu. W skrócie, prakseologiczna ekonomia jest strukturą logicznych implikacji *faktu*, że jednostki działają. Ta struktura jest zbudowana na fundamentalnym aksjomacie działania i posiada kilka dodatkowych aksjomatów, takich jak ten, że jednostki się różnią, i że ludzie traktują czas wolny jako wartościowe dobro. Wszystkich nastawionych sceptycznie wobec dedukowania kompletnego systemu ekonomicznego z tak prostych założeń, odsyłam do *Human Action* Misesa. Co więcej, ponieważ prakseologia bierze swój początek z prawdziwego aksjomatu A, to wszystkie twierdzenia, które mogą być wydedukowane z tego

² Ludwig Heinrich Edler von Mises (ur. 29 września 1881 we Lwowie, zm. 10 października 1973 w Nowym Jorku). Przedstawiciel szkoły austriackiej w ekonomii, w poglądach na gospodarkę reprezentował stanowisko leseferystyczne. Twierdził, że niemożliwe jest racjonalne funkcjonowanie gospodarki planowej. Stanowisko to wywołało w okresie międzywojennym szeroką dyskusję teoretyczną (M. Dobb, O. Lange).

³ Patrz.: Ludwig von Mises, *Human Action: A Treatise on Economics*, Yale University Press, New Haven 1949; Mises, *Epistemological Problems of Economics*, tłum. George Reisman, Van Nostrand, Princeton, NJ 1960.

⁴ Patrz.: Murray N. Rothbard, *Praxeology as the Method of the Social Sciences*, [w:] *Phenomenology and the Social Sciences*, pod red. Maurice Natanson, 2 tomy, Northwestern University Press, Evanston 1973, t. 2 s. 323-335 [przedrukowane [w:] *Logic of Action One*, s. 29-58]; patrz także: Marian Bowley, *Nassau Senior and Classical Economics*, Augustus M. Kelley, New York 1949, s. 27-65; oraz Terence W. Hutchinson, *Some Themes from Investigations into Method*, [w:] *Carl Menger and the Austrian School of Economics*, pod red. J.R. Hicks i Wilhelm Weber, Clarendon Press, Oxford 1973, s. 15-31.

aksjomatu muszą także być prawdziwe. Jeżeli A implikuje B i A jest prawdziwe, to B także musi być prawdziwe.

W Polsce czołową postacią, która zajmowała się prakseologią był Tadeusz Kotarbiński, który jako pierwszy opublikował podręcznik obejmujący całościowo problematykę prakseologii.

Współcześnie prakseologia rozwija się intensywnie w krajach UE i USA, wiążąc się ściślej z teorią gier i teorią decyzji (R.L. Ackofft), teorią organizacji i zarządzania oraz filozofią techniki. W Polsce problematyka ta jest podejmowana zwłaszcza w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego i uczelniach ekonomicznych. W ramach prakseologii jest uprawiana również prakseologia szczegółowa — metodologia projektowania, zajmująca się przygotowaniem działań przyszłych wykonawców i użytkowników rozmaitych projektów — rozwijana przez W. Gasparskiego i jego współpracowników.

W jednej z wielu publikacji jaką jest min., internetowa Encyklopedia Zarządzania czytamy, że prakseologia to; *„...nauka zajmująca się badaniem ludzkich czynności celowych i świadomych czyli o sprawnym działaniu. Dąży ona do wypracowywania bardzo szerokich i uniwersalnych recept osiągnięcia celu, czyli sposobów jego jak najefektywniejszego zrealizowania poprzez formułowanie tzw. dyrektyw praktycznych prezentujących normy, zasady i wytyczne postępowania. Najlepszym przykładem dyrektyw praktycznych są aforyzmy i niektóre ludowe przysłowia”*⁵

T. Pszczołowski określa prakseologię jako *„...naukę, ponieważ kieruje się ona zasadami tworzącymi system. Jest też sztuką – dlatego, że trzeba je dobrze połączyć. Jest też umiejętnością, ponieważ nie jest czymś mechanicznym. Więc prakseologia to nauka o „sztuce życia i działania”*⁶.

Analiza poszczególnych definicji określa, że prakseologia to nauka o sprawności działania. Ma to być nauka o działaniu, jakaś ogólna teoria działania, czynu, zachowania sprawczego. Inny zapis precyzuje prakseologię jako naukę, której podstawowy problem można wyrazić pytaniem: jak należy działać, by działać najsprawniej. Prakseologia zajmuje się również badaniami działań zespołowych, czyli współdziałania. Ma więc duże znaczenie dla usprawnienia bieżącego działania na wszystkich szczeblach struktury w zarządzaniu i dowodzeniu. Podsumowując można stwierdzić, że prakseologia to nauka o normach i zasadach skutecznego i sprawnego działania. Prakseologia zajmuje się również efektywnością, którą można zdefiniować jako zdolność przy optymalnym wykorzystaniu zasobów do osiągnięcia celu działania. Widzimy więc, że prakseologia zajmuje się również sztuką określania celów działania, doborze odpowiednich środków, formułowaniem miar i kryteriów oceny zbliżania się do celu działania. Ma więc swoje miejsce w teorii podejmowania decyzji a ściślej mówiąc dotyczy działania zorganizowanego, które towarzyszy człowiekowi od początku jego istnienia. Ściślej biorąc, towarzyszyło mu w sposób obiektywny niezależnie od tego, czy i w jakim stopniu miał tego świadomość.

⁵ Strona internetowa: <http://mfiles.pl/pl/index.php/Prakseologia> (z dnia 02.06.2015)

⁶ T. Pszczołowski., *Zasady sprawnego działania*, wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1982.

Każdy człowiek realizując swe indywidualne działania i uczestnicząc w działaniach zbiorowych dąży do osiągnięcia zamierzonych celów, określających pożądane stany dla niego lub organizacji, którą reprezentuje. Jest on motywowany, tzn. ma świadomość potrzeby i jest kompetentny, czyli dysponuje środkami i sposobami realizacji czynności składających się na dane działanie.

Powyższe działania zawierają się w pytaniach o wartość tego, co zamierza się uzyskać (lub co uzyskano), a także wartość tego, co zostało w działaniu użyte (zużyte). Zawsze bowiem pragnie się uzyskać pewność, czy działania były (lub będą) efektywne, czy przyniosły (przyniosą) rezultaty (korzyści), które – po odniesieniu ich do włożonego wysiłku (nakładów) – potwierdzą słuszność postępowania i zaspokoją potrzeby indywidualne lub społeczne.

T. Kotarbiński identyfikuje integrację działań poprzez scalanie części składowych w całość najprzydatniejszą do celu⁷. W ujęciu holistycznym działania integracyjne postrzegane są poprzez budowanie całości działań z części oraz utrzymywanie tej całości w sprawności. T. Kotarbiński poleca integrować wszystkie elementy niezbędne do funkcjonowania całości i wykluczać te, które niezbędne nie są lub wręcz przeszkadzają. W tym ujęciu integrowanie działań może być etapem w tworzeniu działań kompleksowych obejmujących działania spektrum elementów w dążeniu do wspólnego celu. Przy czym kompleksem działań nazywa Kotarbiński wszelkie przedmioty złożone, których części razem tworzą całość ze względu na funkcjonowanie dla wspólnego celu rozumianego w sensie prakseologicznym jako element składowy działania⁸. Stąd też rozpatruje się kompleksowość działań w aspekcie rzeczowym i czynnościowym. Z jednej strony stanowią go elementy (podmioty) składowe większej, złożonej całości, z drugiej czynności (działania) wchodzące w skład czynności złożonych. Tworzy się to koncepcja struktury uporządkowanej strukturalnie i funkcjonalnie, zgodnej w swym działaniu w osiągnięciu celu złożonego.

Sformułowane przez K. Adamieckiego w początkach XX wieku „*prawo harmonii*”, rozpowszechnione później przez J. Kurnala i J. Zieleniewskiego, wielokrotnie przytaczane przez teoretyków odnosi się do obszaru związanego ze specjalizacją jako właściwego wyrobienia w danym rodzaju działania⁹. Specjalizacja jest w tym ujęciu nie działaniem specjalistycznym wymagającym posiadania wąskiego zakresu kompetencji a działaniem zharmonizowanym, warunkowanym posiadaniem „*wyrobienia*” w danym rodzaju działania (równoznaczne ze sprawnością manipulacyjną – T. Kotarbińskiego). Specjalizacja w sprawności działania, specjalizacja w usprawnianiu działań, w osiągnięciu optymalnej wartości tych działań, to jedno z głównych założeń specjalizacji¹⁰ W sprawności działań podmiotów

⁷ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd., Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Warszawa 1973, s. 202.

⁸ Tamże, s. 17. „Przez elementy działania rozumiemy tutaj podmioty działające, tworzywo, środki, metody, cele, wytwory itd.”

⁹ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 262.

¹⁰ T. Kotarbiński, *Traktat*, dz. cyt.

złożonych zasadniczą rolę spełniają paradygmaty organizacyjne – koordynacja, koncentracja i wspomniana już integracja.

Koncentracja sił jest kumulacją działań w odniesieniu do wspólnego ich celu¹¹. Jest to desygnat związany z koordynacją w istocie postrzegania tj. koordynacja odnosi się do dążenia do celu w sposób uporządkowany we wszystkich wymiarach – organizacyjnym, materialnym i społecznym. Koncentracja jest natomiast nagromadzeniem sił (podmiotów działania) wyodrębnionych do realizacji wspólnego celu.

Integracja działań podmiotów w dążeniu do wspólnego celu jest przejawem organizacji działań podmiotów złożonych. Skupianie wysiłku podmiotów złożonych wymaga:

- *po pierwsze, spójności co do osiąganych celów głównych;*
- *po drugie, współuczestniczenia w wymianie informacji;*
- *po trzecie, wspólnych dla wszystkich podmiotów technik i procedur działania lub zgodności ich z procesem przewodnim (nadrzędnym w stosunku do działań specjalistycznych);*
- *po czwarte, wymagalności działań cząstkowych jako niezbędnych do osiągnięcia celu głównego;*
- *po piąte, koncentracji wysiłków na osiągnięciu celu przez podmioty zasadnicze.*

Imperatyw integracji działań złożonych stoi w zgodzie z podobnymi dotyczącymi postaci **sprawności działania: skuteczności, ekonomiczności i racjonalności**.

Skuteczność działań wynika z dążenia do osiągnięcia celu i jest ujęciem atrybutowym sprawności działania jako cecha właściwa dla samego działania. Przez działanie skuteczne rozumiemy takie działanie, którego efektem, rezultatem jest osiągnięcie celu¹². W teorii wiele uwagi poświęca się stopniowości skuteczności¹³. Działanie może być skuteczne, częściowo skuteczne lub nieskuteczne. Antynomią skuteczności jest przeciwnoskuteczność, a więc skuteczność odwrotna.

Ekonomiczność działania jest także atrybutem działania i jako cecha może być przypisana do poszczególnych działań cząstkowych lub do działania złożonego jako całości. Ekonomiczność pozostaje stosunkiem wyniku, rezultatu osiągniętego do kosztu, poniesionych nakładów. Jako cecha działania ekonomiczność może odnosić się do działań różnorodnych jednak z punktu widzenia rozważanej sprawności powinna dotyczyć tylko działań kluczowych, koncentrujących największy wysiłek. Parametrami ekonomiczności są wykorzystywane zasoby:

¹¹ Tamże, s. 208.

¹² Tamże.

¹³ Zdaniem J. Zieleniewskiego *Miarą skuteczności jest więc stopień zbliżenia się do osiągnięcia wszystkich końcowych celów działania, czyli celu głównego i ewentualnych celów ubocznych (...). Dane działanie jest o tyle skuteczniejsze niż inne działanie, o ile bardziej zbliża działającego do osiągnięcia celów. Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1965, s. 243.

ludzkie, materiałowe, energetyczne i informacyjne, których poszczególne wartości będą wskazywały na ekonomiczność działań lub jej brak.

Obok skuteczności i ekonomiczności istotną cechą sprawnego działania wydaje się być jego racjonalność. Rozpatrywanie racjonalności w aspekcie metodologicznym¹⁴ jest właściwe jeżeli przez racjonalność będziemy rozumieć działanie podmiotów zgodnie z posiadaną wiedzą i doświadczeniem a nie postępowanie intuicyjne. Racjonalność jest w tym ujęciu cechą ogólną działania, podmiotu i stosowanych przez niego technik i metod postępowania. Ogólne analizy dokonane powyżej pozwalają na odniesienie się do pojęcia zgrywania poprzez terminy: działania, integracji, koordynacji i postaci sprawności. Zgrywanie pozostaje elementem działania zorganizowanego jako podstawowej aktywności organizacyjnej. Poprzez działanie będziemy rozumieć *wymuszoną lub samoistną aktywność podmiotów działania, które przy wykorzystaniu sił i środków w danym czasie i przestrzeni dążą do uzyskania przyporządkowanego mu wyniku działania*. Poprzez działania częściowe stanowiące element działania złożonego osiągnąć jest cel główny. Na wynik w działaniu złożonym składają się wyniki działań częściowych. Osiąganie celów pośrednich nie jest jednak wyznacznikiem osiągnięcia celu głównego a jedynie skutkiem integracji działań wielu podmiotów w ramach działania złożonego. W tym też należy doszukiwać się desygnatu zgrywania jako: przystosowywanie się do siebie w działaniu, czynienie pasującym do siebie¹⁵.

Zasygnalizowane problemy wymagają rozległych i wieloaspektowych dociekań poznawczych, a w tym również i ukierunkowanych na doskonalenie języka opisu w przestrzeni przedmiotowej prakseologii. Aktualnie istniejące słownictwo, z **wyjątkiem ekonomicznego**, jest jeszcze zbyt ubogie i do tego jeszcze zbyt obciążone negatywnymi następstwami wynikającymi z tworzenia i rozwijania języków etnicznych, które, w odróżnieniu od języków sztucznych, nie powstawały bynajmniej w sposób wcześniej zaplanowany, ale spontanicznie. Z tego też względu szereg używanych w zarządzaniu terminów, nawet podstawowych, jest jeszcze zbyt polisemicznych¹⁶, co sprawia pragmatyczne utrudnienia w procedurach komunikowania się, wykładania myśli i w pojęciowym systematyzowaniu strony organizacyjnej procesów społecznych. Przypuszczać można, że z tej też przyczyny termin *prakseologia* został niepostrzeżenie zmarginalizowany i tym samym spowodował niezamierzone wykluczenie organizacji zhierarchizowanych z ogólnej przestrzeni zarządzania i dowodzenia.

Celem artykułu jest wykazanie, że zarządzanie i dowodzenie (w tym teoria walki zbrojnej) stanowi immanentną¹⁷ część prakseologii, a eliminowanie go z tej

¹⁴ Za T. Kotarbińskim

¹⁵ B. Dunaj (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, wyd. Wilga, Warszawa 2005.

¹⁶ Polisemia – zjawisko polegające na tym, że jednemu elementowi językowemu (np. wyrazowi) odpowiada więcej niż jedno znaczenie („Słownik języka polskiego”, Warszawa 1992, tom II, s. 784).

¹⁷ Immanentny – tkwiący wewnątrz czegoś, nie wychodzący poza dany przedmiot, nie wynikający z działania czynnika zewnętrznego; właściwy czemuś z natury („Słownik języka polskiego”, Warszawa 1978, tom I, s. 778).

przestrzeni powoduje istotną lukę w myślowej systematyzacji kompleksowo pojmowanej strony organizacyjnej procesów społecznych, w której organizacje zhierarchizowane stanowią niebagatelny potencjał (ilościowy i znaczeniowy).

2. Zarządzanie w ujęciu prakseologicznym

Analiza treści licznych opracowań pozwala wysnuć wniosek, iż w teorii organizacji i zarządzania różnie interpretuje się pojęcie „zarządzania”. Definicji tego terminu jest wiele, a niejednokrotnie utożsamiany bywa z terminem „kierowanie”. Sporo zamieszczenia wprowadzają publikacje obcojęzyczne. W przekładach na język polski literatury anglosaskiej słowo *management* tłumaczone jest jako „zarządzanie” bądź „kierowanie”. W polskiej literaturze te dwa pojęcia oznaczają odmienne procesy i nie są z sobą utożsamiane. Jednak często w praktyce stosuje się je zamiennie.

Powyższe terminy wywodzą się z pojęcia „sterowanie”. Oznacza ono „wszelkie celowe oddziaływanie jednego systemu na inny w celu otrzymania takich zmian przebiegu procesu zachodzącego w przedmiocie sterowania lub stanu sterowanego systemu w danej chwili, które uważa się za pożądane”. Zadaniem sterowania jest więc stosowanie określonych mechanizmów w celu regulowania różnych procesów zachodzących w organizacji (w jakimś systemie) dla zapewnienia celowego jej działania i utrzymania wytyczonego kierunku rozwoju w warunkach zmieniającego się otoczenia, a więc doprowadzenie do „zmiany jednego wyróżnionego stanu układu w inny stan wyróżniony, bardziej odpowiadający sterującemu”.

Sterowanie jest zatem wywieraniem pożądanego wpływu na określone zjawisko. Wobec zasady zachowania masy i energii nie można wpływać na czynniki układu inaczej, jak przez zmianę ich rozmieszczenia w czasie i w przestrzeni, co oznacza zmianę struktury. Można zatem stwierdzić, że sterowanie jest wywołaniem pożądanых zmian struktury układu, tj. sieci sprzężeń elementów, które ten układ tworzą.

Pojęcie sterowania odnosi się zarówno do człowieka, zwierzęcia, maszyny, jak i systemu (organizacji). Jest ono działaniem na określony obiekt (układ), mającym na celu zapewnienie jego zachowania się w pożądanym sposób i wyeliminowanie czynników, które to zachowanie zakłócają.

W odniesieniu do ludzi i organizacji stosuje się terminy: kierowanie i zarządzanie, przy czym kierowanie odnosi się do ludzi, zaś zarządzanie do instytucji (organizacji). Tak więc, mówi się o kierowaniu zespołami ludzkimi zarządzaniu firmą, szpitalem, uczelnią itd. Jednakże pojęć tych używa się też zamiennie i mówi się o zarządzaniu personelem i kierowaniu firmą.

Z przeprowadzonych analiz wynika, iż termin „**kierowanie**” oznacza działanie na kogoś lub na coś, aby powodowało ono czyjeś (lub czegoś) zachowanie zgodne z wolą kierującego (celami organizacji). W organizacji kierowanie kojarzy się z bezpośrednim stosunkiem i kontaktem przełożonego z kierowanym

przez niego zespołem lub jego członkami i oznacza odpowiednie oddziaływanie na ludzi (kontaktowanie się z nimi, przekazywanie im informacji, motywowanie ich do pracy, kontrolowanie osiąganych wyników itp.), aby zachowywali się zgodnie z wolą kierującego (celami organizacji). Ma ono więc charakter więzi osobistej między przełożonym a podwładnym (podwładnymi), a nie tylko więzi organizacyjnej czy technologicznej.

Z kolei termin „zarządzanie”¹⁸ odnosi się do działalności gospodarczej, do wykonawstwa zadań podjętych przez organizację. Oznacza on prowadzenie organizacji (lub jej części) do osiągnięcia wyznaczonego celu, dzięki odpowiedniemu zorganizowaniu i wykorzystaniu posiadanych zasobów, w sposób gwarantujący jej powodzenie i utrzymanie równowagi dynamicznej względem otoczenia. Zarządzanie wiąże się z posiadaniem władzy (wynikającej z własności środków produkcji lub pełnomocnictwa do ich użytkowania) oraz z umiejętnością określania celów i powodowania ich realizacji (w określonych warunkach, z wykorzystaniem posiadanych środków, z uwzględnieniem zmian otoczenia i zachowania ludzi). Tak rozumiane zarządzanie obejmuje kierowanie, gdyż dotyczy ono zarówno zachowania się ludzi, jak i organizacji pojmowanej jako system złożony z ludzi, technicznych środków działania, sposobów działania (technologii) i informacji.

W praktyce zarządzanie można utożsamiać z kierowaniem rozumianym jako sterowanie zachowaniami zespołów ludzkich. Oba te pojęcia (zarządzanie i kierowanie) dotyczą bowiem regulacji zachowań ludzi, której podstawą jest sformalizowana hierarchicznie nadrzędność podmiotu kierowania (władza wynikająca z formalnej hierarchii). W praktyce rozróżnianie tych pojęć (choć teoretycznie słuszne) jest mało istotne. Jednak, posługując się tymi terminami trzeba – zgodnie z przyjętą konwencją – preferować w odniesieniu do zespołów ludzkich termin „kierowanie”, zaś w odniesieniu do organizacji (firmy) termin zarządzanie.

Z powyższego wynika, iż brak jest jednoznacznie brzmiącej definicji zarządzania. Spotyka się różne interpretacje tego terminu. Na potwierdzenie tej tezy kilka przykładów.

„... proces zarządzania to ciąg działań będących funkcjami planowania, pobudzania, organizowania i kontroli, które uporządkowane są w określonych układach przebiegów organizacyjnych (zwykle w układach informacyjno-decyzyjnych) i spełniane są przez jednostki zarządzania oraz stanowiska kierownicze”¹⁹;

„... proces decyzyjny realizowany na wielu poziomach organizacji, który ma zapewnić eliminację wykrytych zagrożeń, wykorzystanie zarysowujących się szans oraz efektywne spełnianie przez organizację wszystkich funkcji niezbędnych do osiągnięcia postawionego celu”²⁰;

¹⁸ J. Penc, *Zarządzanie dla przyszłości*, wyd., Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1998..., s. 56 i dalsze.

¹⁹ *Organizacja i zarządzanie*, pr. zbior. pod red. A. Stabryły i J. Trzcienieckiego, Warszawa, PWN 1986.

²⁰ A. Zawisławski, *Pułapy i pułapki zarządzania*, wyd., PWE Warszawa 1985.

„... proces będący postępowaniem normującym i dyspozycyjnym, który powodować ma osiągnięcie założonego celu przez organ wykonawczy; proces ten zachodzi w układzie uzależnienia organizacyjnego (jako relacji nadrzędności – podporządkowania) kierownictwa i wykonawstwa oraz polega na spełnianiu funkcji identyfikacji, decydowania rozkazodawczego, organizowania i kontroli”²¹;

„... proces zarządzania to ciąg działań będących funkcjami planowania, pobudzania, organizowania i kontroli, które uporządkowane są w określonych układach przebiegów organizacyjnych (zwykle w układach informacyjno-decyzyjnych) i spełniane są przez jednostki zarządzania oraz stanowiska kierownicze”²²;

„... zarządzanie to proces planowania, nadawania mocy i oceniania starań (wysiłków) zespołów ludzkich pracujących dla wspólnego celu”²³;

„... zarządzanie jest to zespół działań lub proces mający na celu koordynację i integrację użytkowania zasobów dla osiągnięcia celu organizacji (wydajności i satysfakcji) poprzez ludzi przy użyciu techniki w zorganizowanych strukturach”²⁴;

„... zarządzanie to zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przeprowadzenie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe oraz informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny ...”²⁵.

3. Dowodzenie w ujęciu prakseologicznym

Jak z pewnością zdołał już zauważyć dociekliwy Czytelnik, co może być dla Niego zastanawiające, że w dotychczasowym wywodzie systematyzującym nie uwzględniono sprawczości przypisanej do dowodzenia (*command*). Istniejąca na temat zarządzania literatura, a nawet i funkcjonujące normatywy leksyko-graficzne, terminu tego właściwie nie używają, chociaż w organizacjach militarnych i im pokrewnych termin ten istniał wcześniej od terminu zarządzanie (*management*). Oznacza to, że obecnie istotna część ludzkiej populacji, funkcjonująca w strukturach zhierarchizowanych, została jakoby wykluczona z naukowego obszaru zarządzania (*management*). Można interpretować, że tak ukształtowana teoria pozbawiona jest w swej istocie cechy uniwersalizmu zarządzania (*management*). Unaocznienie potrzeby uwzględniania tego obszaru wiedzy w ramach ogólnie teorii zarządzania (*management*) można najogólniej uzasadniać faktem, że zhierarchizowane organizacje nie mogą w państwie demokratycznym, funkcjonować w środowiskach hermetycznie wyizolowanych, bazujących na innych procedurach

²¹ A. Stabryła, *Analiza systemowa procesu zarządzania*, wyd., Ossolineum Wrocław 1984.

²² *Organizacja i zarządzanie*, red. nauk. A. Stabryła, J. Trzcieniecki, wyd., PWN, Warszawa 1986, s. 132.

²³ W.J. Stanton, M.J. Etzel, B.J. Walker, *Fundamentals of Marketing*, McGraw-Hill, New York 1994, s. 661.

²⁴ W.A. Shrode, D. Voich, *Organization and Management: Basic Systems Concepts*, Irwin, Homewood, Illinois 1974, s. 7.

²⁵ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd., PWN, Warszawa 1996, s. 38.

zarządzania niż pozostałe. Jest to co prawda argument zasadny politycznie, ale niezbyt przekonujący merytorycznie. Merytoryczne uzasadnienie wynika natomiast z faktu, że organizacje zhierarchizowane nigdy nie funkcjonowały w oderwaniu od naukowych podstaw zarządzania (*management*), a wykreowane przez wieki dowodzenie (*command*), często błędnie interpretowane, było i jest immanentną częścią zarządzania (*management*), pożądaną do stosowania w warunkach szczególnych, kiedy szybkość i waga znaczeniowa podejmowanych reakcji przesłaniają groźbę zagrożenia życia i zdrowia uczestników akcji, a aktem przymusu wykonawczego staje się decyzja wydawana z mocą rozkazu. Dotyczy to wojska, policji oraz wszelkiego rodzaju straży i służb ochronnych. Nie oznacza to jednak, że w organizacjach tych na co dzień istnieje potrzeba jednoosobowego rozkazywania, chociaż zdarza się, że niektórzy zwierzchnicy nadużywają tej formy zarządzania, a nade wszystko ci, którzy ze względu na ograniczoną wiedzę lub wrodzony autokratyzm, nie chcą lub obawiają się podejmowania merytorycznej polemiki z podwładnymi. Nie są to jednak przypadki charakterystyczne tylko dla organizacji zhierarchizowanych. Autokraci występują również w innych organizacjach, co w pewien sposób przemawia również za faktem, że dowodzenie (*command*) nie jest oderwane od zarządzania (*management*). Nie jest to jednak uzasadnienie przekonujące do końca. Istotne dowody świadczące o immanentnej lokacji dowodzenia (*command*) w przestrzeni merytorycznej zarządzania (*management*) mieszczą się w środowisku kierowania (*control*) i w rzeczowej strukturze zarządzania (*management*).

Umiejętne dowodzenie jest koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem zwycięstwa, natomiast dowodzenie niesprawne i nieumiejętne jest wystarczającym warunkiem niepowodzenia²⁶. Historia wojen dostarcza wielu dowodów świadczących o słuszności takiego poglądu, a jego aktualność we współczesnych warunkach potwierdzają doświadczenia z lokalnych konfliktów zbrojnych oraz wnioski z ćwiczeń.

Zainteresowanie problemami dowodzenia w naszych siłach zbrojnych wynika nie tylko z konieczności nadążania za dynamicznym rozwojem systemów dowodzenia, ale przede wszystkim podyktowane jest potrzebami dostosowania obecnego kształtu systemu dowodzenia do nowych zadań wynikających głównie z bliskiej perspektywy integracji z systemami dowodzenia armii państw NATO. Ponadto dodatkowym, lecz bardzo istotnym impulsem do zintensyfikowania badań w zakresie teorii dowodzenia były ostatnie zmiany dotyczące funkcjonowania organów dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. W świetle powyższych uwarunkowań wśród pierwszoplanowych problemów wymagających istotnej weryfikacji znalazły się również zagadnienia dotyczące pojęcia i istoty dowodzenia w aspekcie działań sieciocentrycznych. Generalnie panuje zgodność w odniesieniu do zakwalifikowania dowodzenia jako specyficznej formy kierowania, charakterystycznej dla sił zbrojnych. Natomiast brakuje jednomyślności w zakresie ustalenia istoty, w tym szczególnie atrybutów dowodzenia. W literaturze przed-

²⁶ L. Kuleszyński, Dowodzenie wojskami a cybernetyka, Warszawa 1967, s. 11.

miotu ukształtowały się trzy główne podejścia do dowodzenia. Rozpatruje się je najczęściej w ujęciu empirycznym, cybernetycznym i organizacyjnym.

Podejście empiryczne prowadzi do uznania za istotę dowodzenia całokształtu działań dowódcy i organów dowodzenia (sztabu).

W ujęciu cybernetycznym dowodzenie traktowane jest jako jedna z postaci sterowania ze sprzężeniem zwrotnym, a jego istota upatrywana jest w procesach informacyjnych, takich jak: zdobywanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji.

Z kolei w ujęciu organizacyjnym dowodzenie rozpatruje się jako strukturę i właściwości kierowania jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych. Niezwykle ważne jest również podejście psychospołeczne do problematyki dowodzenia, gdyż podmiotem i przedmiotem (obiektom) dowodzenia są ludzie.

Dowodzenie określa się jako złożoną i wielofunkcyjną działalność dowództw różnych szczebli organizacyjnych sił zbrojnych w całości, a także poszczególnych rodzajów sił zbrojnych oraz rodzajów wojsk. Dowodzenie jest procesem decyzyjnym czyli ciągiem operacji na zbiorach informacji: o wojskach własnych, wojskach przeciwnika, warunkach działania. Istotą dowodzenia jest podejmowanie decyzji o sposobie realizacji zadania, a więc są to działania oparte na rezultatach twórczego myślenia, stanowiące ciąg rozwiązań określonych sytuacji decyzyjnych.

Regulamin działań wojsk lądowych, określa dowodzenie jako *„...proces, poprzez który dowódca narzuca swoją wolę i zamiary podwładnym. Obejmuje władzę i odpowiedzialność za użycie podległych mu sił i środków do wykonania zadania”*²⁷. Natomiast w „Regulaminie pracy organów dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP” dowodzenie definiowane jest jako *„...działalność dowódcy (szefa), mająca na celu wykonanie zadania poprzez utrzymanie wojsk (sił) w ciągłej gotowości i zdolności bojowej, przygotowanie działań zbrojnych oraz kierowanie nimi”*²⁸.

Władysław Mróz definiuje dowodzenie jako *„podstawową formę kierowania wojskami, opartą na uprawnieniu do kompleksowego kształtowania wszystkich elementów gotowości bojowej w odniesieniu do bezpośrednio i pośrednio podporządkowanych żołnierzy, a więc wszechstronnego przygotowania ich do działania i kierowania nimi podczas wykonywania zadań bojowych”*²⁹.

Z kolei autorzy „Leksykonu wiedzy wojskowej” określają dowodzenie jako *„...całokształt celowej działalności dowódcy i sztabów, realizowanej w ramach określonego systemu kierowania, zapewniającej wysoką gotowość bojową i właściwe przygotowanie wojsk do jak najlepszego osiągnięcia celów walki, bitwy lub operacji”*³⁰.

Podobną w swojej istocie definicję przytacza Antoni Apanowicz, który określił dowodzenie jako *„...działalność dowódcy jednostki wojskowej polegającą na wszechstron-*

²⁷ Regulamin działań wojsk lądowych, wyd., Dowództwo Wojsk Lądowych, Warszawa 1999, s. 49.

²⁸ Regulamin pracy organów dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP, Sztab Generalny WP, Warszawa 1996, s. 5.

²⁹ W. Mróz, Zarys kierowania i organizacji pracy dowódczej i sztabowej, Sztab Generalny WP, Warszawa 1978, s. 13.

³⁰ Leksykon wiedzy wojskowej, red. M. Laprus, wyd., MON, Warszawa 1979, s. 90.

nym przygotowaniu podwładnych do walki i na kierowaniu nimi w walce"³¹. Współczesne rozwinięcie tej definicji prezentuje w swojej książce Józef Michniak, według którego dowodzenie „...jest podstawową formą kierowania wojskami, opartą na uprawnieniu do kompleksowego kształtowania wszystkich elementów gotowości i zdolności bojowej w odniesieniu do bezpośrednio i pośrednio podległych żołnierzy, a więc wszechstronnego przygotowania ich w czasie pokoju do wszelkiego rodzaju działań i do kierowania nimi podczas ich realizacji w okresie pokoju, kryzysu i wojny”³².

Taka różnorodność definicji nie jest jednak domeną tylko polskiej literatury przedmiotu. Analiza dokumentów państw członkowskich NATO, poruszających problematykę dowodzenia, pozwala na sformułowanie wniosku, iż pojęcie „dowodzenie” i jego jednoznaczna interpretacja sprawiają twórcom właściwych regulaminów narodowych i sojuszniczych podobne trudności. Zjawisko takie ma miejsce pomimo istnienia szeregu dokumentów ogólnoukładowych, których celem jest ujednolicenie we wszystkich armiach sojuszu rozumienia najważniejszych definicji i terminów.

W podstawowym dokumencie NATO definiującym zasadnicze pojęcia wojskowe, jakim jest „Słownik terminów i definicji APP-6”, czytamy, że dowodzenie (*command*) to: „...władza (*authority*) sprawowana przez jednostkę w celu kierowania, koordynowania oraz kontrolowania sił wojskowych”. Natomiast kontrola (*control*) oznacza „...władzę sprawowaną przez dowódcę nad częścią działań podległych mu struktur lub tych struktur, które zwykle nie znajdują się pod jego dowództwem, obejmującą odpowiedzialność za wydawanie rozkazów lub dyrektyw”.

Natomiast w regulaminie NATO, posługującym się ujednoliconą terminologią oraz niejednokrotnie odwołującym się do wspomnianego powyżej słownika, dowodzenie to: „...proces, w ramach którego dowódca zmusza podwładnych do działania zgodnie ze swoją wolą i zamiarami. Obejmuje on władzę i odpowiedzialność za użycie podległych mu sił i środków do wykonania zadania”. Podobnie w wymienionym wydawnictwie zdefiniowano kontrolę (*control*), którą uważa się za „proces, w którym dowódca, wspomagany przez swój sztab, organizuje, kieruje i koordynuje działania podległych mu sił poprzez użycie standardowych procedur działania i wszelkich dostępnych środków przekazywania informacji”.

Z kolei w amerykańskim regulaminie „FM 101-5 Organizacja i praca sztabów” dowodzenie (*command*) postrzegane jest jednoznacznie jako „...władza, którą dowódca sprawuje nad swymi podwładnymi z racji posiadanego stopnia lub zajmowanego stanowiska. Obejmuje ono prawo do i odpowiedzialność za skuteczne użycie dostępnych środków oraz za planowanie, organizowanie, kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie sił wojskowych w celu wykonania postawionego zadania”. Dopiero połączenie dowodzenia i kontroli (*command and control*) uważane jest za „proces, poprzez który działania militarne są kierowane, koordynowane i kontrolowane”³³.

³¹ A. Aponowicz, *Dowodzenie*, wyd., MON, Warszawa 1961, s. 72.

³² J. Michniak, *Dowodzenie w teorii i praktyce wojsk*, wyd., AON, Warszawa 2003, s. 1.

³³ FM 101-5 *Staff Organization and Operations*, Department of the Army, Washington 1984, s. 1-1.

Rozdzielenie dowodzenia na „władzę” i „proces” dostrzegalne jest także w angielskim dokumencie „ADP-2 Dowodzenie”, w którym stwierdza się, że „... dowodzenie (*command*) jest władzą sprawowaną przez dowódcę w celu kierowania, koordynowania i kontrolowania działań sił wojskowych, zaś „kontrola (*control*) to proces, poprzez który dowódca, wspomagany przez swój sztab, organizuje, kieruje i koordynuje działania podległych mu sił, opierając się na wspólnej doktrynie i używając standardowych procedur oraz wykorzystując środki łączności i systemy informacyjne”³⁴.

Najnowszą próbą uporządkowania sposobu rozumienia tych zasadniczych pojęć jest „AJP-01(A) Doktryna sojuszniczych operacji połączonych”, której zapisy i ustalenia obowiązują wszystkie państwa NATO. Podkreśla się tam, że pojęcia „*command*” i „*control*” są ściśle ze sobą powiązane, używane zwykle razem, ale nie należy ich traktować jako synonimów. Dowodzenie (*command*) to „...proces, poprzez który dowódca oddziałuje swą wolą i intencjami na podwładnych w celu podjęcia określonego działania. Obejmuje on władzę i odpowiedzialność za użycie sił w celu wykonania zadania”. Kontrola (*control*) jest zaś „...procesem, w ramach którego dowódca, wspomagany przez swój sztab, organizuje, kieruje i koordynuje działania podległych mu wojsk”³⁵.

W Leksykon obronności. Polska i Europa dowodzenie postrzegane jest jako: „... proces poprzez który dowódca, w ramach posiadanej władzy, podejmuje decyzje ze szczególnym rygiorem wykonalności, mające doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu przy wykorzystaniu posiadanych sił i środków”³⁶.

Z powyższego wynika jednoznacznie, że dowodzenie postrzegane jest w dwóch zasadniczych płaszczyznach:

- jako władza (*authority*), tzn. prawa do wydawania rozkazów, ale też ponoszenia za nie pełnej odpowiedzialności, przy czym władza ta może być, w zależności od sytuacji, zróżnicowana,
- jako proces (*process*) sprawowania dowodzenia, w którym dowódca wspomagany przez swój sztab realizuje czynności związane z planowaniem, organizacją, kierowaniem i koordynacją działań podległych sobie sił.

4. Teoria walki zbrojnej w ujęciu prakseologicznym

Identyfikowanie pojęcia walki jako: skupione w czasie i przestrzeni starcie dwóch przeciwstawnych stron w skali taktycznej³⁷ zmierza z jednej strony do uwzględnienia w tej kategorii taksonomicznej dwóch a obecnie nawet więcej podmiotów, z drugiej zaś wyraźnie wskazuje na pozostawanie tych podmiotów w pewnej wzajemnej korelacji. Walka łączy i integruje w działaniu co najmniej dwa podmioty chociaż są to działania przeciwbieżne. S. Koziej podkreśla że walka

³⁴ ADP-2 Command, HQDT, 1994, s. 1-2, 1-3.

³⁵ AJP-01(B) Allied Joint Operations Doctrine, MAS, Brussels 2000, s. 4-1.

³⁶ Leksykon obronności red. nauk. J. Wołęjszo, M. Huzarski, wyd. Bellona Warszawa 2014, s. 46.

³⁷ Leksykon wiedzy wojskowej, wyd., MON, Warszawa 1979.

to: „...bezpośrednie starcie zgrupowań wojsk, wzajemne destrukcyjne oddziaływanie za pomocą posiadanych środków rażenia, to przede wszystkim fizyczne niszczenie i psychologiczne obezwładnianie przeciwnika, jako przeszkody na drodze do celu”³⁸.

Obydwa pojęcia tj. ujęcie systemowe i walka nie należą do tego samego zbioru semantycznego, gdyż termin system postrzega się strukturalnie i funkcjonalnie tylko w ujęciu jednej ze stron a walkę zbrojną identyfikujemy wielopodmiotowo i dwu lub wielostronnie. W rozumieniu walki zbrojnej mówi się o działaniach przeciwstawnych systemów a nie jednego nadrzędnego systemu (nadsystemu)³⁹.

Zgrywanie systemu działań jest pojęciem nierozzerwalnie związanym z działaniem zwłaszcza z działaniem podmiotów złożonych jako prakseologicznym ujęciu kwestii integracji, harmonizacji i sprawności.

Wielce przydatne do formułowania twierdzeń dla walki zbrojnej są dociekania prakseologiczne. Prakseologia zajmuje się badaniem warunków sprawności działań. Jednym z jej działów jest ogólna teoria walki (agonistyka), która rozpatruje wszelkie rodzaje walki i postrzega je jako pewnego rodzaju współdziałanie kooperację negatywną przynajmniej dwóch sprawców, z których każdy stara się osiągnąć cel niezgodny z celem drugiego, przy czym wie o działaniu przeciwnika i przeciwdziała mu. Walką w rozumieniu prakseologii jest zarówno gra w szachy, czy inne formy rywalizacji sportowej, jak też współzawodnictwo naukowe czy artystyczne oraz wszelkie formy sporów i dyskusji między podmiotami i zespołami (erystyka: sztuka prowadzenia sporów i przekonywania przeciwników), a także walka zbrojna. W ujęciu prakseologii walka to „splot działań różnych osób lub zespołów osób, kiedy cele działających są niezgodne i jedni drugim usiłują przeszkodzić w dążeniach. Każdy, jeśli walczy rozumnie, chce się znaleźć w pozycji dodatniej względem celu walki i zabiega o to w miarę sił, by przeciwnik znalazł się w pozycji jak najbardziej ujemnej”⁴⁰.

Zauważamy rzecz zmienną, walczy tylko człowiek, gdyż tylko człowiek zdolny jest określać cele walki i tylko człowiek może walczyć rozumnie. Istotą walki jest przeszkadzanie przeciwnikowi w osiągnięciu stawianych celów. Jest to relacja dwukierunkowa: podmiot A odpowiada podmiotowi przeciwstawnym działaniem np. na atak odpowiada obroną, na wycofanie się przeciwnika odpowiada pościgiem, na rażenie odpowiada rażeniem, a wszystko to czyni w miarę swoich możliwości. Pojmowanie walki przez prakseologię nie różni się w istocie rzeczy od rozumienia jej przez cybernetykę. W ujęciu cybernetyki walka to: „konfliktowe działanie przeciwstawnych stron (dwóch członów wojskowych) zmierzające

³⁸ S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, wyd., Bellona, Warszawa 1993, s. 16.

³⁹ T. Kotarbiński identyfikuje walkę poprzez „splot działań różnych osób lub zespołów, kiedy cele działających są niezgodne i jedni drugim usiłują przeszkodzić w dążeniach” lub „wszelkie działanie przynajmniej dwupodmiotowe (przy założeniu, że i zespół może być podmiotem), gdzie jeden przynajmniej z podmiotów przeszkadza drugiemu, podkreśla przy tym ciągle kooperację negatywną – walkę jako przeciwieństwo kooperacji pozytywnej – współdziałania, zob. *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy Ossolińskich, Warszawa 1973, s. 239.

⁴⁰ T. Kotarbiński, *Problematyka ogólnej teorii walki*, (w:) *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1968, s. 192.

do planowego wprowadzenia do układu przeciwnika aktywnych zakłóceń, aktualizujących jego model walki, do realizacji planowego celu własnego działania”⁴¹.

W tym ujęciu walki znacząca rola przypada aktywnym zakłóceniom, które powodują zmianę warunków jej prowadzenia. Walka jest tu rozumiana jako konflikt zespołowy (starcie dwóch przeciwstawnych stron) lub elementarny (pojedynek podmiotu A z podmiotem B).

Postrzeganie walki jako „splotu działań różnych osób lub zespołów osób” wskazuje, że jest ona pasmem czynów prostych i złożonych charakteryzujących się celowym zachowaniem podmiotów lub zespołów osób w określonym czasie, przestrzeni i otoczeniu społecznym. By dany zbiór czynów stał się czynem złożonym trzeba, zdaniem T. Kotarbińskiego, „aby między jego członami zachodził stosunek pozytywnej lub negatywnej kooperacji, a dwie czynności złączone są takim stosunkiem zawsze i tylko, jeżeli jedną z nich druga powoduje, umożliwia, albo gdy obie tak się mają względem jakiejś trzeciej”⁴².

W poszukiwaniu wyjaśnień tego faktu wielu autorów odwołuje się do podstawowych kanonów teorii sztuki wojennej. Wydaje się to oczywiste, gdyż postulat mistrzostwa w walce nakazuje wprost opierać się w na „najdojrzałszych przepisach sprawnego postępowania”. Zalecają one wprost: „(...)Chcesz osiągnąć cechę B w dowolnym tworzywie? Wykryj takie A, któremu by to B wedle jakiegoś przyrodzonego prawa towarzyszyło stale i odwracalnie, czyli w sposób, nadający się do ujęcia za pomocą zdania adekwatnego. Więc i na temat dzielnej walki, ważną jest rzeczą wiedzieć, co już z takim właśnie układem działań wiąże się swoiście, by uświadomić sobie stopień ogólności tych reguł (...)”⁴³. Co istotne, i na co zwraca uwagę T. Kotarbiński, to fakt, iż „pewne reguły powodzenia w walce nie są związane z walką jako taką, lecz czerpią swą zasadność z ogólnych cech dzielnego czynu jako takiego”⁴⁴.

Z pewnością w każdej refleksji o walce muszą pojawić się pytania o: przygotowanie i sprawność działania oraz o kierunek i sposób postępowania walczących zespołów (zalecany ze względu na pożądane lub niepożądane skutki). Walka zbrojna jest zdarzeniem celowym i podmiotowym. Ujmując problem syntetycznie, możemy powiedzieć, że nośnikiem walki jest człowiek, ponieważ tylko on może określić jej cele, zakres i sposób działania, zakres i sposób wykorzystania rozporządzalnych sił i środków oraz reguły jej prowadzenia. Ponadto, tylko człowiek jest w stanie zaplanować walkę, antycypować jej przebieg i występowanie zakłóceń oraz przewidywać jej skutki w otoczeniu mikro i makro. Walka zbrojna – co już powiedzieliśmy – jest również zjawiskiem społecznym, albowiem odpowiada na zapotrzebowanie społeczne i przebiega w rzeczywistości społecznej.

Możemy również powiedzieć, że strony w walce zbrojnej zmierzają do racjonalności. „Racjonalność, jak twierdzi T. Kotarbiński, pociąga za sobą rzeczowość, rzeczowość zaś – wobec pewnej sumy ważnych danych, obu przeciwnikom wiadomych – stwarza podstawy do przewidywania naszych rozumnych kroków. W podobnych

⁴¹ Z. Bobeck, O cybernetyce dowodzenia, Prace Zespołu Teorii Walki 1970, z. 3, s. 20.

⁴² T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1975, s. 67.

⁴³ T. Kotarbiński, Z zagadnień ogólnej..., dz. cyt., s. 12.

⁴⁴ Tamże, s. 13.

sytuacjach będą one wypadły zapewne w sposób podobny. Rzeczowość łączy się wszak z pewną prawidłowością, pewną systematycznością, pewnym automatyzmem(...)”⁴⁵. Powyższe stwierdzenie skłania do postawienia tezy, że strony walki są zobowiązane działać w zasięgu swoich możliwości i wpływać na tok zdarzeń, albowiem nie można *”pozwalać procesom od nas zależnym przebiegać nie wedle naszych zamierzeń”*⁴⁶. Muszą zatem pojawić się pytania dotyczące sposobu prowadzenia walki, a zatem muszą istnieć pewne zasady, dyrektywy, reguły, wskazówki pozwalające podjąć i rozwiązać problemy w *”takich zawężeniach działań (...), kiedy cele działających są niezgodne i jedni drugim usiłują przeszkodzić w dążeniach”*⁴⁷.

Strony walki, w swym dążeniu do zwycięstwa, *”(...) stawiają sobie cele, wiedzą to lub owo, liczą się z tym a tym w swych czynach”*⁴⁸. Odwołują się one ponadto do bazy teoretycznej (zasad sztuki wojennej), bazy technicznej (dyrektyw walki) i bazy instrumentalnej (obejmującej planowanie, organizowanie i działanie). Zasady są punktem wyjścia dla działań, albowiem od nich zaczyna się każde działanie. W ujęciu prakseologicznym, zasada to ogólnie przyjęte twierdzenie (na podstawie oczywistości, doświadczenia) podające, jak jest w rzeczywistości, które może stanowić punkt wyjścia dla jakiegoś działania albo zaleca wprost, co robić, a czego nie robić⁴⁹.

W teorii sztuki wojennej stosowano różne podejścia w formułowaniu jej zasad. Stanowią one (zasady) ogólne, naukowo uzasadnione twierdzenia dotyczące prowadzenia walki na wszystkich szczeblach dowodzenia. Z tej racji mają obiektywny, uniwersalny i dynamiczny charakter. K. von Clausewitz zauważa, iż *”Zasada – jest dla działania pewnym prawem (...). Jest ona tylko duchem i sensem prawa, aby tam, gdzie różnorodność świata rzeczywistego nie da się ująć w ostateczną formę prawną, zostawić naszemu sądowi więcej swobody w jej zastosowaniu”*⁵⁰.

Wydaje się to oczywiste, gdyż w walce *”(...) zwycięża ten, kto uniezależnia późniejszą realizację celu walki od dalszych działań przeciwnika przy zachowaniu zależności realizacji celu walki od dalszych działań własnych. (...) To uniezależnienie może działać w formach rozmaitych. Czasem przeciwnik zostaje zgładzony, czasem obezwładniony fizycznie lub psychicznie, kiedy indziej pozbawiony narzędzi, w innych wypadkach odcina mu się drogę dostępu do miejsc określonych, częstokroć po prostu zostaje udaremniona możliwość wykonania przezeń jakiejkolwiek czynności skutecznej wedle reguł danego rodzaju”*⁵¹. Trudno nie przyznać racji T. Kotarbińskiemu, gdy zwraca uwagę na fakt, że zwycięża ten, kto uniezależnia się od przeciwnika. Uniezależnia się od przeciwnika ta strona, która w walce zbrojnej będzie twórczo i kompleksowo odnosić się do zasad sztuki wojennej.

⁴⁵ Tamże, s. 53.

⁴⁶ T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1965, s. 146.

⁴⁷ T. Kotarbiński, Problematyka ogólnej teorii walki (autoryzowany wykład), Warszawa 1963, s. 1.

⁴⁸ T. Kotarbiński, Z zagadnień..., dz. cyt., s. 7.

⁴⁹ T. Pszczołowski, Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, Ossolineum 1978, s. 290.

⁵⁰ C. v. Clausewitz, O wojnie, Warszawa 1958, s. 117.

⁵¹ T. Kotarbiński, Problematyka..., dz. cyt., s. 3-4.

Wybór zasady, czy ich łączenie w walce zbrojnej jest kwestią subiektywną. Jednakże mówimy, że zasady sztuki wojennej obowiązują, a to z tej racji, iż zostały wyprowadzone z normy wyższej, tj. z praw walki zbrojnej. Warto też podkreślić, iż zasady sztuki wojennej „(...) nie dają się ująć w żadne instrukcje postępowania, ani przepisy regulaminu”⁵². Wydaje się to oczywiste, ponieważ są one kategorią ogólną. Z reguły przywoływane są w sytuacjach nietypowych, czyli takich, które nie mogą być przewyżnione za pomocą rutynowych, wielokrotnie sprawdzonych sposobów działania. Zasady stanowią materiał dla podejmowania twórczych decyzji w walce zbrojnej. Ten, kto stosuje ciągle ten sam układ działania lub naśladuje innych, skazany jest z góry na klęskę.

Walka zbrojna opiera się na zasadach sztuki wojennej i dyrektywach praktycznych, zaś wszystko inne to kwestia improwizacji. Rzecz jednak w tym, zauważa T. Kotarbiński, iż „(...) tajemnicą dobrej improwizacji jest dobre przygotowanie”⁵³ czyli osiągnięcie stanu kompetencji. Stan kompetencji wyraża się w postulatcie mistrzostwa. Postulat mistrzostwa nakazuje wprost: „*W okolicznościach A trzeba (lub dobrze jest, lub wystarczy) zrobić B, by spowodować C*”. W tej formule T. Kotarbiński wyróżnił trzy elementy (pojęcia): „*trzeba*”, „*dobrze jest*” i „*wystarczy*”.. Podaną formułę dyrektywy praktycznej T. Kotarbiński wyjaśnia następująco: „*Mówiąc „trzeba”, wskazujemy warunek w okolicznościach A niezbędny, czyli bez którego w tych okolicznościach nie może nastąpić C. Mówiąc „wystarczy” wskazujemy warunek w okolicznościach A wystarczający, czyli taki, że po jego dodaniu do tych okoliczności – C musi nastąpić. Mówiąc „dobrze jest”, wskazujemy działanie, którego dodanie do okoliczności A czyni zajście C prawdopodobniejszym, niżby to było bez tego działania*”⁵⁴. Między elementami formuły zachodzi empiryczna zależność, bowiem wykonanie działania B spowoduje osiągnięcie celu C. Załóżmy, że wykonanie działania B jest warunkiem koniecznym osiągnięcia celu C np. koniecznym warunkiem oddania celnego strzału jest zgranie muszki ze szczerbinką. Jeżeli nie spełnimy tego warunku to nie trafimy w cel. Warunkiem wystarczającym będzie sprawna broń i amunicja. Warunkiem sprzyjającym jest wyszkolenie strzelca i warunki otoczenia.

Z kolei J. Zieleniewski, dyrektywę praktyczną ujmując w następującej formule teoretycznej: „... Jeżeli w okolicznościach *O* podmiot działający *P* zachowa się w sposób *Z*, to spowoduje stan *S* rzeczy *R* pod względem *W*. Po jej przekształceniu otrzymamy następującą dyrektywę praktyczną: Jeżeli więc będąc *P* chcesz osiągnąć stan *A* rzeczy *R* pod względem *W*, w okolicznościach *O*, to zachowaj się w sposób *Z*”⁵⁵.

Dyrektywy praktyczne wskazują: co należy uczynić (nakazy i zalecenia), ale także czego robić nie należy (zakazy i przestrogi). Nakazy i zakazy praktyczne odnoszą się do warunków koniecznych lub dostatecznych, zaś zalecenia i prze-

⁵² T. Wasilewski, Pogląd na teorię sztuki wojennej, Londyn 1954, s., 18.

⁵³ T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1975, s. 172.

⁵⁴ Tamże, s. 435.

⁵⁵ J. Zieleniewski, System dyscyplin i metody nauk ergologicznych, Problemy Organizacji 1968, nr 10.

strogi – do warunków sprzyjających i prawdopodobnych zdarzeń zamierzonych jako cel, aby mogły być skuteczne. Dyrektywy praktyczne postrzegamy w kategoriach normy. Norma zawsze coś określa, na coś wskazuje, przed czymś przestrzega, coś zaleca lub zakazuje. Krótko mówiąc: norma określa jak należy działać w warunkach sytuacji zadaniowej, by osiągnąć stanowiony cel. Tak też, jak można sądzić, podchodzono do wyodrębniania zasad sztuki wojennej.

Dyrektywy praktyczne odnoszą się do: 1) doboru konkretnego działania prowadzącego do zamierzonego celu w określonych warunkach, 2) doboru warunków, 3) realizacji celu, 4) wyznaczania celu, 5) wykorzystania warunków, 6) wykorzystania działań. Zdaniem K. Piłejko dyrektywa praktyczna nakazuje, co i jak należy robić, aby sprawnie wykonać zadanie i dlatego musi: 1) odwoływać się do rzeczywistości, 2) brać pod uwagę zależności przyczynowe, 3) wskazywać na niezbędność przygotowania elementów działania: tworzywa, aparatury i wykonawców⁵⁶.

Dyrektywy walki nakazują stronom zachowywać się aktywnie, maksymalizować wysiłek, rozwijać inicjatywę, dążyć do poszerzenia granic swego działania, a wszystko po to, „*by nie pozwalać procesom od nas zależnym przebiegać nie wedle naszych zamierzeń*”⁵⁷. Stąd strony walki są zobowiązane działać w zasięgu swoich możliwości i wpływać na zastany tok zdarzeń. Uznanie dyrektyw za drogowskazy działania, może budzić wątpliwości. Wątpliwości pojawiają się u L. Wittgensteina, który pyta się wprost, czy drogowskaz nie pozostawia żadnych wątpliwości co do drogi, jaką mam obrać? Czy wskazuje, w jakim kierunku powinienem pójść minąwszy go: czy wzdłuż szosy, czy polną drogą, czy może na przełaj? Gdzie jest napisane, w jakim sensie mam według niego postępować, czy w kierunku jego ramienia, czy (np.) w przeciwnym?⁵⁸ Drogowskaz – jako wyraz reguły – normalnie jest znakiem wyrażającym ostrzeżenie, zakaz, nakaz, ograniczenie lub informację. Nie ulega wątpliwości co „normalnie” wskazuje drogowskaz. Ale ów zwrot „normalnie” zakłada opanowanie praktyki posługiwania się drogowskazem. Jednak dla kogoś, kto widzi drogowskaz, otwartych jest wiele możliwości interpretacji i postępowań, nawet takich, które w ogóle nie mają nic wspólnego ze wskazywaniem drogi⁵⁹.

5. Zakończenie

Celowe tworzenie przez człowieka jakiegokolwiek zorganizowanego układu jest zawsze działaniem zorganizowanym (całością organizacyjną). Do podstawowych cech ludzkiego działania można zaliczyć:

- posiadanie celu, na którego osiągnięcie wyróżniona całość działania jest świadomie skierowana;

⁵⁶ K. Piłejko, *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976, s. 186.

⁵⁷ T. Kotarbiński, *Traktat ...*, dz. cyt., s. 146.

⁵⁸ L. Wittgenstein, *Dociekania filozoficzne* (przeł. B. Wolniewicz), Warszawa 1972, §. 85.

⁵⁹ P. Winch, *Etyka a działanie*, Warszawa 1990, s. 20.

- wyodrębnienie wyróżnionej całości w stosunku do innych całości działań;
- złożoność wyróżnionej całości z części, które ją tworzą;
- powiązanie części w jedną wyróżnioną całość działania.

Aby działanie było sprawne i skuteczne należy zachować pewien kanon postulatów prakseologicznych:

- stworzenie dyrektywy praktycznej,
- preparacje działań - przygotowanie i zaplanowanie działania,
- racjonalizacja działań - zapewnia wzrost efektywności działania,
- realizacja i kontrola - praktyczna część działania stosowana wraz z oceną osiągnięcia wyznaczonych zamierzeń,
- błąd praktyczny - znajdowanie i eliminowanie rozwiązań i środków sprzecznych z założonym celem ⁶⁰.

Organizując działania zbrojne w ujęciu prakseologicznym należy przestrzegać szereg **dyrektyw walki**, zwanych często „mistrzowskimi chwytami”. Zostały one zawarte w następujących tezach:

- dla powodzenia w walce nie jest zawsze koniecznym wyrządzać przeciwnikowi jakiegokolwiek przykrość oprócz przykrości nieudanych zamierzeń;
- dbać o gładki przebieg i racjonalną kolejność działań oraz odstępować od utartych schematów;
- maksymalnie wyzyskiwać czas, przestrzeń, energię i informację;
- dbać o większą swobodę ruchów własnych sił i aparatury od tej, którą posiada przeciwnik oraz krępować jego siły i aparaturę;
- wyzbywać się pewnych własnych zasobów, jeśli ich uciążliwość w danej sytuacji góruje nad pożytkiem, oraz zużytkować aparaturę przeciwnika lub jego samego wprost w walce przeciw niemu właśnie, i na swoją korzyść;
- rozpraszać (odosabniać) siły strony przeciwnej i od współdziałania usuwać tak, by uzyskać w każdej z rozpraw cząstkowych przewagę sił w rozstrzygającym miejscu i czasie; przy równych warunkach rozpoczynać od likwidacji najsilniejszego przeciwnika;
- koncentrować, zarówno siły składowe walczącego zespołu, jak wreszcie czynny składający się na całość;
- zespalać w całość czyn wielopodmiotowy, koordynować i dbać o spójność sił własnych oraz ich wzajemne informowanie;
- wymierzać ciosy w punkt całości wyższego rzędu, wyjątkowo uzależniający walczące całości, czyli w człony kierownicze;
- osłaniać z osobliwą pieczołowitością części wyjątkowo uzależniające bronionego obiektu;
- stwarzać fakty dokonane (antytypować);
- odkładać rozstrzygnięcia (kunktatować);
- zagrozić przeciwnikowi (potencjalizować);
- rozstrzygać problemy za pomocą taktyki tzw. języczka uwagi;

⁶⁰T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, wyd., Wiedza Powszechna, Warszawa 1974, P. Cabała, *Wprowadzenie do prakseologii - Przegląd zasad skutecznego działania*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2007

- zwiększać procent przewagi drogą skrępowań równoważnych;
- zdobywać wiedzę o stronie przeciwnej, wprowadzać ją w błąd i nieoczekiwanie się zachowywać⁶¹.

Te, dość przekonujące, twierdzenia odnoszone do każdej walki, nie tylko zbrojnej.

Zaakcentowane niedostatki, z pewnością wynikają też i z faktu, że poszukiwanie wspólnych obszarów zarządzania i dowodzenia w prakseologii jest jeszcze nauką zbyt młodą. Jak trafnie ujął to Piotr Płoszajski, *jest jeszcze na etapie empiryczno-zbierackim w przeciwieństwie do etapu teoretyczno-wyjaśniającego, gdy nauki o zarządzaniu będą już bardziej rozwinięte, dysponując ugruntowanymi teoriami*⁶². Szukając przyczyn tych niedostatków, zgodzić się też trzeba z Łukaszem Sułkowskim⁶³, który między innymi stwierdza, że *te są również ulokowane w społeczności naukowców specjalizujących się zarządzaniem. Wskazuje, iż nie ma w tym środowisku nawet konsensusu, co do kluczowych definicji i brakuje jednolitego zestawu pojęć podstawowych. Oprócz tego wskazuje jeszcze na bardzo istotny problem związany z brakiem sposobu definiowania pojęć podstawowych.*

Powyższe i wcześniej akcentowane niedostatki, a także stan rzeczy wynikający ze współczesnych uwarunkowań, wyłaniają przed prakseologią w tym szczególnie zarządzaniem i dowodzeniem w organizacjach zhierarchizowanych przegromną przestrzeń do naukowej penetracji i utylitarnego porządkowania.

Bibliografia:

1. ADP-2 Command, HQDT, 1994.
2. AJP-01(B) Allied Joint Operations Doctrine, MAS, Brussels 2000.
3. Aponowicz A., *Dowodzenie*, wyd., MON, Warszawa 1961.
4. Cabała P., *Wprowadzenie do prakseologii - Przegląd zasad skutecznego działania*, wyd. AE w Krakowie, Kraków 2007
5. Dunaj B. (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, wyd. Wilga, Warszawa 2005
6. FM 101-5 *Staff Organization and Operations*, Department of the Army, Washington 1984.
7. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. PWN, Warszawa 1996
8. Habr J., Vepek J., *Systemowa analiza i synteza*, wyd. PWE Warszawa 1976.
9. Jajuga T. i K., Wrzosek K. i S., *Elementy teorii systemów i analizy systemowej*, wyd. AE Wrocław, 1993.
10. Kotarbiński T., *Abecadło praktyczności*, wyd., *Wiedza Powszechna*, Warszawa 1974,
11. Kotarbiński T., *Problematyka ogólnej teorii walki*, (w:) *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1968.
12. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, wyd., Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Warszawa 1973

⁶¹ T. Kotarbiński, *Z zagadnień...*, dz. cyt., s. 18-54.

⁶² P. Płoszajski, *Między refleksją i działaniem. Dylematy praktycznej teorii zarządzania*, wyd., Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1985, s. 33.

⁶³ Ł. Sułkowski, *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, wyd., PWE, Warszawa 2005, s. 51-56.

13. Kotarbiński T., *Z zagadnień ogólnej teorii walki*, Warszawa 1938.
14. Koziej S., *Teoria sztuki wojennej*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1993.
15. Kuleszyński L., *Dowodzenie wojskami a cybernetyka*, Warszawa 1967.
16. Kurnal J., *Zarys teorii organizacji u zarządzania*, wyd., PWE, Warszawa 1970.
17. Leksykon obronności red. nauk. J. Wołęjszo, M. Huzarski, wyd. Bellona Warszawa 2014.
18. Leksykon wiedzy wojskowej, MON Warszawa 1979.
19. *Leksykon wiedzy wojskowej*, red. M. Laprus, MON, Warszawa 1979.
20. Michniak J., *Dowodzenie w teorii i praktyce wojsk*, wyd., AON, Warszawa 2003.
21. Mróz W., *Zarys kierowania i organizacji pracy dowódczej i sztabowej*, Sztab Generalny WP, Warszawa 1978.
22. Organizacja dowodzenia jednostkami operacyjnymi wojsk lądowych, cz. 1. Podstawowe pojęcia, zadania i struktury organizacyjne dowództw jednostek operacyjnych wojsk lądowych. (oprac. zbior.), Warszawa 1998.
23. *Organizacja i zarządzanie*, pr. zbior. pod red. A. Stabryły i J. Trzcienieckiego, Warszawa, PWN 1986
24. *Organizacja i zarządzanie*, red. nauk. A. Stabryła, J. Trzcieniecki, PWN, Warszawa 1986.
25. Penc J., *Zarządzanie dla przyszłości*, wyd., Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1998
26. Piłajko K., *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976
27. Płoszajski P., *Miedzy refleksją i działaniem. Dylematy praktycznej teorii zarządzania*, wyd., Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1985.
28. Pszczołowski T., *Zasady sprawnego działania*, wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1982.
29. Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, Ossolineum 1978.
30. Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978.
31. *Regulamin działań wojsk lądowych*, wyd., Dowództwo Wojsk Lądowych, Warszawa 1999.
32. *Regulamin pracy organów dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP*, Sztab Generalny WP, Warszawa 1996.
33. Ścibiorek Z., *Analiza możliwości wykorzystania ogólnej teorii kierowania podczas podejmowania decyzji do działań bojowych*, wyd. AON Warszawa 1999.
34. Shrode W.A., Voich D., *Organization and Management: Basic Systems Concepts*, Irwin, Homewood, Illinois 1974.
35. Sienkiewicz P., *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, wyd., Bellona, Warszawa 1994.
36. *Słownik języka polskiego*, tom III, Warszawa 1981.
37. *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980.
38. Stabryła A., *Analiza systemowa procesu zarządzania*, Wrocław, Ossolineum 1984
39. Stanton W.J., Etzel M.J., Walker B.J., *Fundamentals of Marketing*, McGraw-Hill, New York 1994.
40. Stoner J. A. F., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1999.
41. Sułkowski Ł., *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, wyd., PWE, Warszawa 2005.
42. *System dowodzenia*, red., J. Wołęjszo, wyd. AON Warszawa 2012.

43. Teoria walki zbrojnej a sztuka wojenna, red. nauk. B. Szulc, wyd. AON Warszawa 2002.
44. Wasilewski T., *Pogląd na teorię sztuki wojennej*, Londyn 1954.
45. Winch P., *Etyka a działanie*, Warszawa 1990.
46. Wittgenstein L., *Dociekania filozoficzne* (przeł. B. Wolniewicz), Warszawa 1972.
47. Zawisłak A., *Pułapy i pułapki zarządzania*, wyd. PWE Warszawa, 1985.
48. Zgrywanie systemu walki, red. nauk W. Kieżun, J. Wołęjszo, J. Kręcikij, wyd. AON Warszawa 2006.
49. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, wyd. PWN, Warszawa 1981
50. Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, wyd. PWN, Warszawa 1965
51. Zieleniewski J., *System dyscyplin i metody nauk ergologicznych*, Problemy Organizacji 1968, nr 10.

MGR ANETA SZCZEPANOWSKA
WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
anett,pwsz@wp.pl

BENCHMARKING, SIX SIGMA I LEAN MANAGEMENT JAKO WSPÓŁCZESNE JAKOŚCIOWE METODY ZARZĄDZANIA PRZEDSIĘBIORSTWEM

STRESZCZENIE

Artykuł opisuje współczesne koncepcje zarządzania przedsiębiorstwem, które każde przedsiębiorstwo może wykorzystać w celu poprawy swojej jakości oraz jakości swoich procesów, produktów i kontaktów z otoczeniem wewnętrznym jak i zewnętrznym. W pierwszej części artykułu autorka opisuje metodę benchmarkingu, która z założenia opiera się na porównaniu cech przedsiębiorstwa z cechami konkurencji. Metoda ta stanowi poszukiwanie wzorcowych sposobów postępowania poprzez uczenie się od innych i wykorzystywanie ich doświadczenia. Do współczesnych koncepcji zarządzania przedsiębiorstwem zorientowanych na jakość zalicza się także koncepcję Six Sigma. Z analizy tej koncepcji wynika nowa formuła i nieco inne postrzeganie jakości rozumianej obecnie jako „prawo do wartości” dla klienta i dostawcy w każdym aspekcie wymiany gospodarczej. Koncepcja Six Sigma umożliwia rozwiązywanie problemów w obszarze kosztów jakości. Opisując tę metodę autorka wskazuje na istotny podział kosztów jakości i wskazuje na ich klasyfikację. Lean Management stanowi kolejny przykład współczesnych koncepcji zarządzania, która odnosi się do jakości. Lean Management stanowi wyszczuplone (odchudzone) zarządzanie i z założenia oznacza redukcję wykorzystywanych zasobów celem poprawy efektywności oraz jakości produktu finalnego.

SUMMARY

The article describes the contemporary conceptions of company management. Each of them can be applied and used to improve the quality of company's processes, products and relationships with internal and external environment. The first part of the article contains description of benchmarking method which is based on comparison with main characteristics of competition. It is searching of standard way of company market behavior by using the knowledge of competition and its experience. Six Sigma method is the second, well-known conception focused on the quality. This method is the new formula and quite different perception for quality meant at present as a right to value and

quality for customers, suppliers in any aspect of economic exchange. Six Sigma conception allows to solve the problems in terms of costs of quality. Describing this method the author indicates the very important allocation of costs and their classification. Lean Management exemplifies the next conception of modern management which refers to the quality. Lean Management is meant as a method of resources reduction and it is intended to company effectiveness' and final product's improvement.

1. Wstęp

Zmiany jakie na przełomie XX i XXI wieku obserwujemy w światowej gospodarce zostały spowodowane rozwojem procesów globalizacji i informatyzacji. Wpływa to nieuchronnie na sytuację przedsiębiorstw, które stopniowo zmieniają orientację swoich działań w kierunku zaspokojenia potrzeb klientów oraz racjonalizacji kosztów działalności. Dodatkowym utrudnieniem funkcjonowania przedsiębiorstw jest zaostrzająca się konkurencja cenowa oraz nadprodukcja dóbr.

Przedsiębiorstwa współcześnie poszukują nowatorskich rozwiązań i metod zapewniających rozwój i przetrwanie w zdynamizowanym otoczeniu. Jednak różnorodność nowoczesnych metod zarządzania, gwałtowna globalizacja gospodarki czy dynamiczny rozwój obszarów techniki i technologii informacyjnej sprawiają, że kadra zarządzająca współczesnym przedsiębiorstwem musi być zorientowana rynkowo na tyle, by prawidłowo definiować cele przedsiębiorstwa w kontekście potrzeb rynku a przede wszystkim klienta. Gwarancją sukcesu firm jest zdobycie nowych oraz utrzymanie dobrych reakcji z dotychczasowymi klientami. Jest to możliwe dzięki wypracowanym metodom zarządzania, które nastawione są na poprawę jakości zapewniając ją zarówno w wymiarze wewnętrznym jak i zewnętrznym. Decyzja i wybór właściwych uwarunkowana jest m.in. zdolnościami kadry menedżerskiej do przewidywania następstw i skutków zastosowania wybranych rozwiązań.

Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia nowoczesnych koncepcji zarządzania, które przy wykorzystaniu dotychczasowego dorobku naukowego, na podstawie przeprowadzonych badań; korzystając z bogatych doświadczeń przedsiębiorstw; można stosunkowo łatwo wprowadzić do praktyki zarządzania w każdej organizacji bez względu na jej wielkość, formę, sektor, branżę oraz na tyle, aby poprawić własną zyskowność, jakość oferty i relacje w wymiarze wewnętrznym jak i zewnętrznym. Autorka przedstawiła trzy wybrane metody (koncepcje), które różnią się w charakterze ale posiadają swój uniwersalny charakter.

2. Benchmarking

Benchmarking jest jedną ze współczesnych metod zarządzania, które pozwalają przedsiębiorstwu na odniesienie swojej działalności i porównania jej wprost z konkurencją. Jest wiele definicji opisujących tę metodę. Wiele z nich określa ją jako:

- uczenie się od najlepszych przez porównywanie się z najlepszymi;
- poszukiwanie najefektywniejszych metod dla danej działalności, pozwalających osiągnąć przewagę konkurencyjną;

- porównywanie procesów, produktów i usług z ich odpowiednikami u najlepszych konkurentów;
- poszukiwanie wzorcowych sposobów postępowania przez uczenie się od innych i wykorzystywanie ich doświadczenia;
- ciągłą ocenę produktów, usług i metod danego przedsiębiorstwa w świetle osiągnięć konkurentów lub liderów w danej branży

Obszarami zainteresowania benchmarkingu są nie tylko cele przedsiębiorstwa czy jego struktura; ale także główne procesy, aktywności, miejsca pracy, komponenty czy też same produkty.¹

W zależności od zorientowania wyróżnia się trzy rodzaje benchmarkingu:

1. wewnętrzny,
2. konkurencyjny,
3. funkcjonalny.

Benchmarking wewnętrzny odnosi się do wnętrza przedsiębiorstwa. Analiza wszystkich branych pod uwagę parametrów benchmarkingu wewnętrznego dokonywana jest w obrębie przedsiębiorstwa. Przyjęcie takiej odmiany benchmarkingu jako wzorca kształtowania rozwoju przedsiębiorstwa łączy w sobie wiele zalet m.in. względnie łatwego dostępu do informacji, którą można stosunkowo łatwo pozyskać oraz szybko przetworzyć. Ponadto analiza i porównanie potencjału wnętrza przedsiębiorstwa przynosi pozytywne wyniki w różnych przedsiębiorstwach bez względu na jego wielkość, strukturę, status formalno-prawny, branżę itp. Koncentracja na potencjale wewnętrznym zawęża pole widzenia; pozbawia przedsiębiorstwo możliwości realnej wnikliwej oceny przy uwzględnieniu zewnętrznych uwarunkowań. Do słabych aspektów przy wykorzystaniu tej metody zalicza się również pojawiające się w przedsiębiorstwie uprzedzenia, które często wynikają ze zróżnicowania ocen poszczególnych parametrów benchmarkingu wewnętrznego.

Benchmarking konkurencyjny oznacza określenia swojej pozycji wśród konkurencji poprzez możliwości pozyskania istotnych informacji na ich temat oraz porównywalność produktów lub/i procesów. Pozytywnym aspektem do wykorzystania tej metody jest tutaj względnie wysoka akceptacja ze strony załogi przedsiębiorstwa. Jednak podstawowym problemem są trudności w pozyskiwaniu danych na temat funkcjonowania przedsiębiorstw konkurencyjnych, ponieważ tylko szczegółowa opisująca je informacja może zagwarantować prawidłowość wykorzystania tej metody. Metoda benchmarkingu konkurencyjnego odnosi się do przedsiębiorstw stanowiących daną branżę. Zatem podpatrywanie konkurencji stwarza również ryzyko kopiowania i powielania wąskich praktyk branżowych.

Benchmarking funkcjonalny uwzględnia firmy spoza danej branży i w tym znaczeniu pojmuje się go za bardziej rozwinięty od konkurencyjnego. Jeżeli następuje rozszerzenie pola widzenia dodatkowo o inne przedsiębiorstwa nie tylko tworzące daną branżę; zapewniona zostaje względnie wysoka możliwość znalezienia innowacyjnych rozwiązań w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem.

¹ K. Zimniewicz „*Współczesne koncepcje i metody zarządzania*”, PWE Warszawa 2009, s. 12.

Przedsiębiorstwo wzbogaca swoją wiedzę definiując możliwości aplikacji na swój grunt nowatorskich rozwiązań spoza branży. Wdrożenie takiej metody wyzwała większą aktywność wśród członków załogi przedsiębiorstwa i zwiększa jej udział w poszukiwaniu nowych idei (pomysłów). Wadą jest stosunkowo trudne jej wdrożenie oraz problemy związane z porównywalnością danych i czasochłonnością takiej analizy.

Proces porównywania się z najlepszymi konkurentami składa się z kilku etapów. Z reguły rozpoczyna go wyznaczenie obiektu benchmarkingu. Na tym etapie koncentruje się uwagę na wyznaczeniu przedmiotu analizy, określeniu czynników sukcesu i barier rozwoju firmy. Przedmiotem analizy może być zarówno całe przedsiębiorstwo jak i miejsca, stanowiska pracy czy też struktura organizacyjna. Dobrą praktyką procesu benchmarkingu jest koncentracja na podstawowych procesach lub produktach firmy. Kolejną fazę pierwszego etapu stanowi charakterystyka tych czynników, które przyczynią się do wzrostu efektywności reformowanych procesów, a w rezultacie do większego zadowolenia klienta. Czynniki sukcesu powinny zostać wyodrębnione i stanowić przedmiot samodzielnej analizy. Na tym etapie istnieje konieczność powołania zespołu badawczego. Zespół badawczy tworzą ludzie z odpowiednią wiedzą – stosowną do przedmiotu analizy; o odpowiednim autorytecie oraz zaangażowani w proces benchmarkingu na tyle, żeby przeprowadzić potrzebne zmiany. Drugim etapem procesu jest analiza wewnętrzna. W trakcie jej przeprowadza się szczegółową charakterystykę obiektu benchmarkingu. Jest to konieczne, ponieważ szczegółowy opis obiektu benchmarkingu zapewnia materiał do formułowania wniosków o modyfikacji lub optymalizacji przedmiotu badania. Ponadto stanowi istotne ułatwienie związane z poszukiwaniem odpowiedniego partnera i formułowaniem listy pytań o status, wewnętrzną organizację; odnoszących się do całego obiektu lub do jego części. Istotnym etapem procesu benchmarkingu stanowi poszukiwanie i wybór partnera benchmarkingu. Partner benchmarkingu z założenia powinien być wzorcem, punktem odniesienia dla przedsiębiorstwa w rozpoznaniu różnic występujących między praktyką innych firm a własną. Przy okazji wyboru odpowiedniego partnera następuje udzielenie odpowiedzi na pytania, które pojawiły się w poprzednim etapie. Następnie należy potencjalnego partnera benchmarkingu poddać analizie. Wykorzystuje się wiele metod jego rozpoznania. Cennym sposobem służącym temu rozpoznaniu jest kontakt bezpośredni. Ale praktyka zarządzania wskazuje również na takie możliwe do zrealizowania metody podtrzymania kontaktu jak: wywiady, kwestionariusze, okresowe spotkania współpracowników, konferencje z samym partnerem czy z udziałem przedstawicieli innych firm. Ocena wyników stanowi przedostatni etap procesu benchmarkingu. W ramach tego etapu dokonuje się oceny pozyskanych informacji. Ocena taka może być jedynie uznana za prawidłową wówczas, gdy spełnia kryteria wiarygodności i porównywalności. Chodzi o to, by określone informacje przystawały do cech opisujących konkretną firmę, strukturę, proces itd. Ma to związek z określeniem warunków, jakie powinien spełnić partner, aby osiągnąć takie właśnie wyniki. Jeżeli przedsiębiorstwo dysponuje wzorcem, odpowiednimi informacjami oraz opisanymi warunkami, które umożliwiły partnerowi odniesienie sukcesu; następuje ostatni etap benchmarkingu tj. wprowadzanie zmian

i doskonalenia. Punktem wyjścia w trakcie wprowadzania zmian i doskonalenia jest dostrzeżenie i zrozumienie odchyłeń występujących między procesami przebiegającymi w firmie partnera i w przedsiębiorstwie wprowadzającym usprawnienia. Dzięki temu można sformułować założenia i warunki, które powinny być spełnione, aby proces przebiegał tak jak u partnera. Istnieje jednak ryzyko niedopasowania tych założeń i warunków do mentalności pracowników konkretnego przedsiębiorstwa. Ostatnim etapem jest wyznaczenie osób odpowiedzialnych m.in. za opracowanie projektu zmian, przygotowanie harmonogramu wprowadzenia projektu w życie, przedstawienie listy środków niezbędnych do realizacji usprawnienia i metod motywacji pracowników.²

Metoda benchmarkingu nie jest pozbawiona barier. Do naistotniejszych ograniczeń stosowania tej metody zalicza się m.in.:

- brak jednego idealnego rozwiązania (uznanie rozwiązania za idealne uzależnione jest tylko od przeświadczenia konkretnej firmy a sam benchmarking nie stanowi poszukiwania idealnego rozwiązania – raczej bardziej innowacyjnego);
- trudności związane ze znalezieniem dobrego partnera (brakuje idealnego wskaźnika wyboru najlepszego partnera i określenia najlepszego procesu; nie zawsze dostępne katalogi, opracowania, rankingi przedsiębiorstw stanowią obiektywne, słuszne oceny przyczyniające się do wyboru najlepszych rozwiązań; poszukiwanie dobrego partnera benchmarkingu odbywa się często po omacku a niepewność jego wyboru skutkuje tym, że przedsiębiorstwo skupia uwagę nie na tym obiekcie na którym powinno);
- ograniczenia związane z pozyskiwaniem informacji – szczególnie tych, które odnoszą się do tzw. „wrażliwych” dziedzin jak: postęp, rozwój, koszty i ceny (wskazać również należy na możliwość wyboru przez przedsiębiorstwo niewłaściwego bo niekonieczne przydatnego źródła informacji, z którego w ramach benchmarkingu może korzystać przedsiębiorstwo. Najkorzystniejszym a zarazem najbardziej wiarygodnym źródłem informacji może być kontakt z partnerami benchmarkingu, przy czym i tutaj występuje podstawowy problem: dobrowolności przekazywania przez partnera na rzecz przedsiębiorstwa wybranych informacji oraz wymiar etyczny pozyskiwania i korzystania z informacji);
- porównania między przedsiębiorstwami dokonywane są za pomocą parametrów, które określają jedynie w ograniczonym stopniu wybranego partnera bez wskazywania różnic występujących między własną działalnością a działalnością partnera benchmarkingu oraz bez możliwości wskazania przyczyn i skutków oddziaływania różnych czynników na firmę (wykorzystywane do oceny partnera parametry uniemożliwiają pełne zrozumienie procesów zachodzących w jego firmie czy jego pozycji na rynku);
- drobne zmiany mogą wywołać duży skok ilościowy, który zwiększy koszty, zaangażuje wiele środków i mocy produkcyjnych bez gwarancji, że osiągnie się sukces.

² K. Zimniewicz, „*Współczesne...*”, dz. cyt., s. 14-19.

Pomimo występowania takich barier benchmarking jako metoda sprawdza się w praktyce gospodarczej; pozwala bowiem na wzrost efektywności przedsiębiorstwa na poziomie operacyjnym. Należy jednak zaznaczyć, że raczej nie jest wskazane wykorzystywanie tej metody na poziomie strategicznym, ponieważ w ostateczności może przyczynić się do zniszczenia danej branży (mechanizm wiernego naśladownictwa liderów w zakresie produktów, cen, dystrybucji doprowadza do powstania tzw. efektu wyrównania nie tylko samej oferty marketingowej ale przede wszystkim w dłuższej perspektywie przyczynia się do spadku zysków). Trzeba jednak wskazać, że mimo tak poważnych obaw menedżerowie stosują go do podejmowania decyzji strategicznych.³

3. Six Sigma

Do współczesnych koncepcji zarządzania przedsiębiorstwem zorientowanych na jakość zalicza się koncepcję Six Sigma. Tradycyjna definicja jakości określa ją jako stan zgodności produktu/usługi z oczekiwaniami klienta. Tradycyjne pojmowanie jakości kojarzy ją jednoznacznie z cenami oraz kosztami produkcji wyrobu charakteryzującego się określoną jakością. A zatem w takim rozumieniu występuje zależność między kosztami a poziomem jakości: wyższa jakość to wyższe ceny i koszty. Takie ujęcie jakości nie pozostaje bez wpływu na sytuację materialną klientów oraz zyski przedsiębiorstw. Współczesne rozumienie i podejście do spraw jakości i kosztów wyznacza inny kierunek tych relacji: możliwość osiągnięcia wzrostu poziomu jakości przy jednoczesnym ograniczaniu kosztów. Oznacza to w skrócie, że jakość jest „za darmo” (ang. Quality is free). Metoda Six Sigma wpisuje się w ten nurt. Z analizy tej koncepcji wynika nowa formuła i nieco inne postrzeganie jakości rozumianej obecnie jako „prawo do wartości” dla klienta i dostawcy w każdym aspekcie wymiany gospodarczej. Prawo do otrzymania w ramach umowy kupna-sprzedaży wysokiej jakości produktów nie jest ani nie musi być warunkowane wysoką ceną tj. najwyższa jakość nie za najwyższą cenę ale i najwyższa ceną nie musi (a często w praktyce tak się zdarza) stanowić gwarancji możliwej do spełnienia najwyższej jakości. Producenci różnie ze sprzedaży takich produktów mają prawo do uzyskiwania możliwie wysokich zysków. Przy czym należy zaznaczyć, że wymiar i wysokość zysku uzależniona jest od czasu i z założenia powinna występować dodatnia relacja między upływem czasu a wysokością zysku. Przedsiębiorstwa często skupiają większą uwagę na krótkoterminowych, bieżących zyskach oczekując natychmiastowych efektów swoich starań. Tymczasem koncepcja Six Sigma zakłada, że konsumenci mogą spodziewać się produktów/usług o najwyższej jakości przy możliwie najniższej cenie. Producenci natomiast mogą oczekiwać stosunkowo wyższych zysków z takich produktów. Mikel Harry – twórca tej koncepcji określa ją jako *„proces gospodarczy umożliwiający radykalną poprawę wyników finansowych dzięki planowaniu i kontrolowaniu przebiegu pracy w sposób*

³ Tamże, s. 20-23.

który pozwala zminimalizować zużycie surowców i powstawanie odpadów, a jednocześnie prowadzi do większej satysfakcji klientów.⁴

W koncepcji Six Sigma istotnym staje się planowanie i kontrolowanie. Jest to wykonalne pod warunkiem wykorzystywania odpowiednich danych. Wprowadzenie regularnych pomiarów i zbieranie wyników jak również określenie parametrów, miejsca pomiarów i ich metodologii. Wybrana metodologia zapewnia coraz dokładniejsze przedstawienie stanu faktycznego, natomiast miejsca pomiarów to punkty newralgiczne dla jakości procesu i jego kosztów. Analiza jakości procesu w badanym punkcie możliwa jest tylko dzięki zebranych wynikom pomiarów. Na jej podstawie dokonuje się korekty procesu i jego poprawy. Cykl taki jest powtarzalny i tworzy jeden ciągły postęp. Nadmienić trzeba, że koncepcja ta zakłada dość wyraźną możliwość przewidywania wystąpienia wyrobu niezgodnego ze specyfikacją; koncentruje się raczej na działaniach prewencyjnych w ramach procesu, zapobiegających wszelkim odstępstwom aniżeli samą kontrolą wyrobu czy wykluczaniu produktów, posiadających wady. Six Sigma uznawana jest za kompleksowy system sterowania jakością, wpływający na sześć obszarów funkcjonowania przedsiębiorstwa:

- 1) doskonalenie procesów,
- 2) doskonalenie jakości produktów/usług,
- 3) relacje z inwestorami,
- 4) metodologię projektowania,
- 5) doskonalenie jakości w firmach dostawców,
- 6) szkolenia i rekrutacja.

Jednak w koncepcji Six Sigma jakość odnoszona jest do jednej, określonej cechy produktu a nie do jego całości. Cecha taka określana jest mianem „krytycznej dla jakości” (ang. Critical-to-quality characteristic – CTQ); powinna być wskazywana na podstawie realizowanych badań dotyczących preferencji konsumenta. Ogólnie Six Sigma wskazuje na cel, który wyrażony jest liczbowo jak i strategię jako drogę, którą należy podążać aby cel zrealizować. Za nowatorskie rozwiązanie przyjmuje się możliwość wykorzystania miernika poziomu jakości procesu, który pozwala na dokonywanie niemożliwych jak dotąd porównań między odrębnymi w charakterze przedsiębiorstwami biorąc pod uwagę różne ich obszary. Miernikiem takim jest DPMO (ang. Defect per Million Opportunities). DPMO określa liczbę błędów w stosunku do miliona możliwości jego popełnienia.⁵ Racjonalność wykorzystania tego wskaźnika polega na określeniu (w %) prawdopodobieństwa wytworzenia dobrych wyrobów albo procentowego określenia prawidłowo świadczonych usług (również w %).

Osiągnięcie poziomu Six Sigma uwarunkowane jest znajomością i zrozumieniem przyczyn zmienności procesów, przeprowadzenia analizy tych przyczyn i kosztów usterek: wewnętrznych jak i zewnętrznych; ale przede wszystkim zastosowaniem takich narzędzi, technik analitycznych, które zmniejszą prawdo-

⁴ M. Czerska, A. A. Szpitter (red. nauk.) *Koncepcje zarządzania*. Podręcznik akademicki, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 160.

⁵ Tamże, s. 161-162.

podobieństwo powstania błędu na wstępie, czyli w fazie projektowania procesu. Istotne są również same pomiary i dane, które wspierają implementację koncepcji Six Sigma. Menedżerowie chcący realizować tę koncepcję, powinni pamiętać o podstawowych jej założeniach m.in.:

- nie wiemy, czego nie wiemy,
- nie możemy poprawić czegoś, o czym nie wiemy,
- nie dowiemy się, póki nie zmierzymy,
- nie mierzymy tego, czego nie uznajemy za ważne,
- nie uznajemy za ważne tego, czego nie mierzymy.

Niestety istnieje powszechne przekonanie, że przyjmowanie takich założeń w praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw deformuje naturę kompleksowego zarządzania jakością (ang. Total Quality Management - TQM).⁶

Poziom jakości może być również wyznaczany poprzez wskaźnik kosztu złej jakości (ang. Cost-of-poor-quality- COPQ). Jeżeli na poziomie operacyjnym przyjmuje on wartości 2-3 %, wskazuje to na dobry poziom jakości produkcji. Tradycyjne koszty jakości obejmują:

1. wady wewnętrzne,
2. wady zewnętrzne,
3. ocenę jakości,
4. działania zapobiegawcze.

Pierwsza kategoria kosztów, ze względu na miejsce powstawania obejmuje: odpady, przeróbki, odpady i przeróbki dokonywane. Do kosztów zewnętrznych zalicza się: koszty ponoszone przez klienta, koszty obsługi gwarancyjnej, realizowanie reklamacji czy zwroty materiałów. Ocena jakości sprowadza się do jej kontroli, wykonywanych testów, audytu jakości ale również kosztów zakupu, utrzymania i konserwacji urządzeń pomiarowych. Działania zapobiegawcze to głównie planowanie jakości, planowanie procesu, sterowanie procesem jak również szkolenia. W tradycyjnym pomiarze kosztów jakości bardzo często się zdarza, że pomiar taki nie uwzględnia wszystkich kosztów złej jakości. Dla przykładu: pewna wada zostanie wykryta jeszcze zanim produkt zostanie ukończony, co powoduje jego cofnięcie i poprawienie ale tradycyjny system kosztów jakości niestety nie uwzględnia takich sytuacji. Inne nie uwzględniane koszty złej jakości to np. utrata lojalności klienta w wyniku świadczenia złej jakości; albo koszty alternatywne. Analizując tradycyjną teorię kosztów jakości należy zdawać sobie sprawę z występowania podstawowych problemów m.in.:

- Koszty nie rosną proporcjonalnie do poprawy poziomu jakości (przyswiera temu twierdzenie: „Zapobiegaj”, a nie „Wykryj błąd i napraw go”).
- Wiele istotnych pozycji kosztowych związanych z jakością nie jest wykrywanych przez podstawowe systemy księgowe (prawdopodobieństwo pominięcia tych kosztów przy ocenie poziomu jakości jest znaczne).
- Teoria kosztów jakości (w ujęciu tradycyjnym) nie bierze pod uwagę braku odpowiedniej wydajności w sferze projektowania, produkcji, księgowości i usług.

⁶ Tamże, s. 163-164.

Można zatem wyznaczyć również inny podział kosztów jakości:

1. Koszty, które są (lub mogą być) poddawane bieżącym pomiarom,
2. Koszty, które nie są poddawane bieżącym pomiarom (z różnych przyczyn).

Do pierwszej grupy zalicza się odpady, koszty gwarancyjne, koszty kontroli jakości, godziny nadliczbowe itp. Do kosztów drugiej grupy zalicza się m.in. wzrost kosztów utrzymania maszyn i urządzeń, zmniejszoną sprzedaż, niezadowolone klientów, przestój maszyn, technologię i produkt, zakłócenia występujące w procesie produkcyjnym, nieodpowiednia ilość materiałów, surowce niezdatne do produkcji itp.

Można zaproponować jeszcze inną klasyfikację kosztów. Taka dodatkowa typologia uwzględnia pomijane w tradycyjnym modelu pozycje kosztów. Stanowią je m.in.:

- Koszty wad wykrytych przez klienta (związane jest to z obsługą roszczeń gwarancyjnych i serwisem).
- Koszty wad ujawnionych w zakładzie produkcyjnym (tj. koszty robocizny, koszty materiałów odrzuconych i zużytych podczas koniecznych przeróbek. W tej pozycji wymienia się również koszty magazynowania dodatkowych zapasów, które powstały na skutek wydłużonego cyklu produkcyjnego).
- Koszty kontroli i oceny jakości (m.in. koszty materiałów niszczonych w trakcie testowania, koszty użytkowania urządzeń pomiarowych i robocizny, koszty zewnętrznych audytów jakości, kontroli jakości u dostawców i rozwiązywania ich problemów z jakością).
- Koszty związane z doskonaleniem jakości (głównie koszty zakupu i utrzymania urządzeń pomiarowych oraz koszty programów doskonalenia jakości).
- Koszty alternatywne produkowania więcej przy wykorzystaniu tych samych zasobów; oraz koszty związane z utratą lojalności klienta czy utraty renomy przedsiębiorstwa (ta kategoria kosztów jest trudna do policzenia).

Koncepcja Six Sigma stawia sobie za cel rozwiązanie większości problemów związanych z kosztami jakości – w tym próby ich oszacowania. Ogólnie przyjmuje się, że całkowity koszt jakości jest większy, niż mogłoby się wydawać, nawet bez uwzględnienia trudnych do ustalenia kosztów utraconych korzyści. Obliczone koszty stanowią w przybliżeniu około 80 % całkowitych kosztów jakości. A co z resztą 20 %? Koszt działań zapobiegawczych to niespełna 4 % kosztów jakości. W niektórych przedsiębiorstwach zapewnienia jakości produktu mogą oscylować wokół 40 % jego ceny rynkowej.

Przykłady badań jakości i kosztów wielu przedsiębiorstw wskazują jednoznacznie, że większość problemów z jakością i kosztami dotyczy fazy projektowania. Zaproponowanie lepszej jakościowo oferty na samym początku pozwoli w przyszłości osiągnąć niższe koszty produkcji. Propozycje na kreowanie lepszej jakości produktów/usług powinny wpływać ze strony klientów. Obszary przedsiębiorstwa odpowiedzialne za projektowanie i marketing powinny posia-

dać i wykorzystywać szczegółowe informacje na temat opinii klientów o produkcie. Poprawa jakości już na pierwszym etapie pozwala nie tylko ograniczać koszty, ale zarazem pozwala na zwiększanie oszczędności w zakresie działalności operacyjnej. Do kluczowych obszarów redukcji kosztów w ramach koncepcji projektowania zalicza się m.in:

- Podstawowe możliwości organizacyjne,
- Zmienność w procesach produkcyjnych,
- Zmienność w procesach na poziomie przedsiębiorstwa,
- Procesy technologiczno-projektowe i dokumentacja,
- Jakość specyfikacji technicznych,
- Możliwości dostawców.

Six Sigma umożliwia rozwiązywanie problemów w obszarze kosztów jakości. Dla przedsiębiorstw przyjęcie takiego rozwiązania może przynieść istotne korzyści nie tylko w wymiarze wewnętrznym ale i zewnętrznym. Badania wykazują, że aplikacja tej metody sprawia, że:

- przedsiębiorstwa, które uzyskały znaczną poprawę jakości mają o 8 % wyższe ceny na swoje produkty i usługi;
- przedsiębiorstwa o wyższym poziomie jakości przynoszą trzykrotnie wyższy zysk niż te, które cechuje niższa jakość;
- przedsiębiorstwa doskonalące jakość co roku uzyskują 4% przyrost udziału w rynku;
- każda istotna korzystna zmiana wydajności procesu powoduje dziesięciokrotną poprawę rentowności.⁷

Koncepcja Six Sigma często określana jest mianem strategii przełomu. Strategia ta składa się z następujących faz (w skrócie ang. DMAIC):

- 1) Rozpoznanie i definiowanie (ang. Define)
- 2) Pomiar (ang. Measure)
- 3) Analiza (ang. Analyze)
- 4) Usprawnianie (ang. Improve)
- 5) Kontrola (ang. Control)
- 6) Standaryzacja i integracja (ang. Standarization and Integration).

Fazy te zostały zintegrowane w cztery etapy:

- 1) Identyfikacji
- 2) Charakteryzowania
- 3) Optymalizacji
- 4) Instytucjonalizacji.

Z etapem identyfikacji związane są takie działania jak rozpoznanie i definiowanie. Za cel uznaje się tutaj rozpoznanie kluczowych problemów organizacji. Na etapie charakteryzowania dokonuje się pomiaru i analizy. Następuje ustalenie obecnych wyników działalności. Z etapem optymalizacji wiąże się usprawnienia i kontrole, które w efekcie doprowadzić powinny do przeprowadzenia przełomowych zmian. Wskazać należy również, że zarówno etap charakteryzowania jak i optymalizacji powinny skutkować projektami realizowanymi pod kierowni-

⁷ Tamże, s. 165-166.

ctwem tzw. *black belts*. Ostatni etap: instytucjonalizacja sprowadza się do standaryzacji i integracji, gdzie zakłada się możliwość wprowadzenia trwałych zmian w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa. Dla każdej fazy projektu definiowanego poprzez DMAIC opracowano wykaz proponowanych, wykorzystywanych narzędzi. Są one następujące:

- 1) Faza Definiowania to zdefiniowanie problemu, wyznaczenie obszaru, w którym należy uruchomić projekt, zdefiniowanie cechy krytycznej dla jakości (Critical-to Quality). Można wykorzystywać tutaj diagram przyczynowo-skutkowy, QFD, Analizę Pareto (20/80).
- 2) Faza Mierzenia to dokładny pomiar bieżącego stanu kluczowego procesu; ustanowienie i zweryfikowanie systemu do pomiaru tego procesu w ten sposób, aby otrzymać z badanego procesu dużej ilości użytecznych danych liczbowych, nadających się do dalszej obróbki statystycznej oraz określenia jego zdolności do zaspokajania potrzeb klineta. W tym celu wykorzystuje najczęściej statystyki opisowe, Gage, R&R, badania wyrywkowe, analizę zdolności procesu, tabele licznosci, wykresy szeregów czasowych, MSA.
- 3) Faza Analizy obejmuje statystyczną analizę danych celem odnalezienia najważniejszych czynników oddziałujących na zdefiniowaną cechę krytyczną. Czyli identyfikacja oraz analiza przyczyn powstawania usterek w procesie. Faza ta skupiona jest wokół analizy wielowariantowej, SPC, testów nieparametrycznych, DoE, histogramu czy korelacji.
- 4) Faza Poprawy oznacza działanie w obszarze zidentyfikowanych czynników celem nadania im pożądanych wartości. Przedstawienie oraz wdrożenie usprawnienia mającego wyeliminować występowanie wad w procesie. Faza poprawy łączy się z wykorzystaniem DoE, MSA czy też kart zdolności procesu.
- 5) Faza Kontroli to przede wszystkim zapewnienie stałości przyjętych rozwiązań oraz bieżące monitorowanie stanu procesu po wprowadzeniu usprawnienia. Zastosowanie mają tutaj: karty przepływu procesu, monitorowanie zmienności, SPC, plany kontroli, instrukcje itp.

Na etapie identyfikacji następuje określenie siły wpływu przebiegu procesów na wielkość zysku oraz wskazanie tych procesów, które mają decydujące znaczenie dla funkcjonowania przedsiębiorstwa. Etap charakteryzowania to określenie stanu procesu w momencie dokonywania pomiaru, jak również określenie celów, jakie firma powinna osiągnąć. Dokonuje się tutaj wyboru wzorca do porównań dla procesu (benchmark). W fazach pomiaru i analizy jest ponadto opracowywany plan działania, dzięki któremu niweluje się różniowanie występujące między stanem obecnym a stanem pożądanym. Na tym etapie dokonuje się wyboru jednego lub więcej kluczowych cech produktu i sporządza szczegółowy opis każdego etapu procesu. Po czym dokonuje się niezbędnych pomiarów przy jednoczesnej możliwości zapisywania wyników na kartach kontrolnych procesu aby ocenić jego wydajność w krótkiej i długiej perspektywie. Etap optymalizacji to działania mające na celu usprawnienia procesu i ograniczenia głównych przyczyn jego zmienności. Kategoria optymalizacji powinna zapewnić dosko-

nalenie i kontrolowanie głównych zmiennych mających wpływ na jakość produktu. Istnieje ścisła zależność pomiędzy optymalizacją a wzrostem rentowności firmy i zadowoleniem klienta. Wszystkie te czynniki w efekcie doprowadzić mogą do wzrostu wartości firmy; co z kolei ma znaczenie dla jej akcjonariuszy. Z etapem instytucjonalizacji łączą się fazy standaryzacji i integracji, podczas których utrwalane są usprawnienia uzyskane dzięki Six Sigma. Dość istotną zaletą koncepcji Six Sigma jest nie tylko możliwość spojrzenia wstecz i podsumowania efektów wszystkich mniejszych projektów; ale także uzmysłowienie sobie faktu pozytywnego wpływu tych projektów na przebieg procesów na wyższych poziomach hierarchii organizacyjnej. W ramach standaryzacji dokonuje się porównań wyników wszystkich projektów doskonalenia. Najlepsze rozwiązania są brane pod uwagę i stanowią rozwiązania standardowe. Dzięki temu te same procesy, metody i materiały wykorzystywane są w bardziej efektywny sposób. Faza integracji to modyfikacja procesów zarządzania poprzez wykorzystanie najlepszych rozwiązań, uzyskanych dzięki projektom Six Sigma.⁸

Wybór najlepszych rozwiązań wiąże się z koniecznością dokonania oceny standaryzacji danej strategii działania, rozwiązania lub procesu. Pozytywna ocena tej analizy przemawia za uznaniem standardu za obowiązujący dla danego przedsiębiorstwa. Przy czym niekoniecznie rozwiązanie standardowe musi ograniczać się do wnętrza jednego przedsiębiorstwa. Między przedsiębiorstwami istnieje możliwość wzajemnej wymiany standardów, doświadczeń a przez to nauki. Należy zauważyć, że Six Sigma nie odnosi się tylko do realizowania projektu doskonalenia jakości. Narzuca wkomponowanie wyników tych projektów w procedury zarządzania firmą. Niestety, aby dane rozwiązanie mogło być uznane za standardowe, musi być poprzedzone realizacją około kilkuset projektów Six Sigma. Regularne cykle rozpoznawania głównych procesów i poprawiania wydajności sprawiają, że strategia ta pozwala się uporać z większością problemów o charakterze długookresowym. Korzystność wyboru tej strategii opiera się na współdziałaniu wszystkich poziomów organizacji. Fazy strategii określone są w taki sposób, aby możliwe było systematyczne i uporządkowane wdrażanie w całej organizacji. Ponadto cele strategii pozostają niezmiennie; jej elastyczna struktura pozwala na swobodne operowanie różnymi narzędziami doskonalenia. Dlaczego Six Sigma wciąż znajduje swoich zwolenników? W dużej mierze zależy to od faktu aktywnego zaangażowania kadry kierowniczej przedsiębiorstwa we wdrażanie tej strategii. Strategia ta znana jest również z odpowiedniego systemu pomiaru postępów, dzięki któremu można uzyskać dokładny obraz sytuacji przedsiębiorstwa przy jednoczesnym wzroście poczucia odpowiedzialności członków organizacji. Six Sigma uzależniona jest również od benchmarkingu wewnętrznego i zewnętrznego w odniesieniu do produktów, usług i procesów. Benchmarking jest zasadny, ponieważ umożliwia określenie aktualnej pozycji firmy na rynku i stanowi punkt wyjścia dla podejmowanych prób poprawy własnej pozycji. Benchmarking ułatwia myślenie w kategoriach strategii przełomu. Dla realizacji celów, konieczne jest przyjęcie długoterminowej perspektywy. Dzięki temu pracownicy przedsię-

⁸ Tamże, s. 167-169.

biorstwa nie skupiają uwagi na drobnych wadach, ale dążą do doskonalenia procesów, co w dłuższej perspektywie może dostarczyć przedsiębiorstwu samych korzyści. Dokonanie przełomowych zmian uzależnione jest także od szkoleń pracowników każdego poziomu hierarchii organizacyjnej. Dla porównania i ostatecznej oceny koncepcji Six Sigma przydatne stają się również pozytywne przykłady innych firm zwłaszcza takie, które obrazują sposoby i rezultaty implementacji tej koncepcji. Sukces koncepcji uzależniony jest również od pracowników firmy, zwłaszcza championów i black belts, na których spoczywa odpowiedzialność i obowiązek w zakresie promocji przedsięwzięcia, w zakresie planowania, szkoleń. Grupy takie pełnią rolę wiodącą: stają się przywódcami, trenerami i doradcami na każdym poziomie organizacji.

Realizacja strategii Six Sigma wymaga od pracowników kompetencji, wiedzy i doświadczenia. Każdy z nich może jednak pełnić inną rolę w zależności od sposobu implementacji tej strategii oraz od jej przebiegu. Ze względu na charakter oraz zakres powierzonych obowiązków na różnych etapach realizacji strategii; pracownicy mogą pełnić jedną z następujących, dziesięciu funkcji:

1. Członek wyższej kadry kierowniczej;
2. Senior champion;
3. Deployment champion;
4. Project champion;
5. Deployment master black belt;
6. Project master black belt;
7. Project black belt;
8. Osoba odpowiedzialna za przebieg procesu;
9. Green belt;
10. Członek zespołu doskonalenia jakości.

Strategia Six Sigma stanowi popularną koncepcję zarządzania jakością, który opiera się na eliminacji kosztów i generowanych błędów w procesach biznesowych. Zorientowanie na koszty pozwala przedsiębiorstwu osiągać wyższe zyski, przekazując na rzecz klienta „prawo do wartości”. Dlatego za działanie konieczne uznaje się rozpoznanie oczekiwań klientów drogą poszukiwania największej dla nich wartości. W następstwie opracowuje się sposoby na spełnianie tych oczekiwań zapewniając przedsiębiorstwu wysoką zyskowność.⁹

4. Lean Management

Lean Management stanowi kolejny przykład współczesnych koncepcji zarządzania, która odnosi się do jakości. Lean Management stanowi wyszczuplone (odchudzone) zarządzanie. W wolnym tłumaczeniu LM daje się zinterpretować jako wysmuklanie, wyszczuplanie, odchudzanie przedsiębiorstwa z niepotrzebnych rzeczy, gdzie punktem wyjścia do planowanych zmian ma być skorygowanie dotychczasowej koncepcji organizacji. Metoda ta zakłada usprawnienie wszystkich mechanizmów projektowych, wytwórczych i usługowych, a przecho-

⁹ Tamże, s. 170-172.

się. Należy przy tym dodać, że zmian tych nie da się przeprowadzić w krótkim czasie. Choć bardzo często koncepcja ta wykorzystywana jest zwłaszcza w gwałtownych zmianach organizacyjnych firmy (co z kolei nazywane jest procesem restrukturyzacji). Istotą tej metody jest uzyskanie wysokiej produktywności produkcji i pracy, sprawnej organizacji i zarządzania, wysokiej jakości produkcji usług oraz pozytywnych wyników ekonomicznych. Jest to możliwe do osiągnięcia poprzez wprowadzenie wielu przedsięwzięć organizacyjnych, technicznych i ekonomicznych.¹⁰

W innym znaczeniu Lean Management oznacza kurację odchudzającą całego przedsiębiorstwa, która odnosi się nie tylko do przemysłu motoryzacyjnego, ale wszystkich innych gałęzi gospodarki (m.in. w przemyśle lotniczym, elektronicznym, spożywczym, w służbie zdrowia oraz w administracji). Koncepcja ta posiada swoje źródło w koncepcji lean production. Lean Management pierwotnie została zastosowana w japońskim koncernie samochodowym Toyota, który musiał zredukować koszty z uwagi na złe położenie gospodarcze i pogłębiającą się walkę konkurencyjną. Nowatorskie podejście LM opierało się na znacznym ograniczaniu zasobów potrzebnych do produkcji tj. ludzi, nakładów inwestycyjnych, czasu, powierzchni produkcyjnej itd. W realnym wymiarze zastosowanie tej koncepcji pozwoliło japońskim producentom zredukować nawet o połowę wykorzystywane zasoby w porównaniu z konkurentami ze Stanów Zjednoczonych czy Europy Zachodniej. Jednakże znaczna redukcja wykorzystywanych zasobów nie stanowiła jedyne go pozytywnego efektu wykorzystania tej koncepcji. Co ważniejsze bowiem poprzez jej stosowanie można poprawiać jakość produktu finalnego¹¹. Podkreślić należy, że wskazana redukcja zasobów i racjonalizacja kosztów dotyczy nie tylko samego zarządzania, ale obejmuje wszystkie obszary przedsiębiorstwa – od produkcji do logistyki.

Koncepcja szczupłego zarządzania opiera się na eliminowaniu tzw. muda¹², czyli marnotrawstwa, w tym i strat, wynikających z takiego rodzaju czynności, za które klient nie chce zapłacić, a które nie powiększają wartości produktu, jednocześnie konsumując zasoby. Organizacje dążące do doskonałości powinny realizować jedynie działania tworzące wartość. Straty, zgodnie z koncepcją LM klasyfikowane są według przyczyn ich powstawania. Pierwszą kategorię muda stanowią czynności nie przyczyniające się do powstania wartości postrzeganej z punktu widzenia klienta, jednakże są one niezbędne do właściwego funkcjonowania procesu – są to tzw. muda pierwszego rodzaju, których nie można wyeliminować od razu. Muda drugiego rodzaju stanowią czynności również nie przyczyniające się do powstania wartości postrzeganej z punktu widzenia klienta, jednak możliwe a nawet konieczne do natychmiastowego wyeliminowania. W szcze-

¹⁰ M. Popławski „*Nowoczesne koncepcje zarządzania. Teoria i praktyka*”, Wyd. Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki, Wrocław 2013, s. 107.

¹¹ K. Zimniewicz dz. cyt. s. 36-37.

¹² muda (w języku japońskim) – marnotrawstwo, strata, czynność, która nie powiększa wartości jednocześnie uszczuplając zasoby.

gólności można wyróżnić siedem typów muda, siedem źródeł marnotrawstwa, siedem kategorii strat:

1. Nadprodukcja – produkowanie pozycji, na które nie ma zamówień
2. Czekanie – jest to tzw. czas do dyspozycji
3. Zbędny transport czy przewóz
4. Nadmierne czy niewłaściwe przetwarzanie
5. Nadmierny stan zapasów
6. Zbędny ruch – np. szukanie części, narzędzi
7. Defekty – produkcja wadliwych części lub ich poprawianie

Do tego zestawu muda 7 można dopisać jeszcze jeden element (tworząc tym samym rozszerzony zestaw muda 7+1):

8. Nie wykorzystanie kreatywności pracowników.

Wprowadzanie koncepcji LM sprawia, że w praktycznym wymiarze przestaje mieć znaczenie autokratyczny styl kierowania; wiele kompetencji i odpowiedzialności przenosi się na niższe szczeble zarządzania, czyli przestaje mieć znaczenie myślenie hierarchiczne. Zamiast tego występuje konieczność myślenia o współpracy z grupą a sam kierownik przyjmuje nową funkcję: trenera. Dzięki eliminacji zbędnych szczebli zarządzania w przedsiębiorstwie poprawia się komunikacja wewnętrzna. Do głównych zasad Lean Managementu zalicza się:

- pracę grupową
- odpowiedzialność osobistą
- sprzężenie zwrotne
- rację klienta
- priorytet wartości dodanej
- standaryzację
- ciągłe ulepszanie
- natychmiastowe eliminacje przyczyn błędów
- przewidywanie
- stopniowe doskonalenie

Praca grupowa jest istotna, ponieważ twierdzenie takie wynika z przeświadczenia, że wydajność grupy jest większa niż poszczególnych pracowników (efekt synergii). Na grupę deleguje się zadania i odpowiedzialność oraz samodzielność decyzyjną. Znaczenia nabiera samokontrola, która wypiera bezpośredni nadzór ze strony przełożonego. Humanizowanie pracy i autonomia grupy stanowią dwa podstawowe komponenty LM w tym zakresie. Jednocześnie trzeba zauważyć, że decentralizacja decyzji powoduje eliminację średnich szczebli zarządzania; przyczyniając się tym samym do spłaszczania struktury organizacyjnej. Powoduje to łatwiejszą koordynację działalności i sprawniejszą w układzie wewnętrznym komunikację ale także pozwala na wzrost zainteresowania klientem. Idea orientacji na klienta powinna przyświecać wszystkim pracownikom wszystkich szczebli zarządzania. Empatia i wzrost zainteresowania życzeniami klienta określają jedyną drogę budowania trwałych i pozytywnych relacji z klientem. Spełnianie życzeń klienta zaczyna się już od samego dostawcy. Kolejną zasadą LM jest kaizen, czyli ciągłe ulepszanie. Stanowi ono zobowiązanie do zgłaszania propozycji usprawnień a w Japonii uznawane jest za źródło przewagi konkurencyjnej.

Filozofia LM zakłada również odrzucanie błędów u samego źródła; ponieważ wykrycie i eliminowanie błędu najmniej kosztuje w miejscu jego powstawania, najdrożej u finalnego odbiorcy. Oczywiście jest, że w myśl poprzednich zasad w tym m.in. współdziałania grupowego; do szukania i usuwania błędów zaangażowani powinni zostać wszyscy pracownicy przedsiębiorstwa. Unikanie rozrzutności i marnotrawstwa to kolejne cele dla LM. Koncepcja LM uznaje bowiem za marnotrawstwo każde działanie, które nie przyczynia się do zwiększania wartości. Marnotrawstwo stanowią m.in: zapasy buforowe, stany bezpieczeństwa, czas oczekiwania, naprawy gwarancyjne itd. Eliminacja zapasów bezpieczeństwa; ciągłość przepływu materiałów i zasada dostawy na czas (*just in time*) mają wpływać na optymalizację procesu produkcyjnego. Współpraca pracownicz a i zaangażowanie personelu przedsiębiorstwa potwierdzone są w realizacji inne zasady: totalnym zarządzaniu jakością (TQM). Fundamentem takiego zarządzania są tzw. kółka jakości. Jakość jest zawsze definiowana z punktu widzenia klienta. Jednoczesne usprawnienia według filozofii LM oznaczają, że proces rozwoju produktu zastępowany jest procesem symultanicznym, czyli jednoczesnym. Wszystkie zatem etapy planowania i rozwoju produktu są realizowane zbieżnie w czasie, przyczyniając się tym samym do zwiększania konkurencyjności.

Lean Management koncentruje się na nieustannym doskonaleniu jakości; przyspieszaniu rozwoju nowych produktów i szybkim wprowadzaniu ich na rynek; stosowaniu aktywnego marketingu w celu pozyskania nowych klientów przy jednoczesnej zwiększonej dbałości o dotychczasowych klientów. Zakłada ono również większą zdolność do wzrostu i pozyskania inwestora strategicznego jak również harmonijne powiązanie przedsiębiorstwa ze społeczeństwem.¹³

Struktura systemu LM opiera się na trzech podstawowych filarach:

- planowanie strategiczne – rozumiane jako sformalizowany proces długofalowego planowania stosowanego do określania i realizacji celów organizacji. Na nim oparte będą długoterminowe zadania dla kadry menedżerskiej.
- struktura organizacyjna – rozumiana jako pewien wzór relacji między pozycjami i człowiekiem w organizacji. Powinna ona być podporządkowana strategii poprzez dostosowanie rozwoju produktu, produkcji i dystrybucji oraz systemu informacyjnego – lean production.
- zdolność zasobów ludzkich, która obejmuje tworzenie nowej kultury organizacji polegającej na ciągłym doskonaleniu, usprawnieniu produkcji, kształceniu kadry kierowniczej i sprawnym przepływie informacji ze sprzężeniem zwrotnym włącznie.

Lean Management opiera się na 5 podstawowych zasadach:

1. Określenie wartości (nie tylko podstawowej ale również dodanej – ang. Value Added)
2. Identyfikowanie strumienia wartości (strumień wartości stanowią wszystkie czynności dodające i nie dodające wartości, niezbędne do realizacji określonej grupy potrzeb zgłaszanych przez klientów.

¹³ K. Zimniewicz, „Współczesne...”, dz. cyt., s. 38-40.

Na tym etapie eliminuje się najwięcej muda, poprzez eliminację działań nie tworzących wartości.)

3. Przepływ (zachodzi konieczność ciągłego, płynnego dodawania wartości w łańcuchu wartości bez wstrzymywania procesu, stosowania przerw, sztucznego grupowania działań, które definiowane są jako marnotrawstwo.)
4. Wyciąganie (na każdym z etapów produkcji w organizacji nie powinno się produkować żadnego elementu wyrobu, bądź usługi, nie otrzymawszy wcześniej zapotrzebowania.)
5. Dążenie do perfekcji (perfekcję kojarzy się z ciągłym, nigdy nie kończącym się procesem doskonalenia działań, związanych z wymienionymi w pkt.1-4 zasadami).¹⁴

Lean Management możliwy jest do osiągnięcia tylko poprzez wprowadzenie następujących przedsięwzięć organizacyjnych, technicznych i ekonomicznych:

- decentralizację zarządzania
- wdrażanie przedsięwzięć modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych
- wyznaczenie najlepszego z punktu widzenia kryterium procesu
- wdrażanie innowacyjności
- troskę o wysoką jakość produktu
- podnoszenie kwalifikacji pracowników i stymulowanie ich motywacji
- tworzenie odpowiedniego klimatu w firmie
- Do wprowadzenia w życie koncepcji LM niezbędne są:
- elastyczność struktury organizacyjnej
- ciągle udoskonalanie organizacji poprzez liczne szkolenia kadry i pracowników
- wyodrębnienie małych jednostek organizacyjnych, zespołów pracujących nad określonym zadaniem
- podział odpowiedzialności.
- Inne warunki jakie powinny zostać spełnione wdrażając LM w organizacji to:
- konieczność zrozumienia przez ogół pracowników przedsiębiorstwa istoty nowych koncepcji zarządzania
- zapewnienie możliwości rozwoju i podnoszenia kwalifikacji wszystkim pracownikom poprzez szkolenie i doskonalenie zawodowe
- zapewnienie udziału pracowników w zarządzaniu
- stworzenie właściwego klimatu w pracy
- zapewnienie każdemu dostępu do informacji oraz wymiany informacji między pracownikami
- umiejętność unikania konfliktów oraz usuwania ich źródeł
- zapewnienie kreatywności i gotowości do pracy twórczej na każdym stanowisku pracy

¹⁴ H. Howaniec, A. Madyda, W. Waszkielewicz (red. nauk.) „*Koncepcje, modele, metody i techniki zarządzania*”, Wyd. Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku-Białej, Bielsko-Białą 2011, s. 13-16.

- Realizując koncepcję LM w praktyce wymienić należy powszechne zasady myślenia ludzi, którzy uczestniczą w jej wdrażaniu. Należą do nich:
 - prospektywność (przewidywanie, zgłębienie i kształtowanie przyszłych działań),
 - wrażliwość (rozumienie otoczenia i reagowanie adaptacyjne),
 - globalność (rozważanie efektów całościowych i odwaga wobec złożoności),
 - dynamiczność (wykorzystanie wszystkich posiadanych zasobów),
 - ekonomiczność (eliminacja marnotrawstwa).¹⁵
 - Koncepcja Lean Managementu pozwala na:
 - zwiększenie zdolności konkurencyjnej dzięki redukcji kosztów, zmniejszeniu rozrzutności i wyższej jakości
 - zwiększanie wydajności pracy, spłaszczenie hierarchii, skrócenie czasu podejmowania decyzji
 - zwrócenie większej uwagi na potrzeby i życzenia klientów
 - zwiększenie zadowolenia pracowników dzięki lepszej komunikacji między kierownikami a podwładnymi
 - silniejszą motywację pracowników i ich utożsamianie się z sukcesami firmy.
 - Niestety jak każda metoda zarządzania tak i LM nie jest pozbawiona wad. Do najpoważniejszych należą:
 - prawdopodobieństwo przekształcenia się koncepcji w prostą racjonalizację, z groźbą obniżenia płynności, spadkiem jakości i zaniedbywaniem usług
 - stres pracowników i spadek motywacji
 - powierzchowną redukcję pracowników
 - wzrost zapotrzebowania na siły fachowe, przy równoczesnym zaniedbywaniu problemów pracowników o niższych kwalifikacjach.¹⁶
- Do praktycznych metod i narzędzi LM zalicza się przede wszystkim:
- 5S
 - Just-in-time (JiT)
 - VSM (mapowanie strumienia wartości – ang. Value Stream Mapping)
 - Kanban (tabliczka, kartka, znak wizualny – jap. kanban)
 - SMED (ang. Single Minute Exchange of Dies)
 - Poka Yoke
 - TPM (ang. Total Productive Maintenance)
 - Chaku-chaku
 - Heijunka
 - Hoshinkanri
 - Jidoka (autonomizacja)
 - Kaikaku
 - OPF (ang. One Piece Flow)

¹⁵ M. Popławski, *Nowoczesne...*, dz. cyt. s. 116-117.

¹⁶ Tamże, s. 117-118.

- Standaryzację pracy
- A3 Report (Formularz A3)
- Tablica andon
- 7 starych i 7 nowych narzędzi jakości
- Zero defektów
- Zarządzanie wizualne i kontrola wizualna
- Redukcja strat (7 muda)
- Wielofunkcjonalność pracowników
- 5 Why (5 x Dlaczego)
- Burza mózgów (ang. brainstorming)
- Benchmarking
- Mapa procesów i wykres przepływu pracy.
- Koncepcja LM poprzez powiązanie swojej uniwersalności z różnorodnością oferowanych metod i narzędzi znajduje zastosowanie w organizacjach zarówno o profilu produkcyjnym jak i usługowym. Do wybranych obszarów rozwoju Lean Managementu na świecie można zaliczyć:
- Lean Office – usprawnienia pracy w biurze
- Lean and Green, Lean and Energy, Lean and Environment - zużycie energii i poszanowanie środowiska naturalnego oraz środowiska pracy
- Lean In Healthcare – w placówkach służby zdrowia
- Lean Administration – w przedsiębiorstwie
- Lean Accounting – dotyczy zmian w procesach finansowych i księgowych.¹⁷

5. Zakończenie

Do podstawowych narzędzi poprawy jakości zalicza się m.in. Benchmarking, SixSigmę oraz Lean Management.

Six Sigma stanowi coraz bardziej popularne podejście do zarządzania jakością, w którym główny nacisk kładzie się na eliminację kosztów. Dzięki nastawieniu na koszty firma może realizować wyższą zyskowność, dając jednocześnie klientowi „prawo do wartości”. Benchmarking oznacza przyrównywanie się do innych, podpatrywanie dobrych wzorców i możliwości znalezienia rozwiązań w zakresie poprawy jakości procesów, produktów i formułowanej strategii.

Wykorzystując koncepcję Lean Managementu można w praktyce minimalizować i niwelować marnotrawstwo w wielu procesach i na wielu poziomach funkcjonowania przedsiębiorstwa. Koncepcja LM daje się łatwo aplikować w każdym sektorze i branży a utrzymywanie zasobów na niezbędnym minimalnym poziomie przyczynia się do realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju zarówno w wymiarze wewnętrznym przedsiębiorstwa oraz w skali globalnej.

¹⁷ H. Howaniec, A. Madyda, W. Waszkielewicz (red. nauk.) *Koncepcje, ..., dz. cyt.* s. 17-22.

Bibliografia:

1. Czerska Małgorzata, Szpitter Agnieszka A. (red. nauk.) *"Koncepcje zarządzania. Podręcznik akademicki"*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010.
2. Howaniec Honorata, Madyda Aneta, Waszkielewicz Wiesław (red. nauk.) *"Koncepcje, modele, metody i techniki zarządzania"* (red. nauk.), Wyd. Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2011.
3. Kołodziejczyk-Olczak Izabela, Olczak Artur *"ABC Zarządzania"*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2003.
4. Kołodziejczyk-Olczak Izabela, Olczak Artur (pod red.) *"Leksykon zarządzania"*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2005.
5. Popławski Maciej *"Nowoczesne koncepcje zarządzania. Teoria i praktyka"*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych we Wrocławiu, Wrocław 2013.
6. Supernat Jerzy *"Management. Tezaurus kierownictwa"*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
7. Zimniewicz Kazimierz *"Współczesne koncepcje i metody zarządzania"*, PWE, Warszawa 2009.

DR ANNA MACZASEK
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
mankal@poczta.onet.pl

PROFESJONALNE NEGOCJACJE ELEMENTEM EFEKTYWNEGO ZARZĄDZANIA

*Negocjacje – od łacińskiego negotiatio –
wspólne wyjaśnianie,
przedstawianie poglądów,
prowadzenie układów*

STRESZCZENIE

Cały szereg czynników osobowościowych i charakterologicznych, stereotypy, przyzwyczajenia, kompleksy – z jednej strony. Sytuacja na rynku pracy, i w otoczeniu organizacji, w tym poziom bezrobocia i inne czynniki sprawiają, że część kadry zarządzającej, część menedżerów uznaje, że najlepsze efekty, szczególnie w odniesieniu do zarządzania ludźmi – podwładnymi, przynoszą nakazy i zakazy; wydawanie poleceń, ogłaszanie (i to bez pozyskiwania informacji zwrotnej) i oznajmianie, a nawet wydawanie rozkazów. Przeświadczenie to przenoszone jest także na relacje między kierownikami różnych szczebli i między działami tej samej organizacji. Z wymienionych powodów umyka fakt, że jest inna, efektywna droga osiągania założonych celów – negocjacje rozumiane jako jeden z elementów procesu zarządzania, i tak też usytuowane w organizacji. Istotne, ponieważ ten szczególny rodzaj komunikowania się jest niezwykle efektywnym sposobem pomagającym osiągnąć wszystko to, co zarządzający zamierza, i to w sposób przynoszący korzyści i satysfakcję wszystkim stronom – uczestnikom negocjacji, a dzięki temu i organizacji jako takiej.

W celu udokumentowania powyższego w artykule opisano czym jest proces negocjacji, jakie warunki muszą być spełnione, by możliwe było prowadzenie rozmów, jakie są rodzaje negocjacji. Wskazano także na zakres negocjacji w odniesieniu do funkcji zarządzania w organizacji, w tym w szczególności w zarządzaniu zasobami ludzkimi – podkreślono szczególny charakter negocjacji prowadzonych w ramach jednej organizacji, między ludźmi na co dzień wspólnie pracującymi, kierującymi i podległymi. Całość zilustrowano konkretnymi przykładami. Wskazano również na negatywne skutki odstąpienia od stosowania negocjacji w procesie zarządzania wynikające w głównej mierze z niezrozumienia czym ów specyficzny proces jest i czemu służy.

SUMMARY

A number of personality and characterological factors, stereotypes, habits, complexes as well as the situation on the labour market and in an organization's environment including the level of unemployment, and many other factors make some managers think, that the best results, especially in managing people (subordinates), are reached using orders and prohibitions; giving instructions, announcing (without getting any feedback) and even giving orders. This belief is also true in relations between the managers of different levels and between departments of the same organization.

What is lost is the fact, that there is other, effective way of reaching goals set by the managers and the organization, namely negotiations. They are understood as one of the elements of the management process and so they are set in an organization. Negotiations are important, because this particular type of communication is highly effective and it allows to reach everything the manager wants, in a way that is beneficial and satisfying for all participants of the negotiations, and thanks to it, for the organization as such.

In order to document what was mentioned above, the article defines the negotiation process, it describes the conditions that must be met to conduct the talks and the types of negotiations. It also shows the scope of negotiations with reference to the management functions in an organization, especially in human resource management. The article stresses the special character of negotiations run within one organization, between the people (superiors and subordinates) working together on a daily basis. Everything is illustrated with specific examples. Moreover, some negative results of withdrawing from negotiations in the management process have been shown. These arise mainly due to the lack of understanding of this specific process.

1. Wstęp

Konieczność, użyteczność, a przede wszystkim wysoka efektywność szczególnego rodzaju komunikowania się – negocjowania – sprawiły, że wiedza na temat negocjacji oraz trening negocjacyjny (w rozumieniu zbieranie doświadczenia negocjacyjnego) są poszukiwane i chętnie nabywane. Jednak świadomość, jak wielkie korzyści przynoszą profesjonalnie przeprowadzone negocjacje, korzyści materialne i te, które trudno oszacować, bo niewymierne, dotyczy zazwyczaj sfery szeroko rozumianego biznesu. Rozważając możliwości wykorzystywania, a nawet w refleksji dotyczących negocjacji: (zastosować – nie stosować), pomija się obszar – zdawałoby się – wręcz stworzony do tego, by negocjować, ponieważ w tej sferze konieczności zaspokajanie potrzeb nie da się przecenić. Obszarem tym jest zarządzanie, a w szczególności zarządzanie zasobami ludzkimi.

Dlatego celem niniejszego artykułu jest wskazanie /w zarysie/ jak szerokie jest pole negocjacyjne, czyli możliwości wykorzystania negocjacji w sferze zarządzania, i jak trudny jest proces negocjacji w tym obszarze. Przyczyną jest – co w artykule podkreślono – fakt, że między uczestnikami negocjacji wystąpić może podległość służbowa (oraz szereg innych, w pewnym sensie naturalnych, przeszkód utrudniających bądź uniemożliwiających prowadzenie negocjacji), że w tym obszarze negocjacyjnym znajdują się niezwykle trudne negocjacje płacowe oraz szereg innych sfer, zagadnień i problemów. By postawiony cel osiągnąć przybli-

żono /w zarysie/ czym są negocjacje i dlaczego warto negocjować we wskazanej sferze /w zarysie/. Całość zilustrowano przykładami.

2. Negocjacje – specyfika procesu /zarys/

„O każdym konflikcie organizacyjnym można stwierdzić, że jest konfliktem interesów”¹, dlatego tak istotnym jest, by umieć posługiwać się narzędziem, które służy do likwidowania tego rodzaju konfliktów, ponieważ jest to element niezbędny, by zarządzanie można było nazwać efektywnym. Narzędziem tym są negocjacje.

Negocjacje, to proces, w którym strony w wyniku rozmów, czyli wspólnie, ustalają sposób rozwiązania konfliktu satysfakcjonujący wszystkie negocjujące strony.

Dlatego, negocjować, znaczy umieć szukać i umieć znaleźć rozwiązanie konfliktu, które usatysfakcjonuje negocjujące strony, czyli strony, które znajdują się w konflikcie. Czy jednak wszyscy, którzy są w konflikcie winni negocjować? Odpowiedź jest oczywista: nie, nie wszyscy. A dokładniej, nie w każdej konfliktowej sytuacji, czyli nie wszyscy, którzy są skonfliktowani. Dlaczego? Ponieważ, żeby negocjować, negocjujący obowiązani są spełnić warunki, co oznacza, że żeby mogło dojść do negocjacji, cztery czynniki muszą wystąpić, i to jednocześnie.

1. Istnienie konfliktu interesów;
2. Istnienie wzajemnej zależności stron od siebie;
3. To, by interesy stron były częściowo wspólne;
4. By porozumienie, które zostanie wypracowane podczas negocjacji zapewniło większe korzyści niż działanie bez tego porozumienia.

Dlatego, „(...) kto chce negocjować, powinien mieć świadomość istnienia obok siebie interesów wspólnych i sprzecznych, bowiem bez wspólnych interesów nie ma po co negocjować, a bez sprzecznych nie ma o czym”². Ponadto, każdy kto zamierza negocjować winien wziąć pod uwagę, że do podjęcia negocjacji koniecznym jest spełnienie następujących warunków:

- 1) między negocjującymi stronami, między stronami, które zamierzają podjąć negocjacje, musi istnieć zgodność interesów – jako płaszczyzna wspólna, dzięki której możliwe jest szukanie porozumienia, i konfliktu interesów, bo strony szukają wyjścia z tej, a nie z innej sytuacji. Wskazane dwa elementy występują jednocześnie;
- 2) strony uczestniczące w rozmowach są gotowe do zawarcia umowy. Nie do upierania się przy swoim stanowisku, nie do oszukiwania partnera rozmów, nie do zwodzenia oponenta, nie do zdominowania drugiej strony; są gotowe do wspólnego szukania i do znalezienia rozwiązania negocjowanego konfliktu;

¹ P. Wachowiak, *Profesjonalny menedżer, umiejętność pełnienia ról kierowniczych*, Diffin, Warszawa 2001, s. 145.

² P. J. Dąbrowski, *Praktyczna teoria negocjacji*, Wydawnictwo Sorbog, Warszawa 1991, s. 11.

- 3) uczestnicy rozmów mają kompetencje decyzyjne, co oznacza, że partnera rozmów i negocjacje jako takie traktuje się jako najbardziej efektywny sposób rozwiązania konfliktu interesów, a nie jako okazję, na przykład, do *wybadania* oponenta;
- 4) uczestniczący w negocjacjach są do nich odpowiednio przygotowani, ponieważ mają pełną świadomość, że oznacza to, iż szanują czas oponenta i własny; że rzeczywiście zamiarem jest poszukiwanie satysfakcjonującego dla uczestniczących w negocjacjach rozwiązania.

Podobnie, jak każdy z uczestników procesu powinien zdawać sobie sprawę, że całkowicie z negocjacji zrezygnować należy gdy:

- 1) choć jedna ze stron ma małą siłę przetargową;
- 2) negocjatorzy są nadmiernie zaangażowani emocjonalnie;
- 3) gdy któraś ze stron uświadomi sobie istnienie innych możliwości zaspokojenia własnych potrzeb niż (te) negocjacje.

Negocjujący zawsze zobowiązani są pamiętać: punktem wyjścia negocjacji są różne oczekiwania, różne potrzeby i różne interesy stron, a „(...) negocjacje są metodą uzyskiwania porozumienia”³. Jeszcze to szczególna metoda, i to z kilku względów.

Po pierwsze, bardzo efektywna, ponieważ pozwala nie tylko skutecznie rozwiązać konflikt interesów. Pozwala również znaleźć rozwiązanie, które w pełni usatysfakcjonuje negocjujące strony. Dlaczego jest to możliwe? Ponieważ negocjacje umożliwiają zaspokojenie potrzeb (czyli rzeczywistych interesów) negocjujących stron.

Po drugie, negocjacje to taka metoda, „(...) która zawiera elementy kooperacji i konkurencji. Element kooperacji wypływa z faktu, że obie strony poszukują porozumienia. Aby je osiągnąć, zasiadają do rozmów. Negocjacje zawierają jednak, oprócz wymienionego elementu kooperacji, także element konkurencji, ponieważ obie strony starają się uzyskać najlepszy dla nich rezultat”⁴. Innymi słowy, strony mają świadomość, że rozmowy rozstrzygną (ten) konflikt, a owo rozstrzygnięcie jest wyrazem wzajemnej zależności, która polega na tym, że zaangażowane w konflikt, a później w negocjacje strony nie mogą realizować swoich interesów i celów samodzielnie, czyli niezależnie od siebie. Jednocześnie każda ze stron poprzez uczestnictwo w negocjacjach, czyli poprzez wspólne poszukiwanie rozwiązania negocjowanego konfliktu, pomaga drugiej w realizacji jej celów i interesów. Dlatego właśnie prowadzone są negocjacje: uczestniczący w rozmowach chcą doprowadzić do osiągnięcia rezultatu, który przyniesie stronom więcej korzyści niż rezultat, który strony mogłyby osiągnąć bez prowadzenia negocjacji⁵.

Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że negocjacje prowadzą ludzie, dlatego są one jednocześnie kooperacją, współdziałaniem – co jest logiczną konse-

³ W. B. Jankowski, T. P. Sankowski, *Jak negocjować*, Wydawnictwo Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1995, s. 3.

⁴ W. B. Jankowski, T. P. Sankowski, *Jak...*, dz. cyt., s. 3.

⁵ Por.: A. Winch, S. Winch, *Techniki sprzedaży i negocjacji*, Wydawnictwo Diffin, Warszawa 1998, s. 14.

kwencją konstatacji następującego faktu: skoro celem jest wspólne znalezienie jak najlepszego rozwiązania, a samodzielnie tego zrobić się nie uda, z tej prostej przyczyny, że najlepsze rezultaty osiągnięte zostaną wspólnie z partnerem rozmów, to decydując się na negocjacje i później – biorąc w nich udział, ludzie i kooperują, i współdziałają, i konkurują. W tym kontekście konkurowanie negocjujący winni rozumieć również jako metodę rozwiązywania konfliktu. Również, choć nie tylko... I nie może być inaczej, w sytuacji, gdy negocjujący walczą, zabiegają o *swoje*, ponieważ naturalną kolejną rzeczą pojawia się wówczas ludzka chęć (konieczność?), ujawnia się skłonność do gry. Stąd przecież taktyki i techniki negocjacyjne. Stąd elementy socjotechniki w procesie negocjacji. Stąd teatralizacja wielu negocjacji, o czym wie każdy, nawet niekoniecznie wytrawny negocjator.

Z drugiej strony, stwierdzenie, że negocjacje, to jednocześnie kooperacja i współdziałanie wskazuje na zasadnicze wymiary sytuacji negocjacyjnych, które odnoszone są wprost do zarządzania, a w szczególności do zarządzaniu zasobami ludzkimi. Dlatego, że negocjacje to proces, który składa się z powiązanych ze sobą w logiczny sposób określonych etapów⁶ i przypisanych do tych etapów czynności, wykonywanych w określonym celu: po to, żeby zapewnić organizacji – w tym kontekście – przede wszystkim tworzenie warunków stymulujących efektywne zachowania zatrudnionego personelu zgodnie z nadrzędnym celem organizacji⁷.

Określenia powyższe wyrażają i cele, i zakres, i znaczenie negocjacji jako instrumentu zarządzania zasobami ludzkimi, które w wymiarze ekonomicznym oznacza gospodarowanie czynnikiem ludzkim w przedsiębiorstwie⁸.

Negocjacje są procesem, proces ów ma swoje określone cechy, dzięki którym negocjujący nie mogą pomylić negocjacji z żadnym innym procesem ani innymi czynnościami⁹. I tak, cechami procesu negocjacji są:

⁶ Etapy negocjacji:

- etap przednegocjacyjny obejmujący fazę przygotowania do negocjacji (od zebrania informacji o uczestnikach procesu i na ich podstawie przygotowania się do rozmów, poprzez wybór czasu i miejsca, do uzgodnienia technicznych szczegółów między negocjującymi stronami; wybór strategii, taktyki i technik negocjacyjnych; opracowanie BATNA);
- etap negocjacji właściwych – prowadzenie rozmów;
- etap ponegocjacyjny (posumowanie negocjacji, ocena, wyciągnięcie wniosków i nauk na przyszłość – we wszystkich wymiarach).

⁷ Por.: A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków 1998, s. 28.

⁸ A. Stabryła, *Podstawy zarządzanie firmą. Modele, metody, praktyka*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków- Kluczbork 1997, s. 179.

⁹ Pojęcie *negocjacje* bywa nadużywane, bywa też używane niejako zastępczo, bez wiedzy i zrozumienia, czym proces negocjacji jest. I tak, znajdują się tacy, którzy mianem *negocjacji* określają zwyczajne ustalenia, czynność ustalania (warunków itp.). Są tacy, którzy uważają, że nacisk, przymuszanie i inne podobne metody użycia siły to *negocjacje*. Inni, uznają, że *negocjują* jeśli się targują się (choć targowanie się, może być formą negocjacji). Kolejni każdą rozmowę, której przedmiotem jest dogadywanie (terminów, warunków, okoliczności itp.) określają mianem *negocjacji*. Jest też wiele innych sytuacji, w których pojęcie *negocjacje* bywa używane nieprawidłowo, nie adekwatnie do sytuacji, i tym samym nadużywane.

- 1) dwustronna wymiana korzyści lub kilkustronna wymiana korzyści, jeśli w negocjacjach biorą udział więcej niż dwie strony;
- 2) uczciwość negocjatorów: biorący udział w negocjacjach, stosujący przecież techniki negocjacyjne i wszelkie inne narzędzie, metody i sposoby wpływu, mają wiedzę i świadomość, że celem negocjacji jest poszukiwanie i znalezienie satysfakcjonującego dla wszystkich uczestników negocjacji rozwiązania, a nie oszustwo oponenta. Widzą, że wygrana kosztem drugiej strony jest zwycięstwem pozornym i/lub jednorazowym, a więc nieopłacalnym;
- 3) względna trwałość rezultatu negocjacji. Istotny element, nie tylko dlatego, że świadczy o profesjonalizmie negocjatorów, ale i dlatego, że czas poświęcony na negocjowanie nie może być czasem zmarnowanym – dlatego celem jest wynegocjowanie takiego porozumienia, które trzeba będzie uzupełniać o nowe elementy, tylko w sytuacji zmian pochodzących z otoczenia /na przykład treści przepisów prawa/, a nie z powodu nie uwzględnienia w porozumieniu /na przykład z powodu braku przygotowania do rozmów lub wąskich horyzontów negocjujących/ jakiegoś elementu;
- 4) społeczna przydatność negocjacji. Warunek niezbywalny, ponieważ najlepsze nawet porozumienie może nie zostać wprowadzone w życie z powodu protestów na przykład trzeciej, nie uwzględnionej w porozumieniu strony lub tych, których zawarte porozumienie pośrednio lub bezpośrednio dotyczy. Przykładem mogą być porozumienia między przedstawicielami kadry kierowniczej organizacji nie uwzględniające interesów i oczekiwań pracowników niższego szczebla, którzy na wieść o treści porozumienia mogą skutecznie blokować jego realizację lub protestować przeciwko wcieleniu ich w życie (oficjalnie lub poprzez działania niejawne);
- 5) sprawność prowadzenia negocjacji, czyli efektywność rozmów. W praktyce zdarza się negocjującym lub planującym negocjacje umniejszać rangę tego elementu. Ta bulwersująca praktyka ma miejsce wtedy, gdy negocjujący nie mają świadomości, że czas, energia, a bywa, że i pieniądze przeznaczone na prowadzenie rozmów są stracone dla innych działań. Dlatego negocjacje należy prowadzić sprawnie i w sposób efektywny, mając na uwadze, że przyczyni się do tego jak najlepsze przygotowanie do rozmów, wiedza dotycząca procesu negocjacji, umiejętność prowadzenia rozmów i doświadczenie;
- 6) pogłębianie dobrych relacji między negocjatorami. Istotne choćby dlatego, że podnosi efektywność rozmów – rozmowa z osobami, które darzy się zaufaniem jest nieporównywalnie bardziej owocna niż negocjowanie (czy w ogóle możliwe?) z osobami, co do których negocjujący mają wątpliwości¹⁰.

¹⁰ Por.: R. J. Lewicki, D. M. Saunders, B. Barry, J. W. Minton, *Zasady negocjacji. Kompendium wiedzy dla trenerów i menedżerów*, Poznań 2005, s. 19-20.

Wymienione powyżej cechy dotyczą wszystkich negocjacji, dotyczą negocjacji jako takich. Zadać należy pytanie, czy negocjacje prowadzonych w /niewielu/ szczególnych warunkach, bo w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi również? Czy też, negocjacje w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi charakteryzują się innymi cechami? Możliwe jest wskazanie cech procesu negocjacji w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, a wśród nich szczególnego podkreślenia wymagają następujące fakty:

- 1) takie negocjacje są /często/ wielowymiarowe, bywa że kompleksowe, ponieważ dotyczą wszystkich możliwych funkcji zarządzania zasobami ludzkimi, w tym funkcji szczególnej – personalnej;
- 2) negocjacje powinny dotyczyć tylko kwestii, które zależą od decyzji podejmowanych przez uczestniczące w negocjacjach strony;
- 3) cele, przedmiot i problemy szczegółowe negocjacji ściśle określają cele szczegółowe, zakres i sposób realizowania funkcji personalnych, cele i priorytety samej organizacji, w tym i dostępne zasoby;
- 4) dlatego kryteria, według których dokonuje się oceny prowadzonych negocjacji wynikają wprost z kryteriów oceny efektywności gospodarowania zasobami ludzkimi w organizacji (na przykład: przydatne – mało przydatne – nie przydatne);
- 5) negocjacje stosowane są we wszelkich fazach procesu zarządzania zasobami ludzkimi:
 - na etapie planowania są potrzebne, by możliwe było stworzenie warunków do realizacji wszystkich innych funkcji organizacji i istnienie organizacji;
 - w fazie prowadzenia rozmów, po to, żeby zapewnić przestrzeganie wymogów, standardów, norm, zasad oraz wykonywanie na oczekiwany w organizacji poziomie obowiązków, zgodnie z kulturą organizacji;
 - w fazie kontroli rzecz dotyczy sposobów oceny rezultatów pracy, postaw, postępowania;
- 6) prowadzącymi negocjacje są menedżerowie, kierownicy poszczególnych zespołów, jednostek organizacyjnych, czyli osoby, które reprezentują organizację – pracodawcę;
- 7) oponentami, partnerami negocjacyjnymi są inni menedżerowie, inni kierownicy oraz podwładni – pracownicy;
- 8) rozmowy mogą też prowadzić uprawnieni do tego reprezentanci pracowników, w tym przedstawiciele związków zawodowych;
- 9) negocjacje mogą być kilkustronne, najczęściej trójstronne, negocjować mogą: przedstawiciele otoczenia zewnętrznego (na przykład przedstawiciele rządu państwa), z przedstawicielami kierownictwa organizacji z przedstawicielami związków zawodowych lub nie zorganizowanych w strukturę przedstawicieli pracowników;
- 10) są to negocjacje prowadzone przy nierównej pozycji negocjujących: szef i podwładny; pracodawca i pracobiorca; przedstawiciele pracodawcy /właściciela, kierownictwa/ i przedstawiciele pracowników;

- 11) są to negocjacje w warunkach przymusu, gdzie brak jest możliwości swobodnego wyboru partnera rozmów. Ma to swoje konsekwencje, z których najpoważniejszymi są nie tyle cele i zakres negocjacji, co osoby prowadzące rozmowy, a to z kolei determinuje wybór strategii, taktyk i technik oraz określa siłę przetargową stron, a także (element więcej niż istotny!) – sprawia, że jedną z kluczowych umiejętności negocjatorów staje się trudna umiejętność oddzielenia ludzi od problemu;
- 12) kolejną konsekwencją, która często rzutuje tak na przebieg rozmów, jak i na ich rezultat jest świadomość faktu, że z osobami, z którymi prowadzi się negocjacje trzeba będzie dzielić najbliższe zawodowe lata lub, że wynik rozmów sprawi, że oponenta pozbawi się miejsca pracy;
- 13) kooperacja dotyczy wszystkich (i różnorodnych) rozstrzygnięć między negocjującymi, ponieważ jest ona warunkiem efektywnej realizacji funkcji personalnej i – tym samym – dbałości o interes organizacji;
- 14) konkurencja, to przede wszystkim współzawodnictwo, które jest rezultatem pełnienia ról w organizacji, funkcji, a także – zawsze przecież ograniczonych – zasobów organizacji, istotnego czynnika czasu, sytuacji w otoczeniu organizacji, w tym (bywa, że przede wszystkim) sytuacji na zewnętrznym i wewnętrznym rynku pracy;
- 15) realizacja tak różnych form i treści (zakresu i zasięgu) rozmów sprawia, że zapadają wiążące strony rozstrzygnięcia formalne i nieformalne (niepisane) między stronami. Wśród nich wymienić można umowy o pracę, układy zbiorowe, członkostwo w zespołach, awanse, podwyżki, pojawianie się nieformalnych pozycji w organizacji itp.

3. Rodzaje negocjacji /wybrane/

Za podstawowe, najprostsze kryterium różnicowania negocjacji w zarządzaniu, szczególnie w zarządzaniu zasobami ludzkimi można przyjąć zasięg prowadzonych rozmów. Oznacza to, że istnieją negocjacje wewnątrz organizacyjne i zewnątrz organizacyjne.

Wewnątrz organizacyjne (**wewnętrzne**), to takie, które prowadzone są w środowisku własnej organizacji, czyli takie, w których uczestniczą menedżerowie, kierownicy, pracownicy i/lub reprezentanci pracowników.

Zewnątrz organizacyjne (zewnętrzne), czyli negocjacje, które prowadzą wytypowani reprezentanci danej organizacji z przedstawicielami innych organizacji, i/lub z przedstawicielami otoczenia. Rezultaty tych rozmów są niezbędne do tego, by organizacja mogła realizować swoje cele, funkcje, w tym i funkcję personalną.

Wymienione przypadki negocjacyjne istotnie się różnią ze względu na różnorodne konflikty, które podczas rozmów są rozstrzygane, ze względu na poruszane w nich kwestie i problemy, choć nadal rozpatrywać można ten szczególny rodzaj rozmów z punktu widzenia kooperowania negocjujących i z punktu widzenia

konkurowania negocjujących. I tak, kooperacja we wskazanym kontekście dotyczyć będzie tych działań, których celem jest zapewnienie organizacji warunków niezbędnych do osiągnięcia przez organizację (jako całość) celów.

Konkurencja dotyczyć będzie tych problemów i konfliktów, które pojawiają się między stronami podczas planowania, realizowania i osiągnięcia (lub nie) celów organizacji. Konflikty te powstają z przyczyn obiektywnych – zmiana warunków zewnętrznych, wewnętrznych; subiektywne postrzegania przez ludzi tych zmian i tych warunków (*starych i nowych*). Wówczas wymienić można konkretne konflikty, które wymagają rozstrzygnięcia przy pomocy najbardziej efektywnego sposobu, czyli podczas negocjacji.

W zależności od rodzaju negocjacji, dotyczyć one mogą niżej wymienionych konfliktów:

- konflikty powodowane przez nagłe przeszkody, zagrożenia, które pojawiają się jako rezultat zmian w otoczeniu zewnętrznym i/lub wewnętrznym;
- napięcia i konflikty, który wystąpiły jako rezultat zmian w postaci nowych, dodatkowych, często i pracochłonnych zadań i obowiązków, za które – zdarza się często – pracownik nie jest dodatkowo wynagradzany;
- rozbieżności zadań i priorytetów lub sprzeczności priorytetów albo nakładanie się zadań i priorytetów, a także niejasności dotyczące tego, co jest, a co nie jest priorytetem;
- niejasności wynikające z braku lub niemożności zrozumienia, dlaczego określone zadania, sprawy należy traktować priorytetowo;
- napięcia wynikające z nierównomiernego obciążenia pracowników;
- problemy z występowaniem opóźnień w realizacji zadań i konflikty wynikające z powodu sankcji za opóźnienia;
- trudności w trakcie realizacji zadań, w tym nowych zadań, w tym z zakresu skoordynowania zadań nowych i uprzednio realizowanych (zakresu, terminów, osób odpowiedzialnych, inne);
- ścieranie się interesów jednostkowych, konflikty interesów jednostkowych i partykularnych; różnice zdań, opinii, poglądów, postaw;
- spory kompetencyjne między różnymi szczeblami zarządzania i między poszczególnymi osobami, brak jasności dotyczący kompetencji poszczególnych osób, zakresu działania poszczególnych działów, jednostek organizacyjnych;
- konflikty wynikające z różnic osobowości, różnic charakteru; nawyków, postaw; stosunku do pracy; posługiwania się stereotypami;
- subiektywne i obiektywne rozbieżności w ocenie efektów pracy; brak zwyczaju szukania źródeł sukcesów;
- zwyczaj szukania źródeł braku sukcesów i klęsk; nawyk szukania (i znajdowania) winnych zaistniałej sytuacji (lub kosztów ofiarnych);
- inne.

4. Zakres negocjacji w odniesieniu do funkcji zarządzania zasobami ludzkimi /przykłady/

We wskazanym kontekście, rozważania dotyczące wykorzystania procesu negocjacji zacząć należy *od początku*, czyli, jak w każdej organizacji, od rekrutacji pracowników. I tak, negocjacje w tym obszarze dotyczą w szczególności:

- 1) kompetencji przyszłych pracowników, a w tym obszarze rozmowy dotyczą na przykład:
 - poziomu kompetencji;
 - wynikającego z nich zakresu obowiązków i odpowiedzialności, w tym obszaru i zakresu samodzielności, kreatywności i samodzielności w podejmowaniu decyzji;
 - formy i warunków zatrudnienia;
 - inne;
- 2) metod wartościowania pracy, w tym między innymi:
 - minimalizacji kosztów pracy – ewentualnej maksymalizacji wynagrodzeń;
 - poziomu wynagrodzeń, w tym dostosowania wysokości do wynagradzania pracowników do sytuacji w organizacji;
 - kontraktów (menedżerskich, kierowniczych);
 - systemów dodatkowych (emerytalne, rentowe, ubezpieczenia zdrowotne);
 - form pozapłacowych;
 - inne;
- 3) rozwoju kadry, z czego można wymienić:
 - wzrost samodzielności – zakresu, zasięgu, samodzielności decyzyjnej;
 - podnoszenie kwalifikacji (nowa wiedza, nowe umiejętności, rozwój kompetencji);
 - szkolenia – uczestnictwo, rodzaj, zakres;
 - inne;
- 4) warunków pracy, w tym w szczególności:
 - czas pracy; dostosowanie czasu pracy do indywidualnych potrzeb pracowników;
 - metody pracy;
 - warunki pracy, w tym materialne i komfort pracy;
 - stopień i formy uczestnictwa pracowników w zarządzaniu organizacją;
 - stopień i formy uczestnictwa pracowników w określaniu celów organizacji (misja, wizja, cele operacyjne);
 - dostęp do informacji; przepływ informacji;
 - inne;
- 5) oceny pracowników, czyli na przykład:

- zakres, kryteria, sposoby, narzędzia, terminy oceny, dostosowanie oceny do stanowiska pracy i charakteru pracy – specyfika stanowiska;
 - decyzje personalne, w tym awanse, zwolnienia;
 - skutki, efekty oceny pozytywnej i oceny negatywnej;
 - inne;
- 6) zwolnienia pracowników, w tym między innymi:
- powody, przyczyny, w odniesieniu do celu i wyniku finansowego organizacji; zmiany w otoczeniu zewnętrznym; nieudolność, zaniechania, sprzeniewierzenie się kierownictwa;
 - możliwości ochrony i obrony miejsc pracy, w tym istnienie, pozycja i zakres działania związków zawodowych;
 - inne.

5. Podejście do konfliktu, jako jeden z kluczowych elementów sukcesu negocjacyjnego

Negocjuje się tylko w sytuacji konfliktu interesów. Czym więc jest ten szczególny rodzaj konfliktu, tak niezwykle dotkliwy jeśli występuje w organizacji? Konflikt interesów powstaje wtedy, gdy potrzeby stron pozostają w sprzeczności lub też są przez strony postrzegane jako nie dające się pogodzić (sprzeczne). Ten rodzaj konfliktu może dotyczyć potrzeb:

- rzeczowych – dotyczy wówczas na przykład pieniędzy, czasu, obłożenia obowiązkami;
- proceduralnych – wówczas kwestią jest postępowanie, sposób postępowania;
- psychologicznych – gdy rzecz dotyczy poczucia własnej wartości, godności, szacunku, zaufania, poczucia bezpieczeństwa¹¹.

Czym są interesy? To rzeczywiste, prawdziwe powody, dla których ludzie podejmują decyzje odwołujące się do realnych potrzeb, oczekiwań i obaw. Dlaczego tak należy definiować to pojęcie? Ponieważ ten sposób definiowania pochodzi wprost ze rozumienia ludzkich potrzeb, gdzie potrzeby, to rzeczywiste interesy, a to one – potrzeby, motywują przecież ludzi do działania. Jeżeli więc w organizacji ludzie są świadomi swoich potrzeb, a potrzeby te są sprzeczne lub jako sprzeczne postrzegane, to osoby te są w konflikcie interesów.

Należy także pamiętać, że „(...) pojęcie interesu utożsamiane jest z pojęciem konfliktu. O każdym konflikcie organizacyjnym można stwierdzić, że jest konfliktem interesów”¹².

Efektywne zarządzanie – w tym aspekcie – polegać więc będzie na sięgnięciu po narzędzie najbardziej efektywne, bo pozwalające rozwiązać konflikt (całkowicie

¹¹ Por.: Ch. Moor, *Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 53.

¹² P. Wachowiak, *Profesjonalny ...*, dz. cyt., s. 145.

i ku satysfakcji skonfliktowanych), czyli po negocjacji. Są one najbardziej efektywnym sposobem rozwiązywania konfliktu interesów, ponieważ pozwalają znajdować rozwiązania, które zaspokajają potrzeby, czyli rzeczywiste interesy, i to wszystkich uczestników rozmów. Punktem wyjścia, poza określeniem własnych potrzeb i świadomością, co jest rzeczywistą potrzebą, rzeczywistym interesem, jest jednak postrzeganie konfliktu, a dokładniej – podejście do konfliktu interesów.

Generalizując można stwierdzić, że ludzie podchodzą do konfliktu i do sposobu jego rozwiązania w dwojaki sposób. Pierwsze z wymienionych podejść można określić mianem pozycyjne, drugie – problemowe. Różnicą jest postrzeganie konfliktu: jako problemu – do rozwiązania lub z pozycji – własnej. Fakt ten ma ogromne znaczenie, ponieważ rzutuje na całość procesu negocjacji, sposób prowadzenia rozmów, a często¹³ decyduje o sukcesie lub fiasku negocjacji. Jeszcze innym razem sprawia, że przeprowadzenie negocjacji okazuje się niemożliwe.

Podejście pozycyjne do konfliktu – cechy najbardziej charakterystyczne.

1. Oponent postrzegany jest jako problem i/lub jako przeciwnik. Ma to swoje konsekwencje, ponieważ przeciwnika należy pokonać lub zniszczyć, a na pewno z nim wygrać. Zanika więc to, co jest jednym z filarów negocjacji – rozumienie, że najlepsze rezultaty osiąga się zaspokajając potrzeby własne i oponenta, i że nic lub niewiele osiągnie się niszcząc drugą stronę.
2. Wygrana jest przegraną oponenta. Taki sposób postrzegania konfliktu jest pochodną przeświadczenia, że aby jedna strona mogła wygrać, druga musi przegrać. Jest rezultatem braku wiedzy, że wygrane mogą być i powinny wszystkie negocjujące strony.
3. Celem jest osiągnąć jak najwięcej, co oznacza, że postrzegający w taki sposób konflikt, i podejmujący w oparciu o takie przeświadczenia karłowatą (w tej sytuacji) próbę negocjowania nie zdaje sobie sprawy, że efektywność negocjacji wynika z faktu, że tym sposobem zaspokajają się rzeczywiste potrzeby. I tylko potrzeby (własne i partnera rozmów). Że nie bierze się *na zapas, ile się da, ile dają*; że błędne jest przeświadczenie, że *od przybytku głowa nie boli* itd., itp.
4. Ustępstwa traktowane są jak oznaka słabości, a nie jako droga, sposób osiągania celu.
5. Koncentrowanie się na pozycjach. Stąd nazwa podejścia: pozycyjne. Tak postrzegający konflikt okopuje się na pozycji, trwa na niej niezmiennie, nie przyjmuje do wiadomości, że pozycja winna się zmienić wraz ze zmianą warunków, otoczenia; z nowymi informacjami, zmianą pozycji oponenta; wraz z pojawiającymi się propozycjami i ofertami; że negocjuje się po to, by dostrzec nową perspektywę, inny niż zakładało się przed negocjacjami sposób rozwiązania konfliktu; że ten, który pozycji nie zmienia, nie ruszy z miejsca.
6. Trwanie na stanowisku, że istnieje tylko jedno dobre rozwiązanie konfliktu – jednej ze stron negocjacji, przez tę stronę proponowane, jako

¹³ Stwierdzenie wynika z doświadczenia negocjacyjnego autorki.

naturalna konsekwencja okopania się na pozycji.

7. Problemem są ludzie – postrzeganie ludzi w charakterze problemu, czego konsekwencją jest walka z ludźmi, a nie z problemem.

Podejście problemowe do konfliktu – cechy najbardziej charakterystyczne

1. Oponent jest partnerem. Oznacza, że wspólnie, na partnerskich zasadach i równych prawach negocjujący poszukują najlepszego, optymalnego w danych warunkach, pozwalającego w jak największym stopniu zaspokoić potrzeby rozwiązania.
2. Poszukiwane jest rozwiązanie zwycięskie dla obu stron, bo dzięki temu nie tylko zaspokojone zostaną potrzeby, ale i umożliwiona będzie dalsza, być może bezkolizyjna współpraca, i realizacja zawartego porozumienia.
3. Celem jest zaspokojenie potrzeb i realizacja interesów, a nie wygrana czy przegrana, co wymaga pewnych cech, w niektórych przypadkach treningu, w większości – po prostu doświadczenia pracy z ludźmi, ponieważ, by negocjować, trzeba umieć rozpoznawać, zrozumieć i ocenić potrzeby własne i drugiej strony. Czyli trzeba umiejętności interpersonalnych, bez których nie ma negocjacji skutecznych.
4. Ustępstwa traktowane są jako droga do osiągnięcia celu, co oznacza doskonałe rozumienie i stosowanie w praktyce faktu, że ustępstwo, to nie rezygnacja, tylko sposób dojścia do celu (być może określną drogą, być może dookoła, być może droga się wydłuży, ale w każdym z wymienionych przypadków umożliwi osiągnięcie zakładanych celów i pozwoli uniknąć rezygnowania z nich). Takie podejście jest oznaką profesjonalizmu.
5. Składane oferty są poszukiwaniem rozwiązań korzystnych dla wszystkich negocjujących stron, bo to oznacza największe korzyści.
6. Dobre rozwiązanie to takie, które spełni oczekiwania stron i zaspokoi potrzeby stron.
7. Koncentrowanie się na problemach – nie ludzie są problemem, co oznacza, że postrzegający konflikt w ten sposób posiadają trudną umiejętność oddzielenia ludzi od problemu, który trzeba rozwiązać, i że dokładnie wiedzą, że nie należy walczyć z ludźmi, należy rozwiązać (negocjowany) konflikt.

Jeżeli więc w szeroko rozumianym zarządzaniu znajdują się osoby pragnące sięgnąć po narzędzie pozwalające sprawić, że zarządzanie będzie efektywne, winny one wyzbyć się pozycyjnego postrzegania konfliktu, dzięki czemu możliwa stanie się nauka negocjowania, i – później – negocjowanie.

Definiując pojęcie negocjacje, nie można nie wskazać błędne używanie pojęcia i/lub nazywanie sytuacji i zdarzeń innych niż negocjacyjne, negocjacjami. Nie są to sytuacje szczególnie groźne. Groźną jest sytuacja, gdy w obszarze zarządzania w miejsce negocjacji, czyli wysiłku podejmowanego po to, by drogą zaspokojenia potrzeb rozwiązywać konflikty interesów, stosuje się kompromis. Wręcz trudno wyobrazić sobie, do czego mogą prowadzić kompromisy w zarządzaniu, w sytuacji, gdy zarządzanie dotyczy sfery biznesu, gdzie nie ma miejsca na kompro-

misy, sfery zarządzania zasobami ludzkimi, podobnie, jak w życiu codziennym, w każdej jego sferze.

Należy też podkreślić, szczególnie gdy rzecz dotyczy zarządzania, że negocjacje to jedna z kompetencji niezbędnych do zarządzania zespołem. Bulwersujące, że wśród kadry zarządzającej pokutuje przekonanie¹⁴, że menedżer jest od kierowania, delegowania, komunikowania, ustalania i współpracy, ale nie negocjuje, a już na pewno nie z zespołem. Tutaj trudnością, dla tak rozumujących i w ten sposób postrzegających rolę menedżera, kierownika jest trudność w dostrzeżeniu pola negocjacji. Tak postrzegający przestrzeń zarządzania zadają sobie pytanie: jak należy określić co negocjuje menedżer, kierownik? Cele lub sposób realizacji celu? Nie, to się oznajmia, zleca w ramach obowiązków, lub nakładając nowe. Potrzeby? Przecież, zgodnie z tym sposobem postrzegania rzeczywistości organizacji, potrzeb się nie negocjuje tylko określa. Terminy? Te się ustala i oznajmia. Zakres prac? To kwestia delegowania obowiązków, nie negocjacji, pracownik ma wykonać, co do niego należy. Wyjątkiem mogą być /ewentualnie/ negocjacje wysokości pensji, podwyżki czy zmiany np. zakresu obowiązków. Tymczasem, każdy szef, a więc człowiek zajmujący się zarządzaniem, w tym zarządzaniem zespołem wie, że menedżer negocjuje warunki osiągania celów nie z tyle z zespołem, co z innymi kierownikami, często na tej samej płaszczyźnie struktury, czasami wyżej, a zawsze wtedy, gdy jest to niezbędne, by cel zrealizować.

Ponadto, kompetencje negocjacyjne są niezbędne dla menedżera, zwłaszcza z kadry zarządzającej, w przypadkach, na które już wskazano: negocjacjach płacowych i podczas rozmów ze związkami zawodowymi, bo przecież przedsiębiorstwo, organizacja, to nie armia. Dlatego menedżer, kierownik motywuje i uczy. Deleguje i rozlicza. Nagradza, i karze. Komunikuje się z innymi kierownikami i z własnym zespołem. I w tych chwilach i sytuacjach pojawiają się negocjacje i/lub elementy gry negocjacyjnej. Są także sytuacje drobne (lub z pozoru drobne), kiedy na przykład podwładny nie może z określonych przyczyn wykonać powierzonego zadania lub zadanie koliduje z innym. I co wtedy? Gdyby menedżer, kierownik stali na stanowisku lub – co gorsza praktykowali, że w zarządzaniu nie ma miejsca na negocjacje z zespołem świadczyłoby to o całkowitym braku praktyki menedżerskiej lub o używaniu siły wobec personelu. I z drugiej strony, o konieczności negocjowania, choćby nie wprost, wiedzą wszyscy ci, którzy mieli przyjemność dyskutować z własnymi przełożonymi, także ci, których zamiarem było zmienić decyzje szefów lub wpłynąć na kształt tych decyzji.

6. Zakończenie

Śmiało można stwierdzić: właściciele firm, zarządzający, kierujący, menedżerowie, którzy nie negocjują albo negocjują źle, nieprofesjonalnie równie źle zarządzają personelem, a co za tym idzie – źle zarządzają organizacją. Nasuwa się też pytanie, czy powiedzieć, że menedżer, który nie negocjuje lub nie stosuje elemen-

¹⁴ Doświadczenie własne autorki.

tów gry negocjacyjnej, bo nie potrafi lub nie che, albo zaprzecza potrzebie negocjowania, to nie menadżer, że nie jest to dobry szef? Można. I to z całą odpowiedzialnością. Tym bardziej, że „(...) waga, jaką przywiązujemy do dobrych relacji, zmienia sposób zachowania ludzi, którzy próbują podjąć negocjacje”¹⁵.

Dlatego (między innymi) profesjonalne negocjacje są jednym z warunków efektywnego zarządzania, co w artykule wykazano opisując /w zarysie/ obszary negocjacyjne w tej sferze.

Podkreślenia wymaga, że poszczególne, zarysowane w artykule problemy wymagają odrębnego opisu i badania, a niniejszy tekst ma możliwość stać się przyczynkiem do tych badań.

Bibliografia

1. Dąbrowski P. J., *Praktyczna teoria negocjacji*, Wydawnictwo Sorbog, Warszawa 1991, s. 11.
2. Jankowski W. B., Sankowski T. P., *Jak negocjować*, Wydawnictwo Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1995.
3. Lewicki R. J., Saunders D. M., Barry B., Minton J. W., *Zasady negocjacji. Kompendium wiedzy dla trenerów i menedżerów*, Poznań 2005.
4. Moor Ch., *Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
5. *Negocjacje*. Harvard Business Essentials, Wydawnictwo MT Biznes Ltd, Konstancin-Jeziorna 2003 r.
6. Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków 1998.
7. Stabryła A., *Podstawy zarządzania firmą. Modele, metody, praktyka*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków-Kluczbork 1997.
8. Winch A., Winch S., *Techniki sprzedaży i negocjacji*, Wydawnictwo Diffin, Warszawa 1998.
9. Wachowiak P., *Profesjonalny menedżer, umiejętność pełnienia ról kierowniczych*, Diffin, Warszawa 2001.

¹⁵ *Negocjacje*. Harvard Business Essentials, Wydawnictwo MT Biznes Ltd, Konstancin-Jeziorna 2003 r., s. 164.

JANUSZ ZAWADZKI
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
januszzawadzki@poczta.onet.pl

PRAWNE PODSTAWY KONTROLI JAKO FUNKCJI KIEROWNICZEJ W ZARZĄDZANIU ORGANIZACJAMI GOSPODARCZYMI

STRESZCZENIE

Artykuł omawia podstawy prawne kontroli traktowanej jako funkcja kierownicza w procesie zarządzania organizacjami gospodarczymi w Polsce. Podstawa prawna kontroli została określona przede wszystkim w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej uchwalonej w 2004 r. oraz w kilkunastu ustawach szczegółowych. Dzisiejszy poziom rozwoju gospodarczego Polski jest jednak znacznie wyższy, co powoduje konieczność przyjęcia nowych rozwiązań w zakresie kontroli działalności gospodarczej i oparcia jej na zasadach wzajemnego zaufania pomiędzy przedsiębiorcami a organami administracji publicznej.

SUMMARY

The article discusses legal basis for control as an administering function in the process of economic organizations management in Poland. Legal basis for control was determined by the free enterprise act, 2004, and several detailed ordinances that followed it. However, today's level of economic development in Poland is much higher by comparison, which calls for acceptance of new solutions in the area of economic enterprise control and grounding it on the basis of mutual trust between entrepreneurs and public administration authorities.

1. Wstęp

Kontrola jest, zgodnie z klasycznym podziałem dokonany przez H. Fayola na początku XX w., jedną z podstawowych funkcji kierowniczych wykonywanych przez kierowników różnych szczebli w trakcie procesu zarządzania. W powszechnej świadomości funkcjonuje przekonanie, że nie ma skutecznego zarządzania bez kontroli. Różnorodność istniejących współcześnie form organizacyjnych i prawnych organizacji funkcjonujących w sferze gospodarczej powoduje, że systemy prawne w poszczególnych państwach muszą regulować i ujednolicić stosowanie kontroli jako narzędzia kierowania.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie prawnych podstaw kontroli realizowanej w procesie zarządzania organizacjami gospodarczymi we współczesnej Polsce.

Artykuł oparty jest głównie na źródłach prawnych a nie na literaturze przedmiotu.

2. Zasady kontroli oraz organy kontrolne

Specyfika funkcji kontrolnej realizowanej w zarządzaniu wynika z faktu, że kontrola jest zawsze funkcją stojącą na styku różnorodnych i często sprzecznych interesów zarówno w skali makro, całego państwa, jak i w skali mikro, poszczególnych podmiotów. Państwo i jego organy zazwyczaj reprezentują pogląd, że kontroli powinno być więcej, ponieważ obywatele i inne podmioty w sposób oczywisty nie chcą poddawać się kontroli, natomiast po stronie społecznej przeważa pogląd, że kontroli jest za dużo i że jest ona zbyt restrykcyjna. Ta swoista kontradystyka funkcji kontrolnej rodzi konieczność oparcia jej zasad na przejrzystych zasadach prawnych.

Najszerza tego typu regulacja prawna została uchwalona w Polsce 2 lipca 2004 r. w przyjętej przez Sejm ustawie o swobodzie działalności gospodarczej /zwaną dalej ustawą/¹. Rozdział 5 ustawy w całości poświęcony jest kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. W art. 77 stwierdza się, że kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców prowadzona jest na zasadach określonych w ustawie, w przepisach prawa wspólnotowego oraz w ratyfikowanych umowach międzynarodowych. Określenie bazy prawnej jest niezwykle istotne, wskazuje bowiem, że organ państwa nie może stosować kontroli według własnych, dowolnych zasad /co zdarzało się często przed datą uchwalenia ustawy/, musi opierać się na prawie polskim i wspólnotowym. Dlatego ustawa wskazuje, że przedsiębiorcy, który poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej, przysługuje odszkodowanie, a dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów prawa nie mogą stanowić dowodu w żadnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karno-skarbowym dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy². Stwierdzenia te w sposób jednoznaczny wskazują na pełną odpowiedzialność organów kontrolnych za szkody wynikłe w procesie kontroli.

Ustawa określa również jednoznacznie, co poprzednio nie było jasne, jakie typy organów, oprócz państwowych, mają wpływ na kontrolę przedsiębiorcy. W art. 78 ust. 1 wskazuje się, że w razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia: zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności, wójt, burmistrz lub prezydent miasta niezwłocz-

¹ Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 672.

² Art. 77 ust. 4 i ust. 6.

nie zawiadamia właściwe organy administracji publicznej. Zawiadomione organy niezwłocznie powiadamiają wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o podjętych czynnościach. Natomiast w przypadku braku możliwości zawiadomienia, o którym mowa, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może nakazać, w drodze decyzji, wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni. W takim wypadku decyzji nakazującej wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności³. Przytoczone postanowienia dają zatem ograniczoną władzę kontrolną organom samorządowym, tylko na określony czas /do 3 dni/ i tylko w stanach zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych lub naruszenia środowiska naturalnego. Z przytoczonych zapisów wynika, że podstawy funkcji kontrolnej wykonują organy państwowe.

3. Fazy procesu kontrolnego

Ustawa określa również fazy procesu kontrolnego dzieląc czynności organów kontrolnych na czynności przed, w trakcie i po przeprowadzonej kontroli. Art. 79 nakłada na organy kontrolne obowiązek powiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Przeprowadzenie kontroli bez powiadomienia jest możliwe tylko w określonych sytuacjach:

- 1) kontrola ma zostać przeprowadzona na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej;
- 2) przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia;
- 3) kontrola jest przeprowadzana na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw;
- 4) kontrola jest prowadzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów;
- 5) przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego;
- 6) przedsiębiorca nie ma adresu zamieszkania lub adresu siedziby lub doręczanie pism na podane adresy było bezskuteczne lub utrudnione.

Art. 4 przytaczanego przepisu wskazuje, że kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia. Przepis ten jednoznacznie chroni przedsiębiorców przed niezapowiedzianą kontrolą. Jednak na wniosek przed-

³ Art. 78 ust. 4.

siębiorky kontrola może być wszczęta przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia⁴.

Ustawa określa również treść zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Przepis ten jest istotny, chroni bowiem przedsiębiorcę przed próbami podszywania się pod organy kontrolne ze strony przestępców, co zdarza się dosyć często. Zawiadomienie powinno zawierać: 1) oznaczenie organu; 2) datę i miejsce wystawienia; 3) oznaczenie przedsiębiorcy; 4) wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli; 5) podpis osoby upoważnionej do zawiadomienia.

4. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli

Oprócz zawiadomienia o określonej treści kontroler powinien spełnić również inne warunki ściśle określone w ustawie. Art. 79a⁵ stanowi, że czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, chyba że przepisy szczególne przewidują możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji. Podjęcie czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej, na podstawie przepisów szczególnych, może dotyczyć jedynie przypadków, gdy czynności kontrolne są niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, a także gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego. Ustawodawca przewiduje zatem możliwość przeprowadzenia kontroli bez powiadomienia, tylko na podstawie legitymacji, ale jedynie w ściśle określonych przypadkach.

Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli powinno zawierać co najmniej: 1) wskazanie podstawy prawnej; 2) oznaczenie organu kontroli; 3) datę i miejsce wystawienia; 4) imię i nazwisko pracownika organu kontroli uprawnionego do wykonania kontroli oraz numer jego legitymacji służbowej; 5) oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą; 6) określenie zakresu przedmiotowego kontroli; 7) wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli; 8) podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji; 9) pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy.

Dokument, który nie spełnia wymienionych wymagań, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli. Zakres kontroli nie może wykraczać poza zakres wskazany w upoważnieniu⁶. To ostatnie stwierdzenie jest niezwykle istotne, wskazuje bowiem wyraźnie, że przedsiębiorca powinien okazać kontrolerowi

⁴ Art. 79 ust. 5.

⁵ Art. 79a ust. 1 i 2.

⁶ Art. 79a ust. 7.

tylko dokumenty związane z przedmiotem kontroli, a nie całą istniejącą w przedsiębiorstwie dokumentację.

Czynności kontrolnych dokonuje się w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej. Jednak w razie nieobecności kontrolowanego przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej, czynności kontrolne mogą być wszczęte po okazaniu legitymacji służbowej pracownikowi kontrolowanego, który może być uznany za osobę, o której mowa w art. 97 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny, lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę⁷. Powyższe przepisy wyraźnie i jednoznacznie regulują sytuację, w której przedsiębiorca nie jest obecny na terenie zakładu, a kontroler ma upoważnienie ustawowe do przeprowadzenia kontroli. Taka kontrola jest możliwa gdy: 1) ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią inaczej; 2) przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia; 3) kontrola jest prowadzona w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów; 4) przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego⁸.

Dla rzetelności procesu kontrolnego ważne jest również miejsce przeprowadzenia kontroli. Art. 80a precyzuje, że kontrolę przeprowadza się w siedzibie kontrolowanego lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowanego. Jednak kontrola lub poszczególne czynności kontrolne, za zgodą kontrolowanego, mogą być przeprowadzane również w siedzibie organu kontroli, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli. Ponadto czynności kontrolne powinny być przeprowadzane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania kontrolowanego przedsiębiorcy. W przypadku gdy przedsiębiorca wskaże na piśmie, że przeprowadzane czynności zakłócają w sposób istotny działalność gospodarczą przedsiębiorcy, konieczność podjęcia takich czynności powinna być uzasadniona w protokole kontroli⁹.

5. Książka kontroli

Kilka artykułów ustawy poświęconych jest obowiązkowi prowadzenia przez przedsiębiorcę książki kontroli. Art. 81 i 81a wskazują, że przedsiębiorca jest obowiązany prowadzić i przechowywać w swojej siedzibie książkę kontroli oraz upoważnienia i protokoły kontroli. Książka kontroli może mieć formę zbioru dokumentów. Książka kontroli służy przedsiębiorcy do dokumentowania liczby i czasu

⁷ Art. 79a ust. 9, oraz art. 80 ust. 1.

⁸ Art. 80 ust. 2.

⁹ Art. 80b.

trwania kontroli jego działalności. Książka kontroli może być prowadzona także w formie elektronicznej. Przedsiębiorca, który prowadzi książkę kontroli w formie elektronicznej, dokonuje wpisów oraz aktualizacji danych. Domniemywa się, że dane zawarte w książce kontroli prowadzonej w formie elektronicznej znajdują potwierdzenie w dokumentach przechowywanych przez przedsiębiorcę.

Książka kontroli zawiera wpisy dokonywane przez organ kontroli. Wpisy obejmują: 1) oznaczenie organu kontroli; 2) oznaczenie upoważnienia do kontroli; 3) zakres przedmiotowy przeprowadzonej kontroli; 4) daty podjęcia i zakończenia kontroli; 5) zalecenia pokontrolne oraz określenie zastosowanych środków pokontrolnych; 6) uzasadnienie braku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli; 7) uzasadnienie wszczęcia kontroli; 8) uzasadnienie zastosowanych wyjątków; 9) uzasadnienie przedłużenia czasu trwania kontroli; 10) uzasadnienie czasu trwania przerwy.

W przypadku wszczęcia kontroli, przedsiębiorca jest obowiązany niezwłocznie okazać kontrolującemu książkę kontroli, albo kopie odpowiednich jej fragmentów lub wydruki z systemu informatycznego, w którym prowadzona jest książka kontroli, poświadczone przez siebie za zgodność z wpisem w książce kontroli.

Przedsiębiorca jest zwolniony z okazania książki kontroli, jeżeli jej okazanie jest niemożliwe ze względu na udostępnienie jej innemu organowi kontroli. W takim przypadku przedsiębiorca okazuje książkę kontroli w siedzibie organu kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia zwrotu tej książki przez organ kontroli¹⁰.

6. Ilość kontroli oraz czas ich trwania

Niezwykle istotne dla przedsiębiorców są zapisy art. 82 i 83 ustawy. Dotyczą one ilości przeprowadzanych kontroli oraz czasu ich trwania. Zapisy wprowadziły znaczne ograniczenia nałożone na służby kontrolne w tym zakresie i zostały umieszczone w ustawie na wyraźne żądania środowisk gospodarczych w Polsce.

Najważniejsze jest stwierdzenie, że nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy. Nie dotyczy to sytuacji, gdy: 1) ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią inaczej; 2) przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia; 3) kontrola jest prowadzona w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów; 4) przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego; 5) kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług przed dokonaniem tego zwrotu; 6) przeprowadzenie kontroli jest realizacją obowiązków wynikających z przepisów prawa wspólnotowego o ochronie konkurencji lub przepisów prawa wspólnotowego

¹⁰ Art. 81a ust. 1 i 2.

w zakresie ochrony interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej; 7) kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług na podstawie przepisów o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.

Jeżeli działalność gospodarcza przedsiębiorcy jest już objęta kontrolą innego organu, organ kontroli odstąpi od podjęcia czynności kontrolnych oraz może ustalić z przedsiębiorcą inny termin przeprowadzenia kontroli¹¹.

Również czas trwania kontroli został ograniczony. Czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać: 1) w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców — 12 dni roboczych; 2) w odniesieniu do małych przedsiębiorców — 18 dni roboczych; 3) w odniesieniu do średnich przedsiębiorców — 24 dni roboczych; 4) w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców — 48 dni roboczych. Zapis ten oznacza w praktyce, że w tym samym czasie u przedsiębiorcy może przebywać tylko jedna kontrola, a czas jej trwania określa ustawa.

Ograniczeń czasu kontroli nie stosuje się, w przypadkach gdy: 1) ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią inaczej; 2) przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia; 3) kontrola jest prowadzona w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów; 4) przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego; 5) kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług przed dokonaniem tego zwrotu; 6) przeprowadzenie kontroli jest realizacją obowiązków wynikających z przepisów prawa wspólnotowego o ochronie konkurencji lub przepisów prawa wspólnotowego w zakresie ochrony interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej; 7) kontrola dotyczy podmiotów, którym na mocy odrębnych przepisów właściwy organ wydał decyzję o uznaniu prawidłowości wyboru i stosowania metody ustalania ceny transakcyjnej między podmiotami powiązanymi — w zakresie związanym z wykonaniem tej decyzji; 8) kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług na podstawie przepisów o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.

Przedłużenie czasu trwania kontroli jest możliwe jedynie z przyczyn niezależnych od organu kontroli i wymaga uzasadnienia na piśmie. Uzasadnienie doręcza się przedsiębiorcy i wpisuje do książki kontroli przed podjęciem dalszych czynności kontrolnych. Przedłużenie czasu trwania kontroli nie może naruszać terminów, o których mowa w ust. 1. Przedłużenie czasu trwania kontroli możliwe jest także, jeżeli w toku kontroli zostanie ujawnione zaniżenie zobowiązania podatkowego lub zawyżenie straty w wysokości przekraczającej równowartość 10% kwoty zadeklarowanego zobowiązania podatkowego lub straty, albo w przypadku ujawnienia faktu niezłożenia deklaracji pomimo takiego obowiązku. Organ

¹¹ Art. 82 ust. 2.

kontroli zawiadania kontrolowanego o ujawnionych okolicznościach, o których mowa, jednocześnie wskazując zgromadzony w tym zakresie materiał dowodowy. Uzasadnienie przedłużenia czasu trwania kontroli umieszcza się w książce kontroli i protokole kontroli. Czas trwania kontroli nie może spowodować przekroczenia odpowiednio dwukrotności czasu określonego w ustawie. Jeżeli wyniki kontroli wykazały rażące naruszenie przepisów prawa przez przedsiębiorcę, można przeprowadzić powtórny kontrolę w tym samym zakresie przedmiotowym w danym roku kalendarzowym, a czas jej trwania nie może przekraczać 7 dni. Czasu trwania powtórnej kontroli nie wlicza się do czasu, o którym mowa powyżej.

Organ kontroli może, po pisemnym zawiadomieniu przedsiębiorcy, przerwąć kontrolę na czas niezbędny do przeprowadzenia badań próbki produktu lub próbki kontrolnej, jeżeli jedyną czynnością kontrolną po otrzymaniu wyniku badania próbki będzie sporządzenie protokołu kontroli¹². Czasu przerwy nie wlicza się do czasu, o którym mowa, o ile podczas przerwy przedsiębiorca miał możliwość wykonywania działalności gospodarczej oraz miał nieograniczony dostęp do prowadzonej przez siebie dokumentacji i posiadanych rzeczy, z wyjątkiem zabezpieczonej w celu kontroli próbki. W tym przypadku doręczenie przedsiębiorcy protokołu kontroli nie wymaga ponownego wszczęcia kontroli, a dnia, w którym doręczono przedsiębiorcy protokół kontroli, nie wlicza się do czasu trwania kontroli. Dopuszcza się doręczenie protokołu kontroli w trakcie trwania kontroli innego organu. Uzasadnienie czasu trwania przerwy organ kontroli obowiązany jest wpisać do książki kontroli przedsiębiorcy. Przerwa, o której mowa, nie stanowi przeszkody do przeprowadzenia w czasie jej trwania kontroli przez inny organ kontroli.

Niektóre rodzaje kontroli nie podlegają jednak ograniczeniom, o których mowa. Przepisów tych nie stosuje się wobec działalności gospodarczej przedsiębiorców w zakresie objętym: 1) szczególnym nadzorem podatkowym, na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej; 2) nadzorem weterynaryjnym, na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, ustawy z dnia 6 września 2001 r. — Prawo farmaceutyczne, ustawy z dnia 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej, ustawy z dnia 10 grudnia 2003 r. o kontroli weterynaryjnej w handlu, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego oraz ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach, 3) kontrolą administracji rybołówstwa, na podstawie ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie; 4) kontrolą związaną z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego dokonywaną w urzędzie celnym albo w miejscu wyznaczonym lub uznanym przez organ celny, na podstawie przepisów celnych albo graniczną kontrolą fitosanitarną dokonywaną na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin; 5) kontrolą przemieszczających się środków transportu, osób z nich korzystających oraz towarów nimi przewożonych, na podsta-

¹² Art. 83a ust. 1 – 4.

wie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; 6) zakupem produktów lub usług sprawdzającym rzetelność usługi, na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej; 7) sprzedażą dokonywaną poza punktem stałej lokalizacji (sprzedaż obwoźna i obnośna na targowiskach w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹³.

Przepisów powyższych nie stosuje się do kontroli wszczętej w toku postępowania prowadzonego w wyniku złożenia wniosku przez przedsiębiorcę we własnej sprawie, na podstawie przepisów odrębnych ustaw oraz bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego¹⁴.

7. Akceptacja wyników kontroli

Zasadniczą nowością wprowadzoną przez ustawę jest możliwość niezgodzenia się przedsiębiorcy z wynikami kontroli. Przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów ustawy. Sprzeciw przedsiębiorca wnosi na piśmie do organu podejmującego i wykonującego kontrolę. O wniesieniu sprzeciwu przedsiębiorca zawiadamia na piśmie kontrolującego. Sprzeciw wnosi się w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli. Przedsiębiorca musi uzasadnić wniesienie sprzeciwu. Wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych przez organ kontroli, którego sprzeciw dotyczy, z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu do czasu rozpatrzenia sprzeciwu, a w przypadku wniesienia zażalenia do czasu jego rozpatrzenia. Wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia. W przypadku wniesienia przez przedsiębiorcę zażalenia, o którym mowa, wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli następuje do dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia. W przypadku wniesienia sprzeciwu organ kontroli może, w drodze postanowienia, dokonać zabezpieczenia dowodów mających związek z przedmiotem i zakresem kontroli, na czas rozpatrzenia sprzeciwu. Zabezpieczeniu podlegają dokumenty, informacje, próbki wyrobów oraz inne nośniki informacji, jeżeli stanowią lub mogą stanowić dowód w toku kontroli. Organ kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu, rozpatruje sprzeciw oraz wydaje postanowienie o: 1) odstąpieniu od czynności kontrolnych; 2) kontynuowaniu czynności kontrolnych¹⁵.

Na postanowienie, o którym mowa, przedsiębiorcy przysługuje zażalenie w terminie 3 dni od dnia otrzymania postanowienia. Rozstrzygnięcie zażalenia następuje w drodze postanowienia, nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego

¹³ Art. 84a ust. 1 do 7.

¹⁴ Art. 84b ust. 1.

¹⁵ Art. 83c ust. 1 – 9.

wniesienia. W przypadku wydania postanowienia, o którym mowa, organ kontroli może kontynuować czynności kontrolne od dnia, w którym postanowienie doręczono przedsiębiorcy, a w przypadku wniesienia zażalenia, od dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia. Nierozpatrzenie sprzeciwu w terminie, o którym mowa, jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia. Nierozpatrzenie zażalenia w terminie, o którym mowa, jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia uznającego słuszność wniesionego zażalenia¹⁶.

Oczywiście służby kontrolne nie są całkowicie bezsilne wobec opornych przedsiębiorców. Szczególnie silne są uprawnienia służb finansowych działających na podstawie Kodeksu Karnego Skarbowego z 10 września 1999 r.¹⁷ W czasie kontroli podatnik musi umożliwić kontrolującym utrwalanie stanu faktycznego za pomocą różnych nośników informacji, przedstawiać dokumenty, udzielać wszelkich wyjaśnień i zapewnić im warunki do pracy. W jego interesie jest współpraca z kontrolującymi. Nie zawsze jednak relacje te układają się wzorcowo, a skutki tego mogą być dla przedsiębiorcy dotkliwe. Brak współpracy z urzędnikami skarbowymi może być przez nich potraktowany jako przestępstwo polegające na udaremnieniu lub utrudnianiu czynności kontrolnych, co grozi dotkliwymi sankcjami w ramach odpowiedzialności karnej skarbowej. Zgodnie z art. 83 Kodeksu karnego skarbowego (k.k.s.), kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli skarbowej lub czynności kontrolnych w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego udaremnia bądź utrudnia wykonanie czynności służbowej – podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych. Przy wymierzaniu kary grzywny sąd określa liczbę stawek oraz wysokość jednej stawki dziennej, przy czym najniższa liczba stawek wynosi 10, najwyższa zaś – 720. Stawka dzienna nie może być niższa od 1/30 części minimalnego wynagrodzenia (w 2015 r. minimalne wynagrodzenie wynosi 1.750 zł), ani przekraczać jej czterystukrotności. Wspomniana kara za tego rodzaju przestępstwo skarbowe może być zatem obecnie wymierzona w granicach od 500 zł do ponad 15.000.000 zł! W konkretnym przypadku na wysokość kary oczywiście ma wpływ wiele różnych czynników, a w szczególności stopień winy i społecznej szkodliwości czynu, jak również sytuacja życiowa oraz finansowa sprawcy. Przy ustalaniu stawki dziennej sąd bierze bowiem pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowania. Za utrudnianie kontroli w firmie nie musi być wyłącznie ukarany właściciel kontrolowanej firmy czy jej pracownik odpowiedzialny za rozliczenia podatkowe i księgowe. Ukaranie mogą być również inne osoby, które utrudniają bądź uniemożliwiają wykonywanie czynności służbowych przez kontrolujących, np. portierzy, a nawet osoby niezatrudnione w firmie objętej kontrolą¹⁸.

¹⁶ Art. 83c ust. 10 – 16.

¹⁷ Tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. nr 111, poz. 765 z późn. zm.

¹⁸ M. Olech, www.podatkidochodowe.pl/dostep/27.05.2015/.

8. Zakończenie

W procesie zarządzania organizacjami gospodarczymi powstaje wiele kontrowersji na styku państwo – przedsiębiorca. Jednym ze spornych obszarów jest kontrola. Uchwalona przez Sejm RP w 2004 r. ustawa o swobodzie działalności gospodarczej w sposób prawidłowy uregulowała stosowanie funkcji kontrolnej realizowanej przez aparat państwowy wobec przedsiębiorców. Jednak z biegiem czasu przyjęte rozwiązania wyraźnie się deaktualizują. Powoduje to konieczność przyjęcia nowych rozwiązań opartych na zasadach wzajemnego zaufania pomiędzy administracją publiczną a światem biznesu. Jedną z podstaw zaufania powinno być odejście od ścisłego dokumentowania wszelkiej działalności przedsiębiorców i oparcia jej na oświadczeniach. To proste rozwiązanie stosowane w krajach demokratycznych sprzyja budowaniu silniejszych więzi i rozwijaniu samokontroli w działalności gospodarczej.

Analiza współczesnego ustawodawstwa polskiego w zakresie kontroli działalności gospodarczej pozwala na przyjęcie następujących wniosków:

1. Ścisłe określenie zasad kontroli w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej spowodowało ograniczenie dowolności działań organów kontrolnych państwa. Szczególnie ważne jest odcięcie możliwości stosowania kryteriów politycznych, co miało miejsce do 2004 r., to jest do wejścia w życie przepisów ustawy.
2. Fazy procesu kontrolnego zostały ściśle określone. Szczególnie ważny jest obowiązek określenia terminu rozpoczęcia kontroli. Niedotrzymanie terminu powoduje wygaśnięcie prawa do przeprowadzenia kontroli.
3. Zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli powinno zawierać m.in. dokładnie określony jej zakres, co powoduje, że przedsiębiorca okazuje organom kontrolnym wyłącznie dokumentację wskazaną w dokumencie.
4. Ustawa nakłada na przedsiębiorcę obowiązek prowadzenia książki kontroli i określa jej treść zezwalając jednocześnie na prowadzenie wersji elektronicznej, co znacznie ogranicza biurokrację.
5. Ilość kontroli i czas ich trwania zostały ograniczone, co było przedmiotem starań świata biznesu w Polsce przez wiele lat po przemianach ustrojowych.

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny /tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm./,
2. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych /tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 849/,
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt /tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 856/,
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa /tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 749/,

5. Ustawa Kodeks Karny Skarbowy z 10 września 1999 r. /tekst jednolity z 2013 r. poz. 186/.
6. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej /tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 148/,
7. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. prawo farmaceutyczne /tekst jednolity Dz. U. z 2008 r., poz. 271/,
8. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym /tekst jednolity Dz. z 2013 r. poz. 1414/,
9. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, /tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1594/,
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej /tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 424/,
11. Ustawa z dnia 10 grudnia 2003 r. o kontroli weterynaryjnej w handlu /tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 519/,
12. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin /tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 621/,
13. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej /tekst jednolity z 2010 r. poz. 744/,
14. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt /tekst jednolity z 2014 r., poz. 1539/,
15. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej /tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm./,
16. Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego /tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1577/,
17. Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach /tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 398/,
18. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów /tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 184/,
19. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej /tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1404/,
20. Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie /Dz. U. z 2015 r. poz. 222/,

DR INŻ. WOJCIECH BACHOR
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
wbachor@wp.pl

NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE (NEW PUBLIC MANAGEMENT - NPM) W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

STRESZCZENIE

Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania jest usystematyzowanie obszarów New Public Management – szczególnie w zakresie usług publicznych, pod kątem zbadania obecności instrumentów NPM w polskim systemie prawnym. Wyłoniono dziesięć obszarów zawierających instrumenty nowego zarządzania publicznego. Każdy z tych obszarów NPM analizowano pod kątem obecności zapisów w aktach polskiego prawa, szczególnie w ustawach. W wyniku tych analiz potwierdzono powszechną obecność instrumentów New Public Management w polskim systemie prawnym. Większość tych zapisów nie ma charakteru nakazującego (obligatoryjnego), lecz fakultatywny, dający podstawę do inicjatyw i stopniowego wdrażania koncepcji nowego zarządzania w organizacjach sfery publicznej.

SUMMARY

The question that this summary is to systematize areas of New Public Management - especially in terms of public services, at an angle to examine the presence of NPM instruments in the Polish legal system. There were selected 10 areas containing new public management instruments. Each of these areas NPM analyzed for the presence of records in acts of Polish law, especially in the statutes. As a result of these analyzes confirmed the widespread presence of the instruments of New Public Management in the Polish legal system. Most of these records is not an ordering of (obligatory), but optional, giving principle to initiatives and gradual implementation of a new management concept in the organizations public sphere.

1. Wstęp

Administrację publiczną coraz częściej ocenia się pod kątem efektywności jej funkcjonowania i jakości świadczonych usług. Gospodarka rynkowa otaczająca sektor publiczny przenika do niego na wiele sposobów. Reformy samorzą-

dowe zapoczątkowane w latach 90. XX wieku przyspieszyły proces przenikania do administracji publicznej mechanizmów rynkowych, stosowanych w sektorze publicznym.

Nowe zarządzanie publiczne (NPM) staje się dziś standardem i normą w wielu polskich samorządach, w których wielkiego znaczenia nabiera efektywność gospodarowania majątkiem i środkami publicznymi. Powoli zaciera się różnica pomiędzy efektywnością gospodarowania w sektorze finansów publicznych a sektorem prywatnym. New Public Management oznacza nowatorskie, menedżerskie podejście do administracji, powierzonego jej majątku oraz finansów publicznych.

Od administracji publicznej oczekuje się powszechnie sprawności, gospodarności, efektywności, ciągłego doskonalenia usług publicznych, likwidacji bierności i otwarcia na zachodzące zmiany. O ile w strukturach samorządu terytorialnego istnieje rywalizacja i tzw. rozliczanie przez wyborców, to w administracji państwowej poprawa jakości funkcjonowania musi być wymuszana zmianą przepisów nakazujących stosowanie odpowiednich procedur. Większa zdecydowanie swoboda funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego powoduje iż to samorząd ten jest prekursorem NPM i wzorcem do zmian polskiego systemu prawnego.

To samorząd terytorialny na początku lat 90. XX wieku wprawdzie wprowadził zasady przetargowego zlecania usług publicznych, nim pojawiła się pierwsza ustawa o zamówieniach publicznych¹. Także sprzedaż nieruchomości będących własnością gmin w drodze przetargów następowała wcześniej z inicjatywy tych jednostek, zanim wprowadzono w tym zakresie obowiązek ustawowy².

Nowe zarządzanie publiczne coraz częściej zajmuje miejsce w polskim systemie prawnym. Obejmuje coraz szersze obszary oddziaływania finansów publicznych. Ale są jeszcze strefy życia publicznego, gdzie otwarcie się na zachodzące zmiany jest hamowane z przyczyn koniunkturalnych i politycznych. Czy przyczyna zamknięcia się na koncepcje nowego zarządzania tkwi w systemie prawnym, czy w mentalności decydentów? Czy zapisy prawne są nakazujące, czy mają charakter fakultatywny? To tylko niektóre pytania towarzyszące rozważaniom w tym opracowaniu.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie obszarów polskiego ustawodawstwa, w których wprowadzono elementy koncepcji NPM. W rozdziale I nastąpi scharakteryzowanie istoty New Public Management, jego koncepcje, modele i najważniejsze cechy. Zdefiniowane zostanie pojęcie usług publicznych, jako sfery przenikania NPM. W rozdziale II wskazane zostaną obszary życia publicznego – szczególnie sfery usług publicznych, w których na mocy ustaw następują zmiany modernizacyjne, w stosunku do tradycyjnych metod zarządzania. Artykuł zostanie zakończony podsumowaniem, bibliografią i streszczeniem.

¹ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, Dz.U. z 1994 r. nr 76, poz. 344.

² Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz.U. z 1990 r. nr 79, poz. 464.

1. Istota nowego zarządzania publicznego

1.1 Krótka historia zaistnienia New Public Management w polskim prawodawstwie

W literaturze przedmiotu znajduje się wiele opisów istoty i koncepcji New Public Management. Jako przyczynę powstania nowego zarządzania publicznego wymienia się przede wszystkim nieskuteczność, bądź małą skuteczność administracji tradycyjnej, tzw. Weberowskiej³. Administracja ta zorganizowana była w sposób hierarchiczny, a od osób ją tworzących wymagało się kwalifikacji formalnych i niekoniernie umiejętności praktycznych i ich realnej przydatności. Działalność takiej struktury organizacyjnej była wysoce sformalizowana i oparta na ściśle określonych zasadach regulowanych normami prawnymi, z dużym naciskiem na procesy, a nie efekty⁴.

Sprawowanie funkcji administracji publicznej odbywało się często w sposób mechaniczny, bez zwracania uwagi na specyfikę konkretnego przypadku i efektywność wydawania środków publicznych. Wszystko to doprowadziło do zwiększenia się poziomu biurokracji i często niezadowolenia odbiorców usług publicznych. Administracja weberowska stała się już w latach 70. XX wieku koncepcją niewystarczającą dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania aparatu administracyjnego⁵.

W Polsce przełomem do zastosowania koncepcji nowego zarządzania publicznego było reaktywowanie samorządu terytorialnego w roku 1990. Zapisy pierwszej ustawy o samorządzie terytorialnym⁶, nadające gminom osobowość prawną i powierzające im najistotniejsze problemy publiczne jako zadania własne, uruchomiły współzawodnictwo między jednostkami samorządu terytorialnego i wyzwoliły szereg inicjatyw obywatelskich.

Wraz z reaktywowaniem samorządu terytorialnego nastąpiła eksplozja w podejściu do zarządzania publicznego. Administracja rządowa oddając stopniowo samorządom terytorialnym swoje uprawnienia i zadania także zaczęła podchodzić do zadań publicznych w sposób nowatorski, proobywatelski i efektywny. Nowym kierunkom zarządzania publicznego podporządkowano dalsze reformy administracji publicznej i polski system prawny. Ciągłej ewolucji ulega polskie ustawodawstwo, wymuszając coraz szersze stosowanie w praktyce koncepcji nowego zarządzania publicznego.

³ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego tom. II*, red. J. Hausner, M. Kukielka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s.48.

⁴ Nie było znane określenie urzędnika-menedżera, jaki pojawił się w ramach NPM.

⁵ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, dz. cyt., s. 52.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1998 r. nr 16, poz. 95.

1.2 Podstawowe i ważniejsze cechy NPM

Czym jest zarządzanie publiczne? Otóż wielu autorów nowe zarządzanie publiczne przedstawia w dwóch podstawowych ujęciach; badawczym i usługowym. Najtrafniej w ujęciu badawczym scharakteryzował to zagadnienie B. Kożuch⁷, który nazwał NPM *badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizacji interesu publicznego*. J. Hausner⁸ określa zarządzanie publiczne, jako *proces sprawowania władzy oraz zarządzanie gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju na rzecz jego rozwoju*. Tak więc obiektem tej dyscypliny jest *sposób zarządzania poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim zaś organizacjami publicznymi*.

W ujęciu usługowym, zarządzanie publiczne rozumie się jako zarządzanie usługami publicznymi. Odnosi się to do wszystkich organizacji, które świadczą usługi publiczne. Zarządzanie to obejmuje więc wg B. Kożucha⁹ *planowanie i organizowanie usług publicznych oraz motywowanie menadżerów i podległych im pracowników do świadczenia tych usług na wysokim poziomie. Ważne jest przy tym racjonalne wykorzystanie posiadanych środków (publicznych,) czy kontrolowanie stopnia użyteczności wyniku działania danej organizacji*.

Aby uściślić zakres badań, doprecyzowania wymaga pojęcie usług publicznych. Spośród dziesiątek definicji tej sfery życia publicznego, najwłaściwszym wydaje się zdefiniowanie zawarte w monografii B. Kożuch, A. Kożuch¹⁰. Wg tych autorów usługi publiczne to *dobra publiczne, w stosunku do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to więc usługi świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę. Autorzy ci dokonują podziału usług na usługi administracyjne, publiczne o charakterze społecznym oraz publiczne o charakterze technicznym*¹¹.

Hodd i Dunleavy wymieniają pięć najważniejszych cech New Public Management¹². Pośród tych cech wyróżniają przede wszystkim *nowy sposób definiowania efektywności działania administracji publicznej, poprzez ocenę wyników a nie wydatków, które powinny być jak najniższe*. Należy przy tym dodać, że w omawianych cechach NPM skuteczność działań danej jednostki organizacyjnej nie

⁷ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 256.

⁸ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 31.

⁹ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne...*, dz. cyt., s.256.

¹⁰ *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, *Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2011, s. 35.

¹¹ Tamże, s. 41 i następne.

¹² J. Hausner, *Od idealnej biurokracji...*, dz. cyt., s. 64

jest uzależniona od poziomu jej wydatków czy wysokości budżetu, ale od tego, co udało się osiągnąć dzięki tym wydatkom.

Wielu autorów, w tym J. Hausner¹³ z efektywnością wiąże zastosowanie w administracji publicznej rozwiązań organizacyjnych znanych z sektora prywatnego. Również i w tym zakresie mechanizmy rynkowe powinny zastąpić klasyczny system służby cywilnej. W obszarze tym M. Kwiatkowski wskazuje na trzy główne aspekty: przejście z systemu karier do systemu stanowisk, wprowadzenie decentralizacji i prywatyzacji naboru, a także odejście od uwzględniania formalnych kompetencji, w kierunku zwiększenia wagi doświadczenia, realnych umiejętności praktycznych i zdolności interpersonalnych¹⁴. Ten sam autor akcentuje także nowe instrumenty zarządzania zasobami ludzkimi oraz zmianę pozycji pracownika administracji publicznej – z urzędnika w menadżera.

M. Ochnio¹⁵, za innymi autorami jako kolejną cechę NPM wskazuje na nowy sposób organizacji aparatu administracyjnego oraz nowe relacje między organizacjami publicznymi. Podkreśla przy tym nowe podejście do kontraktowania podmiotów działających w sferze świadczenia usług publicznych, zmniejszenie roli urzędów centralnych i ośrodków władzy publicznej na rzecz samodzielnych jednostek organizacyjnych aparatu administracji, rozwój samorządu terytorialnego oraz nowe instrumenty kontroli i nadzoru nad działaniami jednostek podporządkowanych.

H. Izdebski i M. Kulesza¹⁶ zwracają uwagę na cechę, którą jest dezagregacja tradycyjnych funkcji organizacji publicznych. Uważają, iż w ramach NPM powinno następować wprowadzanie rozdziału pomiędzy płatnikiem a dostawcą usług, kontraktowanie usług publicznych, outsourcing czynności niestanowiących głównego przedmiotu działalności danego podmiotu oraz rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Wg M. Ochnio¹⁷ głównym celem NPM, tj. zapewnieniu efektywności i wysokiej jakości świadczonych usług publicznych oraz ich relatywnie niskich kosztów, służyć ma wprowadzenie do administracji publicznej mechanizmów konkurencji. Podstawowym założeniem jest tu rezygnacja z zasady świadczenia usług publicznych tylko i wyłącznie przez podmioty państwowe oraz samorządowe i dopuszczenie do tego procesu podmiotów prywatnych czy organizacji społecznych. Za najdalej idącą formę ingerencji w dotychczasową strukturę aparatu administracyjnego, autor ten uznaje zastosowanie komercjalizacji oraz prywatyzacji niektórych podmiotów

¹³ Tamże, s. 50-51, 67.

¹⁴ M. Kwiatkowski, *Nieprzejrzystość – bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011, s. 51 i następne.

¹⁵ M. Ochnio, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Stowarzyszenie „Instytut Zmian”, źródło: http://iz.org.pl/wp-content/uploads/2012/09/New_Public_Management_Michal_Ochnio_Institut_Zmian.pdf, dostęp: 20.05.2015 r., s. 6.

¹⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004, s. 112 i następne.

¹⁷ M. Ochnio, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management)*, dz. cyt., s. 7-8.

czy działań administracji. Z kolei J. Hausner¹⁸ podkreśla dużą rolę agencji wykonawczych w świadczeniu usług publicznych.

Jako kolejną i równie ważną cechą nowego zarządzania publicznego wielu autorów, w tym wspomniani H. Izdebski i M. Kulesza¹⁹ uważają *dekoncentrację dostarczania usług publicznych*. Postulują oni tworzenie stosunkowo małych i łatwo dostępnych dla obywatela jednostek świadczących usługi publiczne. Twierdzą przy tym, że *dobrze rządzić można tylko z daleka, a dobrze administrować można tylko z bliska*. Dekoncentracja usług publicznych powinna oznaczać *służebną ich rolę wobec obywatela*. Powinien następować *zwrot administracji w stronę obywatela i zbliżanie się do niego*.

Zmiana orientacji nakładów na wyniki zmienia filozofię zarządzania w organizacjach publicznych i upodabnia je do organizacji prywatnych. Wg A. Zalewskiego²⁰ warunkiem tych zmian jest *pomiar wyników działalności instytucji publicznych*. Na tej podstawie można wprowadzać dalsze niezbędne zmiany w zarządzaniu instytucjami publicznymi. Należą do nich:

- finansowanie wyników działalności,
- płacenie za osiągnięte wyniki,
- uczynienie menadżerów odpowiedzialnymi za osiągnięcie wyników.

Dalej ten sam autor podkreśla, że spełnienie powyższych warunków wymaga opracowania budżetów nastawionych na wyniki, czyli tzw. *budżetów zadaniowych*.

1.3 Modele i koncepcje New Public Menagement

Krytyka modelu biurokratycznego sprzyja rozwojowi koncepcji nowego zarządzania publicznego, którego celem stało się przezwyciężenie niskiej efektywności tradycyjnego modelu administracji publicznej, na rzecz poszukiwania optymalnego modelu dostarczania usług publicznych. Istotą tych zmian było zbliżenie działań jednostek publicznych do warunków, w jakich działa sektor prywatny oraz wprowadzenie do sektora publicznego rozwiązań właściwych gospodarce rynkowej.

Nowe podejście do zarządzania publicznego oparto na założeniu, iż *w sektorze publicznym zarządzanie jako wyodrębniona działalność może być stosowane w taki sam sposób, jak w sektorze prywatnym*. Uzasadnia to w obszerny sposób E. Wojciechowski²¹. Z kolei M. Zawicki²² w nowym zarządzaniu publicznym upatruje *organizowanie działań dla osiągnięcia określonych celów, przy zachowaniu zasad sku-*

¹⁸ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji...*, dz. cyt., s. 57

¹⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004, s. 225 i następne.

²⁰ A. Zalewski, *Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego* [w:] *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, G. Sierak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 125.

²¹ E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 36; *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Bról, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 36-37, 54;

²² M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, str. 40-41.

teczności i sprawności organizacyjnej, z uwzględnieniem realnej odpowiedzialności menedżerów publicznych za osiągnięte rezultaty. Ten sam autor, powołując się na wyniki badań innych autorytetów wskazuje, że w wyniku reform zarządzania publicznego w wielu krajach wykształciły się cztery podstawowe modele New Public Management²³

- model 1 – *orientacja na wydajność* – model charakterystyczny dla lat 80. XX wieku, próba upodobnienia sektora publicznego do sektora biznesowego poprzez zwiększenie efektywności funkcjonowania jednostek publicznych, wprowadzanie nowych wzorów dobrego zarządzania, zwiększenie roli menedżerów kosztem korporacji zawodowych;
- model 2 – *ograniczenie rozmiarów organizacji i decentralizacja zarządzania* – dążenie do elastyczności organizacji sektora publicznego, ograniczenie standaryzacji, delegowanie odpowiedzialności, zwiększenie roli kontraktowania, klarowniejsze oddzielenie trzonu strategicznego organizacji od operacyjnego, podział na publiczne oraz niezależnych dostawców usług;
- model 3 – *w poszukiwaniu doskonałości* – charakterystyczne dwa podejścia: tzw. *oddolne* – zwrócenie uwagi na procesy i rezultaty działań organizacji, istotne więzi między zespołami organizacji, doskonalenie sposobów ich działania; tzw. *odgórne* – postulowano plastyczność oraz zmienną naturę organizacji;
- model 4 – *orientacja na usługi publiczne* – działalność organizacji podporządkowana nadrzędnemu celowi – jak najlepszemu świadczeniu usług publicznych.

Zastosowanie powyższych koncepcji NPM ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych, poprawę jakości świadczonych przez nie usług oraz lepsze ich dopasowanie do zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych. Nowe zarządzanie publiczne stanowi konsekwencję powszechnej negacji klasycznego modelu administracji biurokratycznej.

W bogatej literaturze przedmiotu występują także inne koncepcje New Public Management. Do najczęściej proponowanych zaliczyć należy m.in.:

- *Koncepcja Lean Management*²⁴ – to koncepcja zarządzania, która jest typowym przedsięwzięciem restrukturyzacyjnym stosowanym w przedsiębiorstwach. Oznacza ona *odchudzone lub inaczej wyszczuplone zarządzanie*. Istotą tej koncepcji jest tworzenie prostych i zarazem przejrzystych struktur, a także dążenie do uzyskania wysokiej produktywności pracy i produkcji, co w rezultacie przyczynia się do zwiększenia jakości produkcji i usług
- *Koncepcja Reengineering*²⁵ – oznacza radykalną zmianę koncepcji procesów przedsiębiorstwa zmierzającą do zdecydowanej poprawy jego efektywności. U podstawy tego podejścia leży założenie, że przedsiębiorstwo należy trakto-

²³ Tamże, s. 44-48.

²⁴ *Elementy nauki o przedsiębiorstwie*, red. S. Marek, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999, s. 201.

²⁵ J. Brilman, *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 271.

wać jako całość procesów zorientowanych na satysfakcjonowanie potrzeb klienta, mówiąc dokładniej, na tworzenie wartości dla klienta.

- *Koncepcja Benchmarking*²⁶ – polega na uczeniu się od najlepszych przez porównywanie się z najlepszymi, poszukiwaniu najefektywniejszych metod dla danej działalności, pozwalających osiągnąć przewagę konkurencyjną, porównywanie procesów, produktów i usług z ich odpowiednikami u najlepszych konkurentów, itp. Ta koncepcja umożliwia nie tylko prywatnym przedsiębiorstwom, ale również sektorowi publicznemu zrobienie wielkiego kroku naprzód.
- *Koncepcja Controlling*²⁷ – w ujęciu tym określa się jako system wzajemnie powiązanych przedsięwzięć, zasad, metod i technik służących wewnętrznemu systemowi sterowania i kontroli, zorientowanemu na osiągnięcie planowanego wyniku. Controlling można zatem odnieść zarówno do sektora prywatnego, jak i publicznego, jest on bowiem doskonałym narzędziem umożliwiającym zwiększenie sprawności i efektywności zarządzania.

Zdaniem P. Jeżowskiego²⁸ koncepcja NPM odpowiada na trzy zasadnicze pytania:

- *Ile państwa?* Oczywiście odpowiedzią jest „mało państwa”. Zakłada się zmniejszenie roli sektora publicznego, idące dalej niż tylko ograniczenie roli producenta usług publicznych.
- *Jakie państwo?* Pytanie dotyczy zmniejszenia politycznych nacisków na decyzje. NPM zakłada, że zasady prywatnego sektora są przeszczepialne do instytucji publicznych i funkcjonalne w sektorze publicznym.
- *Jak zarządzać?* NPM koncentruje się na sprawach wewnętrznych instytucji i organizacji sektora publicznego oraz stawia na profesjonalizm.

Wg H. Krynickiej²⁹ koncepcja NPM w wyniku spłaszczenia i rozczłonkowania struktur organizacyjnych oraz decentralizacji uprawnień, zapewnia elastyczność działania sektora publicznego i zwiększa jego efektywność, ale nie ogranicza jego zadań i programów. Nowe zarządzanie publiczne koncentruje się na: odbiorcy usług – jego potrzebach i oczekiwaniach, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej, decentralizowaniu kompetencji i wprowadzaniu zarządzania uczestniczącego.

Reformy administracji publicznej dokonywane w ostatnim okresie zmieniają orientację zarządzania organizacjami publicznymi. Obecnie celem działania tych organizacji staje się coraz częściej osiąganie efektywnych ekonomicznie i społecznie wyników, odchodzi się natomiast od nastawienia na nakłady. Wg A. Zalewskiego³⁰ zmieniają się również kryteria oceny działalności instytucji publicznych.

²⁶ Z. Martyniak, *Metody organizowania procesów pracy*, PWE, Warszawa 1996, s. 303-304.

²⁷ S. Marciniak, *Controlling. Filozofia, projektowanie*, Difin, Warszawa 2001, s. 12.

²⁸ P. Jeżowski, *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, red. P. Jeżowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002, s. 12.

²⁹ <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34636/014.pdf>, s. 197, dostęp 21.05.2015 r.

³⁰ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 17.

Coraz bardziej liczą się efekty uzyskane z poniesionych nakładów i one stają się głównymi miernikami oceny działalności tych organizacji. Ta zmiana orientacji zarządzania wymaga wprowadzenia menedżerskich metod i technik zarządzania zarówno działalnością, jak i finansami organizacji publicznych.

2. Nowe zarządzanie publiczne w polskim systemie prawnym

2.1 Klasyfikacja obszarów i instrumentów NPM mogących mieć odniesienie do polskiego ustawodawstwa

Jak wiadomo, New Public Management polega na zastosowaniu w sektorze publicznym efektywnych modeli i rozwiązań, stosowanych m.in. w prywatnych organizacjach biznesowych. Administracja publiczna musi stawiać czoło ograniczeniom i zadaniom, które nie istnieją w sektorze prywatnym. Sektor finansów publicznych ze swej natury musi stosować zasady określone w obowiązujących aktach prawnych. Ponadto musi liczyć się nie tylko z efektywnością ekonomiczną, ale także efektywnością społeczną. Zbyt ryzykowne jest postępowanie menadżerów w sektorze publicznym w myśl zasady *co nie jest zabronionym, jest dozwolonym*. Administrację publiczną obowiązuje wręcz przeciwna zasada; musi ona działać na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że do każdego działania musi je upoważniać konkretny przepis.

W związku z powyższym, jakże istotnego znaczenia nabiera zmiana polskiego systemu prawnego w kierunku powszechnego wdrożenia wszystkich zasad, modeli i koncepcji nowego zarządzania publicznego. Nadzieją napawa zapowiedź przedstawicieli Rządu RP zmodyfikowania niektórych ustaw, w kierunku rozstrzygania sporów na korzyść podmiotów gospodarczych³¹.

Stosunkowo wielu autorów podejmowało próby skategoryzowania poszczególnych instrumentów zarządzania publicznego. W najbardziej kompletny sposób dokonał tego M. Zawicki³², który wymienia 19 kategorii instrumentów nowego zarządzania publicznego. Na podstawie tej klasyfikacji i w oparciu o przedstawioną w I rozdziale analizę koncepcji NPM, na potrzeby niniejszego opracowania, dokonano wyłonienia 10 obszarów NPM reprezentatywnych dla sektora usług publicznych. Są to³³:

1. Konkurencja między podmiotami - wprowadzenie do administracji publicznej mechanizmów konkurencji z udziałem podmiotów prywatnych i organizacji społecznych;
2. Efektywność budżetowa - budżetowanie wyników, opracowania budżetów nastawionych na wyniki (budżety zadaniowe);
3. Kontraktowanie i outsourcing - zamówienia publiczne w usługach,

³¹ Przykładem jest wypowiedź Wicepremiera J. Piechocińskiego „*Co nie jest zabronione, będzie dozwolone*”, zapowiadającego zmianę ustaw o działalności gospodarczej i ordynacji podatkowej. http://www.biznes.newseria.pl/news/j_piechociski_co_nie_p537243286, dostęp 21.05.2015 r.

³² M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, dz. cyt., s. 51-53.

³³ Opracowanie własne, z wykorzystaniem klasyfikacji M. Zawickiego, *Nowe zarządzanie publiczne*, dz. cyt. s. 51-53.

- kontraktowanie usług na podstawie przetargów, zlecenie działalności pomocniczych;
4. Orientacja na dobro klienta - doskonalenie świadczenia usług publicznych, uwzględnianie efektywności społecznej;
 5. Partnerstwo gospodarcze - współpraca sektora publicznego z przedsiębiorcami, prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych;
 6. Doskonalenie zarządzania – doskonalenie form organizacyjno-prawnych, menedżerski sposób kierowania organizacjami, racjonalizacja struktur organizacyjnych, zarządzanie przez jakość;
 7. Efektywność w administracji - ocena efektywności działania administracji publicznej, poprzez ocenę wyników a nie wydatków, które powinny być jak najniższe;
 8. Controlling w działaniu - planowanie i zarządzanie strategiczne, kontrola zarządcza w jednostkach finansów publicznych;
 9. Polityka kadrowa - racjonalne i elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim;
 10. Deregulacja gospodarcza - oddzielanie polityki od administracji, tworzenie agencji wykonawczych, deregulacja wolnych zawodów, ograniczanie roli korporacji zawodowych, decentralizacja polityczna.

Wyłonione obszary nowego zarządzania publicznego dotyczą całości usług publicznych, zarówno o charakterze administracyjnym, jak i społecznym oraz technicznym. W dalszej części opracowania, poszczególnym obszarom NPM zostaną przypisane akty prawa polskiego, które je kształtują, wymuszają bądź pozwalają administracji publicznej na innowacyjne wprowadzanie ich w życie.

2.2 Transformacja koncepcji NPM do polskiego systemu prawnego

Przenikanie nauki do systemu prawnego jest podobnym procesem do transformacji myśli naukowych w życie gospodarcze kraju. W przypadku administracji, która z natury oparta jest na systemie prawnym, bez zmiany prawa nie ma większych szans na upowszechnianie nowych koncepcji zarządzania publicznego. Wyjątkiem mogą być niektóre innowacje w jednostkach samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że nie są one w sprzeczności z obowiązującymi zasadami prawnymi.

Jak zauważa A. Zalewski³⁴, wiele rodzajów działalności w sferze publicznej – szczególnie społecznej i administracyjnej, *musi być poddane ścisłym regułom i procedurom administracyjnym*. Inne działalności - szczególnie sfera usług technicznych, *powinny być wykonywane w wyniku właściwego połączenia procedur administracyjnych i zarządzania nastawionego na osiąganie efektywnych wyników; dotyczy to m.in. przetargów i regulacji monopoli (np. przedsiębiorstw wodociągów i kanalizacji)*.

³⁴ A. Zalewski, Problemy zarządzania gospodarką komunalną, [w:] Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 330.

Ustawodawstwo polskie tylko w samej sferze usług publicznych liczy kilkadziesiąt ustaw i setki rozporządzeń wykonawczych. Nie sposób przeanalizować cały ten system prawny w ograniczonym objętościowo artykule. Skoncentrowano się więc na najistotniejszych ustawach, w których zaistniały jako obowiązujące koncepcje nowego zarządzania publicznego.

Na potrzeby niniejszego artykułu dokonano przeglądu polskiego ustawodawstwa pod kątem zawartości koncepcji nowego zarządzania publicznego. Badaniom objęto w szczególności akty prawne odnoszące się do wybranych dziesięciu obszarów NPM, reprezentatywnych dla sektora usług publicznych.

Już pobieżna analiza zapisów ustawowych pozwala wyciągnąć wnioski, że nowe zarządzanie publiczne jest szeroko obecne w polskim systemie prawnym. Ewolucja przenikania NPM do obowiązującego prawa sięga przynajmniej 25 lat, tj. okresu formowania się odrodzonego samorządu terytorialnego zapoczątkowanego ustawą o samorządzie gminnym³⁵ (Art. 2, 9, 51).

Stosunkowo duża na początku transformacji samodzielność organów gmin, wyzwoliła liczne inicjatywy w organizowaniu gminnej sfery publicznej. W kolejnych latach to właśnie gminy były prekursorem przenikania nowego zarządzania publicznego do systemu prawnego i obszaru zarezerwowanego dla administracji państwowej. Kolejnym znaczącym etapem decentralizacji sfery publicznej było przekazanie niektórym miastom zwiększonych uprawnień w ramach tzw. programu pilotażowego³⁶, poprzedzającego utworzenie od roku 1999 powiatów i województw samorządowych.

2.3. Obecność instrumentów nowego zarządzania publicznego w wybranych aktach prawnych

Instrumenty NPM zawarte w polskim ustawodawstwie zapisane są nie zawsze jednoznacznie, jako obowiązujące. Niekiedy zapis prawny nie ma charakteru nakazującego i pozwala jakby fakultatywnie, na stosowanie nowych efektywniejszych metod zarządzania. Przykładem obligatoryjnych uregulowań są np. wymogi konkursowego naboru pracowników administracji państwowej i pracowników samorządowych. Większość jednak zapisów ustawowych ma charakter fakultatywny, co prowadzi do wykazywania przez decydentów administracji publicznej różnych inicjatyw poprawiających efektywność zarządzania. Nie ma np. zapisów nakazujących zawieranie umów partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), prywatyzacji, czy wyboru konkretnej formy organizacyjno-prawnej. Takie zapisy wywołują różne formy współzawodnictwa w sferze publicznej i stwarzają klimat do dalszego doskonalenia systemu prawnego.

³⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

³⁶ Program pilotażowy został wprowadzony na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. z 1993 r. Nr 65, poz.309.

Na potwierdzenie powyższych tez, dokonano analizy pod kątem obecności instrumentów NPM w najważniejszych aktach stanowiących prawo kształtujące poszczególne obszary i dziedziny usług publicznych.

2.3.1. Konkurencja między podmiotami

Wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁷ otworzyło szeroko drzwi do rozwoju organizacji pozarządowych, przekazywania im w drodze konkursów zadań przypisanych dotąd administracji publicznej oraz konkurencji między podmiotami. Ustawa m.in. *reguluje zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi* (Art. 1.ust.1, pkt.1). W Art. 4 ustawy wymieniono aż 33 zadania ze sfery zadań publicznych, które mogą być przekazywane organizacjom pożytku publicznego.

Konkurencji między podmiotami - uczciwej konkurencji sprzyja ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³⁸. Ustawa ta m.in. *reguluje zapobieganie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej, w szczególności produkcji przemysłowej i rolniej, budownictwie, handlu i usługach – w interesie publicznym, przedsiębiorców oraz klientów* (Art.1). Ponadto definiuje czyny nieuczciwej konkurencji, odpowiedzialność i kary za jej nieprzestrzeganie.

Ochronę konkurencji między podmiotami gospodarczymi, a także konsumentów przed nieuczciwymi przedsiębiorcami, bardzo wzmocniła ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów³⁹. Ustawa ta *określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, a także antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto określa także organy właściwe w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów* (Art.1). Jednym z takich organów jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ustawa zawiera sankcje i przepisy karne dla osób i podmiotów nie przestrzegających ustawowych zasad.

2.3.2. Efektywność budżetowa

Postrzeganie budżetów państwa i jednostek samorządu terytorialnego przez pryzmat ich efektywności regulują zasadniczo dwie ustawy: ustawa o finansach

³⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873, ze zm.

³⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.

³⁹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331, ze zm.

publicznych⁴⁰ i ustawy budżetowe⁴¹ uchwalane przez parlament na każdy rok. Ustawa o finansach publicznych reguluje m.in. *zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz co bardzo istotne zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym (Art.1)*

Jednym z narzędzi NPM w tym obszarze jest opracowywanie budżetów nastawionych na wyniki, czyli tzw. budżetów zadaniowych. Ustawa o finansach publicznych wymienia podmioty objęte obowiązkiem opracowywania budżetów zadaniowych. Są to: *państwowe jednostki budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponenti państwowych funduszy celowych, państwowe osoby prawne, ... oraz inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (Art. 32).*

W Polsce zdecydowano się na wprowadzanie budżetu zadaniowego stopniowo, stosując okres przejściowy, w którym obowiązuje jako główny budżet w układzie tradycyjnym, a budżet zadaniowy umieszczany jest w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą uchylać budżety w układzie zadaniowym, ale nie jest to obligatoryjne.

Ustawa o finansach publicznych wprowadza ponadto do polskiego systemu budżetowego obligatoryjność niektórych narzędzi NPM, jak np. planowania wieloletniego oraz zadaniowego dla jednostek podsektora rządowego oraz ubezpieczeń społecznych. Obok rocznego budżetu i planu finansowego jednostki, sporządzanego w układzie tradycyjnym, tworzone w układzie zadaniowym mają być m.in. następujące dokumenty planistyczne: wieloletni plan finansowy państwa, programy wieloletnie w ujęciu zadaniowym, plany finansowe państwowych jednostek budżetowych w ujęciu zadaniowym, zadaniowe plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych, wymienionych w Art. 9 przywołanej ustawy.

Należy przypuszczać, że w przyszłości budżetowanie zadaniowe zostanie rozciągnięte na dalsze obszary sektora finansów publicznych. Koncentrowanie się na związkach pomiędzy wydatkami budżetowymi a wynikami, daje niewątpliwie większe możliwości poprawy efektywności i oceny działań administracji publicznej.

2.3.3. Kontraktowanie i outsourcing

Kontraktowanie usług przynależnych dotąd sektorowi publicznemu zatacza coraz szersze kręgi. Także wydzielanie na zewnątrz jednostek sektora finansów publicznych działalności pomocniczych staje się regułą. Outsourcing staje się powszechnym narzędziem zarządzania wieloma jednostkami publicznymi, a kontraktowanie usług obejmuje zarówno usługi społeczne, techniczne, ale także usługi bankowe, a nawet usługi rynku pracy.

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240, ze zm.

⁴¹ Np. Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 153.

Podstawowym aktem prawnym w tym obszarze NPM jest ustawa Prawo zamówień publicznych⁴². Zgodnie z zapisem w Art. 3 ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez cały sektor finansów publicznych, a także inne podmioty wydatkujące środki publiczne. Jak już wcześniej wspomniano, prekursorem kontraktowania usług podmiotom zewnętrznym były jednostki samorządu terytorialnego działające w oparciu o ustawę o samorządzie terytorialnym, a obecnie ustawę o samorządzie gminnym⁴³.

Art. 9 ust. 1 tej ustawy stanowi, że *w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi*. Wspomniana wcześniej ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie powoduje, że gminy zawierają liczne porozumienia z organizacjami pozarządowymi. Organizacje te stają się wykonawcami usług publicznych, przy zachowaniu skutecznego monitoringu i oceny jakości ich świadczenia.

Także ustawa o samorządzie powiatowym⁴⁴ umożliwia starostwu *w celu wykonywania zadań tworzenie jednostek organizacyjnych i zawierać umowy z innymi podmiotami* (Art. 6.1.). Kwestię powierzania usług publicznych w drodze umów innym podmiotom bardzo szeroko precyzuje ustawa o gospodarce komunalnej⁴⁵. Art. 3.1. stanowi, iż *jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej*.

Bardzo powszechnym jest kontraktowanie usług w zakresie ochrony zdrowia. Umożliwiają to m.in. dwie ustawy branżowe, a mianowicie ustawa o działalności leczniczej⁴⁶ oraz ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴⁷. Pierwsza z nich precyzuje pojęcie działalności leczniczej oraz zasady jej wykonywania, a także *zasady funkcjonowania podmiotów wykonujących działalność leczniczą niebędących przedsiębiorcami* (Art.1.1.).

Druga z wymienionych ustaw umożliwia kontraktowanie usług zdrowotnych pomiędzy Narodowym Funduszem Zdrowia, a podmiotami działalności leczniczej. W Dziale VI ustawy sprecyzowano m.in. *postępowanie w sprawie zawarcia umów ze świadczeniodawcami oraz ogólne warunki umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej*. Ponadto ustawa ta określa *warunki udzielania i zakres świadczeń opieki*

⁴² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 19 poz. 177, ze zm.

⁴³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, ze zm.

⁴⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578, ze zm.

⁴⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r. Nr 9 poz. 43, ze zm.

⁴⁶ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2011 r. Nr 112 poz. 654, ze zm.

⁴⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 210 poz. 2135, ze zm.

zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz zasady sprawowania nadzoru i kontroli nad finansowaniem i realizacją świadczeń (Art. 1.1.).

Kontraktowanie usług publicznych obejmuje wiele innych dziedzin. Jako przykład należy podać ustawę Prawo bankowe⁴⁸, które w Art. 6a stanowi, iż *bank może w drodze umowy zawartej na piśmie, powierzyć przedsiębiorcy lub przedsiębiorcy zagranicznemu wykonywanie w imieniu i na rzecz banku pośrednictwa szeroko wymienionych usług bankowych*. Także ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁹ w Art. 6 wymienia nowe podmioty – *agencje zatrudnienia oraz instytucje partnerstwa lokalnego*, które mogą realizować usługi kontraktowe w zakresie *utrzymania w zatrudnieniu osób długotrwale bezrobotnych*.

Kontraktowanie i outsourcing są narzędziami nowego zarządzania publicznego dynamicznie wdrażanymi do praktyki w sferze usług publicznych. System prawny w tym zakresie rozszerza się na nowe dziedziny zarezerwowane dotąd wyłącznie dla administracji publicznej, otwierając się m.in. na podmioty prywatne i organizacje pożytku publicznego.

2.3.4. Orientacja na dobro klienta

W obszarze tym istotnymi narzędziami nowego zarządzania publicznego są m.in. doskonalenie świadczenia usług publicznych, poprzez podnoszenie ich jakości i uwzględnianie przy tym ich efektywności społecznej. Zarządzający zainteresowani są efektywnością ekonomiczną, społeczeństwo zaś efektywnością społeczną, która nastawiona jest na wypełnianie obowiązków konstytucyjnych, niezależnie od wskaźników opłacalności.

Ochrona konsumenta ma swoje miejsce w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów⁵⁰. Temu zagadnieniu poświęcone są w ustawie aż dwa działy; Dział IV – *zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów* oraz Dział V – *organizacja ochrony konkurencji i konsumentów*. Ochronę danych osobowych wszystkich obywateli, także konsumentów i klientów stanowią zapisy ustawy o ochronie danych osobowych⁵¹. Ustawa ta *określa zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz prawa osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych* (Art.2.1). Zobowiązuje ona wszystkie podmioty do dbałości o dobro klienta i nie wykorzystywania jego danych osobowych, np. w celach marketingowych.

Jest wiele innych ustaw, które w interesie klienta obligują podmioty gospodarcze do przestrzegania jakości sprzedawanych towarów i świadczonych usług. Przykładem przepisów prawa chroniących jakość sprzedawanych towarów

⁴⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U. z 1997 r. Nr 140 poz. 939, ze zm.

⁴⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004 r. Nr 99 poz. 1001, ze zm.

⁵⁰ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, dz. cyt.

⁵¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 1997 r. Nr 133 poz. 883, ze zm.

są dwie ustawy: ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁵² oraz ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw⁵³.

Pierwsza z tych ustaw *reguluje sprawę jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz organizację i zasady działania Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (Art.1)*. Wymieniona wyżej druga ustawa *określa zasady organizacji i działania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw płynnych i stałych (Art.1)*. Oba akty prawne nastawione są pro konsumentcko i chronią dobro klientów.

Dobro klienta ma także miejsce w nie wymienianych tu aktach prawnych, szczególnie uwzględniających efektywność społeczną niektórych usług publicznych. Należy tu wspomnieć o całym systemie dopłat do przewozów pasażerskich (bilety ulgowe, nierentowne kursy) – zarówno w pasażerskiej komunikacji drogowej, jak i kolejowej. Do tego zbioru ustaw należy zaliczyć także system dopłat do refundowanych lekarstw i sprzętu medycznego oraz preferencyjne stawki podatków pośrednich. Także szereg usług w oświacie i kulturze nastawionych jest na uwzględnianie dobra klienta.

2.3.5. Partnerstwo gospodarcze

Najważniejszymi narzędziami NPM w tym obszarze są współpraca sektora publicznego z przedsiębiorcami oraz prywatyzacja podmiotów sektora publicznego. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) będące istotą tej współpracy ma swoje oparcie prawne w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵⁴. W Art. 1 ustawa *określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego*. Definiuje także partnerstwo jako *wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym*. Ustawa ponadto precyzuje zakres umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, a także ramy prawne w zakresie tworzenia spółek w ramach PPP (Rozdział 3 i 4).

W ramach współpracy z sektora publicznego z sektorem prywatnym dużego znaczenia nabiera ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁵⁵. Ustawa *określa zasady i tryb zawierania umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz środki ochrony prawnej*. Ustawa stanowi, że *koncesjonariusz na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem*. Tym wynagrodzeniem jest *wyłącznie prawo do eksploatacji*

⁵² Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Dz.U. z 2001 r. Nr 5 poz. 44, ze zm.

⁵³ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1728.

⁵⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, ze zm.

⁵⁵ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, ze zm.

obiekty budowlane lub wyłącznie prawo do wykonywania usług – w tym pobierania pożyczek (Art.1).

W polskim systemie prawnym komercjalizację przedsiębiorstw państwowych i prywatyzację spółek reguluje ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji⁵⁶. *Komercjalizacja, w rozumieniu ustawy, polega na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę (Art.1, zaś prywatyzacja polega m.in. na zbywaniu udziałów i akcji*. Także ustawa o samorządzie gminnym⁵⁷ i analogicznie ustawa o samorządzie powiatowym określają kompetencje rady i organu wykonawczego w zakresie m.in. zbywania nieruchomości, udziałów i akcji, tworzenia spółek i występowania z nich, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych (Art.18 ust. 2 pkt. 9).

W tym obszarze NPM należy odnotować także komercjalizację podmiotów działalności leczniczej – samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ). Komercjalizacji tej dokonuje się na podstawie ustawy o działalności leczniczej⁵⁸. Komercjalizacja podmiotu działalności leczniczej, w przeciwieństwie do jego prywatyzacji, nie oznacza zmiany właściciela komercjalizowanego podmiotu, którym pozostaje nadal Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego, lecz jedynie zmianę formy organizacyjno- prawnej, w której będzie działał ten podmiot; z samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej na jednoosobową spółkę Skarbu Państwa albo spółkę samorządu terytorialnego.

2.3.6. Doskonalenie zarządzania

Narzędziami nowego zarządzania publicznego w tym obszarze są m.in. doskonalenie form organizacyjno-prawnych i racjonalizacja struktur organizacyjnych, menadżerski sposób kierowania organizacjami i tzw. zarządzanie przez jakość. Narzędzia te przenikają do wielu polskich ustaw i znajdują szerokie zastosowanie w praktyce.

W jednostkach samorządu terytorialnego (JST) doskonalili się struktury organizacyjno-prawne w oparciu o dwie ustawy; ustawę o gospodarce komunalnej⁵⁹ oraz ustawę o finansach publicznych⁶⁰. Pierwsza z tych ustaw stanowi, że *gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (Art. 2.)*. Z kolei ustawa o finansach publicznych w art. 14 wymienia 9 rodzajów zadań własnych JST, które mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. Pozostałe zadania muszą być wykonywane przez spółki prawa handlowego lub jednostki budżetowe.

⁵⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. z 1996 r. Nr 118 poz. 561, ze zm.

⁵⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dz. cyt.

⁵⁸ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, dz. cyt.

⁵⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, dz. cyt.

⁶⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

Ustawa o finansach publicznych w Art. 9 porządkuje jednostki organizacyjne sektora publicznego. Organy założycielskie i prowadzące te jednostki mają dostateczny wybór różnych form organizacyjno-prawnych, które w danej branży i sytuacji będą najbardziej efektywnymi.

Zarządzanie jakością w Polsce traktowane jest jako integralny element składowy procesu zarządzania organizacjami, obejmującego pięć funkcji zarządzania, tj. planowanie, organizowanie, kierowanie ludźmi, kontrolowanie i doskonalenie. Funkcje te są wzajemnie powiązane. Podstawowe metody zarządzania jakością stanowią wyodrębniony obszar wiedzy, w którym zalecenia i normy (obecnie przede wszystkim normy ISO), określają ogólne metodyki zarządzania jakością. Rezultatem planowania jakości jest plan zarządzania jakością, który opisuje system jakości w organizacji, tj. strukturę organizacyjną, obowiązki, procesy i zasoby niezbędne dla wdrożenia zasad zarządzania jakością.

Podstawową ustawą regulującą jakość w polskiej gospodarce jest ustawa o normalizacji⁶¹. Ustawa ta *określa podstawowe cele i zasady normalizacji oraz jej organizację i finansowanie (Art.1)*. Ustawa reguluje polskie normy jakości (Rozdział 3), tworzy Polski Komitet Normalizacyjny – PKN (Rozdział 4) oraz komitety techniczne PKN (Rozdział 5).

Certyfikacja ISO jest nadaniem firmie certyfikatu (zaświadczenia), że dany produkt lub usługa są zgodne z odpowiednimi normami prawnymi. ISO należy do unormowanych systemów zarządzania jakością, środowiskiem, bezpieczeństwem, informacją lub żywnością, których standardy określa Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna. Systemy te zatwierdzane są one przez Polską Komisję Normalizacyjną.

Dzięki Certyfikatowi ISO, Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna, wprowadziła uniwersalny i rozpoznawalny znak jakości, który obowiązuje na całym świecie. Najczęściej spotykanym typem certyfikacji jest ISO 9001, które określa się na podstawie ośmiu głównych zasad jakości. Wśród innych popularnych certyfikatów wyróżniamy ISO 14001, oraz ISO 22000/HACCP.

W niniejszym obszarze NPM należy wspomnieć także o wymienionej już wcześniej ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji⁶², która odegrała ogromną rolę przy przekształceniach państwowych przedsiębiorstw. Wraz z Kodeksem spółek handlowych⁶³ (dawniej Kodeksem handlowym), ustawy te były inspiracją i podstawą prawną do tysięcy komercjalizacji i prywatyzacji polskich przedsiębiorstw państwowych.

Do rozwoju menadżerskiego modelu zarządzania w sektorze publicznym - i nie tylko, przyczyniły się zapewne zapisy ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁶⁴, zwanej potocznie *ustawą kominową*.

⁶¹ Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji, Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1386, ze zm.

⁶² Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, dz. cyt.

⁶³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2000 r. Nr 94 poz. 1037, ze zm.

⁶⁴ Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 254, ze zm.

Ustawa ta drastycznie ograniczyła wynagrodzenia osób na kierowniczych stanowiskach. W celu jej obejścia, zamiast umów o pracę, dość często podpisuje się z menadżerami tzw. kontrakty menadżerskie. U umowach tych bardzo często uzależnia się wysokość wynagrodzeń od efektywności zarządzania, co ułatwia wdrażanie systemów menadżerskich.

2.3.7. Efektywność w administracji

Zjawisko cięcia wydatków w administracji znane jest nie od dziś. Następuje to przeważnie ze względów politycznych (tzw. poprawność polityczna). Ci sami decydenci często jednak mnożą przepisy prawne zwiększające w sferze publicznej biurokrację. Narzędziem nowego zarządzania publicznego w administracji jest najczęściej jej ocena przez pryzmat wyników, a nie wydatków (nakładów na administrację).

Oprócz czynnika ludzkiego, o efektywności w administracji decyduje także czynnik techniczny i organizacyjny. Komputeryzacja, doskonalenie zarządzania, certyfikacja ISO – to niektóre wyzwania, zawarte w polskim systemie prawnym. Ustawa o finansach publicznych⁶⁵, zobowiązuje kierownictwa jednostek organizacyjnych do takich działań, aby *zapewnić realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy* (Art. 68.1). W tym krótkim zapisie mieści się sedno działania administracji publicznej.

Administracja winna poszukiwać takich nowych form organizacji usług publicznych, aby minimalizować wydatki. Wiadomo, że największe nakłady w sferze społecznej w JST przeznaczane są na oświatę. Stąd też zapisy ustawy o systemie oświaty⁶⁶ ewoluują w kierunku tworzenia placówek oświatowych niepublicznych. Szkoły i przedszkola prowadzone przez organizacje pozarządowe funkcjonują niekiedy na wyższym poziomie, a dla budżetów publicznych są mniejszym obciążeniem niż placówki publiczne.

Efektywność i oszczędność wydatków w sektorze publicznym wymuszają także inne akty prawne. Przykładem niech będzie dość mało znana ustawa o efektywności energetycznej⁶⁷ określa m.in. *zadania jednostek sektora publicznego w zakresie efektywności energetycznej* (Art. 2, pkt.2). Przepisy tej ustawy *stosuje się do przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Art.2.1). Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej, efektywność w administracji będzie odgrywać coraz istotniejszą rolę i w tym zakresie pojawiają się zapewne nowe akty prawne.

⁶⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

⁶⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 1991 r. Nr 95 poz. 425, ze zm.

⁶⁷ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, Dz. U. z 2011 r. Nr 94, poz. 551, ze zm.

2.3.8. Controlling w działaniu

Obszar controllingu stanowią takie narzędzia NPM jak planowanie i zarządzanie strategiczne, organizowanie, kierowanie ludźmi, kontrolowanie i doskonalenie. Duże znaczenie mają badania i audyty, na podstawie których uzyskujemy informacje na temat uzyskanych wyników, które są podstawą porównań i ocen. W jednostkach sektora finansów publicznych wielkiego znaczenia nabiera kontrola zarządcza wprowadzona ustawą o finansach publicznych⁶⁸, jako obowiązujący element zarządzania.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) *zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;*
- 2) *skuteczności i efektywności działania;*
- 3) *wiarygodności sprawozdań;*
- 4) *ochrony zasobów;*
- 5) *przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;*
- 6) *efektywności i skuteczności przepływu informacji;*
- 7) *zarządzania ryzykiem (Art.68.2).*

Rachunkowość finansowa w jednostkach sektora publicznego wymuszona ustawą o rachunkowości⁶⁹ jest źródłem wszelkich danych niezbędnych w rachunkowości zarządczej. Elementy rachunkowości zarządczej w połączeniu z procesem controllingu, są efektywnym narzędziem w podejmowaniu trafnych decyzji.

W polskim ustawodawstwie nie ma zbyt wielu aktów prawnych określających zasady controllingu w działaniu. Należy jednak wspomnieć o katalogu jednostek zobligowanych do opracowania dokumentacji cen transferowych, którego wymagają ustawy o podatku dochodowym (CIT oraz PIT). Controlling jest przede wszystkim sztuką mądrego zarządzania, nie wymuszana systemem prawnym, ale oparta na fundamentach nauk o zarządzaniu.

2.3.9. Polityka kadrowa

Racjonalne i efektywne zarządzanie kapitałem ludzkim – to ważne narzędzie nowego zarządzania publicznego. Jednakże narzędzi z tego obszaru sztuki zarządzania personelem nie wprowadzi się zapisami ustawowymi, ale głęboką wiedzą i umiejętnościami menadżerskimi. Polski Kodeks pracy⁷⁰ jest dość elastyczną regulacją prawną, pozwalającą na stosowanie różnych nowatorskich form zatrudniania. Jeszcze większą swobodę w zarządzaniu kapitałem ludzkim zawiera Kodeks cywilny⁷¹, który precyzuje niektóre inne formy zatrudnienia (umowa zlecenie, umowa o dzieło, kontrakt menadżerski).

⁶⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

⁶⁹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 1994 r. Nr 121 poz. 591, ze zm.

⁷⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. Nr 24 poz. 141, ze zm.

⁷¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93, ze zm.

Zarządzania zasobem ludzkim nie można rozpatrywać w oderwaniu od dość nowatorskiej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷². Efektywnymi instrumentami NPM może okazać się menadżerska współpraca z instytucjami rynku pracy, wymienionymi w Art. 6.1, szczególnie z *publicznymi służbami zatrudnienia i agencjami zatrudnienia*. Dobre efekty może przynieść wykorzystanie *instrumentów rynku pracy* wymienionych w Art. 44 oraz *instrumentów dotyczących rozwoju zasobów ludzkich* (Rozdział 14).

Politykę kadrową w instytucjach sfery publicznej kreują w sposób szczegółowy dwie ustawy, a mianowicie: ustawa o pracownikach samorządowych⁷³ oraz ustawa o pracownikach urzędów państwowych⁷⁴. W administracji samorządowej *nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny* (Art.11.1). Z kolei *urzędnikiem państwowym może być osoba, która ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną. Aplikacja administracyjna trwa dwanaście miesięcy i kończy się oceną kwalifikacyjną* (Art. 3).

Właściwe korzystanie z narzędzi zawartych w powyższych aktach prawnych, może sprawić, iż zarządzanie kapitałem ludzkim będzie racjonalnym, elastycznym i efektywnym.

2.3.10. Deregulacja gospodarcza

Deregulacja to *zmniejszenie oddziaływania państwa na ekonomiczną sferę kraju, czyli przede wszystkim na rynek, poprzez brak ingerencji w ustalanie cen oraz jakości dóbr i usług. Deregulacja wiąże się ściśle z procesem liberalizacji gospodarki, a często i prywatyzacji*⁷⁵. Narzędziami nowego zarządzania publicznego jest oddzielenie polityki od administracji, tworzenie agencji wykonawczych, deregulacja wolnych zawodów, ograniczanie roli korporacji zawodowych, a także decentralizacja polityczna.

To ostatnie narzędzie NPM zapisano w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁶. Art. 15.1. stanowi, iż *ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej*. Polega ona na systematycznym delegowaniu przez władze centralne części swoich uprawnień na niższe szczeble administracji publicznej (do jednostek niższego rzędu czy też do władz lokalnych). Jedną z form decentralizacji jest ustrój polityczny realizujący idee samorządności terytorialnej, gdzie zarówno w zakresie planowania, jak i realizacji, wiele istotnych spraw przekazanych jest do władz konkretnych regionów czy miast.

⁷² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dz. cyt.

⁷³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2008 r. Nr 223 poz. 1458, ze zm.

⁷⁴ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 1982 r. Nr 31 poz. 214, ze zm.

⁷⁵ <http://pl.wikipedia.org/wiki/Deregulacja>, dostęp 29 maja 2015 r.

⁷⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

Deregulacja zawodów to zmniejszenie liczby regulacji prawnych i barier do wykonywania określonego zawodu. Polsce do niedawna, ok. 380 profesji objętych było specjalnymi regulacjami. W roku 2012 Ministerstwo Sprawiedliwości skierowało do Sejmu projekt ustawy zawierającej I transzę deregulacji 49 zawodów⁷⁷. Deregulację podzielono na 4 transze, dotąd uchwalono dwie ustawy: ustawę o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów⁷⁸ oraz ustawę o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych⁷⁹. W przygotowaniu są kolejne dwa projekty ustaw deregulujące pozostałe zawody.

Istotnymi narzędziami NPM są oddzielanie polityki od administracji oraz tworzenie agencji wykonawczych. Narzędzia te zawarto m.in. w ustawie o finansach publicznych⁸⁰. Wyszczególniony w Art. 9 *wykaz jednostek sektora finansów publicznych* w dostateczny sposób pozwala na taką organizację usług sektora publicznego, że może być on efektywny i co najważniejsze uniezależniony w znacznej mierze od polityki.

Reasumując rozważania dotyczące niniejszego podrozdziału należy zauważyć, że w polskim systemie prawnym obecne są instrumenty New Public Management. Obecne są w kilkudziesięciu ustawach odnoszących się do sfery usług publicznych. Nowe zarządzanie publiczne nie ma więc w Polsce barier prawnych zakazujących bądź uniemożliwiających ich wdrażanie. Wiele regulacji prawnych jest otwartych na inicjatywy liderów nowego zarządzania publicznego, pozostawiając decyzje w dowolnym organizowaniu sfery usług publicznych. Jeśli istnieje jakaś przeszkoda we wdrażaniu NPM do sfery życia publicznego, to tkwi ona w mentalności decydentów, a nie w polskim systemie prawnym.

3. Zakończenie

New Public Management to nowatorskie, menedżerskie podejście do administracji, powierzonego jej majątku oraz finansów publicznych. Nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na właściwe wyznaczanie celów i monitorowanie wyników, efektywne zarządzanie finansami, wyznaczanie standardów usług, korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych, możliwości dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi.

Ta nowa koncepcja zarządzania wymaga wprowadzania menedżerskich metod i technik zarządzania zarówno działalnością, jak i finansami w organizacjach publicznych. Administracja publiczna musi pokonywać bariery i ograniczenia, które nie istnieją w sektorze prywatnym, co czyni go efektywniejszym niż publiczny.

⁷⁷ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza/>, dostęp 29 maja 2015 r. \

⁷⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz. U. z 2013 r. poz. 829.

⁷⁹ Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, Dz.U. z 10.06.2014 r. poz. 768.

⁸⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

Sektor finansów publicznych ze swej natury musi stosować zasady określone w obowiązujących aktach prawnych. Administracja publiczna musi działać na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że do każdego działania musi je upoważniać konkretny przepis. Nadzieją napawa zapowiedź przedstawicieli Rządu RP zmodyfikowania niektórych ustaw – w tym ordynacji podatkowej i ustawy o działalności gospodarczej, w kierunku rozstrzygania sporów na korzyść podmiotów gospodarczych.

Na potrzeby niniejszego artykułu dokonano przeglądu polskiego ustawodawstwa pod kątem obecności w nich, jako zapisów prawnych, koncepcji nowego zarządzania publicznego. Badaniami objęto w szczególności akty prawne odnoszące się do wyłonionych dziesięciu obszarów NPM reprezentatywnych dla sektora usług publicznych. Obszary te zawierają kilkadziesiąt narzędzi NPM i tychże narzędzi poszukiwano w zapisach ustawowych

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że w polskim systemie prawnym, 26 lat po transformacji ustrojowej, powszechnie obecne są instrumenty New Public Management. Należy potwierdzić, że są one obecne w kilkudziesięciu ustawach odnoszących się do sfery usług publicznych. Nie potwierdza się więc teza, że w Polsce istnieją bariery prawne, uniemożliwiające wdrażanie NPM. Wiele regulacji prawnych jest otwartych na inicjatywy liderów nowego zarządzania publicznego, pozostawiając decyzje w dowolnym organizowaniu sfery usług publicznych. Jeśli istnieje jakaś przeszkoda we wdrażaniu NPM do sfery życia publicznego, to tkwi ona w mentalności kierownictwa i organów założycielskich, a nie w polskim systemie prawnym.

Instrumenty NPM zawarte w polskim ustawodawstwie nie zawsze są zapisane jednoznacznie, jako obowiązujące. Często zapis prawny nie ma charakteru nakazującego i pozwala na stosowanie nowych efektywniejszych metod zarządzania jakby fakultatywnie. Można wręcz potwierdzić, że większość zapisów ustawowych ma taki fakultatywny charakter. Takie zapisy prawa dają podstawę decydom do wykazania się inicjatywami i nowatorskim działaniem, prowadzącym do poprawy efektywności zarządzania organizacjami. Prekursorem zmian są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, gdzie istnieje największa swoboda we wdrażaniu nowych koncepcji zarządzania.

Bibliografia

1. Brilman J., *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
2. *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. Bról R., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
3. *Elementy nauki o przedsiębiorstwie*, red. Marek S., Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999.
4. *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. Maśloch G., Sierak G., Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
5. Hausner J., *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

6. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004.
7. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
8. Marciniak S., *Controlling. Filozofia, projektowanie*, Difin, Warszawa 2001.
9. Martyniak Z., *Metody organizowania procesów pracy*, PWE, Warszawa 1996.
10. *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, red. Grzymała Z., Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
11. *Studia z zakresu zarządzania publicznego tom. II*, red. Hausner J., M. Kukielka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.
12. *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. Kożuch B., Kożuch A., Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
13. Wojciechowski E. *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
14. Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.
15. *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, red. Jeżowski P., Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002.
16. Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.
17. Zimniewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 1999.

MGR DAMIANA ŁADA
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
ladad@wp.pl

KSZTAŁTOWANIE BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

STRESZCZENIE

Artykuł został poświęcony problematyce ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w środowisku lokalnym. W materiale scharakteryzowano podstawowe pojęcia dotyczące szeroko rozumianego bezpieczeństwa, przedstawiając istnienie wielu definicji oraz niejednoznaczność terminów „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”.

Omówiono również rozwiązania prawne w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego na poziomie lokalnym, gdzie określony został zakres działań administracji samorządowej, w tym zadań własnych, jak i realizowanych z innymi podmiotami.

Przedstawiono regulacje określające zadania administracji samorządowej i kompetencje jej organów w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zanalizowano wpływ administracji samorządowej na kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego poprzez współpracę z Policją.

SUMMARY

The article describes the problem of the protection of public order and security in a local environment. There are characterized the basic concepts of security showing the existence of many definitions and ambiguity of the terms: 'public security' and 'public order'.

The author of the article discusses the legal solutions in the protection of public order and security on the local level with the particular action of local government administration.

The article presents regulations concerning the tasks of local government administration and the competence of its authorities in the protection of public order and security. There is analysed the influence of the local government administration on the creation of local security with the cooperation with the police.

1. Wstęp

Żyjemy w świecie, w którym zagrożenie bezpieczeństwa publicznego rośnie z dnia na dzień, a w niektórych obszarach przekracza nawet wyobrażenie przeciętnego człowieka. Każdy chce być bezpieczny w miejscu, w którym mieszka, pracuje czy wypoczywa. W oczekiwaniu społeczeństwa obok porządku, życia i zdrowia, bezpieczeństwo jest jedną z nadrzędnych wartości. Na jego bazie budowana jest przyszłość, jest dobrem gwarantującym prawidłowy rozwój życia każdej jednostki, jak również stabilizację i rozwój życia politycznego, ekonomicznego i społecznego.

Zapewnienie bezpieczeństwa i wolności obywateli należy do nadrzędnych zadań państwa. Stanowi o tym artykuł 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wynika, że państwo stoi na straży „niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli...”¹.

Zagwarantowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z podstawowych obowiązków państwa i jego organów. Ustawy i rozporządzenia wyznaczają ramy dopuszczalnych zachowań jednostki i zbiorowości ludzkich, a także obowiązki i zakres uprawnień podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Stopień bezpieczeństwa staje się proporcjonalny do ilości i jakości informacji o rzeczywistych i potencjalnych zagrożeniach. Im wcześniej pojawiają się sygnały o prawdopodobnych zagrożeniach tym większa może być skuteczność działań zapobiegawczych.

W kształtowaniu warunków rozwoju społecznego-gospodarczego, życia politycznego i stabilizacji szczególną rolę odgrywają gminy i powiaty. Wynika to z bezpośrednich relacji z mieszkańcami oraz wykonywania zadań publicznych, zaspakajających potrzeby wspólnot lokalnych.

W artykule podjęta została tematyka bezpieczeństwa, która w pierwszej części zawiera zagadnienia dotyczące terminów bezpieczeństwa i porządku publicznego. Mimo, że nie są to pojęcia tożsame, to można wskazać dla nich wspólną płaszczyznę odniesienia. Następnie określono miejsce samorządu powiatowego w całokształcie systemu bezpieczeństwa lokalnego. Wskazano najważniejsze elementy systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w którym istotną rolę odgrywają działania Policji. W treści artykułu przedstawiono zagadnienia dotyczące zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli miasta Kalisza i powiatu kaliskiego, przedstawiając podejmowane działania zmierzające do ograniczenia występowania zagrożeń.

2. Pojęcie bezpieczeństwa

Przez bezpieczeństwo ludzi należy rozumieć taki stan braku zagrożenia dla jakiegokolwiek dobra prawnego człowieka, który umożliwia normalne funkcjonowanie

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

jednostki w społeczeństwie. Dotyczy to w szczególności zachowania życia, zdrowia, mienia, swobody korzystania z wszelkich przysługujących praw podmiotowych, który jest zagwarantowany konstytucją i innymi przepisami prawa, nad którego utrzymaniem i zachowaniem czuwają organy państwa wyposażone we właściwe kompetencje².

Z terminem „bezpieczeństwo” występują zazwyczaj określenia; „bezpieczeństwo publiczne” oraz „porządek publiczny”. Pojęcia te nie są jednoznaczne. Jednak na wielu płaszczyznach, gdzie zapewnienie bezpieczeństwa uwarunkowane jest utrzymaniem porządku publicznego wzajemnie się uzupełniają.

W literaturze istnieje wiele stanowisk dotyczących tych terminów. Jedno z nich dotyczy aspektu instytucji państwowych, w którym „bezpieczeństwo publiczne jest określane jako stan zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiającą swobodny rozwój”³.

Definiowane może też być jako „stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiającą normalny, swobodny jej rozwój”⁴.

Ponadto, bezpieczeństwo publiczne to brak jakichkolwiek zagrożeń, dotyczących pewnej określonej społeczności. Zagrożeń związanych np. z przestępstwami przeciwko życiu i zdrowiu człowieka, katastrofami, epidemiami, klęskami żywiołowymi czy wypadkami drogowymi. Zawiera się w nim bezpieczeństwo każdego obywatela w szerokim tego słowa znaczeniu. Chodzi tu o ochronę jego zdrowia, życia, mienia o zapewnienie praw podmiotowych a także bezpieczeństwo form życia prywatnego, społecznego, publicznego.

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest podstawową funkcją państwa, a gwarancją utrzymania bezpieczeństwa publicznego są organy państwowe, wyposażone w odpowiednie kompetencje prawne. „Bezpieczeństwo stanowi kompleks wszystkich wartości, bez względu na rangę i poziom popularności, a jego celem jest zapewnianie ciągłego rozwoju poprzez gwarantowanie realizacji wszystkich zbiorowych potrzeb”⁵. Stanowisko, które najdobitniej określa pojęcie bezpieczeństwa, to, że „bezpieczeństwo publiczne to stan niezakłóconego funkcjonowania zarówno instytucji państwowych i samorządowych, społeczeństwa jak i poszczególnych obywateli”⁶.

Natomiast porządek publiczny rozumiany może być jako stan polegający na przestrzeganiu przez ludzi reguł postępowania, zasad, nakazów, zakazów, których nie przestrzeganie w warunkach życia zbiorowości narażałoby ich na konflikty i uciążliwości. W tym znaczeniu porządek publiczny utożsamiany jest z zachowaniem się ludzi w miejscach publicznych, ogólnie dostępnych, przy czym przestrze-

² A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, str.16

³ Tamże, s. 17

⁴ A. Misiuk, *Administracja porządku...*, dz. cyt., str.17

⁵ Tamże, str.17

⁶ *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Wybrane zagadnienia (red.), S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 36.

ganie zasad zachowania się jest niezbędną przesłanką zorganizowanej koegzystencji ludzi w społeczeństwie⁷.

Porządek publiczny definiowany może być również jako "faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowanych przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujących niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie"⁸.

Porządek publiczny ma umożliwiać normalny rozwój życia społecznego, jak również przestrzegania zasad współżycia społecznego oraz norm moralnych. Dotyczy równocześnie zachowania się w miejscach publicznych, przestrzegania przepisów przeciwpożarowych czy budowlanych⁹. Należy jednak zauważyć, iż chociaż pojęcia: bezpieczeństwa i porządku publicznego nie są ze sobą tożsame, to jednak w niektórych przypadkach zakłócenia porządku publicznego może doprowadzić do naruszenia bezpieczeństwa. Mimo, że pojęcie bezpieczeństwa jest zróżnicowane, jest jednak wartością umieszczoną na pierwszym miejscu wśród wartości najbardziej chronionych i pożądaných zarówno przez społeczeństwo jak i pojedynczego człowieka.

Jednym z najważniejszych elementów zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jest włączenie jednostek samorządu terytorialnego i ich organów w system koordynacji lokalnych działań w tym zakresie. Istniejące rozwiązania prawne i legislacyjne uprawniamy samorządy do przejęcia odpowiedzialności za koordynację systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szczególną rolę odgrywa w tym systemie samorząd powiatowy, który działając jako jednostka samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, realizuje wielość zadań z zakresu administracji rządowej. Na powiat organy administracji rządowej nałożyły „obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością”¹⁰.

3. Samorząd powiatowy w systemie bezpieczeństwa

W dobie społeczeństwa obywatelskiego, uspołecznienia państwa poprzez wspólnoty lokalne zorganizowane społeczeństwo jak i pojedynczy obywateli muszą być elementem składowym systemu ochrony. Główny ciężar odpowiedzialności za bezpieczeństwo i porządek w państwie spoczywa na władzy wykonawczej. Na poziomie administracji rządowej realizują ją tzw. służby mundurowe, a podstawowym podmiotem z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego jest Policja.

⁷ Tamże, s. 37

⁸ A. Misiuk, *Administracja porządku...*, dz. cyt., s. 18.

⁹ S. Pieprzny, *Policja organizacja i funkcjonowanie*, Oficyna W.Kluwer, 2007 r., s. 28.

¹⁰ Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., art. 5, pkt. 1, Dz. U. 2015, poz. 355, tekst jednolity

W myśl Ustawy o Policji Komendant Główny Policji jest „centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego”¹¹.

Ponadto Ustawa wskazuje, że wojewoda, wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, którzy sprawują władzę administracji ogólnej „wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach”¹². Jednostką samorządu lokalnego, funkcjonującą w sferze bezpieczeństwa publicznego jest powiat utworzony w 1998 r. Jego zadania w obszarze administrowania porządkiem i bezpieczeństwem określa Ustawa o samorządzie powiatowym stanowiąc, iż samorząd powiatowy wykonuje w tym zakresie zadania o charakterze ponad gminnym w zakresie: porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; obronności¹³.

Współpraca organów wykonawczych, w tym Policji, w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego realizowanych przez samorządy opiera się na określonych elementach, opartych na samorządowych stanowiskach kierowania systemem obiegu informacji, współudziale Policji w stanowieniu prawa miejscowego w zakresie przepisów porządkowych, finansowaniu działalności Policji, prawa do stawiania wymagań w zakresie prewencji i profilaktyki. Jako narzędzie w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego samorząd powiatowy otrzymał dodatkowe uprawnienia w postaci Komisji Bezpieczeństwa i Porządku¹⁴.

Ustawodawca określił skład komisji w ten sposób aby zawierała ona w sobie przedstawicieli wszystkich służb i organizacji mogących przysłużyć się do tworzenia warunków bezpiecznego życia na obszarze powiatu. Komisja przygotowuje projekty powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniuje projekty innych programów współdziałania służb oraz jednostek organizacyjnych w tym zakresie; opiniuje projekt budżetu powiatu w części dotyczącej zarządzania porządkiem i bezpieczeństwem; opiniuje projekty aktów prawa miejscowego z tego zakresu; opiniuje dodatkowe zagadnienia zlecone przez starostę, wiążące się z zakresem jej działania¹⁵.

W przypadku sąsiedowania ze sobą powiatu i miasta na prawach powiatu prezydent miasta i starosta mogą podjąć decyzję o powołaniu wspólnej komisji bezpieczeństwa i porządku¹⁶.

Ułatwieniem i urealnieniem efektywności pracy komisji jest ustawowe zapewnienie możliwości żądania przez jej przewodniczącego od Policji oraz pozostałych

¹¹ Ustawa o Policji, art. 3

¹² Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 4 ust. 1 pkt. 15, 16, 20,

¹³ Tamże, art. 38a, ust 1

¹⁴ Tamże, art. 38a ust. 2, pkt. 1, 2,3,4

¹⁵ Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 38a, ust.3

¹⁶ Tamże, art. 38b, ust.1

powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku i bezpieczeństwa publicznego informacji o ich pracy¹⁷.

4. Współpraca samorządu terytorialnego z policją

Policja działa na całym obszarze państwa. Jej zadaniami, oprócz działalności związanej z zapobieganiem przestępstwom i ich ściganiem; ochrona życia, zdrowia i mienia, bezpieczeństwa i porządku publicznego; wykrywanie wykroczeń, „ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania”¹⁸ oraz „kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych”¹⁹.

Powiązanie Policji z administrowaniem lokalnym i jego władzami przejawia się w obowiązku składania przez komendantów Policji, rocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Innymi uprawnieniami w stosunku do Policji jest zatwierdzanie programów działania, uzgadnianie wspólnych działań jednostek na terenie powiatu a w przypadkach szczególnych kierowanie wspólnymi działaniami tych jednostek oraz w uzasadnionych przypadkach zlecenie przeprowadzenia kontroli²⁰.

Rolę sił policyjnych w podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa publicznego w wymiarze lokalnym, przedstawił profesor Brunon Hołyst. Stwierdził, że „zakres współdziałania policji z samorządem powinien zamykać się w aspektach:

1. Rozpoznania stanu zagrożenia i sytuacji w danym regionie;
2. Ścisłego współdziałania z administracją samorządową;
3. Informowania o faktycznym stanie zagrożenia i porównywania go odczuciami społecznymi;
4. Doradztwa w zakresie rozwiązań organizacyjno-technicznych zwiększających stopień bezpieczeństwa;
5. Organizowania działań zapobiegawczych zarówno w sferze technicznej i organizacyjnej, jak i budowa klimatu oraz zainteresowania społecznego problematyką bezpieczeństwa
6. Współdziałania ze środkami masowego przekazu, na rzecz kształtowania polityki informacyjnej w zakresie bezpieczeństwa sytuacyjnego”²¹.

¹⁷ Ustawa o Policji, art. 1, ust. 2, pkt. 2

¹⁸ Tamże, art. 1, ust. 2, pkt. 6

¹⁹ Tamże, art. 1, ust. 2, pkt. 6

²⁰ S. Pieprzny, *Policja...*, dz. cyt., s. 59

²¹ B. Hołyst, *Kryminologia*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 1472-1473

Ponadto określone ogniwa funkcjonujące w strukturze Policji, mające wpływ na poziom bezpieczeństwa, zajmują się: „rozpoznawaniem zagrożeń i przeciwdziałaniem przyczynom ich powstawania; inicjowaniem i organizowaniem działań społeczności lokalnych, mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym; wykonywaniem czynności administracyjno-porządkowych oraz innych niecierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia”²².

5. Działania na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w Kaliszu i Powiecie Kaliskim

Jednym z podstawowych zadań administracji samorządowej, jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Pojawiające się zagrożenia dotyczą wielu obszarów życia społecznego i mogą być skutecznie likwidowane tylko wspólnym wysiłkiem.

Na podstawie zapisów reformy administracji publicznej realizowanej od 1999 r. stworzono nowe możliwości działania w zakresie bezpieczeństwa, zwłaszcza koordynacji działań powiatu na podstawie postanowień Ustawy o samorządzie powiatowym, która określa, że „Prezydent miasta na prawach powiatu i starosta powiatu graniczącego z takim miastem mogą utworzyć, w drodze porozumienia, wspólną komisję dla miasta na prawach powiatu oraz powiatu graniczącego z takim miastem. W takim przypadku prezydent miasta i starosta współprzewodniczą komisji”²³.

Porozumieniem pomiędzy Prezydentem Miasta Kalisza a Starostą Kaliskim z dnia 7 grudnia 2001 r. utworzona została Komisja Bezpieczeństwa i Porządku wspólna dla Miasta Kalisza i Powiatu Kaliskiego. Realizując ustawowe zadania Komisja opracowała „Program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2012 - 2015 dla Miasta Kalisza i Powiatu Kaliskiego”. Program ma służyć „zapewnieniu skutecznej koordynacji działań na rzecz kształtowania spójnego wewnętrznie systemu z uzgodnionymi celami, wspólnymi przedsięwzięciami i ich wykonawcami. Zrealizowanie ich powinno efektywnie przeciwdziałać podstawowym zagrożeniom w mieście Kaliszu i powiecie kaliskim”²⁴.

Jako główne cele programu określono ; poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wzrost poczucia bezpieczeństwa własnego obywateli. W założeniach programu przyjęto, że ” na ograniczenie przestępczości, reduk-

²² Ustawa o Policji, art.8a, ust. 3

²³ Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 38a, ust. 3

²⁴ Program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2012 - 2015 dla miasta Kalisza i powiatu kaliskiego, załącznik do uchwały Nr XXI/276/2012 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 29 marca 2012 roku, Załącznik do uchwały Nr XXI/276/2012 Rady Powiatu Kaliskiego z dnia 29 marca 2012 roku)

cję negatywnych zjawisk, ogólną poprawę bezpieczeństwa mieszkańców miasta Kalisza i powiatu kaliskiego mają wpływ zorganizowane i skoordynowane działania Policji, wszystkich jednostek organizacyjnych miasta Kalisza i powiatu kaliskiego, a także organizacji społecznych a nawet pojedynczych obywateli. Szerokie zaangażowanie społeczeństwa stanowi jednocześnie wsparcie i uspołecznienie działań policyjnych. Ideą jest wzajemna pomoc oraz wzajemna ocena poczynąń wszystkich zaangażowanych stron²⁵.

Szczególną wagę przypisano społecznej oceny wyników pracy Policji oraz innych podmiotów zaangażowanych w realizację programu zapobiegania przestępczości. Ocena ta miała pozwolić na określenie poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz określić dalsze kierunki i strategię działań w ramach programu.

W programie przyjęto założenie, że dla osiągnięcia zakładanych celów „niezbędne jest podniesienie wzrostu świadomości społecznej w zakresie wspólnego działania dla poprawy bezpieczeństwa, przeciwdziałania przestępczości oraz innym zagrożeniom; patologie społeczne, bezpieczeństwo dzieci, zmniejszenie strachu przed stanieniem się ofiarą przestępstwa”²⁶.

Zgodnie z założeniami programu realizacja jego celów głównych przejawiać się powinna poprzez:

- 1) ograniczenie przestępczości kryminalnej w zakresie kradzieży i włamań.
- 2) zapewnienie wzrostu poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania poprzez przeciwdziałanie:
 - rozbojom i pobiciom,
 - dewastacji mienia społecznego (osiedlowych i przedszkolnych placów zabaw, wyposażenia boisk przyszkolnych, przystanków autobusowych, niszczenia zieleni w pasach przydrożnych, parkach i skwerach itd.),
 - zakłóceniom porządku i spokoju mieszkańców (zwłaszcza w godzinach nocnych),
 - naruszaniu zasad i warunków sprzedaży oraz miejsc spożywania alkoholu,
 - naruszaniu przepisów przeciwpożarowych,
 - naruszaniu przepisów prawa o ruchu drogowym
- 3) rozpoznawanie i przeciwdziałanie występowaniu przemocy w rodzinie, narkomanii i alkoholizmowi
- 4) realizowanie przedsięwzięć w zakresie poprawy bezpieczeństwa dzieci i młodzieży:
 - ograniczenie zjawisk przemocy, narkomanii i alkoholizmu wśród dzieci i młodzieży,
 - zapewnienie opieki i zorganizowanego czasu wolnego jak najszerszej grupie dzieci i młodzieży szkolnej,

²⁵ Program zapobiegania przestępczości..., dz. cyt.

²⁶ Tamże

- przeprowadzanie w szkołach analizy możliwości zaangażowania harcerzy i samorządów szkolnych do współdziałania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w rejonie danej szkoły przed rozpoczęciem zajęć, w przerwach i po zajęciach,
 - podejmowanie działań w celu eliminowania ze szkół przemocy oraz innych negatywnych zjawisk (palenie papierosów, spożywanie alkoholu, dystrybucja i handel narkotyków itp.),
 - wypracowanie i przyjęcie jednolitego sposobu postępowania rodziców i nauczycieli w przypadku ujawnienia ucznia - ofiary przestępstwa lub ucznia - sprawcy czynu zabronionego,
 - prowadzenia działalności edukacyjnej w szkołach w ramach policyjnego programu prewencyjnego „Bezpieczna szkoła” i „Uwaga zagrożenia”,
 - poprawę bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w drodze do i ze szkoły oraz podczas pobytu w szkole,
- 5) przeciwdziałanie zagrożeniom i zakłóceniom w ruchu drogowym
 - 6) przeciwdziałanie zbiorowym zakłóceniom porządku publicznego podczas imprez masowych i protestów społecznych
 - 7) przeciwdziałanie zagrożeniom powszechnym, w tym pożarowo-ekologicznym²⁷.

W wykazie przedsięwzięć i harmonogramu realizacji programu zawarto obszary działań dot.: prewencji kryminalnej, bezpieczeństwa w ruchu drogowym, zbiorowego zakłócenia porządku publicznego.

W obszarze prewencji kryminalnej jako wiodące zadania zostały ujęte:

- zapewnienie bezpieczeństwa w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania m. innymi poprzez; realizację przedsięwzięć dotyczących informowania lokalnej społeczności o zagrożeniach kradzieżami i sposobami unikania tych zagrożeń, rozbudowę systemu monitoringu wizyjnego miasta Kalisza oraz monitoringu wizyjnego w szkołach, organizowanie służby patrolowej i obchodowej na terenie miasta, adekwatnej do zagrożeń, prowadzenie systematycznej kontroli miejsc spożywania i sprzedaży alkoholu, w celu doprowadzenia do pełnego respektowania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, prowadzenie badań na temat poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Kalisza i powiatu kaliskiego, kontynuacja działalności telefonów dla osób doświadczających przemocy w rodzinie i osób uzależnionych od alkoholu, dla rodziców, których dzieci piją alkohol, zażywają narkotyki – tzw. „pomażańska linia”, promowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo przestrzeni publicznych, prowadzenie poradnictwa w zakresie zachowania zasad bezpieczeństwa przez dorosłych i dzieci przy wykonywaniu prac polowych, prowadzenie działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w środkach komunikacji publicznej,

²⁷ Program zapobiegania przestępczości..., dz. cyt.

- minimalizacja negatywnego wpływu otoczenia na dzieci i młodzież, poprzez ; prowadzenie rozpoznania i identyfikacji zagrożeń zjawiskami patologii i przestępczości wśród nieletnich, realizację rządowego programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej” czy organizację spędzania wolnego czasu i rekreacji przez dzieci i młodzież;
- przeciwdziałanie alkoholizmowi, narkomanii i przemocy w rodzinie poprzez; realizację programu „przeciwdziałanie narkomanii”, prowadzenie szkoleń różnych grup zawodowych w zakresie uzależnień, realizację programu zapobiegania narkomanii, w tym pomoc osobom uzależnionym i eksperymentującym z narkotykami oraz ich rodzinom w ramach działań konsultacyjno-informujących, terapii dla dzieci i młodzieży, wsparcia psychologicznego i terapeutycznego dla rodziców oraz realizacji w szkołach programu zapobiegania HIV i AIDS, pomoc osobom bezdomnym;
- przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii w ramach współpracy z mass mediami z zakresie profilaktyki i uzależnień, realizacji programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, programu przeciwdziałania narkomanii oraz programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie.

W zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym jako kluczowe zadania zostały ujęte:

- eliminowanie zagrożeń w ruchu drogowym związanych z infrastrukturą techniczną dróg i organizacją ruchu drogowego, między innymi poprzez propagowanie i realizację bezpiecznych rozwiązań układów komunikacyjnych,
- ujawnienie i represjonowanie niebezpiecznych zachowań na drogach za pomocą prowadzonych systematycznych działań policyjnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i bezwzględne eliminowanie uczestników ruchu drogowego będących pod wpływem alkoholu,
- przeciwdziałanie zakłóceniom ruchu drogowego wynikającym ze skutków zdarzeń na drogach szybko eliminując ich skutki.

W sferze działań dotyczących zbiorowego zakłócenia porządku publicznego przyjęto; zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych , ograniczenie negatywnych skutków i przeciwdziałanie zakłóceniom porządku publicznego oraz minimalizowanie skutków zagrożeń terroryzmem²⁸.

Zgodnie z ustawowymi unormowaniami do zadań Komisji należy między innymi ocena zagrożeń porządku i bezpieczeństwa publicznego. Komendanci policji są zobowiązani do składania rocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁹.

Na posiedzeniu VIII Sesji Rady Miejskiej Kalisza w dniu 26 marca 2015 r. oprócz sprawozdania z działalności Komendanta Miejskiego Policji została przedstawiona informacja o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego na tere-

²⁸ *Program zapobiegania przestępczości...*, dz. cyt

²⁹ Ustawa o Policji, art. 10 ust. 1

nie miasta i powiatu. Na posiedzeniu Starostwo Powiatowego i Miasto Kalisz zaprezentowało Sprawozdanie z działalności Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Wspólnej dla Miasta Kalisza i Powiatu Kaliskiego za rok 2014³⁰.

W sprawozdaniach przedstawione zostało podsumowanie wyników z poszczególnych pionów policji oraz jednostek policji powiatu kaliskiego uzyskanych w 2014 r. W zakresie pracy pionu kryminalnego, efektywna praca wykrywcza prowadzona poprzez rozpoznanie zagrożeń i skuteczną pracę operacyjną oraz profesjonalną realizację czynności procesowych przyczyniła się do osiągnięcia w 2014 r. dobrych wyników pracy policji, gdzie wykrywalność przestępstw kryminalnych wyniosła ponad 78 %, w najważniejszych kategoriach przestępstw. Podejmowane podstawowe działania zmierzające do ograniczenia przestępczości kryminalnej obejmowały;

- zwiększenie ilości działań o charakterze operacyjno-prewencyjnym
- zwiększenie ilości służb w okresach weekendowych i poprzedzających dni świąteczne
- podniesienie poziomu pracy pionu kryminalnego, zwiększenie efektywności wykrywania przestępstw
- prawidłowość typowania miejsc szczególnie zagrożonych³¹.

Podsumowano pracę pionu prewencji, do którego zadań należało m. innymi organizowanie i pełnienie służby prewencyjnej mającej na celu zapewnienie ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Kaliszu, organizowanie i koordynowanie działań w zakresie zapobiegania zjawiskom demoralizacji, patologii i zjawiskom kryminogennym wśród nieletnich oraz przeciwdziałanie zagrożeniom nieletnich w rodzinach patologicznych; organizowanie współpracy z organami samorządowymi, społecznością lokalną oraz mediami mającej na celu poprawę poczucia bezpieczeństwa obywateli.

W roku, którego dotyczyło roczne sprawozdanie, policjanci garnizonu kaliskiego ujawnili ponad 36 tysięcy wykroczeń, gdzie wskaźnik wykrywalności najwyższej kategorii wykroczeń przeciwko mieniu wyniósł około 74 %. Policjanci dbali również o właściwe zabezpieczenie odbywających się na terenie miasta imprez masowych, również tych o podwyższonym ryzyku. Wskaźnik skuteczności zabezpieczeń był wysoki i nie zanotowano zbiorowych zakłóceń bezpieczeństwa i porządku publicznego. W zapewnieniu porządku publicznego zrealizowano ponad 22 tysiące interwencji, w kategoriach interwencji domowych oraz w miejscach publicznych³².

Jednym z działań podejmowanych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego było opracowywanie i wdrażanie programów prewencyjnych. Zespół do spraw Nieletnich oraz dzielnicowi przeprowadzili 262 spotkania z dziećmi i młodzieżą, 148 spotkań z rodzicami, pedagogami szkolnymi i przedstawicielami placówek oświatowych. Ponadto przeprowadzono 85 rozmów pro-

³⁰ Porządek obrad VIII Sesji Rady Miejskiej w dniu 26 marca 2015 r.

³¹ Sprawozdania z działalności Komendanta Miejskiego Policji w Kaliszu oraz informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku Publicznego za rok 2014

³² Tamże

filaktycznych z nieletnimi sprawiającymi problemy wychowawcze. Policjanci realizowali również działania profilaktyczne ; „Bezpieczna Kobieta”, „Bezpieczne Wakacje”, „Bezpieczna Woda”, „Bezpieczny Senior”, jak również inne dotyczące ochrony mieszkań przed włamaniami, przed kradzieżami „kieszonkowymi”, oszustw pod legendą, znakowania rowerów, osób bezdomnych, , środków odurzających i psychoaktywnych, bezpieczeństwa w ruchu drogowym dzieci, osób dorosłych i seniorów.

W celu poprawy bezpieczeństwa na terenie garnizonu, Komenda Miejska Policji w Kaliszu włączała się także w ogólnopolskie akcje profilaktyczne m. innymi „Ogólnopolski Głos Profilaktyki -PAT”, „Nie odwracaj Wzroku”, „ Bezpieczna Woda”, „Noc STOP”³³.

Na terenie kaliskich osiedli został zainaugurowany autorski program „Bezpieczne Dzielnice”. Cel programu zawierał „ zbudowanie systemu zorganizowanych działań dzielnicowego i zainteresowanych podmiotów życia społecznego, w szczególności samorządów osiedlowych, administracji spółdzielni mieszkaniowych, dyrekcji szkół, kościołów i innych; ograniczenie przestępczości, podniesienie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego; zwiększenie społecznego poczucia bezpieczeństwa, poprawa wizerunku dzielnicowego, upublicznienie jego roli w aspekcie prowadzonych działań i inicjatyw mających na celu ograniczenie przestępczości i aspołecznych zachowań”³⁴.

Jednym z najważniejszych zadań postawionych przed Policją było zwiększenie działań skierowanych na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach. Zagadnieniem tym zajmował się przede wszystkim Wydział Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji. Kaliska policja współdziałała na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego wspólnie z Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego. Po raz kolejny podpisane zostało porozumienie mające na celu propagowanie zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym zarówno wśród kierowców jak i niechronionych użytkowników dróg Kalisza oraz powiatu kaliskiego. Jednym z elementów dokumentu było również, inicjowanie, organizowanie i koordynowanie działań zmierzających do kształtowania nawyków poszanowania przepisów prawa przez najmłodszych użytkowników dróg. Działania profilaktyczne na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym zrealizowane w 2014 r. to m.in.: „Światelko na drogę”, „Bezpieczny jednoślad”, „Bezpieczne wakacje”, „Zapnij pasy, żyj dłużej”, czy „Bezpieczna droga do szkoły”. Kaliscy policjanci „drogówki” bezpośrednio na drogach realizowali również działania profilaktyczne takie jak „Pasy bezpieczeństwa”, „Trzeźwość”, „Prędkość”, „Pieszy” . W listopadzie 2014 r. zainaugurowano innowacyjny program „Bezpieczny Senior na drodze”, skierowany do najstarszych mieszkańców powiatu kaliskiego a dotyczący bezpiecznych zachowań na drodze³⁵.

Wpisując się w realizację programu na rzecz bezpieczeństwa, Komenda Miejska Policji w Kaliszu kontynuowała cykl debat na temat poprawy bezpieczeń-

³³ Sprawozdania z działalności Komendanta...

³⁴ Materiały z narady rocznej Komendy Miejskiej Policji z dnia 02.02.2015 r.

³⁵ Tamże

stwa na terenie miasta Kalisza i powiatu kaliskiego. Miały one na celu włączenie obywateli w wypracowanie propozycji rozwiązań zwiększających wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców w środowisku lokalnym. Tematem rozmów pomiędzy przedstawicielami policji, władz samorządowych oraz społeczeństwem było szeroko rozumiane bezpieczeństwo na terenie miasta i powiatu kaliskiego czy dotyczące ofiar przestępstw ze zwróceniem szczególnej uwagi na potrzeby i prawa osób pokrzywdzonych przestępstwem. W 2014 r. odbyło się 6 takich spotkań, z tego 4 na terenie powiatu kaliskiego³⁶.

Debaty miały na celu zdiagnozowanie potrzeb i oczekiwań społeczeństwa w zakresie poprawy bezpieczeństwa. Pozwalały także na wymianę informacji między Policją a mieszkańcami o istniejących zagrożeniach, dzięki czemu będą mogły zostać wypracowane wspólnie metody ich eliminowania.

6. Zakończenie

Na poziom bezpieczeństwa społeczeństwa wpływa każde złamanie normy społecznej, przemoc w szkole i na ulicach, agresywne zachowania czy nadużywanie środków odurzających. Zapobieganie najdrobniejszemu zagrożeniu nie dopuszcza do ich dalszego rozwoju. W przypadku jakichkolwiek zagrożeń, odpowiednie przygotowanie i szybkie reagowanie na zdarzenie jest najlepszym sposobem, aby zminimalizować straty. Podejmowanie działań w tym zakresie jest jednym z zadań samorządów, które jednak nie są w stanie samodzielnie zapobiegać wszystkim zagrożeniom. Zapewnienie bezpieczeństwa i

porządku publicznego opiera się na wspólnych inicjatywach samorządów z organizacjami rządowymi i pozarządowymi, służbami specjalistycznymi, jednostkami ratowniczymi i interwencyjnymi oraz ze społecznością lokalną. Mają one na celu osiągnięcie spójności społecznej, ukształtowania bezpiecznego środowiska zamieszkania i stworzenia przyjaznych przestrzeni publicznych. Samorząd, który został wyposażony w atrybuty władzy administracji ogólnej, ponosi z tego tytułu odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne wykonywanie zadań głównie w sferze bezpieczeństwa publicznego. Dysponuje i wykorzystuje wiele narzędzi z zakresu polityki społecznej i prorodzinnej wpływających na źródła przestępczości.

Podejmowane są działania w obszarze edukacji, wychowania, ochrony zdrowia, rozwoju gospodarczego czy planowania przestrzennego a także podejmowane inwestycje, np. poprzez rozbudowanie systemu monitoringu wizyjnego. Wdrażane są także programy prewencyjne tworzone na bazie lokalnych zagrożeń.

Jednym z wielu podmiotów współodpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne w środowiskach lokalnych na terenie powiatu z organami samorządu terytorialnego w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Policja. Współdziałanie to przybiera różne formy od finansowania działalności do organi-

³⁶ *Materiały z narady rocznej...*, dz. cyt.

zowania wspólnych programów profilaktycznych działających na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

Istniejące regulacje prawne określające zadania administracji samorządowej i kompetencje jej organów w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego pozwalają na stwierdzenie, iż rola administracji samorządowej w tej płaszczyźnie jest bardzo ważna i ma duży wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa lokalnego.

Terenowe organy samorządowe są nadal tymi, które realizują zasadniczą część zadań w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. A bieżąca współpraca organów administracji samorządowej z Policją i innymi służbami ma również ogromny wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa społeczności lokalnej.

Bibliografia

1. *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Wybrane zagadnienia (red.) Sulowski S, Brzeziński M., Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009,
2. Hołyst B. , *Kryminologia*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007,
3. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008
4. Pieprzny S. , *Policja organizacja i funkcjonowanie*, Oficyna W. Kluwer, 2007,
5. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz.483, ze zm.
6. *Ustawa o samorządzie powiatowym* z dnia 5 czerwca 1998 r., art. 7, Dz. U. z 2013 r. Nr 142, poz. 595, tekst jednolity
7. *Ustawa o Policji* z dnia 6 kwietnia 1990 r., art. 5, pkt. 1, Dz. U. 2015, poz. 355, tekst jednolity
8. *Program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2012 - 2015 dla miasta Kalisza i powiatu kaliskiego*, załącznik do uchwały Nr XXI/276/2012 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 29 marca 2012 r., Załącznik do uchwały Nr XXI/276/2012 Rady Powiatu Kaliskiego z dnia 29 marca 2012 r.
9. Porządek obrad VIII Sesji Rady Miejskiej w dniu 26 marca 2015 r.
10. Sprawozdania z działalności Komendanta Miejskiego Policji w Kaliszu oraz informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku Publicznego za rok 2014 r.
11. Materiały z narady rocznej Komendy Miejskiej Policji z dnia 02.02.2015 r.

GRZEGORZ MILEWSKI
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO W KALISZU
milewskikdg@gmail.com

AUTORYTET NAUCZYCIELA – WYZWANIE SZKOŁY XXI WIEKU

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia zagadnienia związane z autorytetem nauczyciela. Identyfikuje on istotę autorytetu, wskazuje na wyzwania jakie stawiane są współczesnym autorytetom oraz przedstawia jego historyczne uwarunkowania. Ponadto przedstawia on najbardziej znaczące czynniki, jakie wpływają na autorytet nauczyciela we współczesnym świecie i podkreśla wagę jego odbudowy w sytuacji jego zanikania.

SUMMARY

The article presents the aspects of the authority of a teacher. It identifies the nature of the authority, it shows the challenges posed to the contemporary authorities and presents its historical conditioning. The article also discusses the most significant factors which influence the authority of a teacher in the modern world and it underlines the importance of its recovery if there is a lack of such authority.

1. Wstęp

Współcześnie budowanie autorytetu nauczyciela jest niezmiernie trudnym i rozmaicie uwarunkowanym procesem. Stawia się przed nim wiele oczekiwań, aby doskonalił swoją wiedzę, aby wychowywał, pomagał, wspierał, a jednocześnie jest on nieustannie oceniany przez pryzmat wyników nauczania, jego realnych efektów. Zauważalnemu wzrostowi kompetencji współczesnego nauczyciela nieśtety towarzyszy równie widoczny spadek jego autorytetu, czego miernikiem może być przygotowywany okresowo ranking zawodów, w którym znajduje się ona na niższej pozycji niż lekarz, inżynier, a nawet pielęgniarz¹ (w 1999 roku miejsce 3, w 2009 już 6).

¹ Dane CBOS, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4073>

Autorytet w zawodzie tym jest niezbędnym instrumentem wychowawczym i gwarantem skutecznego i satysfakcjonującego obie strony procesu nauczania. O znaczeniu autorytetu w procesie wychowania i edukacji świadczy fakt, że „prawdziwy wychowawca potrafi stworzyć na lekcji niepowtarzalną atmosferę, wzbogacić naukę przekazami osobistej wiedzy, różnymi formami ekspresji, rozwijać samodzielność uczniów, nawiązywać rzeczywisty dialog z uczniem”.²

Celem opracowania jest prezentacja zachowań i postępowania dydaktyków i uczniów oraz wyjaśnienie istoty i natury autorytetu.

2. Istota autorytetu

Autorytet jest pojęciem interdyscyplinarnym, socjologia definiuje go jako „żywy wzór kompetencji w sprawach mających znaczenie dla starań o urządzenie się w środowisku społecznym czy zachowaniu tożsamości”.³ Z kolei w ujęciu pedagogicznym jest nim „powaga, znaczenie, wpływ osoby lub organizacji cieszącej się ogólnym uznaniem na określoną sferę życia społecznego”.⁴ Jak widać, definicja autorytetu jest bardzo pojemna, przybierać może on różne znaczenia, stając się:

- uznaniem społecznym w stosunku do osoby albo organizacji, wynikającym z przestrzeganych przez daną społeczność wartości;
- osobą albo organizacją, cieszącą się uznaniem oraz zaufaniem, wynikającym z profesjonalizmu, szczerości czy bezinteresowności;
- osobą, która posiada przywódcze cechy, cechującą się charyzmą, inteligentną;
- idealnym typem legitymizacji władzy;
- osobą, której inni ulegają, potrafiącą podporządkować sobie innych członków społeczności i nakłonić ich do wykonywania poleceń.
- Autorytet bywa też w literaturze przedmiotu określany mianem zdolności, czy też cechy społecznej, w tym ujęciu staje się on:
 - zdolnością do uzyskania przewagi jednostki nad grupą;
 - umiejętnością budowania właściwych relacji jednostki z grupą;
 - cechą, relacją społeczną, uzależnioną od aktywności i cech jednostki;
 - pozycją jednostki w stosunku do innych.⁵

Bardzo często autorytet utożsamia się z władzą, wtedy ma on charakter formalny. Dążenie silnych jednostek do władzy nad innymi jest naturalną potrzebą człowieka, co potwierdzają słowa F.W. Wilhoite – „do biologicznych właściwości człowieka należą silne tendencje do tworzenia i utrzymywania hierarchii dominacji uległość w grupach społecznych, uwarstwienie zwierzchnictwa politycznego, władzy i wpływów może więc być z natury właściwe społeczeństwu ludzkim”.⁶

² J. Michalak, Autorytet rozumiany jako wychowanie (w:) „Edukacja i Dialog”. 1996, nr 9

³ J. Goćkowski, Encyklopedia socjologii. Warszawa 1998, s. 101

⁴ W. Okoń, *Słownik pedagogiczny*. Warszawa 1984, s. 27

⁵ J.E. Karney. *Podstawy psychologii i pedagogiki pracy*. Pułtusk 2004, s. 72

⁶ F.H. Wilhoite. *Człowiek zwierzę społeczne*. Warszawa 1991, s.160.

Autorytet formalny wprost odwołuje się do funkcji, jaką jednostka pełni w społeczności, do zajmowanej w niej pozycji. Nie jest on zatem ściśle związany z cechami osobowościowymi, charakterem człowieka, a jedynie jego pozycją, stanowiskiem. Z tego tytułu również inaczej się go buduje niż w przypadku autorytetu nieformalnego. Autorytet formalny musi być jednak poparty tym nieformalnym, gdyż bez zaufania podwładnych, prawidłowych z nimi relacji autorytet nieformalny będzie przez nich postrzegany jedynie jako instytucjonalny przymus.

Tak jak w przypadku autorytetu formalnego istotne jest, by jednostka posiadała pewne władcze predyspozycje, tak w przypadku autorytetu nieformalnego cechy osobowościowe są kluczowe, gdyż „nie zależy on bezpośrednio od pozycji danej osoby w strukturze społecznej, lecz jest wyrazem jej wewnętrznych wartości i cech”.⁷ Autorytet taki będzie posiadała zatem człowiek legitymujący się na przykład wiedzą, inteligencją, charyzmą, otwartością i innymi pozytywnymi cechami.

Oczywiście nauczyciel winien posiadać oba rodzaje autorytetu, ten formalny przypisany jest mu z racji pozycji względem ucznia. Jest dla niego wyznacznikiem norm, zasad zachowania, działań podejmowanych na terenie szkoły. Jednak musi być poparty autorytetem nieformalnym. Pedagogika definiuje go jako pewien wzór, kompilację treści merytorycznych (wiedzy, dydaktyki, metodyki), kompetencji i umiejętności oraz pożądaných w tym zawodzie cech osobowości. Dzięki temu jego wpływ wychowawczy jest efektywniejszy. Może on nie tylko przekazać wiedzę, ale również kształtować postawy, umiejętności, wpoić ważne wartości. Autorytet pedagogiczny jest konieczny w procesie edukacji oraz wychowania, często nawet oba te pojęcia są w literaturze przedmiotu utożsamiane. Wtedy staje się on „odbiciem norm i wartości uznanych przez społeczeństwo. Wychowanie rozumiane jako oddziaływanie dorosłych na młode pokolenie także zawiera w sobie normy i wartości. Autorytet i wychowanie są zatem zjawiskami równoważnymi”.⁸ Konkludując – posiadanie przez nauczyciela autorytetu warunkuje skuteczność procesu nauczania i wychowania. Skoro zatem wspomniane wcześniej rankingi zawodów udowadniają spadek społecznego poszanowania dla tej profesji – co przekłada się wymiennie na obniżenie autorytetu współczesnego nauczyciela – można z całą świadomością stwierdzić, że odbija się to negatywnie na wyżej wymienionych procesach.

3. Autorytet jako wyzwanie

Rozważania na temat autorytetu można zainicjować pytaniem: Czy współczesny nauczyciel jest autorytetem dla ucznia. Odpowiedź na nie nie jest prosta, nie tylko ze względu na jego ogólny charakter ale i czynniki, które mają wpływ na posiadanie bądź też nie autorytetu. Niemniej jednak próba takiej odpowiedzi jest konieczna, gdyż dotyczy niezmiernie ważnego problemu w aspekcie współ-

⁷ J.E. Karney, *Podstawy psychologii...*, dz. cyt., s. 73

⁸ A. Wróbel. Autorytet i wychowanie. „Edukacja i Dialog” 1996, nr 9

czesnego nauczania, stawia bowiem pytania o skuteczność zawodu nauczyciela i celowość jego wyboru, konstruuje zależności pomiędzy efektywnością pracy nauczyciela a jego osobowością.

W samej definicji autorytetu kryje się pewien dualizm, z jednej strony można mówić o autorytecie społecznym, który związany jest z postrzeganiem roli nauczyciela w społeczeństwie, z jego czysto zawodowym aspektem. Z drugiej strony autorytet można pojmować jako składową interakcji pomiędzy nauczycielem a uczniem. Jeden i drugi tylko w pewnym sensie są ze sobą powiązane. Zaczniemy od postawienia pytania o autorytet społeczny współczesnego nauczyciela. Zauważalny jest tu pewien kryzys przy jednoczesnej zmianie roli nauczyciela i jego poziomu kompetencji na przestrzeni ostatnich dwustu lat. Zdaniem Richarda Arendsa⁹ rola nauczyciela z upływem czasu stała się trudniejsza, w XIX wieku stawiano przed nim proste zadania, wymagano, żeby nauczył dziecko podstawowych czynności jak pisanie, czytanie czy liczenie, względnie granie na instrumencie, malowanie, czynności domowe. Jednocześnie w zakresie kompetencji wymagano od niego właściwie tego samego, nie zważając na ukończenie szkół i doświadczenie. Pozycja nauczyciela w społeczeństwie była jednak dość wysoka, mimo niewielkich zarobków, guwernantki niejednokrotnie stawały się niemal członkami rodzin, modne pensje dla panien były prowadzone przez osoby otoczone należytą estymą. W XX wieku doszło do wielu przekształceń w tej dziedzinie, nauczanie domowe zastąpiono uczęszczaniem do szkół, prywatne pensje zniknęły, pojawiły się koedukacyjne uniwersytety, na których studiować mogli również ludzie mniej zamożni. Kadra nauczycielska zaczęła się szybko rozrastać i szkolić w zakresie kompetencji. Od nauczyciela oczekiwano znacznie większego zakresu wiedzy, zaczęto oceniać jego pracę poprzez pryzmat wyników nauczania. Dodatkowo nauczyciel miał stać się nie tylko podawcą wiedzy, musiał być w równej mierze wychowawcą.

W XXI wieku zauważalne stało się obniżanie prestiżu zawodu nauczyciela przy jednoczesnym dalszym wzroście kompetencji, jaki narzuciła w Polsce wcześniejsza reforma oświaty. Dziś nauczyciel musi przejść kilka szczebli zawodowych, by osiągnąć doskonałość, co wiąże się z doksztalcaniem, zdawaniem egzaminów. Poniekąd nieustannie jest on „na cenzurowanym”, ciągle podlega ocenie. Jego rola oprócz standardowego przekazywania wiedzy wzrosła, wychowuje, obserwuje, prowadzi arkusze obserwacji, diagnozuje, utrzymuje kontakty z rodzicami, ma być przy tym serdeczny dla uczniów i ich dobro stawiać na pierwszym miejscu, musi ewoluować, uatrakcyjnić zajęcia. O rozmiarze tej roli i jej dysharmoniach piszą sami pedagodzy w tych słowach: „nauczyciel ma skutecznie nauczać, ale nie stresować, wymagać, ale nie narzucać, utrzymywać dyscyplinę, ale wyrzec się przymusu, być sprawiedliwy, ale w każdym znaleźć coś dobrego, pomagać słabszym i nie zaniedbywać zdolnych. I nade wszystko ma z poświęceniem pracować – doksztalczyć się i doskonalić zawodowo, troszczyć się o szkolne i pozaszkolne losy każdego ucznia, działać na rzecz lokalnego środowiska, utrzymywać

⁹ R.I. Arends. *Uczymy się nauczać*. Warszawa 1994, s. 29 i dalsze

kontakt z nowatorską pedagogiką. Wszystko to ma robić nie patrząc na zegarek, nie licząc pieniędzy, nie żądając lepszych warunków pracy”.¹⁰

Chyba żaden inny zawód nie ma tylu płaszczyzn, które praktycznie są nie do pogodzenia, do ideału można jedynie dążyć, trudno go natomiast osiągnąć. Stąd nauczyciele widziani oczami rodziców i całości społeczeństwa często są postrzegani jako nieudolni i niedoskonali. Wobec tego odpowiedź na pytanie o społeczny autorytet nauczyciela brzmi: kryzys. Dawniej rodzic uważał pedagoga za osobę, która jest nośnikiem nie tylko wiedzy, ale i kultury, osobą ważną dla rozwoju społeczności. Dziś jeszcze na wsi pozostały relikty takiej postawy, szczególnie tam, gdzie szkoła nadal pozostaje jedynym ośrodkiem kulturalnym, natomiast w miastach rodzice stawiają przed nauczycielami wymagania wynikające z zasad ich zawodu, uczestniczą w większym stopniu w rozwoju kulturalnym swoich dzieci, dlatego nauczyciel pozostaje dla nich jedynie pomocnikiem. Kryzys przeżywa także autorytet rozumiany jako stosunek wychowanka do wychowawcy i przyczyn tego zjawiska jest bardzo wiele, dlatego należy je najpierw pogrupować:

- złe pojmowanie autorytetu przez samych nauczycieli w praktyce edukacyjnej;
- liberalizacja stosunków nauczyciel – uczeń i jej konsekwencje;
- negatywna postawa rodziców jako czynnik sprawczy;
- bagatelizowanie roli czynników osobowościowych w selekcji kandydatów na nauczycieli oraz w pracy z dziećmi;
- czynniki cywilizacyjne: wzrost agresji, problemy wychowawcze, patologie, ogólne obniżenie się autorytetu dorosłych u dzieci

Złe pojmowanie autorytetu przez nauczycieli to jeden z podstawowych grzechów pedagogów, których skłania do jego popełniania praktyka pedagogiczna. Wydaje im się, że autorytet nie jest rzeczą wypracowaną, ale w sposób oczywisty wynika z pozycji nauczyciela. Kształtowanie autorytetu poprzez stwarzanie sztucznego dystansu, poprzez strach i dyscyplinę było praktyką dawnych nauczycieli, którzy ograniczali się do tych zabiegów w celu utrzymania swojego prestiżu. Uczniowie godzili się na ten stan rzeczy, ponieważ dzielił ich rzeczywiście niesamowity dystans w stosunku do nauczycieli. Ponadto wychowanie rodzinne skłaniało ich do postawy uległości i karności wobec osób starszych i bardziej doświadczonych. Nauczyciel stawał się dla nich mistrzem nie dlatego, że reprezentował mistrzowską wiedzę czy też talent, ale jakby z racji swojej pozycji a priori. Dziś jednak nauczyciel nie jest jedynym źródłem wiedzy, uczeń korzysta z dobrodziejstw multimediów i może nawet korygować wiedzę nauczyciela, który przecież nie może być nieomylny. Jeśli jednak sytuacja taka powtarza się, dziecko przestaje wierzyć w kompetencje swojego nauczyciela i neguje jego mistrzostwo. Ponadto uczeń nie chce przyjmować postawy podwładnego, żąda prawa do dyskusji, akceptacji odmiennego zdania, możliwości zanegowania prawd niegdyś dogmatycznych. Oczywiście istnieją wciąż nauczyciele, zdający się nie zauważać ślepego toru, jakim się kierują poprzez naukę w strachu i w taki sposób wyprac-

¹⁰ K. Konarzewski. *Sztuka nauczania*. Szkoła. Warszawa 1992, s.148

wujący sobie pozorny autorytet. Co prawda udaje im się w ten sposób zachować dyscyplinę w klasie i ułatwić prowadzenie lekcji (absolutna cisza, zakaz poruszania się w ławkach), jednak jest to autorytet fałszywy i co najważniejsze w efekcie wzbudzający niechęć do szacunku wobec dorosłych w ogóle. Jeśli bowiem dziecko nauczone zostanie w praktyce edukacyjnej, że nie powinno się odzywać, że nie ma prawa do własnego zdania, dorosłych traktować będzie jako ciemieżycieli, których trzeba znosić, nie trzeba zaś lubić i szanować, nauczy się postawy obłudy wobec nich.

Obniżenie się autorytetu może być też pokłosiem zbytniego liberalizmu stosunku uczeń – nauczyciel. Liberalizm w szkole jest wymogiem czasów i konsekwencją procesów omówionych powyżej. Dziś nie sposób imponować chłodem, niedostępnością i autorytarnością sądów. Od nauczyciela wymaga się zatem pewnej elastyczności, powinien on na bieżąco interesować się zjawiskami zachodzącymi w ewolucji młodzieży, by nie stać się karykaturalnym belfrem a archaiku, tylko nowoczesnym partnerem, który rozumie problemy uczniów, umie rozmawiać z nimi o nich w ich języku, unika konserwatyzmu. Jednak liberalizm tych stosunków nie zawsze ma pozytywny wymiar, niektórzy, szczególnie młodzi nauczyciele wkraczają do szkoły z bardzo śmiałą wizją partnerstwa. Zdarza się, że pozwalają, by starsi uczniowie mówili im po imieniu, swobodnie ubierają się i zachowują na zajęciach, dyskutują w gwarze uczniowskiej, a nawet spędzają czas wolny na rozrywkach ze swoimi uczniami. Sytuacja ta paradoksalnie, zamiast tworzyć autorytety, bezpowrotnie je rujnuje. Młodzież po prostu traktuje liberalizm jako automatyczne przyzwolenie na możliwość nieodrabiania lekcji, nieczytania lektur i w efekcie niesłuchania poleceń nauczycieli. Pedagodzy przerażeni tym stanem niejednokrotnie starają się wycofać z takiej postawy, jednak jest już za późno. Do nauczyciela bowiem bardzo szybko przylega pewna etykieta, przekazywana przez starsze roczniki młodszym, które automatycznie przyjmują wobec niego pewną postawę. Niebezpieczeństwo liberalizmu w szkole polega na tym, że nie wiąże się on z jasno określoną postawą w zakresie obowiązków ucznia. Liberalizm bowiem to nie „wolna amerykanka”, tylko postawa przyjazna uczniom, która w żaden jednak sposób nie może być z nimi zrównana. Nauczyciel naturalną kolejną rzeczy stoi wyżej w hierarchii od ucznia, nie tylko ze względu na wiedzę i doświadczenie ale i rolę, jaką odgrywa w procesie socjalizacji, co powinien zaznaczać lecz nie manifestować. Wytyczenie jasnych granic, praw i obowiązków nie musi wcale liberalizmu negować. B. Myrdzik¹¹ do niebezpieczeństw szkoły bez stresu zalicza: zapominanie o podmiotowości nauczyciela, niebezpieczeństwo pajdokracji i stresu po ukończeniu szkoły w zetknięciu z mniej liberalną rzeczywistością. Dlatego nauczyciel musi jasno wyartykułować na początku swoją ofertę wychowawczą, dydaktyczną, swoje oczekiwania. Idealną sytuacją byłoby, gdyby nauczyciel miał autorytet ale był wolny od autorytaryzmu, arbitralności jak i liberalizmu.¹²

¹¹ B. Myrdzik, O podmiotowości ucznia i nauczyciela. „Język polski w szkole średniej”. 1996/1997, nr4

¹² Jest to postawa twórcza, którą autorka nazywa homo kreator.

4. Czynniki wpływające na autorytet nauczyciela

Warto zauważyć, iż istotną rolę w pojmowaniu autorytetu nauczyciela ma postawa rodziców, którzy w teorii powinni czynnie uczestniczyć w procesie wychowania przez szkołę, mieć stałą nad nim kontrolę, reagować na sygnały niepokojące, mieć stały kontakt z nauczycielami. Jest to oczywiście sytuacja idealna, praktyka szkolna pokazuje, że rodzice bardzo chętnie rezygnują z roli nadzorującej i przenoszą środek ciężkości na szkołę i nauczycieli. Wydaje im się, że taka jest właśnie ich rola, że nauczyciel musi umieć poradzić sobie z problemami dziecka, bagatelizują sygnały lub całkowicie je ignorują, natomiast pretensje swoje zazwyczaj kierują nie w stronę dzieci ale ich opiekunów. Nie interesuje ich często przyczyna problemu, np. dlaczego dziecko bije się z innymi, tylko tym, jak mogło do tego dojść na terenie szkoły. Bardzo często rodzice przyjmują wobec nauczycieli postawę roszczeniową, podczas gdy nie akceptują roszczeń w drugą stronę, kwitując najczęściej argumenty stwierdzeniem: *wychowanie mojego dziecka jest moją sprawą*. W ten sposób rodzic niszczy autorytet nauczyciela, ponieważ nie traktuje go jak współwychowawcy i partnera w procesie socjalizacji, tylko jako wyrobnika, który wykonać powinien pewien zestaw zadań. Zdarza się nawet, że pretensje rodziców całkowicie skupione są na wychowawcy, któremu zarzuca się brak kompetencji w nawiązywaniu z dzieckiem kontaktu a nawet celowe utrudnianie mu życia szkolnego (słynne uczniowskie utyskiwania: *pani się na mnie uwzięła*). Ponieważ nie wszyscy rodzice potrafią rozwiązywać problemy w sposób kulturalny, zdarza się, że werbalizują oni swe pretensje wprost na gruncie szkoły a nawet przy uczniach (choć takie sytuacje są sporadyczne). Jednak daleko bardziej niszcząca autorytet nauczyciela jest cicha domowa praktyka negocjowania przez rodziców, którzy dają do zrozumienia dziecku, że nauczyciel nie ma racji i że całkowicie popierają w sporze jego racje, bez wnikania w ich prawdziwość. Uczeń wyposażony w taką dawkę poparcia ze strony rodzica rzadko jest w stanie przyjąć argumentację nauczyciela i w efekcie traci do niego szacunek.

Wpływ na autorytet mają też czynniki osobowościowe. Jak słusznie zauważa S. Wołoszyn „Wychowuje się jednak nie tylko przez to, co się wie i umie, lecz nade wszystko przez to, kim się jest, jaką kulturę duchową i moralną reprezentuje nauczyciel.”¹³ – jest to podstawowa prawda o zawodzie nauczyciela. W żadnym innym czynnik osobowościowy nie jest tak istotny, jak w przypadku profesji nauczyciela i jednocześnie nie ma praktycznie żadnych zasad badania kwalifikacji i przydatności do tego zawodu. M. Kałuszyński trafnie wskazuje, iż „społeczeństwo nie wytworzyło właściwie żadnych pozytywnych mechanizmów selekcyjnych dla zawodu pedagogicznego. Populacja nauczycieli dzieli się więc tak samo jak reszta społeczeństwa. Etyk może zatem rozważać ciemne strony związków nauczycielskich osobowości z pedagogicznymi działaniami i ich racjonalizacjami”.¹⁴

¹³ B. Suchodolski (red). Nauczyciel i młodzież. Wrocław 1986, s.91

¹⁴ M. Kałuszyński. Nauczyciel i uczeń. Wrocław 2002, s.85

Banalne stwierdzenie, że nauczyciel jest tylko człowiekiem niestety zbyt często staje się usprawiedliwieniem negatywnych przejawów osobowości wychowawcy. Jest to zawód, którego wybranie konotuje pewne poświęcenie, do poniesienia którego potencjalny nauczyciel musi być gotowy. Bycie nauczycielem jest bowiem, chociaż może to brzmieć teatralnie, misją do wypełnienia, dla której trzeba mieć wiele sił. Nie każdy może z oczywistych powodów być więc nauczycielem. Idealna osobowość nauczyciela to zestaw pewnych cech, takich jak: sprawiedliwość, szczerość, kultura osobista, życzliwość wobec uczniów, a nade wszystko potrzeba samodoskonalenia i dawania z siebie wszystkiego dla innych. Niestety to tylko hipoteza, w rzeczywistości mamy do czynienia z bardzo różnymi nauczycielami o różnie skonstruowanych osobowościach, niektórzy wręcz zostają nimi nie z potrzeby ale z przymusu prozy życia. Nic więc dziwnego, że niejednokrotnie manifestują swoje niezadowolenie, że nie stać ich na życzliwość i wyrozumiałość, że nieraz brak im taktu w rozwiązywaniu problemów. Istnieje kilka czynników osobowościowych, które niszczą autorytet nauczyciela, a wśród nich najniebezpieczniejsze to: niekonsekwencja, niesprawiedliwość i związane z tym skłonności do pupilizmu oraz inklinacje narcystyczne. Niekonsekwencja musi w każdym wzbudzić sprzeciw, dlatego tak niszczące są sytuacje, w których nauczyciel ją pokazuje, ponieważ jego wizerunek w oczach dzieci powinien mieć stały charakter, powinny one zdawać sobie sprawę z oczywistości efektów swoich działań i reakcji nauczyciela. Jednak często jest tak, że wiele zależy od tego, w jakim nastroju jest wychowawca, co nie powinno mieć miejsca. Niekonsekwencja wiąże się z niesprawiedliwością, co prowadzić może do powstawania grup uczniów lepszych i gorszych w oczach nauczyciela. Niektórzy pedagodzy nawet czasem nieświadomie zwracają uwagę tylko na pewną grupę dzieci i wyraźnie ją faworyzują, czym niszczą zaufanie dzieci pozostałych. Jednym z kardynalnych błędów jest więc różnicowanie młodzieży pod kątem ich umiejętności intelektualnych, które również nie buduje autorytetu. Każde bowiem dziecko powinno czuć się w oczach nauczyciela doceniane i zauważane, nawet to słabsze, ponieważ poczucie zainteresowania sytuacją jednostki pozwala na docenienie działań nauczyciela i buduje jego autorytet. Istotnym elementem sprzyjającym budowaniu autorytetu w kontekście czynników osobowościowych jest kultura osobista, na którą składa się zarówno kultura słowa jak i zachowania a nawet higiena osobista. Nauczyciel zaniedbany fizycznie nie daje prawidłowego przykładu, jest często przez młodzież oceniany, może stać się tematem żartów, która znacznie obniżają jego prestiż, wreszcie nauczyciel taki nie jest w stanie przekonać wychowanków do pracy nad sobą, skoro sam nie jest pod tym względem w porządku. Kulturę słowa i zachowanie rozumiem tutaj jako skłonność do bezkonfliktowego rozwiązywania problemów, odpowiedni dobór słownictwa, takt, unikanie werbalnego sarkazmu, złośliwości, ośmieszania uczniów. Nauczyciel ma prawo do oceny rzetelnej, na podstawie zaistniałych faktów, nie ma prawa do werbalizowania prywatnych przekonań i ocen zachowania uczniów. Jeśli sobie na nie pozwala, prowokuje postawę nieprzychylną u dziecka, które krytykowane nie potrafi przyznać słuszności nauczycielowi, nie traktuje serio jego racji, nie ma wobec niego szacunku. Tak więc tylko nauczyciel o określonym zestawie osobowościowym może wypra-

cować sobie autorytet, swoją postawą nakłonić wychowanka do wykonywania poleceń, odpowiedniego zachowania wobec niego i traktowania jak osoby, która rzeczywiście może stać się pomocna w rozwiązywaniu problemów.

Obniżenie autorytetu może być też spowodowane czynnikami niezależnymi od osobowości nauczyciela, które umownie można nazwać cywilizacyjnymi. Współcześnie obserwujemy szczególnie brak autorytetów, bądź też autorytety fałszywe – oparte na popularności i atrakcyjności wizualnej. Niestety i rodzice tracą swoją autorytarną rolę, między innymi poprzez patologie rodzinne, takie jak alkoholizm czy przemoc. Rodzic pijący nie może stać się dla dziecka wzorem, rodzic bijący prowokuje postawę buntowniczą wobec niego i prędzej czy później się ona ujawnia. Niechęć do rodzica może przenosić się na szersze pole i stawać niechęcią do dorosłych w ogóle, ponieważ zawodzą, nie potrafią chronić i zapewnić bezpieczeństwa. I tak nauczyciel od razu natrafia na mur oporu i nie może wypracować sobie autorytetu. Ogromną siłę mają też fałszywe autorytety, na których niestety młodzież lubi się wzorować, popularne są ekstrawaganckie zachowania i styl ubierania, model spędzania wolnego czasu. Skoro gwiazdy muzyki i filmu spędzają go na przyjęciach, wycieczkach i samych przyjemnościach, to i ja tak mogę i chcę – myśli młody człowiek. Skoro nie potrzeba mieć wykształcenia, żeby zrobić karierę i mieć pieniądze, dlaczego mam się uczyć? – zadaje pytania. Ogólnie pojęty liberalizm stosunków pomiędzy dorosłymi i dziećmi też jest siłą sprawczą obniżania się autorytetu, ponieważ dzieciom zostaje dana do dyspozycji większa swoboda w kreowaniu sądów, w obronie własnego zdania, w wolności wyborów, ponieważ nie są one już tak bardzo podporządkowane rodzicom, ponieważ nie są już tak karane jak kiedyś.

Jaka jest więc odpowiedź na pytanie postawione na początku? Negatywna. Autorytet niestety przeżywa głęboki kryzys zarówno a sferze społecznego odbioru, jak i na gruncie szkoły. Przekonują się o tym na co dzień nauczyciele w szkole, dla których właśnie problem braku autorytetu staje się najważniejszy, ponieważ z niego wynika szereg innych, natury wychowawczej. Potrzeba dziś jego odbudowy, jego renesansu, ponieważ życie bez autorytetów jest życiem bez wzorców i życiem w chaosie. Zmieniają się realia, jednak potrzeba autorytetu jest ponadczasowa i uniwersalna, dzieci zawsze go potrzebują i poszukują. Jeśli więc inni poczynili w tej kwestii wiele szkód, nauczyciel powinien dążyć do odbudowy autorytetu, tylko wtedy jego praca będzie miała sens i będzie efektywna.

5. Zakończenie

Reasumując zauważyć należy, że współcześnie budowanie autorytetu nauczyciela jest bardzo trudnym procesem. Przed nauczycielem stawia się bowiem wiele oczekiwań związanych nie tylko z posiadaną przez niego wiedzą, ale również dotyczących jego kompetencji. Obecnie możemy zaobserwować wzrost jego roli w systemie edukacyjnym, która wskazuje, iż nauczyciel jest osobą, która nie tylko przekazuje wiedzę, ale również obserwuje, diagnozuje, a co najważniej-

sze wychowuje. Dodać przy tym należy, że zbudowanie autorytetu nauczyciela nie jest sprawą łatwą. Znaczny wpływ na to przedsięwzięcie ma bowiem szereg różnorodnych czynników, które je uniemożliwiają bądź utrudniają. Wśród najważniejszych z nich należy wyszczególnić przede wszystkim postawę rodziców, czynniki osobowościowe, niekonsekwencję, niesprawiedliwość, inklinacje narcystyczne, kulturę i higienę osobistą oraz czynniki cywilizacyjne, związane głównie z licznymi patologiami społecznymi. Wszystko to sprawia, iż autorytet nauczyciela stanowi ogromne wyzwanie nie tylko dla samego mentora, ale również dla całej szkoły, dlatego tak ważne jest jego prawidłowe budowanie.

Bibliografia:

1. Arends R.I., *Uczymy się nauczać*. Warszawa 1994
2. Goćkowski J., *Encyklopedia socjologii*. Warszawa 1998
3. Kałuszyński M., *Nauczyciel i uczeń*. Wrocław 2002
4. Karney J.E., *Podstawy psychologii i pedagogiki pracy*. Pułtusk 2004
5. Konarzewski K., *Sztuka nauczania. Szkoła*. Warszawa 1992
6. Michalak J., *Autorytet rozumiany jako wychowanie*. „Edukacja i Dialog”. 1996, nr 9
7. Myrdzik M., *O podmiotowości ucznia i nauczyciela*. „Język polski w szkole średniej”. 1996/1997, nr 4
8. Okoń W., *Słownik pedagogiczny*. Warszawa 1984
9. Suchodolski B. (red). *Nauczyciel i młodzież*. Wrocław 1986
10. Wilhoite F.H., *Człowiek zwierzę społeczne*. Warszawa 1991
11. Wróbel A., *Autorytet i wychowanie*. „Edukacja i Dialog” 1996, nr 9

DR ANDRZEJ KWIATKOWSKI
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
an_kwiat@wp.pl

WALKA Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ A ZARZĄDZANIE KADRAMI POLICYJNYMI

STRESZCZENIE

Przestępczość jest tym zjawiskiem, które w obrębie patologii społecznych zajmuje istotne, podstawowe niemalże miejsce. Narusza fundamentalne zasady społeczne, integruje w życie jednostki i strukturę państwa. Straty, jakie powoduje przestępczość, którą zwyczajowo nazywa się gospodarczą, są często niewyobrażalne, nieprzeliczone na wolumen, uzyskany w toku czynów stwierdzonych. W przypadku ich popełnienia dochodzi ponadto do powstania silnych więzi między światem przestępczym, biznesem a polityką.

Walka z przestępczością odbywa się na różnych szlakach czynności operacyjno-rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających. Wspomagają je czynności prewencyjne i działania wielu innych służb publicznych i prywatnych. Czynniki informacyjne, techniczne, administracyjne są ważnym składnikiem pracy policji administracyjnych. Jej fundamentem jest jednak człowiek. Niewiele znaczą modne teorie zarządzania kadrami policyjnymi, hasła „zero tolerancji” itp., gdy policjant nie ma możliwości rozwoju, jest skrepowany złą atmosferą pracy i kagańcem przepisów pracy.

W III RP można byłoby ułożyć nowy traktat „o złej organizacji” pracy policyjnej. Być może w jego tle zostałyby odkryta nowa, przygnębiająca prawda. Na spadek przestępczości (pozorny w sferze przestępczości gospodarczej) i wskaźniki wykrywalności wpływają nowe czynniki: emigracja ponad dwu milionów ludzi, większa aktywność osób prywatnych w ochronie swojego mienia i jednostkowy wysiłek pojedynczych funkcjonariuszy policyjnych, walczących przy tym z patologicznym systemem biurokratycznym.

SUMMARY

Crime is a phenomenon which, in social pathologies, plays a significant, even basic role. It violates the fundamental principles of social coexistence, interferes in an individual's life and the state structure. The damage caused by, so called, economic crime is unimaginable. In case of a commission of such crime strong bonds among crime, business and politics are created.

In the IIIrd Republic of Poland we could write a new treatise of ‚bad organization’ of police work and we could find the new, depressing truth. The new factors influence the drop in crime (only a seeming drop when it comes to economic crime) and crime detection

rate: emigration of over 2 million people, an increased effort of individuals to protect their property and individual effort of single police officers also fighting with the pathological bureaucratic system.

1. Wstęp

Potrzeba bezpieczeństwa zajmuje bardzo ważne miejsce w hierarchii potrzeb człowieka. Prawo do niego mieści się w katalogu praw i wolności człowieka. Art. 5 Konstytucji RP deklaruje, że Rzeczpospolita Polska m.in. zapewnia „bezpieczeństwo obywateli”¹. Oczywiście chodzić tu będzie nie tylko o obywateli polskich, ale o wszystkich, którzy znajdą się pod polską jurysdykcją, także cudzoziemców i apatrydów.

Nie ulega wątpliwości, że na bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo i porządek publiczny, w szczególny sposób wpływają patologie społeczne, a w tym głównie - przestępczość. Zagrożenie tych wartości wiąże się bezpośrednio ze zjawiskami, godzącymi w jego suwerenność, jak również w podstawowe dobra jednostki i społeczne. Z punktu widzenia tych ostatnich podstawowe znaczenie mają przestępczość kryminalna i gospodarcza oraz inne patologie społeczne, w tym alkoholizm, agresja wśród dzieci i młodzieży itd., ale także szereg innych zachowań osób fizycznych i prawnych, skutkujących dezorganizacją życia jednostkowego i społecznego. Zakłócają one organizację i funkcjonowanie instytucji publicznych, bezpieczeństwo obywateli, ich zdrowie i życie. Podobnie jest i z samym porządkiem publicznym, na który wpływają działania ludzi, naruszających zasady współżycia społecznego, ale i niepraworządne działanie instytucji publicznych.²

Walka z przestępczością jest ważnym składnikiem stanu bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oznacza ogół skomplikowanych, różnorodnych procesów, realizowanych przez policje administracyjne i inne podmioty, usytuowane w obrębie władzy ustawodawczej i sądowniczej, jak i poza nią – w sferze III sektora i podmiotów prywatnych. Na procesy te składają się działania, które prowadzą głównie wszystkie policje administracyjne, np. policja państwowa, ABW, organy skarbowe. Mają one na celu zapobieganie i walkę z przestępczością. I w jednej i w drugiej sferze podstawą wszystkich czynności jest rozpoznanie, ale żeby przynosiło ono istotne korzyści dla realizowanych aktualnie procesów wykrywczych, udowadniających i zapobiegawczych, musi mieć określone podstawy, istotę, sens i wymiar.

Działania kryminalistyczne, procesowe, kontrolne, nadzorcze i koordynacyjne ujęte są w zestawy różnych regulacji prawnych. Mieszczą się one w unijnym i krajowym prawodawstwie, który określa status prawny właściwych służb,

¹ Ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja RP, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Ciekawe rozważania na temat definicji omawianych pojęć w: Prawo administracyjne materialne. Pojęcia, instytucje, zasady, redakcja naukowa: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s.655-659

ich zadania i kompetencje, a szczególnie - oficjalny i nieoficjalny sposób prowadzenia działań kryminalistycznych. Wyznacza kwestie koordynacyjne pomiędzy poszczególnymi policjami, współpracę międzynarodową (np. pościg transgraniczny czy zespoły dochodzeniowo-śledcze), w tym głównie policyjno-sądową, ale także między innymi instytucjami, określa różnego typu programy w zakresie zwalczania patologii społecznych itd.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja wybranych aspektów walki z przestępczością, związanym z zarządzaniem kadrami policyjnymi. Mimo takiego zawężenia temat i tak jest niezwykle szeroki i trudny do zamknięcia w ramach prezentowanej formy. Obejmuje on przecież zagadnienia prawne, kryminologiczne, kryminalistyczne, ale także mieszczące się w obrębie nauk politologicznych i ekonomicznych. Niezbędne jest więc jego dalsze zawężenie.

Rozważania prowadzone będą według następujących tez. 1. W polskich statystykach sądowo-prokuratorskich ostatnich lat obserwuje się spadek przestępczości. Nie można jednoznacznie określić, czy i w jakim stopniu ów trend oznacza niższe zagrożenie przestępczością, a może decydują o tym inne czynniki. Jeszcze trudniej jest stwierdzić, czy i w jakim stopniu za utrzymującą się tendencją spadkową kryje się lepsza praca Policji czy innych podmiotów czy/ i dobre zarządzanie kadrami. Stwierdzenie to jest punktem wyjścia dalszych w tym obszarze rozważań.

2. W skomplikowanych warunkach współczesnego świata, globalizacji, technicyzacji, informatyzacji, idea/sens/wartość programów różnych instytucji zawiera się w „sile” kompetencji, przydanych danemu organowi administracji publicznej. Uprawniają one m.in. do tworzenia więzi informacyjnych, szeroko rozumianej koordynacji, a w tym - wspólnych działań w ramach czynności rozpoznawczych, wykrywczych, udowadniających (także w procesie sądowym) i zapobiegawczych. Zasadne jest więc rozważyć, jak owe więzi zadaniowo – kompetencyjne wpływają na procesy, związane z walką z przestępczością. Może w owym obszarze formalnie określonych norm ustrojowych i proceduralnych można zdefiniować status prawny, „siłę” faktycznie przydanych kompetencji danemu organowi policyjnemu? Jest to – oczywiście – typowe podejście prawnicze, administratywistyczne.

W związku z powyższym, a także w związku z tematem artykułu, ważny jest także i trzeci (3) punkt odniesień. W warunkach ustrojowej transformacji systemu społeczno-gospodarczego i politycznego w III RP powstały nowe warunki dla kształtowania się innego modelu organizacji i funkcjonowania policji administracyjnych. Zasadne jest analizowanie, jak na ów model wpływają dość często obserwowalne zacieśnienia więzi między światem przestępczym, polityką, władzą administracyjną. Chodzi tutaj m.in. o procedowanie prawa, mającego przecież utrudniać prowadzenie działalności przestępczej, a ułatwić prowadzenie procesów operacyjno-rozpoznawczych i wykrywczo-udowadniających, o modelowanie silnego państwa, przeciwstawiającego się rozwijaniu patologii społecznych i budowanie toposu policjanta, jako reprezentanta ładu i bezpieczeństwa publicznego. Ów trzeci punkt odniesień prowadzonych rozważań zamyka niejako – jak się wydaje – przestrzeń, określoną w pozostałych punktach. Pozwoli – jak się wydaje – określić stan przygotowania państwa do kształtowania sfery bezpie-

czeństwa i porządku publicznego p o p r z e z określenie statusu prawnego i społecznego policjanta, jego miejsca w strukturach policyjnych, roli i znaczenia.

2. Zagrożenie przestępczością w Polsce

Obserwowana w statystykach policyjnych przestępczość w Polsce na przełomie wieków XX i XXI przechodzi znamiennej ewolucję. Od 1999 do 2004 r. obserwuje się coroczny wzrost wszczętych postępowań przygotowawczych (od 1 075 869 w 1999 r. do 1 296 356 w 2004 r.). Od 2005 r. do 2013 r. – występuje odwrotna tendencja; spadek jest dość duży (1 235 239 w 2005 r., 950 834 – 2012 r. i 941 824 – 2013 r.).³ Między rokiem 2005 a 2013 mamy zaewidencjonowaną następującą strukturę prowadzonych spraw. W dalszym ciągu najwięcej jest wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach karnych, ale corocznie spada ich liczba, od 1 001 483 w 2004 r. do 663 052 w 2013 r. (spadek prawie o 35 %). W ich toku stwierdzono w 2004 r. 1 085 295, a w 2013 r. – 730 226 przestępstw (spadek o około 33%). Maleją wszczęte postępowania przygotowawcze o zabójstwa, zgwałcenia, kradzież cudzej rzeczy (w tym – samochodu), kradzież z włamaniem i inne.⁴ W roku 2013 było mniej o 8,9 % przestępstw kryminalnych mniej, aniżeli w 2012 r. Oznacza to, że w każdym miesiącu 2013 r. było mniej średnio o 5 800 przestępstw. W ostatniej dekadzie (2003-2013) liczba zabójstw zmniejszyła się o połowę, podobnie jest w przypadku bójek, pobić, kradzieży.⁵ Największy spadek obejmował ponadto przestępstwa uszkodzenia rzeczy, kradzież z włamaniem i inne.⁶ Coraz mniejszym problemem stają się kradzieże samochodów. Przestępczość, związana z użyciem przemocy, np. rozboje, wymuszenia pieniędzy, nie absorbuje już w takim stopniu, jak w poprzednich latach, funkcjonariuszy organów ścigania.

Policyjne statystyki odnotowują malejącą liczbę przestępstw kryminalnych, co przenosi się na większe poczucie bezpieczeństwa Polaków. Stąd też odsetek „mieszkańców, którzy uważają, że przemoc, przestępczość lub za problem, jest u nas o 8 pkt proc. niższy, niż wynosi średnia dla wszystkich krajów Unii Europejskiej.”⁷ Temu zmniejszeniu poczucia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego towarzyszy oczywiście inna sytuacja społeczna jednostki, związana z mniejszym wskaźnikiem wiktymizacji.

³ <http://www.statystyka.policja.pl/st/ogolne-statystyki/47682>, Postępowania _wszczęte_przestępstwa_stwierdzone_i_wykrywalnosc_w_latach_1999-2013 (dostęp: 18listopada 2014)

⁴ Tamże

⁵ J. Kowalski, J. Kapiszewski, Na ulicy bezpieczniej niż w domu, Dziennik Gazeta Prawna z 16 grudnia 2014 r., nr 243

⁶ <http://www.pol/aktualnosci/94251>, W 2013 roku odnotowano 70 tysięcy przestępstw kryminalnych mniej

⁷ Tamże

W zarysowanym powyżej okresie badawczym zaewidencjonowano mniejszą liczbę spraw o przestępstwa drogowe. Od 2005 r. (wszczęto 208 000 postępowań przygotowawczych) do 2013 r. (wszczęto 152 375 postępowań przygotowawczych) obserwuje się ich stopniowy spadek. Podobnie jest z liczbą stwierdzonych przestępstw w tych sprawach.⁸ W stosunku do roku 2012 w roku następnym spadła liczba przestępstw drogowych o 6,9 %, zmniejszyła się liczba wypadków, zabitych i rannych.⁹

Jeśli chodzi o liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa gospodarcze i wielkość stwierdzonych w nich przestępstw, w okresie od 2004 r. obserwuje się stały powolny wzrost. Obejmuje on oszustwa, nadużycie zaufania, pranie pieniędzy i inne.¹⁰ Porównując lata 2013 i 2012 następuje wzrost liczby przestępstw gospodarczych o 13 109 do poziomu 154 592. Szczególnie wysoki wzrost nastąpił w sferze zwalczania korupcji, np. w 2012 r. Policja odnotowała 10 805 przestępstw o charakterze korupcyjnym (łapownictwo czynne i bierne, płatna protekcja, przekroczenie uprawnień), a w 2013 r. było ich już 18 312, czyli o 69,5 % więcej.

Można zauważyć, że polskich przestępców nie interesują już dzisiaj drobne kradzieże, ale dziedziny niezwykle dochodowe, mniej ryzykowne, pozwalające szybciej się wzbogacić.¹¹ Jak słusznie zauważa A. Łukaszewicz, przestaje funkcjonować w Europie stereotyp Polaka, kradnącego samochody.¹² Są inne narzędzia i instrumenty, które pozwalają się wzbogacić szybko, bardziej i dużo bezpieczniej. Dlatego wzrasta liczba przestępstw, nazywanych umownie przestępstwami gospodarczymi.

Można wyróżnić pośród nich oszustwa kredytowe, związane z lokowaniem kapitału itp., nadużycie zaufania, pranie brudnych pieniędzy, fałszerstwa pieniędzy, dokumentów, faktur, wyłudzenia podatków VAT i akcyzy itd. Do wyłudzenia zwrotu podatku VAT służą takie towary, jak paliwa, elektronika, metale kolorowe, a fałszowanie faktur, poświadczających otrzymanie zapłaty za rzekomo wykonaną pracę pozwala wyłudzać duże środki finansowe od państwa.¹³ Nowe zjawiska to przestępstwa na szkodę NFZ, wyłudzenie kredytów i unijnych subwencji, przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu.¹⁴ W społeczeństwie globalnym, informacyjnym, w którym coraz więcej operacji, dotyczących m.in. codziennego życia gospodarczego jest stechnicyzowanych, poddanych obróbce informacyjnej, wysłanie skanów dokumentów w sieci może uruchomić działania przestępcze. Łatwo wówczas zaciągać pożyczki przez internet czy dokonywać

⁸ <http://www.statystyka.policja.pl/st/ogólne-statystyki/47682>. Postępowania...

⁹ <http://www.pl/aktualnosci/94251>. W 2013 roku ...

¹⁰ <http://www.statystyka.policja.pl/st/ogólne-statystyki>. Postępowania...

¹¹ A. Łukaszewicz, Przestępców nie interesują już drobne kradzieże, <http://prawo.rp.pl/artykuł/757715>, „Rzeczpospolita” z dnia 9 stycznia 2015 r., nr 6

¹² Tamże

¹³ G. Zawadka, Białe kołnierzyki częściej oszukują, Rzeczpospolita nr 20 z 26.06.2015 r.,

¹⁴ Tamże

innych manipulacji, wyłudzać kredyty przez nieistniejące spółki i osoby fizyczne, nienależne świadczenia itp.

Istotnym zagrożeniem w sferze przestępczości gospodarczej są oszustwa ubezpieczeniowe, przy zamówieniach publicznych, towarzyszące przekształceniom własnościowym itp. Na rynku leków w Polsce, wartym około 30 mld. zł., dochodzi do ogromnych nieprawidłowości, np. niska ich jakość, nielegalny ich wywóz do innych państw, fałszerstwa leków.¹⁵ Rynek odpadów komunalnych jest narażony na działania przestępczych grup, w tym grup zorganizowanych, ułatwiających sobie prowadzony proceder poprzez współpracę z podmiotami administracji publicznej. Działalność przestępcza nie omija transferów środków unijnych. Trudno jest określić, w jakim wymiarze trafiają one w ręce grup zorganizowanych, jak zawyżane są fraktury za wykonawstwo prac w ramach programów, w jakim są marnotrawione przez różne podmioty publiczne przy wykorzystaniu szarej strefy. Ciekawy przypadek opisywany jest w „Newsweeku”¹⁶. W budowę bulwarów nadwiślańskich w Warszawie zaangażowała się firma, za którą stali dwaj skazani za przestępstwa oficerowie WSI, bandyta, związany z gangiem pruszkowskim i aresztowany szef SKOK w Wołominie. Miasto zapłaciło 120 mln zł, a gdy nie znajduje się nowe pieniądze na powyższą inwestycję, będzie musiało zwrócić 20 mln dotacji unijnych.¹⁷

Właściwie w każdej sferze zarządzania majątkiem publicznym są możliwości nadużyć. Wydaje się, że tam, gdzie rozwija się przestępczość w aspekcie finansowym, interes publiczny ma przynależne mu cechy tylko wówczas, gdy nie godzi to w interesy partyjne czy innych ściśle określonych osób rządzącego establishmentu. Oszustwa, dotyczące płac, należności ZUS, skarbowych itd. mają miejsce niemalże we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Odślaniane są rzadko, a jeśli nawet prowadzona jest jedna czy kilka spraw karnych, obejmujących powyższe zdarzenia, to nie ma przyzwolenia politycznego na piętnowanie tego typu działalności, podejmowanie stosownych działań regulacyjnych, eliminowanie nieprawidłowości. O ogromnej patologii w wynagradzaniu górników, fałszowaniu dokumentacji prac, których nie wykonano i dotyczących wysługi emerytalnej, pisze G. Osiecki w artykule: „Jak oszukują w kopalniach – spowiedź górnika”.¹⁸ Wg opisującego pracę górników na 3 000 osób zatrudnionych w kopalni tylko około 600 osób zasługuje na przywileje, związane z pracą w najtrudniejszych warunkach na dole. Inne patologie w kopalniach, to oszustwa, związane z wykazywanym czasem pracy, funkcjonowaniem związków zawodowych, fikcyjnymi audytami, złym zarządzaniem centralnymi wiele innych.

Szczególny wymiar mają nadużycia finansowe o charakterze korupcyjnym. Polski kodeks karny¹⁹ wyróżnia w tej mierze łapownictwo (art. 228) przepukstwo

¹⁵ P. Słowik, Przedsiębiorcy zapłacą za niewinność, *Gazeta Prawna* z 16 grudnia 2014 r., Nr 243

¹⁶ W. Cieśla, SKOK, bulwar i helikopter, *Newsweek*, nr 7/2015

¹⁷ Tamże, s. 47

¹⁸ <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/847213,gornik>

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Nr 88, poz.553 ze zm.

(art.229), ale także reguluje płatną protekcję i nadużycie funkcji. Korupcja ogranicza w dużym stopniu organizację i funkcjonowanie organów władzy, funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, narusza bezpieczeństwo finansów publicznych a wreszcie umożliwia zacieśnianie współpracy między światem polityki, biznesu, władzy administracyjnej i sądowej a światem przestępczym. Może być katalizatorem rozwoju, intensyfikacji działań przestępczości zorganizowanej. Trudno np. wyobrazić sobie pranie pieniędzy bez działań korupcyjnych w obszarze bankowym. Jeszcze trudniej zrozumieć kontrabandę towarów między państwami z pominięciem opłat celnych, akcyzy, podatku VAT i innych należności wobec państwa przy dokonywaniu wwozu czy wywozu towaru, którym obrót jest w danym państwie zakazany, bez powiązań sprawców powyższych przestępstw z administracją celną.

Z punktu widzenia CBA korupcja jest najczęstsza w administracji samorządowej, w której wydatkowane są największe pieniądze na inwestycje.²⁰ Następne obszary zagrożone to sektor gospodarczy, służba zdrowia, farmacja, administracja centralna, programy unijne.²¹ Korupcja – obok zaistnienia innych przestępstw - ma miejsce także w tak hermetycznej przestrzeni publicznej, jaką jest zakład karny. Przemyca się tutaj telefony komórkowe, alkohol, narkotyki, z tytułu czego strażnicy więzienni biorą łapówki. Wystawiają też za pieniądze przepustki, ułatwiające przeniesienie na inny oddział, wyjście na przepustkę, wcześniejsze zwolnienie.²²

CBA miało być sztandarową instytucją, powołaną do zwalczania korupcji. Rejestruje ono jednak tylko ok. 300 przestępstw korupcyjnych rocznie, przy ok. 15 000 przypadków łapownictwa rocznie. Jedno z głównych jego zadań to weryfikacja oświadczeń majątkowych. I tutaj, jako podaje K. Wójcik, np. w 2013 r. Biuro przeprowadziło „zaledwie 357 analiz oświadczeń majątkowych”.²³ Wyciąga z tego jeden wniosek, z którym niezwykle trudno się zgodzić, że nie ma ono środków na działania.

Reasumując, przestępczość na tle ekonomicznym rośnie w istotnym stopniu. W 2014 r. popełniono ich 163 tys., a blisko połowa nich to oszustwa.²⁴ Przynoszą one sprawcom dużo większe zyski, aniżeli występowały one w tradycyjnej przestępczości kryminalnej. W stosunku do 2013 r. w 2014 r. było o 77 tys. mniej przestępstw kryminalnych, natomiast przestępstw gospodarczych - o 8,5 tys. więcej. Chodzi tutaj o tzw. przestępczość azjatycką, związaną z działalnością w Polsce spółek z kapitałem chińskim, wietnamskim i tureckim.²⁵ W 49 postępowaniach

²⁰ Korupcja idzie z duchem czasu, rozmowa z P. Wojtunikiem, Rzeczpospolita nr 233 z 7.10.2014 r.

²¹ Tamże

²² G. Zawadka, Korupcja pod celą, Rzeczpospolita nr 11 z 15.01.2015 r.

²³ K. Wójcik, Wykrycie korupcji jak wygrana w totka, Bloomberg Businessweek, nr 9, marzec 2015, s. 46-7

²⁴ G. Zawadka, Białe..., dz. cyt.

²⁵ M. Szulc, A. Pokojska, Fiskus ciśnie drobnych kupców z Azji. Duży kapitał jest bezkarny, Dziennik Gazeta Prawna z 18 grudnia 2014 r., nr 245

kontrolnych, prowadzonych wobec tych firm od 1.01.2014 r. do 1 września 2014 r., wykryto uszczuplenia podatkowe. W tym samym czasie ABW prowadziło 6 postępowań. Jak wyliczają specjaliści – budżet państwa traci w wyniku ich działalności miliardy zł.²⁶ W środowisku policyjnym niemoc działań operacyjno-rozpoznawczych wobec obywateli regionu azjatyckiego oddaje następująca myśl. W ciągu ostatnich lat nie odnotowano zgonu nawet jednego jej członka na terenie Polski, co wydaje się po prostu niemożliwe.

Przestępczość, związana z narkotykami, np. ich produkcja, przetwarzanie i rozprowadzanie, przyciąga w istotnym stopniu grupy przestępcze. Umożliwia generowanie dużych zysków i finansowanie innych, legalnych często interesów. Corocznie obserwuje się wzrost wszczętych postępowań przygotowawczych. Wg sprawozdań CBS w 2011 r. w zainteresowaniu tej służby było 205 grup narkotykowych, w r. 2012 – 238, a w r. 2013 – 275. W r. 2011 zlikwidowano 58 laboratoriów i plantacji konopi indyjskich, w. 2012 – 124, a w r. 2013 – 142.²⁷ Przestępczość narkotykowa, jak słusznie pisze J. W. Wójcik, wypiera, obok przestępczości ekonomicznej, zorganizowaną przestępczość o charakterze kryminalnym.²⁸

Niepokojące są jednak te kwestie, związane z aktualnie omawianym procederem, które kształtują obraz działań operacyjno – rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających. Drobne przestępstwa narkotykowe są zazwyczaj ujawniane natychmiast, gdyż np. zatrzymany ma przy sobie narkotyki. W tego typu sprawach machina policyjno – sądowa rozpoczyna się natychmiast. Tam, gdzie dochodzi do rozpoznawania obrotu dużą ilością narkotyków, autorowi niniejszego artykułu nie jest znana sprawa osadzenia w zakładzie karnym dilerów czy organizujących działalność przestępczą o charakterze narkotykowym.

Osobnym, narastającym problemem jest wzrastające zjawisko zagrożeń, związanych tzw. dopalaczami. W r. 2014 ponad dwukrotnie wzrosła liczba podejrzeń zatruc tymi „nowymi” narkotykami (r.2013 – 1 079, a 2014 – 2 424).²⁹ W miejsce jednego zamkniętego punktu sprzedażowego powstają następne. Rozwija się handel internetowy. Sankcjonowanie handlu różnymi substancjami trującymi, jak narkotyki, odbywa się środkami karnymi, natomiast w przypadku tzw. dopalaczy przewidziano środki administracyjne. Rośnie liczba uzależnionych od nich, a niebezpieczne jest także to, że nie jest znany skład chemiczny danego dopalacza, często jest on ukrywany przez producenta, co uniemożliwia leczenie.

Z przestępczością ekonomiczną i narkotykową wiąże się w szczególności sposób powstawanie i ewolucja grup przestępczych, najczęściej o charakterze zorganizowanym. Jest niezwykle trudnym zadaniem przedstawienie jasnej, nie budzącej wątpliwości, definicji przestępczości zorganizowanej, a jej cechy mogą mieć róż-

²⁶ Tamże

²⁷ Raporty statystyczne CBS za 2011-2013, <http://cbasp.policja.pl/cbs>

²⁸ J. W. Wójcik, Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne, Warszawa 2011, s.58

²⁹ Coraz więcej osób uzależnionych od dopalaczy. Prawo nie nadąza za producentami, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/850752,dopalacze>

norodny charakter i opierać się na sposobie zorganizowania, podziale zadań, sposobie działania, prawach i obowiązkach członków danej grupy przestępczej itd.

Dane statystyczne przestępczości zorganizowanej w Polsce zazwyczaj omawia się na tle działalności CBS. I tak od 2007 r. (348) obserwuje się corocznie wzrost grup przestępczych, pozostających w zainteresowaniu tej służby. W 2012 r. było ich już 772, a w 2013 r. – 879. Największą liczbę stanowią te grupy przestępcze, których przedmiot działalności stanowi przestępczość ekonomiczna (2007 r. – 118, a np. w 2012 r. – 277 i w 2013 r. – 344), następnie narkotykowa (analogicznie: 121, 238 i 275) i kryminalna (analogicznie: 74, 181, 148).³⁰

Jak wynika z powyższych sprawozdań, ale także zwartych opracowań naukowych i innych danych publicystycznych, w obszarze działań grup przestępczych na tle ekonomicznym dominują m.in. przemyt towarów, nielegalna produkcja i handel wyrobami tytoniowymi, wyłudzenie VAT. Wg niektórych danych przez szarą strefę w rynku wyrobów tytoniowych budżet Polski traci rocznie około 4,5 mld. zł.³¹ Jak podała CBŚP, członkowie rozbitej grupy przestępczej na obrocie paliwami, sprowadzanymi z innych państw Unii Europejskiej, wartości około 2 mld zł, mogła uszczuplić należności podatkowe w wysokości ok. 330 mln. zł. Metodzie zanikającego podatnika, w tzw. karuzelowych transakcjach, wykorzystywano nawet stowarzyszenia, nie mogące prowadzić tego typu działalności.³² Dzięki posiadanym środkom finansowym, które służą do opłacania ekspertów z zakresu podatków czy prawa, wykorzystuje się krajowy i międzynarodowy obrót handlowy i gospodarczy w celu dokonywania uszczupleń celnych i podatkowych. Na rynku odpadów proces utylizacyjny został wykorzystany do czerpania nielegalnych, wysokich zysków. Podobnie, jeśli chodzi o wykorzystywanie środków unijnych, o czym była mowa wyżej.

Szeroko rozumiana przestępczość w aspekcie finansowym pogłębia patologię szarej strefy. Wypełnia ją ogół tych działań różnych podmiotów, które pozostają poza kontrolą fiskalną aparatu publicznego. Będą to takie, które prowadzą legalną działalność gospodarczą, jak i inne, które środki, pochodzące z nielegalnych źródeł, wykorzystują w działalności przestępczej.

Ważnym elementem szarej strefy jest tzw. złota liczba przestępstw, obejmująca zazwyczaj osoby z kręgu tzw. „białych kołnierzyków.” W ich zasięgu pozostają różnego typu zdarzenia o charakterze ekonomiczno-finansowym, w tym korupcja decydentów i przez nich stwarzana. Bez tej ingerencji trudniejsze byłoby lokowanie brudnych pieniędzy w działalności deweloperskiej, hazardowej, paliwowej, energetycznej. W Polsce, podobnie jak i w innych państwach, przestępcy zakładają legalnie działające firmy, kupują nieruchomości, a w łańcuchu kont bankowych przepuszczają pieniądze, uzyskane z handlu narkotykami, prze-

³⁰ Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności CBS w latach 2007-2013, http://cbs.policja.pl/porta/cbs/do_pobrania/raporty_z_dzialalnosci... (2015-01-14)

³¹ B. Drewnowska, Miliardy złotych ulatują z nielegalnym dymem, Rzeczpospolita z 9 stycznia 2015 r., B3

³² CBŚP rozbiło gang paliwowy. Grupa naraziła Skarb Państwa na 330 mln zł strat, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title>

mytu papierosów, wyłudzeń VAT itd.³³ W r. 2013 prowadzono w Polsce ponad 600 spraw karnych, dotyczących prania pieniędzy, spośród których wiele ma międzynarodowy charakter.³⁴

Wyrafinowane formy korupcyjne i inne nadużycia finansowe uniemożliwiają wykrywanie nadużyć tzw. „białych kołnierzyków”. Policje nie są przygotowane do natychmiastowego do prowadzenia czynności kryminalistycznych w obrębie narodowych i transnarodowych korporacji. Stąd też same firmy finansowe, telekomunikacyjne, przemysłowe, banki, powołują swoiste wydziały wewnętrzne, uniemożliwiające łamaniu prawa przez pracowników. W r. 2013 poszukiwano do nich w Polsce ponad 4 tys. pracowników.³⁵ Hermetyczność prowadzonych działań korporacyjnych w sferze finansowej, bariery prawne, np. związane z ochroną danych osobowych, a także swoisty klimat strachu pracowników przed ujawnianiem nieprawidłowości, presja na wyniki, to wszystko powoduje, rozpoznawanie przestępstw gospodarczych jest niezwykle trudne. Do ich ujawnienia, jak słusznie pisze J. W. Wójcik, dochodzi bardzo często przypadkowo. Rodzi do poczucie bezkarności.³⁶

3. Ciemna liczba przestępstw w Polsce

Dane statystyczne dają tylko ogólne wyobrażenie o przestępczości w Polsce, w tym głównie zarejestrowanej. Nawet jednak jeśli chodzi o nią, są to dane niezupełnie niemiarodajne i należy podchodzić do nich z dużą ostrożnością. W praktyce polskich służb policyjnych dalej przykładą się zbyt wielką wagę do statystyki, a możliwości manipulowanie nią mają długą już tradycję, wywodzącą się z realnego socjalizmu. Dzisiaj zresztą doszły następne ważne powody kontynuowania tego procederu; dane statystyczne traktuje się jako niemalże podstawowe kryterium, narzędzie badawcze, kontrolne i nadzorcze służb policyjnych. Umożliwia to wykazywanie jak najmniejszej ilości przestępstw, a ukrywanie przede wszystkim tych, które nie rokują dobrych prognoz na wykrycie ich sprawców. Można przyjąć, że nie wypracowano innych mierników jakości pracy operacyjno-rozpoznawczej i wykrywczo-udowadniającej, ale zasadne jest także założenie, iż statystyka jest wygodnym narzędziem dla decydentów danej służby policyjnej. Przełożeni służbowi ocenianego policjanta mają szybką możliwość „rozliczenia” jego pracy w danej sprawie, a normatyw czysto ilościowy może rozciągać się także na inne obszary pracy operacyjno-rozpoznawczej czy dochodzeniowo-śledczej, np. jeśli chodzi o ilość osobowych źródeł, zdobytych informacji itd. Podobnie i w pracy prewencyjnej, w której ilość zdobytych mandatów karnych czy pouczeń, wylegitymowań pozwala oceniać pracę policjanta, nagradzać go lub karać. Ważny jest także i inny aspekt relacji: przełożony-podwładny: policjant, który zna, rozumie

³³ G. Zawadka, Sprytne pranie lewej kasy, Rzeczpospolita z 7.10.2014 r., A4

³⁴ Tamże

³⁵ S. Czubkowska, Specja od afer przyjmę, Dziennik Gazeta Prawna, nr 141 z 23.07.2014 r.

³⁶ J. W. Wójcik *Wykrycie...*, dz. cyt., s. 77

i przyjmuje tylko mierniki kontrolne o ilościowym i charakterze statystycznym, będzie uległy, bezwolny wobec oczekiwań, żądań przełożonych.

Powyższe mierniki to narzędzie, niezwykle przydane także dla polityków. Kwestia bezpieczeństwa i porządku publicznego, oparta na danych statystycznych, gdy np. spada zaufanie dla rządzącej ekipy, ale i wówczas, gdy zbliżają się nowe wybory parlamentarne, jest niezwykle budująca. Tworzone następnie programy przewidywanego rozwoju społecznego wyglądają ładniej, bardziej elegancko, są lepsze w odbiorze społecznym. To, że nie opierają się na danych faktycznych, ciemnej liczbie, nie obejmują szarej strefy czy np. złotej liczby przestępstw, nie ma żadnego znaczenia. Łatwiej także epatować ewentualnym brakiem bezpieczeństwa, płynącym z zewnątrz czy wewnątrz zagrożeniem, jak np. czyni to obecnie urzędujący prezydent RP wyborach prezydenckich roku 2015.

Niewątpliwie, statystyka przynosi szereg korzyści. za pomocą zawartych w niej danych łatwiej wyróżnić główne obszary aktywności przestępczej, spośród o b s e r w o w a n e j, szacunkowo ocenić poszczególne typy przestępczości, ich strukturę i dynamikę. Prościej określić dalsze konteksty badawcze, których punktem wyjścia może być działalność służb policyjnych, ich ustrój i zakresy zadaniowo – kompetencyjne. Dane statystyczne umożliwiają też badanie warunków życia społeczno-gospodarczego i politycznego, wpływających na zaistnienie, stawanie się czynników patologicznych, popełnianie przestępstw, na ich wzrost lub spadek, zależności w tej mierze od polityki, prawa, przekształceń socjologicznych.

Mimo tej „łatwości” oglądu przestępczości i związanych z nimi innych zjawisk patologicznych, do danych statystycznych należy podejść z dużą rezerwą, ostrożnością. Stąd też w Polsce ostatniego przełomu wieków ważniejszym, znacznie ciekawszym problemem, wydaje się być płaszczyzna porównawcza liczby przestępstw stwierdzonych z faktycznie popełnionymi w danym czasie, czyli tzw. ciemna liczba przestępstw. Wydaje się ona znacznie ciekawsza, aniżeli te pierwsze – stwierdzone przestępstwa. Wchodzą w jej skład te zdarzenia przestępne, o których informacja nie dotarła do organów ścigania. Zagadnienie to jest przedmiotem badań kryminologicznych i ogólnospołecznych, a powinno być także przedmiotem ustawicznych badań kryminalistycznych.

Jak widać z przedstawionych wyżej danych statystycznych zmienia się struktura przestępstw stwierdzonych. Zmniejsza się liczba przestępstw kryminalnych, a zwiększa liczba czynów, popełnianych na tle ekonomicznym i narkotykowym stopniu. Dane ze sprawozdań służb policyjnych wskazują na aktywną działalność grup zorganizowanych, w tym – międzynarodowych. Obserwuje się ją jednak w tle tendencji spadkowej przestępczości, co budzi wątpliwości co do aktywności przestępców i do towarzyszącej jej działaniom kryminalistycznym funkcjonariuszy policji. Na podstawie doświadczeń zachodnich, a także polskich – okrzepłej już gospodarki rynkowej – wiadomo, że zorganizowane grupy przestępcze powiększają ciemną liczbę przestępstw. W jakim stopniu np. rozpracowaniu danej liczby przestępstw zaewidencjonowanych towarzyszy faktycznie popełniona liczba przestępstw – nie wiadomo. W badaniach wiktyimizacyjnych

wskazano, że w Polsce policje nie dowiadują się o co najmniej $\frac{3}{4}$ zaistniałych przestępstwach.³⁷

Można też przyjąć z pewnym zastrzeżeniem następujące dane publicystyczne. Ponad połowę przestępstw gospodarczych w Polsce popełniają osoby z wewnątrz firmy, z czego 50 % to przedstawiciele kadry kierowniczej średniego i wyższego szczebla. Obawa przed ujawnieniem tych przestępstw, utratą wizerunku firmy, decydują o tym, iż w większości przypadków nie są one zgłaszane do organów ścigania. Szacuje się, że „prawie co czwarta z polskich firm poszkodowanych w przestępstwach gospodarczych ponosi stratę w wysokości do 3 mln zł a co piąta nawet 15 mln. zł.”³⁸

4. Sytuacja prawna policji administracyjnych

4.1. *Interes (jaki? kogo?) w działaniach kryminalistycznych*

Mimo tych wszystkich zmian, które się dokonały się w Polsce w minionym okresie, trudno wyobrazić sobie podjęcie interwencji policyjnej bez takiego kwalifikanta, jakim jest interes publiczny, społeczny, dobro ogółu itp. Mają one różne wymiary racjonalne i konteksty aksjologiczne, wywołują problemy prawne, kształtują instytucje prawne, np. związane z odpowiedzialnością, społeczne itd. Ochrona czy przywracanie naruszonego porządku publicznego odbywa się zgodnie z procedurą stosowania prawa, ale przecież prawo nie musi być ujmowane tylko literalnie. Funkcjonariusz, znajdujący się w konkretnej sytuacji, wymagającej interwencji, powinien mieć możliwość dokonania indywidualnej oceny. Powinien mieć możliwości ujęcia całego kontekstu nie tylko działalności np. prewencyjnej, ale także obszaru czynności operacyjno-rozpoznawczych itd. Zastosowanie środków przymusu bezpośredniego także nie jest poddane wprost reżimowi aktów prawnych, zbudowanych słowną warstwą znaczeniową. Interwenujący funkcjonariusz danej policji administracyjnej musi wyważyć różne kategorie, np. skalę naruszonego dobra ogólnego, interes jednostkowy, kwestie wychowawcze, represyjne itd.

Podobnie i sędzia, rozstrzygający sprawę karną, nie jest automatem, poddanym tylko wymiarowi sankcyjnemu kodeksu karnego, jak również określonego w innych aktach prawnych. Odwołując się do różnych kategorii aksjologicznych musi umieć określić dobra, które zostały naruszone przestępstwem, wyważyć je, wypełnić konkretną, zrozumiałą treścią, przywołać projektowaną funkcję prawną itd. Już na sali sądowej rozstrzyga się wielka debata o sprawiedliwość, a nie tylko prawo, o integralność aksjologiczną w danej społeczności, w której określone konsekwencje wywoła wyrok tej, a nie innej treści.

Polityka nie towarzyszy na pewno działaniom wykrywczym w sprawie o zabójstwo, pomijając niektóre przypadki z ostatnich lat, np. działania w związku z zamordowaniem byłego komendanta Policji polskiej. Nie określa ona, nie deter-

³⁷ J. W. Wójcik *Wykrycie...*, dz. cyt., s. 81

³⁸ A. Błaszczuk, *Korporacyjne przestępstwa*, *Blomberg Businessweek* Nr 9, marzec 2015, s. 94

minuje spraw o włamanie, rozboje itd., aczkolwiek widać jej wpływ np. w sprawach SKOK, Amber Gold, odrolnienia ziemi i innych. Jeśli jednak przyjmuje się dzisiaj jako uniwersalne kryterium, oparte o wskaźniki wykrywalności, to mimo wszystko następuje uzależnienie danej Policji od decydentów politycznych czy/i administracyjnych. Funkcjonariusz zostaje uprzedmiotowiony, jego praca jest nastawiona tylko na jedno kryterium, na które często nie ma wpływu. Jego wysiłek może ulec zmarnotrawieniu w sytuacji innych (o czym niżej) patologicznych wzorców, funkcjonujących w danej jednostce.

Najlepiej widać ów realizowany w Polsce wzorzec stosowania prawa w pracy służb prewencyjnych, w tym – drogowych. Ich funkcjonariusz stosuje kryterium jednostronnej interpretacji prawa, wynikłej z zapisu ustawowego. Gdy np. kierowca samochodu, dostarczający towar do sklepu w centralnej części miasta, cofa na chodniku, funkcjonariusz wystawia mandat karny, dlatego, że naruszony został przepis prawny. Nie ma możliwości *s a m o d z i e l n e j* oceny sytuacji, gdyż poza kontekstem prawnym – przymusu przyjęcia literalnej wykładni – poddany jest poleceniom przełożonych. Wymagają oni *n i e* bycia gotowym na służenie obywatelom, ochronę dobra wspólnego itd., ale tylko na realizację zadań służby w kontekście wystawionych mandatów karnych, pouczeń itd. Ponadto boją się ewentualnie podejrzeń np. o korupcję w sytuacji od odstąpienia od ukarania mandatem karnym. Dane miejsce może być przecież „obserwowane” przez kamerę czy też kontrolowane w innych sposób i w tych sytuacjach funkcjonariusz Policji czy straży miejskiej może bać się reakcji przełożonych w przypadku analizy zapisu z monitoringu.

Nie ma możliwości samodzielnego działania, wolnego od presji, statuującego go jako strażnika prawa. Nie chce więc przyjąć, bo nie rozumie innych argumentacji, przyjętych jeszcze z PRL-u, że np. zagrożenie nie może mieć charakteru hipotetycznego, ale realny; że jeśli kierowca panuje nad sytuacją, nie ma nikogo w miejscu, w którym dokonuje określonego manewru, nie ma zagrożenia *r e a l n e g o*. Nie rozumie on też, że represja nie jest właściwym środkiem w sytuacji, gdy inni kierowcy, dostarczający towar, robią podobnie, gdyż nie mają innych możliwości zachowania się w centralnych, zatłoczonych częściach miasta; że wreszcie takie postępowanie rodzi protest, gdyż nie ma charakteru sprawiedliwego, a represja dotyczy przypadkowo tą a nie inną osobę. Policjant III RP nie rozumie – i to jest problem podstawowy – że to *o n* stanowi prawo, a sam zapis ustawowy nie jest jeszcze prawem, a tylko literalnym zapisem, który trzeba wypełnić określoną, konkretną treścią. Nie może jednak inaczej postąpić. Ma polecenie wypełnić określone normy, narzucone przez kierownictwo, ma karać, jeśli takie jest odgórne polecenie.³⁹

Takie okazjonalne, wyrывkowe działanie wpływa na postawy ucieczki od policji, brak pomocy funkcjonariuszowi ze strony osób postronnych, gdy wymaga tego sytuacja, a wreszcie uniemożliwia współpracę ze służbami policyjnymi. Jest to szczególnie niebezpieczne w obszarze czynności operacyjno-rozpoznawczych

³⁹ Autor, mając możliwości uczestniczenia w pracy policji zachodnich państw, obserwował więc inną postawę policjantów, aniżeli w Polsce

i wykrywczych, gdyż utrudnione jest zdobywanie informacji. Interes publiczny więc, jakkolwiek zostałby on nazwany, został zastąpiony w polskich służbach policyjnych, prywatą zwierzchników komendantów i szefów, interesem jednostkowym, doraźnym, koniunkturalnym, zależnym od tendencji, spektakularnych sytuacji społecznych i politycznych. Policjant nie czuje, że jego interes jednostkowy, obejmujący m.in. sprawne prowadzenie danych działań, jest włączony w strumień ogólnego interesu jednostki w służbie społeczeństwu.

4.2. Struktury policyjne

W walce z przestępczością główną rolę odgrywają policje administracyjne i organy wymiaru sprawiedliwości. Szerokie uprawnienia posiadają takie służby, jak Policja, ABW, CBA, ABW, Agencja Wywiadu i inne. Korzystają one z szeregu uprawnień oficjalnych, np. dokonywanie kontroli osobistej, przeglądanie zawartości bagaży, prowadzenie czynności dowodowych itd., oraz nieoficjalnych, mieszczących się w obrębie szeroko rozumianych czynności operacyjno-rozpoznawczych. W walce z przestępczością ważna jest autonomiczna, doniosła i praworządna roli działalność prokuratur i sądów. Wydaje się, że jednostkowe czynności, obserwowane na przykładzie agenta CBA Tomka, czy też zauważalne napięcia na linii: prokuratury – Policja, nie mogą przesłaniać tego oczywistego faktu.

Istotna jest także rola i ranga Straży Granicznej, izb i urzędów celnych, kontrola skarbową i wiele innych podmiotów rozbudowanej w państwie policji administracyjnych. Ważne jest działanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, szeregu organów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej. Nie można też nie wspomnieć o współpracy organów ścigania w ramach UE. Wynikiem tego jest m.in. działalność Interpolu i Europolu i różnych innych form, np. pościg transgraniczny, działalność zespołów dochodzeniowo-śledczych. Ważne znaczenie ma współpraca sądowa w ramach UE i jej determinanty, np. europejski nakaz aresztowania, zabezpieczenie dowodów i mienia na terytorium UE i inne.

Nie można nie dostrzegać prób doskonalenia sieci formalnych powiązań między poszczególnymi służbami policyjnymi, centralizacji ich działań w obszarze Unii Europejskiej i w obrębie III RP. Efektywność walki z przestępczością, przeciwdziałanie jej, profilowanie wszystkich innych czynności w obszarze kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego nie zależy jednak tylko od formy. Gdy dominuje ona nad materią tych działań, ciąży to na efektywności, co najlepiej widać na przewlekłości postępowań przygotowawczych i sądowych, nieskutecznym zabezpieczeniu mienia osobom podejrzanym itd. Ta dominacja formy nad treścią, odległej perspektywy przewidywanych działań, zakłócaniej przez efekt doraźny, jest niezwykle widoczna w sposobach kształtowania struktur poszczególnych policji administracyjnych. Właściwie bez jakiegoś celu, chaotycznie, w sposób nie poddający się jednolitym klasyfikacjom czy to z punktu widzenia zarządzania działalnością policyjną, czy też z punktu widzenia kształtu norm kompetencyjnych i zadaniowych, kasowano, reorganizowano struktury policyjne od najniższych do najwyższych szczebli, wprowadzano nowe podmioty, jak CBA w sytuacji, gdy inne miały (i mają nadal) podobny profil zadaniowo-kompeten-

cyjny. Zmieniano kompozycje ogniw dochodzeniowo-śledczych, kryminalnych, walki z przestępczością gospodarczą i przywracano je. Ruchy kadrowe na stanowiskach komendantów głównych Policji, komendantów wojewódzkich itd. wynikały z zależności politycznych, towarzyskich, warunków koterii. Dlatego też w III RP spotyka się podobne szybkie kariery w strukturach policyjnych, jak i w PRL-u, podobne układy koleżeńskie, towarzyskie, które pozwalają zdobywać najwyższe stanowiska. Po 1989 r. zakładano budowę państwa praworządnego, przyjaznego człowiekowi, sprawiedliwego. Struktury administracyjne miały być wolne od wszelkich patologii, a ścieżka kadrowa - pochodną zasad i wartości konstytucyjnych, a nie politycznych.

Wydaje się, że takie specyficzne promowanie kadr dawało i daje dalej rządzącym możliwości kontroli nad służbami specjalnymi, uzależniania funkcjonariuszy służb policyjnych od establishmentu politycznego i administracyjnego. Rodzi to poczucie ich bezkarności, daje przyzwolenie na „ręczne” często sterowanie nawet pojedynczymi sprawami karnymi. Ten polityczny i administracyjny patronat wymusza manipulację danymi statystycznymi, gdyż brak konkretnych „wyników” w pracy wykrywczej może np. zmniejszać poparcie dla rządzącej grupy. Jest on jednak niezwykle groźny tam, gdzie następuje zbyt ściśle uzależnienie działań policyjnych od wpływu lokalnych czy centralnych decydentów poza-policyjnych. Ów mechanizm, klimat, sieć powiązań między polityką a policjami administracyjnymi znakomicie było widać w tworzącej się i reorganizującej następnie CBA. Jeśli na najwyższych stanowiskach znajdują się czynni działacze partyjni, trudno jest wyobrazić sobie czysto profesjonalny nabór na niższe stanowiska. Formalnie polityk nie może pracować w Biurze. Wystarczy jednak, że przed objęciem stanowiska zrzeknie się mandatu posła czy senatora i wystąpi z partii. „CBA zostało powołane, by zwalczać korupcję. Ale tak naprawdę jest to instytucja fasadowa.”⁴⁰

Piastuni jej najwyższych urzędów uczą się fachu p o m i a n o w a n i u, w trakcie podejmowania określonych działań, które realizują często bez żadnego przygotowania praktycznego. Podobnie jak i w ABW, w którym płk. Skorża był przyjacielem W. Pawlaka, a obecnie na stanowiska wiceszefa tej jednostki ma trafić 33-letni prawnik bez doświadczenia. Trudno się potem dziwić nepotyzmowi, czy innym nieprawidłowościom w służbach specjalnych.⁴¹ Prowokowanie w CBA do zaistnienia przestępstwa za rządów Kamińskiego i następne skazanie go na trzy lata bezwzględnego pozbawienia wolności w wyżej wspomnianej „aferze gruntowej” mogło zaistnieć tylko w t e j służbie⁴².

Nie inaczej było w polskiej Policji. Na stanowiskach komendantów wojewódzkich Policji i innych służb specjalnych promowano ludzi, związanych z aktualnie panującą opcją polityczną. Byli to więc ludzie, namaszczeni przez SLD, PO czy PIS. Kompetencje, jak się wydaje, nie odgrywały większej roli. Ta polityka

⁴⁰ K. Wójcik, *Wykrycie...*, dz. cyt., s. 47

⁴¹ Majewski, S. Łatkowski, M., Agencja (nie-) Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wprost z 8 lutego 2015 r., s. 3 i 16

⁴² Kim jest Mariusz Kamiński, <http://wiadomości.wp.pl/gid,17408264,kat,1342> dostęp: 31.1.2015

kadrowa przesuwiała się w dół poszczególnych struktur i znane w realnym socjalizmie „mierni, wierni ale bierni” znowu odzyskało swój blask i znaczenie. Należy zaakcentować też silny wpływ policyjnych związków zawodowych, które do pewnego czasu współdecydowały o najważniejszych posunięciach resortu spraw wewnętrznych. Działania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego omawiane były na gremiach, powoływanych na szczeblach regionalnych, a istotne w nich miejsce mieli m.in. przedstawiciele kościołów. Oczywiście, nie omawiano na nich spraw operacyjno-rozpoznawczych, a jedynie dot. zagrożenia kryminalnego, pracy prewencji, służb drogowych itd.

Największym problemem są przypadki ewentualnych zamówień politycznych na prowadzenie określonych czynności wykrywczych i udowadniających. Tak można postrzegać niektóre akcje, np. w sprawie byłego ministra Szeremietewa, ordynatora szpitala w Warszawie, podejrzanego o „zabójstwa” pacjentów, zakup willi w czynnościach operacyjnych dot. A. Kwaśniewskiego itd. Działania agenta „Tomka” nie są nobilitacją służby CBA. Jeśli – jak okazało się później w postępowaniach sądowych – w sprawach, w które prowadził, łamane były podstawowe zasady prawne, oficjalne i nieoficjalne, to czy można wierzyć w dane statystyczne, publikowane przez CBA, a dotyczące np. inwigilowanych grup przestępczych, zabezpieczonego mienia czy zarzucanych podejrzanym czynów? Trudno wierzyć w zapewnienia szefa CBA, iż dalsze, ostatnio „odkryte” taśmy, dokumentujące osoby podsłuchiwane w najśłynniejszej dzisiaj aferze podsłuchowej znaleziono w innej sprawie.⁴³ Takie zeznania złożył on przed komisją sejmową i fachowiec nie może im dać wiary.

Czy można wierzyć bezkrytycznie w podobne dane CBŚP? Jeśli w przypadku tych – elitarnych – jak się wydaje służb, są wątpliwości co do rzetelności wyników pracy, to jak wierzyć w dane o przestępstwach, podawane w przez polskie jednostki policyjne? Przecież i one pozostają w określonej strukturze hierarchicznej, a komendanci/szefowie poszczególnych jednostek pozostają w układach zależności polityczno-administracyjnych.

W ciągu ostatnich ponad 25 lat następuje stopniowa następuje centralizacja działań policyjnych. W warunkach polskich dekoncentracji służb policyjnych towarzyszy zamierzona lub nie dezintegracja działań kryminalistycznych, a często i oficjalnych – procesowych. Jej szczytową formą jest właśnie powołanie CBA, którą to służbę można podać za przykład słabości państwa. Mając szereg wyspecjalizowanych służb, a w tym CBŚP, powołuje następną. I nie wnosi to nic nowego do jakości działań operacyjno-rozpoznawczych, wykrywczych i udowadniających. Podobnie nic nowego nie wniesie zezwolenie na instalowanie kamer wysokiej rozdzielności przez Straż Graniczną w każdym miejscu strefy nadgranicznej.⁴⁴ I w każdej innej służbie. Nowe urządzenia, możliwości kontroli i podsłuchu, niewiele dadzą w sytuacji zniewolenia funkcjonariusza.

⁴³ Kamiński: CBA może mieć olbrzymie kłopoty, <http://www.rp.pl/arttykul/1183899/> dostęp: 6 marca 2015 r.

⁴⁴ K. Wardacki, Straż Graniczna chce cię śledzić, Rzeczpospolita z 5 marca 2015 r., nr 54

4.3. *Aspekty prakseologiczne*

Współcześnie w rozważaniach administratywistycznych akcentuje się takie cechy administracji publicznej, jako organizacji formalnej: zorganizowanie, trwałość, celowość, planowość działań. Kontekst działania państwo prawne wymusza nadanie jej następujących podstaw działania: związaną z prawem, jej wykonawczy charakter, poddanie administracji kontroli niezawisłego sądu, odpowiedzialności prawnej jej funkcjonariuszy.⁴⁵

Jakość usług publicznych w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego ma znamieny charakter, wszak chodzi o ochronę podstawowych, ogromnie ważnych dla jednostki wartości: życia, zdrowia, mienia. Zachodzi więc potrzeba ciągłego dostosowywania się służb policyjnych i współpracujących z nimi podmiotów, np. sektora finansowego, do zmieniających się warunków otoczenia zewnętrznego. W procesie modernizacji dochodzi do oddziaływania czynników europeizacyjnych i prywatyzacyjnych, żywe były w warunkach polskich po 1989 r. wpływy wzorców innych państw zachodnich.

Zarządzanie służbami bezpieczeństwa publicznego nie jest dzisiaj jakimś systemem, zespołem instytucji, które - wprowadzone w danym państwie - przyniosły jakieś rewelacyjne wyniki, zerwanie z przeszłością przy wprowadzeniu do praktyki istotnych nowości, umożliwiające walkę z przestępczością. Community Policing (CP) jako filozofia pracy policji, rozwinęła się w USA w latach 60., zawarte w niej działania realizowane były w wielu państwach europejskich, a w Polsce związane z tym próby podjęte były w latach 90. Niektóre inne metody, wprowadzane w różnych państwach, opierały się na idei nowego zarządzania publicznego (New Public Management).

Podstawą idei, zawartych w powyższych programach, jest sprawność, obejmująca w rozważaniach prakseologicznych działanie, obserwowane przez pryzmat skuteczności, efektywności, ekonomiczności. Skuteczność w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego oznacza realizowanie strategii, planów, zgodnych z założonymi przez decydentów celami, akceptowanych przy tym przez całe otoczenie zewnętrzne, a głównie – społeczeństwo. Może też oznaczać wykorzystywanie wyników działań, wchodzących w skład szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa publicznego, w bieżącej grze politycznej, prywatyzacji usług publicznych czy np. standaryzowaniu zabiegów o kupno samochodów, broni lub innego sprzętu u konkretnego producenta dla danej jednostki policyjnej. Może też legitymować powołanie określonej służby, np. CBA.

Efektywność w sferze bezpieczeństwa publicznego można utożsamiać z wynikami działań prewencyjnych i operacyjnych, szybkości reagowania na zdarzenie, dostępności służby policyjnej itp. Efektywność to stan świadomości przeciętnego człowieka, jego oceny własnego bezpieczeństwa – prywatnego i publicznego, umiejętności funkcjonariuszy policyjnych.

⁴⁵ Administracja publiczna, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2002, s.33

5. Funkcjonariusz w strukturach policyjnych

5.1. Konteksty teoretyczne

Misją służby policyjnej jest niewątpliwie zapewnienie sprawnego funkcjonowania ogółem czynności prewencyjnych, operacyjno – rozpoznawczych, wykrywczo – udowadniających i innych. Sprawność ta powinny zapewniać odpowiednie kadry, tj. kompetentni ludzie, profesjonalnie, rzetelnie i bezstronnie wykonujący zadania, określone przez prawo. Nie mogą one wynikać z woli przełożonych, dyspozycji przełożonych, uwarunkowań politycznych.

Następny niezbędny warunek to sprawność zarządzania kadrami policyjnymi. Widoczne są w tej mierze istotne uwarunkowania i ograniczenia. Podstawowym wyznacznikiem tego zarządzania jest na pewno przyjęta strategia, którą można rozumieć jako koncepcję funkcjonowania danej organizacji w określonym przedziale czasowym. Jej podstawą są wartości, które zapewniają osiągnięcie pożądanych celów i rozwój danego zespołu, np. operacyjno-rozpoznawczego z uwzględnieniem zmian wewnątrzorganizacyjnych i wewnętrznych.

Ogromne znaczenie ma funkcja personalna, której głównym celem jest realizowanie zadań i kompetencji przez określonego funkcjonariusza. Ograniczenia w tej mierze mogą mieć tylko charakter prawny, a wszelki subiektywizm (np. czynniki, tkwiące w treści polityki) powinny być wyeliminowane. Funkcja ta najlepiej jest widoczna w strategii zatrudniania, rekrutacji i selekcji kadr, dokonywaniu okresowych cen, rozwoju i awansowaniu. W służbach policyjnych są specyficzne prawno-organizacyjne formy zatrudnienia, np. służba przygotowawcza, indywidualny rozwój funkcjonariusza w ogniwach prewencyjnych, dochodzeniowo – śledczych czy kryminalnych.

Ocenianie funkcjonariuszy to kamień węgielny, próbiez zmian, zaistniałych lub nie w polskich służbach policyjnych po roku 1989. Cele tego proceduru są jasne, np. dostarczenie informacji o ilości i jakości pracy, zwiększenie racjonalności decyzji osobowych czy ocena sprawności systemu zarządzania zasobami ludzkimi w strukturach policyjnych, zajmujących się walką z przestępczością. Prawidłowe ocenianie to doskonalenie komunikacji między szefem i podwładnym, tworzenie dobrej atmosfery pracy i warunków kierowania własną karierą. Poziom satysfakcji, badanie zadowolenia, szczególnie na tak złożonym, skomplikowanym odcinku jakim jest prowadzenie procesu wykrywczego czy udowadniającego, to także czynniki, umożliwiające dokonywanie stosowanych środków motywacyjnych. Na poziom satysfakcji wpływają czynniki ekonomiczne, organizacyjne i społeczne, związane z kulturą organizacyjną, klimatem organizacyjnym, w którym pozostaje funkcjonariusz policyjny. Jednym z jej są aspiracje zawodowe, które wywołują podjęcie działania, a przy tym ich rozpoznanie umożliwia planowanie karier.⁴⁶

⁴⁶ T. Majewski, Struktura aspiracji kierowniczych oficerów, w: Public management 2011. Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu, II Międzynarodowa Konferencja, t. I, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2011, s. 455

5.2. Konteksty praktyczne III RP

Neokolonialnej strukturze, czyli zabezpieczeniu finansów i opanowaniu handlu przez obcy kapitał najlepiej służy słabe państwo. Jego administracja finansowa musi być na tyle niewydolna, aby nie przeszkadzała w prowadzeniu działalności przez zachodnie podmioty gospodarcze, np. handlowe sieci wielkoprzemysłowe, firmy finansowe i inne. Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego powinna być tak bezwładna i bierna, jak może to tylko wynikać z uzależnienia od woli politycznej, tak poddana dyskrejonalnym ocenom, na ile jej struktury mogą oddawać niemoc neokolonialnego państwa, w którym istotnym składnikiem władzy jest „cynizm i beczelność polityków rozgrywających dla własnych, partykularnych interesów poczucie zagrożenia bezpieczeństwa państwa.”⁴⁷ Administracja ta powinna chronić nowych decydentów politycznych, a przy tym dostatecznie „słabo” ingerować w związaną z nimi sieć powiązań ekonomicznych z podmiotami gospodarczymi.

Gdy chodzi o walkę z przestępczością, o pewną kontrolę nad związkami różnych patologii społecznych z przestępczością, rzecz nie sprowadza się tylko do uprawnień czyli zakresów zadaniowo – kompetencyjnych stosownych służb. Nie obejmuje sfery ewentualnych poszukiwań niedomagań czy „najwięcej niedostrzeganych dotąd możliwości”⁴⁸ w rozpoznawaniu przestępczości w uwarunkowaniach ekonomicznych, karnoprawnych, kryminologicznych czy innych. Nawet najlepiej, najbardziej optymalnie zarysowane struktury, wypełniające w sposób doskonały normy materialne, ustrojowe i proceduralne, nie będą miały tego istotnego sensu i znaczenia, gdy działający w nich człowiek zostanie skrzepowany siecią przepisów prawnych, zależności instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych.

Podstawą, jak się wydaje, jest określenie nowych warunków pracy funkcjonariusza służb policyjnych, budowanie nowego jego statusu prawnego, innego miejsca w strukturze społecznej. Nie chodzi bynajmniej o zmianę procedury karnej, przewidzianej od 15 lipca 2015 r., która – oczywiście - przynosi ważne nowe jakości dla prowadzonych postępowań przygotowawczych i sądowych. Opanowanie nowych przepisów prawnych i procedury nie jest wcale wynikiem czy/i skutkiem „zmiany przyzwyczajęń i mentalności”⁴⁹. Nie jest też potrzebne wykształcenie prawnicze, aby funkcjonariusze, prowadzący postępowania przygotowawcze, mogli zatwierdzać decyzje o ich umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania. Czynili to także w PRL-u, posiadając różne stopnie wykształcenia, uzupełniane na szkołach policyjnych i szkoleniach. Sam nadzór czy/ kontrola instancyjna nie był wówczas i nie jest teraz wcale „iluzoryczny”⁵⁰.

W III RP nastąpiła ciągłość kontynuacji służb policyjnych. Policja przejęła byłych funkcjonariuszy MO oraz niewielką ilość pracowników zlikwidowanej Milicji Obywatelskiej. Gdy w 1990 r. przestała ona istnieć, nie nastąpiły

⁴⁷ K. Iglicka-Okólska, Polska jest półkolonią, Rzeczpospolita, Plus-minus z 7-8 lutego 2015 r.

⁴⁸ J. W. Wójcik *Wykrycie...*, dz. cyt., s.60

⁴⁹ E. Ivanowa, Reforma karna, a policja wiąże w powijakach, *Dziennik Gazeta prawna*, nr 211 z 30 października 2014 r.

⁵⁰ Tamże

– wbrew wywodom doktrynalnym⁵¹ – jakieś diametralne zmiany w organizacji Policji, jej funkcjonowaniu, filozofii działania. Zmieniła się tylko nazwa „milicja” na „policja”, co przecież samo w sobie nie mogło przynieść rewolucyjnych zmian. Musiała je wymusić przestępczość w Polsce, a przede wszystkim nie nadążanie pracy policyjnej za jej nowymi formami i związkami ze światem polityki i gospodarki. Efektem tego było m.in. wprowadzenie w 1995 r. licznych, nowych instytucji, istotnych nie tylko dla czynności kryminalistycznych, np.: zakupu kontrolowanego, przesyłki nadzorowanej itd.

Już na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku organizowano pierwsze kursy nowej kadry kierowniczej Policji w Legionowie, na których prezentowano – jako dominujące w pracy komend i komisariatów – modele polityczne, matematyczne i cybernetyczne⁵². Opiekunami tych kursów byli przedstawiciele cywilnych uczelni i spośród nich rekrutowali się także wykładowcy. W tym samym czasie kilkudziesięcioosobowe grupy policjantów z różnych garnizonów wyjeżdżały na szkolenia do Francji czy USA. Wprowadzane były standardy pracy odpowiednich służb zachodnich, zacieśniano więzi z policjami innych państw, organizowano komórki Interpolu w Polsce itd.

Powyższe tendencje zaczęły powoli przełamywać dawną PRL-owską izolację struktur policyjnych od społeczeństwa. Nie oznacza to wcale, iż funkcje dawnego ZOMO straciły rację bytu w nowej Policji III RP, a represja miała być wyeliminowana. Stopniowo uzależniano owe struktury od działań politycznych i administracyjnych. Komendanci poszczególnych jednostek musieli coraz bardziej liczyć się z oceną posłów czy/i senatorów oraz kierujących rządzącą partią polityczną i administracją lokalnej. Nie byłoby w tym nic złego, gdyby wypracowano inne mierniki ocen pracy policyjnej poza wskaźnikową, związaną z wykrywalnością. Ale ich nie było. Następowало więc stałe, coraz mocniejsze uzależnienie osobowe szefów agend policyjnych. Nepotyzm, wymuszanie od podwładnych pracy pod konkretne wskaźniki (ilość nałożonych mandatów karnych, zdobytych źródeł osobowych itd. – to wszystko zmierzało do osłabiania statusu prawnego i społeczno policyjanta, do osłabienia jego pozycji.

Następowало społeczne przyzwolenie na degradowanie tych policjantów, którzy wywodzili się z dawnej MO. Namaszczeni przez nowe władze urzędnicy na najwyższych stanowiskach resortu spraw wewnętrznych, a także kierujący policyjnymi związkami zawodowymi, akceptowali biernie powyższe działania. Czy zgadzali się z nimi, czy też bali się o swoje stanowiska, a może były tutaj i inne motywacje, to wszystko właściwie nie ma już dzisiaj znaczenia. Jeśli ma – to o ile i w jakim sensie może następować dalsza polityczna strukturalizacja specjalnych państwa. Korporacja prokuratorska i sędziowska nie zezwoliła na podobne działania odnośnie ich przedstawicieli, działających w podobnych warunkach w PRL-u, na prezentowanie negatywnych przykładów sędziów czy prokuratorów, pracujących dalej w III RP, na publiczne organizowanie wystaw

⁵¹ Np.: A. Sęk, *Policja i jej dzieje*, „Policja”, nr 2

⁵² Autor był jednym z ich uczestników

ze zdjęciami tych, którzy są na emeryturze itd. Przykład prokurator Wolickiej nie z mienia tego stanu rzeczy.

Efektem powyższych działań jest aktualna bierność funkcjonariusza służb policyjnych, prowadzącego czynności kryminalistyczne, słaba jego więź z funkcjonariuszami innych ogniw i służb, brak współpracy ze społeczeństwem. On sam nie jest w o l n y w kreowaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych i wykrywczych. Ogranicza go zbyt rozbudowana sfera kontrolna i nadzorcza, brak zaufania ze strony przełożonych do prowadzonych przez niego czynności, co skutkuje formalistycznym podjęciem i prowadzeniem danej sprawy. Dlatego tworzy fikcyjne informacje od różnych źródeł osobowych, wytwarza dokumenty operacyjne, aby przedstawić pozory działań, których nie było, ale bez czego np. przełożony będzie domniemywał, że nie pracował efektywnie.

6. Zakończenie

Przestępczość nie powstaje w jakiejś próżni społecznej, a parametry psychologiczne czy socjologiczne znakomicie umożliwiają weryfikować indywidualne zachowania przestępców, a także aparatu władzy czy biznesu. Ma konkretne zakotwiczenia w aktualnej sytuacji społeczno-politycznej i gospodarczej, rozwija się, rozrasta, zmienia, intensyfikuje swoje rodzaje w całym bezmiarze patologii, dotyczących jednostkę i grupy ludzkie. Składa się ona na to, co określone jest w wycinkowym zakresie w języku dogmatycznym, szerzej – w doktrynie, w mniej wyraźny sposób w konstrukcji bezpieczeństwa i porządku publicznego, ujętej publicystycznie, a już zupełnie koniunkturalnie w dyskursie politycznym, „Za jego utrzymanie odpowiedzialne są głównie policje administracyjne, a pośród nich najważniejsze znaczenie ma policja państwowa. Kreowane przez nią działania kryminalistyczne są - w założeniu - podstawą całego systemu walki z przestępczością, a także z innymi patologiami społecznymi. W III RP, podobnie jak i w PRL, głównym instrumentem, probierzem, czy też kamieniem węgielnym działalności polskich służb policyjnych i prokuratorskich jest statystyka. Jest ona niczym Lewiatan, który pochłania ogromną część czynności operacyjnych, wykrywczych, udowadniających, a także prewencyjnych. Funkcjonariusz, zamiast skupiać się na meritum sprawy, stara się dbać o formę, co samo w sobie nie jest złe, gdy chodzi o doskonalenie sposobu przesłuchań, prowadzenia oględzin czy przeszukania. Problemem jest jednak to, gdy forma zabija treść, gdy trzeba fabrykować informacje, tworzy niepotrzebne, zbędne zupełnie, wersje kryminalistyczne, manipulować danymi osobowych źródeł, produkować notatki urzędowe itd. Bez tego ilościowego balastu, tworzonego tylko, czy przede wszystkim na użytek wiedzy przełożonych i ewentualnych procedur kontrolnych ze strony stosownych ogniw, przełożony nie zezwoliłby np. na zamknięcie sprawy.

Nie ulega wątpliwości, że funkcjonariusz danej służby policyjnej chce efektywnie, sprawnie, z ogromnym poświęceniem i wysiłkiem realizować przyznaną mu sprawę. Nie można zakładać, że nie zależy mu na wykryciu sprawcy przestęp-

stwa czy uniemożliwieniu działania przestępnego. Jednak, gdy forma dominuje nad treścią, działania kryminalistyczne czy inne czynności policyjne pozbawione są konkretnej, wartościowej legitymacji, widzianej w perspektywach ogólnych, systemowych. W konsekwencji jest dzisiaj niezmiernie trudno określić naukowymi, w miarę rzetelnymi, obiektywnymi narzędziami, w jakim stopniu policje przyczyniają się do ograniczenia przestępczości, a w jakiej mierze jest to wynik innych czynników, np. samopomocy społecznej czy emigracji Polaków.

Sama przemiana nazwy „milicja” w „policję” nie mogła przecież dać nowych jakości, gdy przyznane funkcjonariuszom kompetencje roztopiły się w morzu bezsilności całej instytucji, nadmiernie rozbudowanych procedurach procesu karnego, izolacji funkcjonariusza. W myśl ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r.⁵³ policjant jest funkcjonariuszem, powołanym do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie ma jednak warunków społecznych, prawnych i politycznych, aby wypełniał przyznaną ustawami funkcję. Czy jest to planowe, systemowe i systematyczne zniewolenie, ułatwiające bezkarne działania nowych polskich elit, czy też brak dalekosiężnego widzenia „jutra” wspólnot na różnych szczeblach III RP – trudno powiedzieć. Jeśli chodzi o ocenę przesłanek zmniejszenia się liczby przestępstw kryminalnych i wzrostu przestępstw gospodarczych, to wydaje się, że główne przyczyny to emigracja Polaków za granicę i większa dbałość o swój własny dobytek tych, którzy zostali. Funkcjonariusz służb policyjnych, zniewolony przez system prawno-polityczny, pozostał na obrzeżach walki z przestępczością, poza państwem i społeczeństwem⁵⁴.

Naukowe rygory zarządzania kadrami policyjnymi, rozwój osobowy, badanie struktur aspiracji zawodowych, ocenianie i inne parametry prakseologiczne są dzisiaj fikcją. Można sobie wyobrazić wprowadzenie ISO do procedur policyjnych, ale przecież nie przybędzie od tego jakości w działaniu policjanta. Sprawa o włamanie czy zabójstwo nie doczeka się szybkiego rozstrzygnięcia tylko dlatego, że w danej jednostce policyjnej wprowadzono ISO. Patologiczne związki skorumpowanych grup gospodarczych z elitami władzy determinują – jak na razie – organizację pracy społecznej, w tym działalność policyjną.

Bibliografia

1. Administracja publiczna, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2002
2. Prawo administracyjne materialne. Pojęcia, instytucje, zasady, redakcja naukowa: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014
3. Wójcik J. W. , Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne, Warszawa 2011

⁵³ T.j. Dz. U. z 2007 r., nr 43, poz. 277 ze zm.

⁵⁴ Komentarz do tego artykułu dopisało życie –w wynurzeniach odchodzącego z polskiej Policji funkcjonariusza, który nie mógł znieść służby w patologicznych strukturach, nastawionych głównie na ilość; mandatów karnych, legitymowani, pouczeń itd., Odchodzący funkcjonariusz ujawnia jak naprawdę wygląda praca w policji, w: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,36474,title>, dostęp: 2015-04-02

MGR PAMELA ZIMOCH
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
pamela.zimoch@gmail.com

WSPIERANIE ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W AGENCJACH OCHRONY OSÓB I MIENIA POPRZECZ WYKORZYSTANIE MODELU ŚWIADOMOŚCI JEFFA COOPER'A

STRESZCZENIE

Wciąż narastającym problemem w środowisku ochrony jest trudność z zachowaniem czujności podczas pełnienia służby przez funkcjonariuszy. Spowodowane jest to przede wszystkim ogromną dynamiką otoczenia oraz rutyną wykonywanych zadań. Istotnym i wartym podkreślenia powodem tego stanu rzeczy jest także stosunek emocjonalny pracowników ochrony do miejsca pełnienia służby oraz osób tam przebywających. Doprowadza to do sytuacji niebezpiecznych, w których interwencje zostają podjęte błędnie lub zbyt późno. Skutkiem jest przede wszystkim niska jakość wykonywanych zadań ochronnych oraz niebezpieczeństwo osób ochranianych. Artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na wyżej opisany problem oraz zaproponowanie właściwego rozwiązania, przy wykorzystaniu modelu świadomości, którego twórcą jest emerytowany żołnierz piechoty morskiej – Jeff Cooper.

SUMMARY

The significant problem in security environment is the difficulty of vigilance while on duty by the officers. This is due first and foremost a huge dynamic environment and routine tasks. An important and worth mentioning the reason for this state of affairs is also an emotional relationship to place security and to personnel on duty.. This leads to dangerous situations in which interventions are taken incorrectly or too late. The result is mainly the low quality of protection tasks and the danger of protected persons. The article is to draw attention to the problem described above and to propose appropriate solutions, using a model of awareness, whose creation is a retired Marine - Jeff Cooper.

1. Wstęp

Otoczenie pracy, w którym na co dzień znajduje się pracownik ochrony, charakteryzuje się niewątpliwą dynamiką. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na kwestię, jaką jest potrzeba zachowania ciągłego stanu czujności pracownika ochrony podczas pełnionej służby oraz wskazanie proponowanego rozwiązania tego problemu.

Podkreślić należy, iż sytuacje zaskoczenia, w których podejmowane interwencje nie przyniosą skutku lub nie zostaną w ogóle podjęte stwarzają ogromne zagrożenie, nie tylko dla pracownika pełniącego służbę, ale także dla ochraniających przez niego osób. Niwelować to ryzyko można poprzez wykorzystanie modelu świadomości Jeffa Coopera.

Celem artykułu jest przedstawienie opracowania amerykańskiego badacza, autora interesującego modelu świadomości umysłowej. Pozwala on dopasować poziom świadomości do okoliczności i realiów otaczającego środowiska. Pozwala to przyczynić się do skuteczności wykonywanych zadań podczas pełnienia służby przez pracownika ochrony.

2. Zarządzanie zasobami ludzkimi w agencjach ochrony osób i mienia

Specyfika środowiska ochrony to przede wszystkim wysoka dynamika środowiska pracy. Dotyczy ona nie tylko poziomu rotacji pracowników wewnątrz firmy, ale także zagrożeń z którymi ochroniarz spotyka się bezpośrednio na służbie. Konieczne jest wspierać wykonywanych zadań ochronnych poprzez właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi. Działania te pozwolą na skuteczną poprawę profesjonalizacji wykonywanych zadań ochronnych. Tezę tę poprzeć należy wypowiedzią Andrzeja Szymonika, który podkreśla, iż „trzeba pamiętać, że gospodarowanie zasobami ludzkimi odbywa się w ciągle zmieniającym się otoczeniu, dla którego szczególnie ważne są strategiczne gospodarowanie zasobami ludzkimi oraz prawne otoczenie”.

W tym miejscu przedstawić należy fundamentalną definicję zarządzania zasobami ludzkimi, której twórca jest Michael Armstrong. Zdefiniował on to pojęcie jako „strategiczne i spójne podejście do zarządzania najbardziej wartościowymi zasobami organizacji – pracującymi w niej ludźmi, którzy indywidualnie i zbiorowo przyczyniają się do realizacji jej celów”¹. Gospodarka potencjałem osobowym dotyczy dziewięciu zasadniczych czynności, które należy realizować w kontekście organizowania ochrony obiektów²:

- 1) planowanie zasobów ludzkich (strategiczne, taktyczne, operacyjne)
 - zaspokojenie przyszłych potrzeb kadrowych organizacji;
 - uwzględnienie czynników wewnętrznych, jak i otoczenia;

¹ Armstrong M., Zarządzanie zasobami ludzkimi, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 19-21

² Szymonik A., *Logistyka w bezpieczeństwie*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2010, s. 63-66

- 2) rekrutację – stworzenie bazy kandydatów do pracy, działając według planu zasobów ludzkich;
- 3) dobór – zaznajomienie się z podaniami i życiorysami, treścią przeprowadzonych rozmów kwalifikacyjnych i testów (case study³) oraz sprawdzeniem referencji.
- 4) wprowadzenie do pracy – wspomaganie bezkonfliktowe włączenie się nowo przyjętych pracowników do organizacji, np. poprzez mentoring⁴;
- 5) program doskonalenia – rozwijanie umiejętności, które będą potrzebne w przyszłej pracy;
- 6) ocena efektywności – zestawienie wyników pracy danego pracownika z normami lub celami ustalonymi dla zajmowanego przez niego stanowiska;
- 7) awanse, przeniesienia, degradowanie i zwolnienie z pracy – wynikają bezpośrednio z przydatności danego pracownika dla organizacji;
- 8) szkolenie i doskonalenie – zachęcanie pracowników do przyczyniania się w większym stopniu do zapewnienia efektywności;
- 9) program szkolenia – utrzymywanie lub podwyższenie wydajności na obecnie zajmowanym stanowisku.

Należy w tym miejscu wskazać cel wszystkich działań opisanych powyżej. Według Andrzeja Wójcika jest to selekcja spośród obecnych oraz przyszłych pracowników ochrony fizycznej, tylko i wyłącznie „kandydatów lojalnych, godnych zaufania, prawych oraz tych posiadających inne cechy osobowości i kontakty osobiste niebudzące niepokoju i/lub zastrzeżeń u pracodawcy”⁵.

Reasumując powyższe rozważania, osiągnięcie odpowiednich rezultatów w zarządzaniu zasobami ludzkimi będzie możliwe tylko wtedy, gdy „przestrzegane będą zasady uczciwej konkurencji i lojalności wobec pracodawcy” oraz wsparte zostaną odpowiednimi działaniami ze strony pracowników.

3. Charakterystyka pojęcia modelu świadomości (kodu koloru)

Rozważania rozpocząć należy od zdefiniowania pojęcia modelu świadomości. Jeff Cooper, twórca tzw. kodu koloru, podkreśla że kluczowym środkiem na przetrwanie w momencie konfrontacji, zgodnie nie jest ani broń, ani umiejętności walki, jest to ludzka mentalność. Wprowadzone przez niego pojęcie początkowo nie miało nic wspólnego z dopasowaniem obecnej sytuacji do poziomu czujności, lecz do stanu umysłu jednostki. Twierdził on, iż stopień niebezpieczeństwa oraz

³ Studium przypadku, którego celem jest pokazanie koncepcji wartych skopiowania, jak i potencjalnych błędów, których należy unikać.

⁴ Doradztwo, którego celem jest odkrywanie i rozwijanie potencjału ucznia pod okiem mentora.

⁵ Wójcik A. (red.), Mechaniczne i elektroniczne systemy zabezpieczeń, Wydawnictwo VERLAG DASHOFER, Warszawa, wrzesień 2008, Tom I, Cz. 2,2,1.2, s. 2; W. Bejgier, B. Stanejko, Ochrona osób i mienia, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 202-204

to co gotów zrobić jest człowiek w danej sytuacji, pozwala na szybkie przejście z jednego poziomu na inny poziom świadomości. Myślą przewodnią kodu kolorów jest twierdzenie, że dzięki takiemu działaniu możliwe jest prawidłowe rozwiązanie danej sytuacji zagrożenia. Każdy z wspomnianych etapów Jeff Cooper opisał za pomocą koloru, rozpoczynając od poziomu całkowitej nieświadomości, aż do fazy szoku. Są to kolejno⁶:

Stan biały:

- całkowita nieświadomość otoczenia;
- atak na jednostkę w stanie białym będzie prawdopodobnie udany.

Stan żółty:

- ogólna świadomość otoczenia;
- postrzeganie wydarzeń i zmieniających się warunków wokół;
- osoba może pozostawać w stanie żółtym cały czas.

Stan pomarańczowy:

- stan podwyższonej świadomości;
- prawdopodobne zagrożenie zostało już zidentyfikowane i plany na taką ewentualność są wykonywane;
- aby poradzić sobie z taką sytuacją zagrożenie jest uważnie obserwowane, aby stwierdzić, czy potrzebne będzie działanie;
- osoba w takim stanie może pozostawać tylko 3-4 godziny.

Stan czerwony:

- stan organizmu typu walcz-uciekaj⁷;
- osoba w tym stanie albo już zaczęła działanie, albo czeka w pogotowiu i gotowości do natychmiastowego rozpoczęcia działania;
- następuje pełna konsolidacja psychiczna i fizyczna;
- osoba może pozostawać w tym stanie tylko przez kilka minut.

Stan czarny (stan uznawany w praktyce jako integralna część modelu świadomości Jeffa Coopera, jednak nie będący pierwotnie jego częścią):

- szok;
- osoba w tym stanie jest tak przygnębiona sytuacją, że jest zszokowana do stanu niemożności reagowania; przyrównać reakcję tę można do *zamknięcia oczu* na całe wydarzenie – blokada wewnętrzna;
- atak na taką osobę będzie z całą pewnością skuteczny.

Podsumowując wyżej wymienione elementy kodu kolorów, warto przedstawić jak Jeff Cooper podkreśla ich znaczenie – „większość ludzi żyje w błogiej nieświadomości otaczającego ich świata, pozostają oni zajęci myślami o pracy lub problemami osobistymi, nie zważając na co dzieje się najbliżej ich samych”. Zauważa on, iż przez te nieuważę i lekceważenie zmienności otaczającego ich świata, często

⁶ Rosenberg J., *The carry book: Minnesota Edition*, Wydawnictwo Elegon, Minneapolis 2011, s. 52-59

⁷ Podczas ostrego stresu, zazwyczaj krótkiego, pobudzenia w obliczu zagrożenia, wykształcił się w drodze ewolucji mechanizm walcz-uciekaj. W jego ramach na poziomie ciała, niezależnie od racjonalnego umysłu, zachodzą natychmiastowe zmiany, które zwiększają szansę przetrwania, dotądowując człowieka siłą do walki lub ucieczki.

znajdują się w niepotrzebnym niebezpieczeństwie. Wielokrotnie argumentuje on, iż dzięki nauce obserwacji otoczenia, nieustannej jego ocenie i odpowiedniej reakcji na jego dynamikę, można osiągnąć duży stopień kontroli nad własnym losem. „Wymaga to, aby nauczyć się znajdować w odpowiednio niższym i wyższym stanie gotowości, podobnie jak podczas zmiany biegów w samochodzie, poruszać się w górę i w dół na skali”⁸. Autor posłużył się metaforą, przyrównując stany świadomości do skrzyni biegów w samochodzie. Wyjaśnia on, iż podczas, zmiany biegów, prędkość jazdy dopasowywana jest do istniejących warunków na trasie oraz ograniczeń. Dzięki temu możliwym jest dopasowanie poziom świadomości do aktualnych warunków panujących na drodze. W ten sposób zobrazowane zostało meritum kodu kolorów, jako progresywna skala gotowości, rozpoczynając od stanu nieświadomości i nieprzygotowania, aż do stanu gotowości i natychmiastowej reakcji na bodziec.⁹

Wskazać przy tym należy, iż osoby żyjące na omówionym wcześniej poziomie *białym* mogą paść ofiarą wypadku lub przestępcy w bardzo łatwy sposób. Z drugiej strony, niemożliwym jest aby żyć na poziomie *pomarańczowym* lub *czerwonym* cały dzień. Według psychologów nie jest wykonalnym pozostawanie w stanie gotowości dłużej niż 3-4 godziny. Warto rozważyć w takim razie, jakie działanie należy poczynić aby nauczyć się eskalować i de-eskalować poziomy świadomości w górę i w dół tej skali, według okoliczności jakimi zostanie to podyktowane.¹⁰

4. Skuteczne wykorzystanie Modelu Świadomości Coopera w środowisku ochrony.

Integralną częścią scharakteryzowanego wcześniej problemu, jest rozwiązanie go, które Cooper opisuje w trzech etapach. Są to kolejno¹¹:

1. Rozpoznawanie obecności przeciwnika w czasie;
2. Zdawanie sobie sprawy, internalizacja i zaakceptowanie faktu, że to właśnie ten człowiek i to właśnie w tym miejscu, ma zamiar nas zaatakować lub zabić z powodów, których nie jesteśmy w stanie zrozumieć;
3. Jeśli nie można go powstrzymać, należy pokonać swoją niechęć do użycia przemocy wobec drugiego człowieka.

Uzupełnić powyższe stwierdzenia można spojrzeniem na każdy z tych etapów po kolei. Po pierwsze, z przeciwnikiem trzeba się zobaczyć przeciwnik musi być realny, nie można go sobie jedynie wyobrażać. Po drugie należy uświadomić sobie, że stanowi on zagrożenie. Przestępcy są niewidoczni dla przeciętnego czło-

⁸ Cooper J., *Cooper Commentaries*, Vol. 13, No. 7, July 2005,, s. 526-529.

⁹ McLellan D., *Jeff Cooper, 86; Firearms Expert Set Standard for Pistol Technique*, Los Angeles Times, 2006.

¹⁰ Rosenberg J., *The carry book: Minnesota Edition*, Wydawnictwo Elegon, Minneapolis 2011, s. 33-37.

¹¹ Cooper J., *Cooper Commentaries*, Vol. 4, No. 2, January, 1996, , s.. 637-640.

wieka, bardzo łatwo wtapiają się w tłum. W przeciwieństwie do opinii publicznej, nie pojawiają się nagle aby zaatakować, po czym natychmiast zniknąć. Zazwyczaj wyłaniają się z tłumy otaczającego ich ofiarę, który Cooper określa jako „mgłę”¹².

Opisane powyżej zachowanie pozwala napastnikowi na to aby nie wzbudzić wcześniejszych podejrzeń i nie podnosić stanu świadomości osoby zaatakowanej. Istotnym jest odpowiednie wyodrębnienie napastnika z „mgły” przed dokonaniem przez niego atakiem. Oznacza to dostrzeżenie znaków ostrzegawczych wcześniej. Umożliwi to osobie zaatakowanej zmianę swojego stanu świadomości we właściwym czasie.¹³

Kolejną z istotnych kwestii jest podkreślenie, iż opisane powyżej działanie jest bardzo trudne do zrealizowania przez normalnych, racjonalnych i społecznie-nych ludzi. Cywilizowanemu człowiekowi często niełatwo jest zrozumieć, że żyje ramię w ramię z ludźmi, którzy nie są normalni, racjonalni, społecznie-izowani jak on.

Szczególnie pracownicy ochrony i inni funkcjonariusze publiczni powinni zwrócić uwagę na fakt, iż istnieją ludzie, którzy nie dbają o plany na przyszłość, swoje rodziny, a ból i cierpienie drugiemu człowiekowi zadają bez najmniejszego problemu. Osoby takie mogą zabić nawet za *treść portfela* ich ofiary, ponieważ brak im środków na leki. Mogą zgwałcić, ponieważ czują się bezsilne, zdegradowane i nadużyte, twierdząc iż zmienić ten stan rzeczy mogą jedynie poniżając i nadużywając kogoś innego.¹⁴

W charakterystycznym środowisku ochrony, w którym według opinii publicznej panować powinna ciągła gotowość do działania, nie można wymagać od pracownika pełnej czujności czy stałej gotowości do działania. Pewnym jest, że osłabi to jego zdolność reagowania w sytuacjach zagrożeń oraz tych ekstremalnych. Wystarczającym jest jeśli będzie on w czasie służby pozostawał w stanie żółtym. Konieczne jest więc uświadomienie sobie, że podwyższony stan gotowości pracownik powinien wykazywać w czasie rutynowych działań kontrolno-sprawdzających, a stan czerwony, czyli zdolność do natychmiastowej sprawnej reakcji pozostawiać na ewentualność powstania sytuacji ekstremalnej.¹⁵

Organizatorzy działań ochronnych uwzględniając, przedstawioną w omawianym modelu, gotowość pracownika ochrony do reakcji na atak z otoczenia powinni stworzyć warunki do zachowania stałej gotowości do działań. Służyć temu mogą proste i przemyślane rozwiązania organizacyjne i techniczne. Z pośród nich wyróżnić można m.in. powierzanie zadań ochronnych obarczonych dużym ryzykiem zagrożenia przestępczego zespołom pracowników w składzie co najmniej dwuosobowym. Zespoły takie powinny działać na zasadzie zmiany działającej i czuwającej (np. w obiektach posiadających stałą ochronę). Niezwykle ważnym

¹² Cooper J., *Cooper Commentaries*, Vol. 14, No. 5, January, 1996, , s.. 18-24

¹³ Tamże, s.. 22-23.

¹⁴ Rosenberg J., *The carry book: Minnesota Edition*, Wydawnictwo Elegon, Minneapolis 2011, s. 69-75.

¹⁵ Cooper J., *The Gargantuan Gunsite Gossip*, Wydawnictwo Gunsite Press, Minneapolis 2001, s. 435-450

jest także zapewnienie, aby obiekty zostały wyposażone w sprawne urządzenia i systemy wykrywania i sygnalizowania zagrożeń z określonych miejsc obiektu.

Szczególnego znaczenia nabiera wówczas stwarzanie zespołom pracowników ochrony (np. załogom interwencyjnym) możliwości okresowego wypoczynku. Tylko wypoczęty funkcjonariusz może być efektywny w wykonywanych przez siebie zadaniach podczas pełnionej służby. Rozwiązanie to znacząco zapobieganie lub złagodzi powstające konflikty w grupie. Zdecydowanie lepiej pracownik działać będzie z wiarą, że nie zawiedzie się na współdziałających kolegach ze względu na ich zły stan psychofizyczny spowodowany zmęczeniem. Niezwykle pomocnym również okazać się może także wyznaczenie skróconego czasu bezpośredniego wykonywania zadań ochronnych dla zespołów wykonujących zadania, związane z konwojowaniem wartości.

5. Zakończenie

Reasumując, model świadomości Coopera wykorzystany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w agencjach ochrony, może zdecydowanie wesprzeć oraz podnieść efektywność zadań realizowanych na służbie przez pracowników ochrony. Im bardziej świadomy ochroniarz, tym większa skuteczność jego nadzoru oraz podejmowanych interwencji. Przyczynić się to może pośrednio do bezpieczeństwa osób oraz obiektów podlegających ochronie, co niewątpliwie odzwierciedli się w wynikach osiąganych podczas podejmowanych przez pracownika ochrony działań.

Bibliografia:

1. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003;
2. Cooper J., *Cooper Commentaries*, Vol. 13, No. 7, July 2005,
3. Cooper J., *Cooper Commentaries*, Vol. 14, No. 5, January, 2006,
4. Cooper J., *Cooper Commentaries*, Vol. 4, No. 2, January, 1996,
5. Cooper J., *The Gargantuan Gunsight Gossip*, Wydawnictwo Gunsight Press, Minneapolis 2001,
6. McLellan D., *Jeff Cooper, 86; Firearms Expert Set Standard for Pistol Technique*, Los Angeles Times, 2006,
7. Rosenberg J., *The carry book: Minnesota Edition*, Wydawnictwo Elegon, Minneapolis 2011.
8. Szymonik A., *Logistyka w bezpieczeństwie*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2010;
9. Wójcik A. (red.), *Mechaniczne i elektroniczne systemy zabezpieczeń*, Wydawnictwo VERLAG DASHOFER, Warszawa, wrzesień 2008, Tom I, Cz. 2,2,1.2, s. 2; W. Bejgier, B. Stanejko, *Ochrona osób i mienia*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.

DR PAWEŁ KAMIŃSKI
PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
IM. PREZYDENTA STANISŁAWA WOJCIECHOWSKIEGO
W KALISZU
paa@poczta.fm

WYBRANE ASPEKTY TELEINFORMATYCZNEJ OCHRONY ORGANIZACJI

STRESZCZENIE

W artykule, w sposób syntetyczny przedstawiono najczęściej występujące zagrożenia teleinformatyczne, mogące w znaczny sposób ograniczyć lub całkowicie zakłócić funkcjonowanie organizacji oraz zaprezentowano najskuteczniejsze zdaniem autora rozwiązania służące ochronie systemów i sieci informatycznych.

SUMMARY

In the article, the author presents a synthesis of the most common ICT threats which can, in a significant way, limit or completely disturb the functioning of an organization. The article shows the most effective, according to the author, solutions to protect the computer nets and systems.

1. Wstęp

Coraz szybszy rozwój cywilizacyjny i technologiczny wymusza wprowadzanie skutecznych, często nowatorskich rozwiązań w obszarze ochrony organizacji. Dlatego priorytetem w sferze bezpieczeństwa winny być między innymi działania związane z utrzymaniem zdolności do odpowiedniego reagowania w przypadku wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń, w tym zagrożeń teleinformatycznych.

Wraz z zaawansowaną technologią informatyczną pojawiło się szczególnie groźne zjawisko negatywnego wpływu tejże technologii na funkcjonowanie systemów organizacji, dlatego też niezbędna jest ciągła identyfikacja zagrożeń bezpieczeństwa informacji w sieciach teleinformatycznych¹.

¹ W literaturze fachowej często spotyka się różne definicje zagrożeń, jak również klasyfikacje typów zagrożeń możliwych do wystąpienia w organizacji. Na potrzeby niniejszego artykułu za zagrożenie należy uznać sytuację, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla organizacji lub zdarzenie, powstające losowo lub wywołane celowo, które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie struktur organizacji.

Istotnym elementem bezpieczeństwa w organizacji jest zaprojektowanie i wdrożenie do użytkowania funkcjonalnego, wydajnego i działającego zgodnie z oczekiwaniami systemu ochrony teleinformatycznej. Zabezpieczeniem powinien zostać objęty przede wszystkim istniejący w organizacji system ochrony danych wraz z wszystkimi jego elementami², a funkcjonowanie takiego systemu winno być również zsynchronizowane z innymi rodzajami ochrony organizacji³.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najczęściej występujących zagrożeń dla organizacji w obszarze teleinformatycznym wraz z możliwymi do zastosowania działaniami ochronnymi.

2. Elementy bezpieczeństwa teleinformatycznego organizacji

Każda organizacja winna przede wszystkim kierować się obowiązками i zaleceniami wynikającymi z przepisów prawa, a w szczególności prowadzić podstawową dokumentację bezpieczeństwa teleinformatycznego, określać obowiązki osób funkcyjnych odpowiedzialnych za zapewnienie ochrony informacji, stosować w miarę swoich możliwości technicznych kryptograficzną ochronę danych oraz opracowywać i realizować metody zapobiegające utracie informacji wrażliwych z sieci teleinformatycznych.

Priorytetem przy zapewnieniu bezpieczeństwa informacji w organizacji powinno być określenie podstawowych czynności osób funkcyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo informacji, prowadzenie stosownej dokumentacji, sprawowanie nadzoru oraz kreowanie świadomości pracowników, jako elementu kształtowania polityki bezpieczeństwa⁴.

Należy wdrażać zasady dotyczące: planowania, organizowania i zarządzania sieciami, identyfikacji poszczególnych zagrożeń, sposobów realizacji usług, wykorzystywanych systemów operacyjnych oraz szczegółowo określić obowiązki administratora sieci.

² P. Kamiński, *Metodyka przygotowania planu ochrony infrastruktury krytycznej*, wyd. PWSZ, Kalisz 2015, s.37

³ Poza ochroną teleinformatyczną organizacji, w literaturze definiowane są jeszcze inne rodzaje ochron. I tak: ochrona fizyczna to zespół przedsięwzięć minimalizujących ryzyko zakłócenia funkcjonowania organizacji przez osoby, które znalazły się w sposób nieautoryzowany na jej terenie. Kolejna to ochrona techniczna wykorzystująca przedsięwzięcia, środki i procedury zabezpieczenia technicznego. Ochrona osobowa ma na celu minimalizację ryzyka związanego z osobami, które, przez autoryzowany dostęp dostały się na teren organizacji i mogą zakłócić jej funkcjonowanie oraz ochrona prawna, mająca na celu minimalizację ryzyka związanego z działalnością osób fizycznych lub przedsiębiorców, których aktywność może prowadzić do zakłócenia w funkcjonowaniu organizacji.

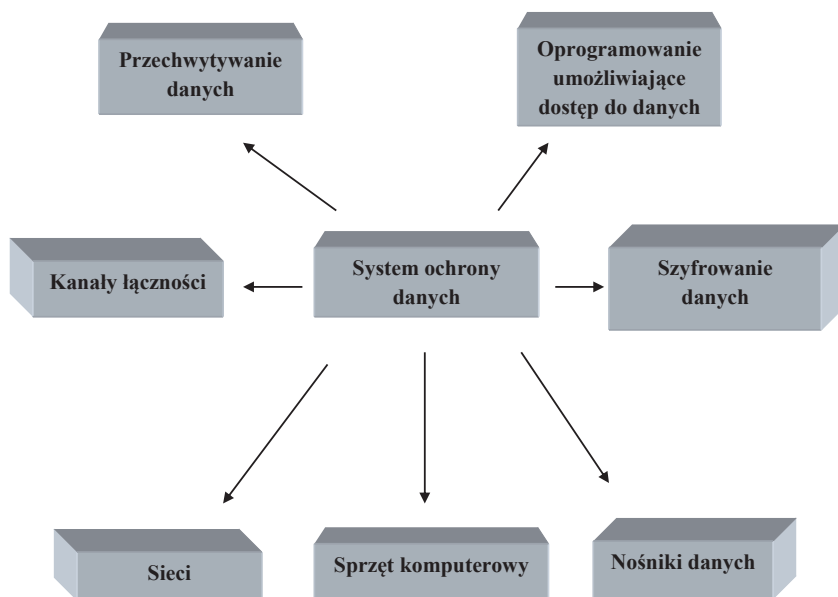
⁴ J. Walas-Trębacz, J. Ziarko, *Podstawy zarządzania kryzysowego, Część 2 Zarządzanie kryzysowe w przedsiębiorstwie*, wyd. KTE, Kraków 2001, s. 159

Ważne jest również przyjęcie określonych standardów dotyczących: architektury i technologii sieci, zabezpieczenia przed zagrożeniami programowymi i dostępowymi, a także zasad pracy i diagnostyki w sieci.

Identyfikowanie potrzeb informacyjnych organizacji, stosowane przez nią technologie informacyjne oraz rola i znaczenie sieci Internet pozwalają na stworzenie systemu informacyjnego organizacji na bazie nowoczesnych technologii.

W stosowanych przez organizację informatycznych systemach zarządzania czy też systemach wspomagania decyzji, kluczowe znaczenie ma prawidłowe zabezpieczenie posiadanych baz danych. Dostęp do baz danych najczęściej odbywa się poprzez sieci lokalne.

Rys. 1. Elementy systemu informatycznego w organizacji wymagające ochrony



Źródło: opracowanie własne

Prawidłowo skonstruowana infrastruktura bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych powinna być oparta na: właściwej konfiguracji komputera i routera do pracy, eksploatacji zabezpieczonych sieci radiowych, programowej i sprzętowej ochronie sieci bezprzewodowych oraz okresowej ocenie i kontrolowaniu przyjętych rozwiązań⁵.

⁵ Za ochronę teleinformatyczną uważa się zespół przedsięwzięć i procedur mających na celu minimalizację ryzyka zakłócenia funkcjonowania organizacji związanego z wykorzystaniem do jej użytkowania systemów i sieci teleinformatycznych.

Zaniedbania w tym zakresie skutkują włamaniami do systemów teleinformatycznych, fałszowaniem, bądź utratą informacji lub zakłóceniami w ciągłości pracy systemów. To nie tylko są straty finansowe czy prestiżowe, ale przede wszystkim niebezpieczeństwo wystąpienia częściowego lub całkowitego paraliżu organizacji.

System zarządzania bezpieczeństwem teleinformatycznym w organizacji winien być poddawany audytowi wewnętrznemu, a w uzasadnionych przypadkach również audytowi zewnętrznemu, a także winny być stosowane techniki analizy możliwych do wystąpienia ryzyk związanych z zagrożeniami teleinformatycznymi⁶.

3. Systemowa ochrona informatyczna organizacji

Systemowa ochrona danych umożliwia stworzenie szczegółowych mechanizmów ochrony, skupiając specjalną uwagę na kluczowych systemach, co w wysokim stopniu podwyższa bezpieczeństwo w całej organizacji i ułatwia centralne zarządzanie bezpieczeństwem teleinformatycznym. Tym samym pozwala na ciągłe monitorowanie stanu bezpieczeństwa sieci i systemów w organizacji oraz umożliwia szybką reakcję w przypadku zaistnienia incydentu komputerowego⁷.

Obecnie na rynku znajduje się znaczny wybór narzędzi programowych wspierających zarządzanie bezpieczeństwem informacji w organizacji. Najlepsze z nich kompleksowo zabezpieczają luki w systemach, przez co skutecznie uniemożliwiają jakikolwiek wyciek danych na zewnątrz.

Kompetentnie prowadzona polityka bezpieczeństwa informatycznego pozwoli ustrzec się organizacji przed nieuprawnionym dostępem, złośliwymi skryptami wykradającymi dane, kradzieżą loginów i haseł oraz podsłuchem danych, a jednocześnie umożliwi poprzez prowadzenie ciągłej kontroli wykrycie ataków na system.

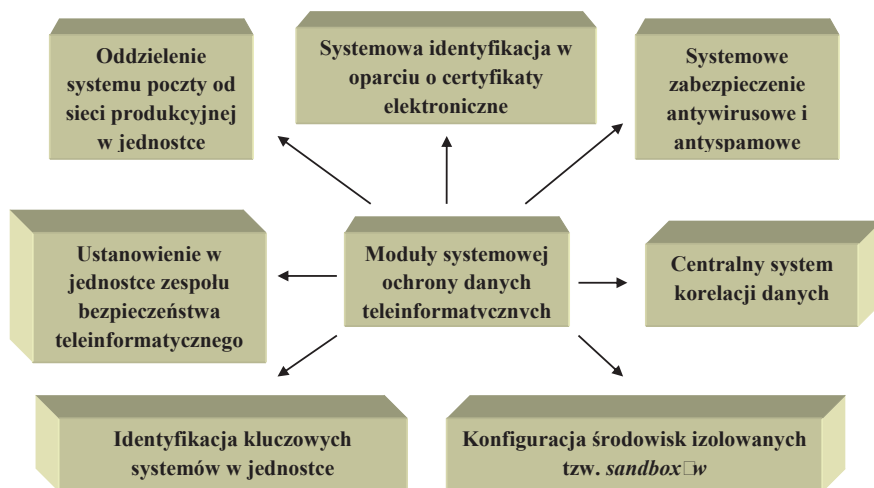
W dalszej kolejności warto będzie rozważyć również wprowadzenie, znacznie rozszerzonych, kompleksowych rozwiązań systemowych⁸.

Rys. 2. Rozwiązania systemowe w bezpieczeństwie teleinformatycznym organizacji

⁶ T. Trejderowski, *Kradzież tożsamości. Terroryzm informatyczny*, wyd. ENETEIA, Warszawa 2013, s. 203

⁷ M. Ludwiszewski, *Monitoring stanu bezpieczeństwa teleinformatycznego państwa*, [w:] red. M. Madej, M. Terlikowski, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, wyd. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009, s. 136

⁸ A. Gałach, *Bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych w UE*, wyd. ODiDK, Gdańsk 2004, s. 22



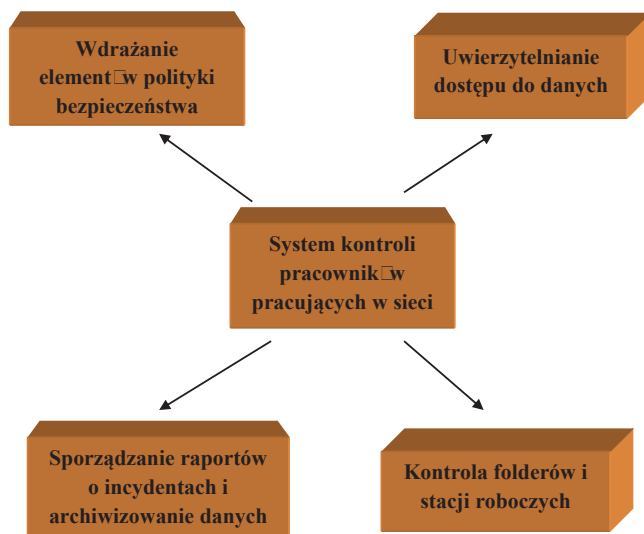
Źródło: opracowanie własne

Jednocześnie tego typu rozwiązania ułatwiają kierownictwu organizacji prowadzenie wewnętrznych szkoleń podwyższających świadomość użytkowników na temat metod zapobiegania zagrożeniom pochodzącym z cyberprzestrzeni, gdyż jednym z zagrożeń dla infrastruktury teleinformatycznej mogą być sami pracownicy.

Przedmiotem zainteresowania pracowników, często niezadowolonych z polityki kadrowej czy finansowej firmy, mogą być dane osobowe, różnego rodzaju informacje niejawne, korespondencja wewnątrzorganizacyjna czy informacja o zabezpieczeniach prawnych, organizacyjnych oraz technicznych. Szacuje się, że poprzez błędy pracowników lub działania celowe, firmy na całym Świecie tracą rocznie 350 milionów dolarów⁹.

⁹ *Za wyciek informacji winni pracownicy*, Rzeczpospolita Nr 36, Ekonomia i Prawo, s. B7, wyd. GBC, Warszawa 2015

Rys. 3. System kontroli pracowników korzystających z sieci teleinformatycznej w organizacji



Źródło: opracowanie własne

Najczęstszymi „kanałami” wycieku danych z organizacji wykorzystywanymi przez pracowników są:

- Poczta e-mail;
- Komunikatory internetowe;
- Komunikatory głosowe;
- Fora dyskusyjne;
- Dzienniki sieciowe;
- Sieci FTP;
- Nośniki zewnętrzne (np. płyty CD/DVD, pamięci typu „flash”, dyski twarde USB);
- Wydruki komputerowe¹⁰.

Niewątpliwie, gruntowne przeszkolenie pracowników w zakresie: wymagań systemu, dostępu do systemu, ograniczeń w dostępie oraz kontroli dostępu do informacji, jak również zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych dla informacji w organizacji oraz znajomości aspektów prawnych dotyczących odpowiedzialności za ochronę informacji znacząco wesprze prowadzoną przez organizację politykę bezpieczeństwa.

Pomocne w tym zakresie będzie również opracowanie dla pracowników instrukcji postępowania dotyczących zasad: dostępu do zasobów informacyjnych,

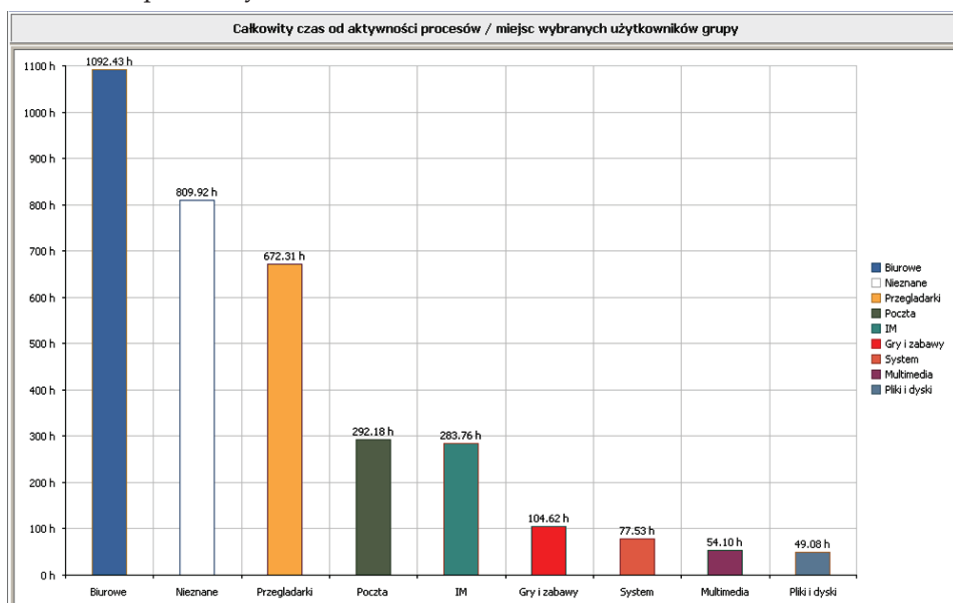
¹⁰ Kontur bezpieczeństwa informacyjnego, wyd. SearchInform, Warszawa 2015, s.4

korzystania z sieci wewnętrznych, współdzielenia się informacjami oraz zapobiegania zagrożeniom teleinformatycznym.

Jednocześnie, w celu efektywnej kontroli pracowników można wykorzystywać dostępne na rynku IT oprogramowania komputerowe. Systemy te, najczęściej automatycznie pobierają dane o:

- wykonywanych czynnościach i aplikacjach komputerowych, z których korzystał pracownik,
- wykonują regularnie, zgodnie z ustalonym harmonogramem zdjęcia ekranu monitora,
- rejestrują dane identyfikacyjne pracownika (nazwa komputera, konto użytkownika, itp.).

Rys. 4. Zrzut ekranu programu Worktime Monitor przedstawiający przykładowy czas aktywności pracowników przy korzystaniu z aplikacji komputerowych



Źródło: opracowanie na podstawie oprogramowania firmy SearchInform

Zebrane dane **umożliwiają** przegląd wszystkich przechwyconych informacji oraz ich szczegółową analizę. Raporty tworzone są samoczynnie i wysyłane na wskazaną przez administratora bezpieczeństwa systemu skrzynkę pocztą e-mailową¹¹.

¹¹ Information Security Perimeter Worktime Monitor, wyd. SearchInform, London 2014, s. 35

Nie należy zapominać również o innych czynnościach wykonywanych w systemie informatycznym, a mających wpływ na jego bezpieczeństwo, jak choćby szyfrowanie danych i ich bezpieczne przenoszenie na nośnikach zewnętrznych.

W przypadku szyfrowania danych określa się nie tylko obowiązujące reguły, ale także wskazuje się użytkowników, którzy powinni mieć dostęp do zaszyfrowanych danych lub dla których ten dostęp będzie zablokowany.

Korzystanie z szyfrowania danych przenoszonych na nośnikach zewnętrznych (np. pamięci flash) pozwala zapobiec wyciekowi danych w przypadku ich utraty. Szyfrowanie jest również skutecznym środkiem bezpieczeństwa zapisu i przekazywania poufnych informacji.

Przy użyciu specjalistycznego oprogramowania mechanizm szyfrowania pozwala automatycznie szyfrować lub deszyfrować pliki na nośnikach zewnętrznych. Przy kopiowaniu zaszyfrowanych danych z pamięci zewnętrznej na dysk stacji roboczej, jeżeli użytkownik ma prawo dostępu i na stacji roboczej zainstalowany jest odpowiednie oprogramowanie, pliki zostaną rozszyfrowane natychmiast. Natomiast, jeżeli użytkownik nie posiada prawa dostępu lub na stacji roboczej nie ma zainstalowanego właściwego oprogramowania, pliki pozostaną w zaszyfrowanej postaci¹².

4. Procedury, jako istotny element wsparcia bezpieczeństwa informatycznego

Stosowanie procedur, jako elementu wsparcia bezpieczeństwa organizacji może utrudnić wszelkie „szkodliwe” działania w obszarze teleinformatycznym organizacji, a nawet nie dopuścić do ich zaistnienia.

Procedury to pisemne instrukcje (opisujące etapy określonego procesu, w tym wykorzystywane metody i środki oraz oczekiwany efekt) określające podejmowane działania w przypadku wystąpienia zagrożeń. Powinny one uwzględniać m.in. schemat organizacyjny, specyfikę działania, wykorzystywane rozwiązania techniczne oraz obowiązujące przepisy prawne dotyczące organizacji¹³.

Procedury pozwalają także, w sposób praktyczny (np. w formie ćwiczeń) na wcześniejsze sprawdzenie prawidłowego ich skonstruowania i ewentualne uwzględnienie innych koniecznych czynności do zrealizowania. *Powinny one zostać sporządzone w takim stopniu uszczegółowienia, aby umożliwić osiągnięcie zawartego w nich celu działania.*

Prawidłowo skonstruowane procedury pozwalają na skuteczne zarządzanie oprogramowaniem, którego zadaniem będzie uniemożliwienie ominięcia systemów zabezpieczeń, prowadzenie kontroli dostępu do systemu czy też rozliczanie czynności wykonywanych przez użytkowników.

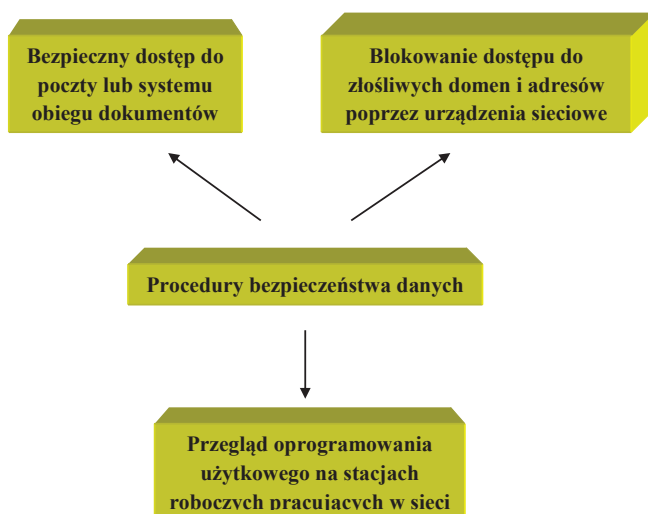
¹² K. Liderman, *Podręcznik administratora bezpieczeństwa teleinformatycznego*, wyd. MIKOM, Warszawa 2003, s. 242

¹³ P. Kamiński, *Straże gminne (miejskie) w zarządzaniu kryzysowym*, wyd. PWSZ, Kalisz 2013, s. 131

Tak sformułowane wymogi wskazują, że każdorazowo w zaistniałej sytuacji, poszczególne komórki organizacji powinny obowiązkowo postępować zgodnie z zasadami zawartymi w przygotowanych procedurach postępowania określających sposób działania w danej sytuacji już od momentu pojawienia się sygnału o możliwym zagrożeniu.

Zastosowanie procedur przez organizację pozwala na utrzymanie wysokiej jakości działania, bezproblemowość postępowania oraz prowadzenie powtarzalności czynności rutynowych.

Rys. 5. Przykładowe procedury wpływające na oczekiwany poziom bezpieczeństwa informatycznego



Źródło: opracowanie własne

5. Zakończenie

Podstawowym wnioskiem wynikającym z analizy zagadnień poruszonych w niniejszym artykule jest przekonanie, że organizacje chcące dostosować się do uwarunkowań związanych z obowiązującymi rozwiązaniami legislacyjnymi, „ważnością” gromadzonych danych oraz znaczną ilością wytwarzanych przez siebie informacji zmuszone są coraz częściej do wprowadzania zaawansowanej ochrony informatycznej w postaci kompleksowo realizowanej polityki bezpieczeństwa teleinformatycznego. To z kolei wymusza ciągłe kontrolowanie skuteczności wprowadzonych rozwiązań i procedur (również z pomocą certyfikowanych firm zewnętrznych) i w konsekwencji bieżące dokonywanie koniecznych zmian.

Dopiero realizacja tak zaplanowanych zamierzeń pozwala w znacznym zakresie chronić obszar teleinformatyczny organizacji.

Przy wdrażaniu rozwiązań mających na celu osiągnięcie w organizacji akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego warto skorzystać z zaleceń Rządowego Zespołu Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL.

Bibliografia

1. *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, red. M. Madej, M. Terlikowski, wyd. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009;
2. Gałach A., *Bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych w UE*, wyd. ODIDK, Gdańsk 2004;
3. Kamiński P., *Metodyka przygotowania planu ochrony infrastruktury krytycznej*, wyd. PWSZ, Kalisz 2015;
4. Kamiński P., *Straże gminne (miejskie) w zarządzaniu kryzysowym*, wyd. PWSZ, Kalisz 2013;
5. Liderman K., *Podręcznik administratora bezpieczeństwa teleinformatycznego*, wyd. MIKOM, Warszawa 2003;
6. Trejderowski T., *Kradzież tożsamości. Terroryzm informatyczny*, wyd. ENETEIA, Warszawa 2013;
7. Walas-Trębacz J., Ziarko J., *Podstawy zarządzania kryzysowego, Część 2 Zarządzanie kryzysowe w przedsiębiorstwie*, wyd. KTE, Kraków 2001;

SPRAWOZDANIA, RECENZJE, OMÓWIENIA

POMIAR UBÓSTWA I WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO W UKŁADACH REGIONALNYCH I LOKALNYCH

Poznań, 11-12 czerwca 2015 r.

TOMASZ JÓZEFOWSKI¹,
ANDRZEJ MŁODAK²,
MARCIN SZYMKOWIAK³

W dniach 11–12 czerwca 2015 r. w budynku Centrum Edukacyjnego Usług Elektronicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu odbyła się ogólnopolska konferencja pt.: *Pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w układach regionalnych i lokalnych*, zorganizowana przez Główny Urząd Statystyczny oraz Urząd Statystyczny w Poznaniu w ramach projektu *Statystyka dla polityki spójności* – współfinansowanego z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013.

Patronat nad konferencją objął Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego oraz prof. dr hab. Mariana Gorynia, Jego Magnificencja Rektor Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. W Komitecie Honorowym konferencji i: Władysław Kosiniak–Kamysz – Minister Pracy i Polityki Społecznej, prof. dr hab. Janusz Witkowski – Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Piotr Florek – Wojewoda Wielkopolski oraz prof. dr hab. Czesław Domański – Prezes Polskiego Towarzystwa Statystycznego.

Udział w pracach Komitetu Naukowego wzięli: przewodniczący prof. dr hab. Tomasz Panek, Szkoła Główna Handlowa oraz członkowie: dr hab. Grażyna Dehnel, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, dr hab. Elżbieta Gołata, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, prof. dr hab. Jan Kordos, Główny Urząd Statystyczny, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, prof. dr hab. Stanisław Kot, Politechnika Gdańska.

¹ Ośrodek Statystyki Małych Obszarów, Urząd Statystyczny w Poznaniu

² Ośrodek Statystyki Małych Obszarów, Urząd Statystyczny w Poznaniu

³ Katedra Statystyki, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; Ośrodek Statystyki Małych Obszarów, Urząd Statystyczny w Poznaniu

Konferencja miała zasięg ogólnopolski, a jej głównym celem była prezentacja dwóch projektów poświęconych zagadnieniu ubóstwa: *Dezagregacja wskaźników strategii Europa 2020 na poziom NTS 2 z zakresu pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego* i *Pomiar ubóstwa na poziomie powiatów (LAU 1)*. Koordynatorem pierwszego projektu była Pani Magdalena Fijałkowska z Departamentu Badań Społecznych i Warunków Życia a drugiego jest dr Marcin Szymkowiak z Urzędu Statystycznego i Katedry Statystyki Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu⁴. Celem konferencji było również przedstawienie wyników prac prowadzonych przez statystykę publiczną i ośrodki naukowe a poświęconych szeroko rozumianej problematyce ubóstwa i wykluczenia społecznego związanej z pomiarem tych zjawisk, ich estymacją oraz metodami prezentacji wyników.

W konferencji wzięło udział ponad 230 uczestników – przedstawicieli środowisk akademickich oraz administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialnych za monitorowanie sytuacji społecznej, w tym Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Narodowego Banku Polskiego, Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – PZH, regionalnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej, a także organizacji pozarządowych i instytucji działających w obszarze objętym tematyką konferencji.

Otwarcia dokonał Jego Magnificencja prof. dr hab. Marian Gorynia, Rektor Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, który podkreślił ważność podejmowanej w konferencji tematyki oraz przypomniał bogatą i owocną współpracę z Głównym Urzędem Statystycznym i Urzędem Statystycznym w Poznaniu. Następnie głos zabrał prof. dr hab. Janusz Witkowski – Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, który krótko przedstawił historię badań w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz obecnie prowadzone działania w tym zakresie a także wyzwania z jakimi statystyka publiczna musi się zmierzyć w najbliższej przyszłości. W części inauguracyjnej wystąpili również Przewodniczący Komitetu Organizacyjnego dr Jacek Kowalewski – Dyrektor Urzędu Statystycznego w Poznaniu, Piotr Florek – Wojewoda Wielkopolski, Agnieszka Pachciarz – Wiceprezydent Miasta Poznania oraz Dyrektor Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej Aleksandra Kowalska, którzy odnieśli się do tematyki konferencji przez pryzmat reprezentowanych instytucji.

Podczas sesji inauguracyjnej odbyła się również uroczystość wręczenia nagród laureatom siódmej edycji Wielkopolskiego Konkursu „Statystyka mnie dotyczy”. Konkurs ten – współorganizowany przez Urząd Statystyczny w Poznaniu, Polskie Towarzystwo Statystyczne – Oddział w Poznaniu oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu – ma za zadanie popularyzację wiedzy statystycznej i zasobów informacyjnych statystyki publicznej w Polsce oraz edukację statystyczną. W tym roku zadania konkursowe polegały na zaprojektowaniu i przeprowadzeniu lekcji na jeden z trzech zaproponowanych tematów. Swoją udział w Konkursie zgłosiło trzynaście zespołów z siedmiu szkół ponadgimnazjalnych województwa wielkopolskiego. Na wstępie przewodnicząca Komisji Konkursowej, dr

⁴ Pierwszy projekt został ukończony 22 maja 2015 r. Drugi projekt jest w fazie realizacji i zostanie ukończony do 30 października 2015 r.

Aleksandra Witkowska przedstawiła wyniki konkursu. I miejsce zajął zespół w składzie: Jakub Małecki, Jakub Mellerowicz i Marcin Piechocki, reprezentujący Liceum Ogólnokształcące im. Marii Skłodowskiej-Curie w Wolsztynie, pracujący pod opieką Małgorzaty Buda. Zespół przeprowadził lekcję na temat: *Przestrzenne zróżnicowanie budżetów gospodarstw domowych w Polsce w latach 2010–2013*. II miejsce przypadło w udziale zespołowi, w którego skład weszli: Daria Nowak, Klaudia Włodarczyk i Aleksandra Zandek, reprezentujący Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1 w Jarocinie, pracujący pod kierunkiem Małgorzaty Ginter. Zespół zaprezentował temat: *Ludność Polski do 2050 r. – stan, struktura i procesy demograficzne w latach 2013–2050 w przekroju terytorialnym*. III miejsce zajął z kolei drugi zespół reprezentujący wolsztyńskie liceum, prowadzony przez Małgorzatę Buda, w składzie: Agnieszka Wałkowiak, Mateusz Michnikowski i Wojciech Prządka. Zespół opracował temat: *Przestrzenne zróżnicowanie powiatów województwa wielkopolskiego w zakresie bazy noclegowej turystyki w latach 2010–2013*.

Ponadto Komisja wyróżniła pracę zespołu w składzie: Weronika Arent, Izabela Borowska i Andżelika Galor, reprezentującego Zespół Szkół Górniczo-Energetycznych im. Stanisława Staszica w Koninie, pracującego pod kierunkiem Marty Woźniak, za wkład pracy oraz wykorzystanie oryginalnych narzędzi do prezentacji tematu: *Ludność Polski do 2050 r. Stan, struktura i procesy demograficzne w latach 2013–2050 w przekroju terytorialnym*. Komisja Konkursowa zdecydowała również o uhonorowaniu Małgorzaty Buda, opiekunki zespołów z Wolsztyna. Wyróżnienie przyznano za wysoki poziom i bogatą zawartość merytoryczną zwycięskiej pracy nt. *Przestrzenne zróżnicowanie budżetów gospodarstw domowych w Polsce w latach 2010–2013*. Nagrody laureatom I, II i III miejsca, którymi były odpowiednio tablety, smartwatche i czytniki e-book, przekazał przedstawiciel sponsora Konkursu – Bogdan Zawisliński, dyrektor Działu Bezpieczeństwa i Administracji Centralnej Esri Polska. Uczennice z wyróżnionego zespołu otrzymały zegarki ufundowane przez Kuratorium Oświaty w Poznaniu. Upominki wręczył Jacek Skrobisz – Wicekurator Oświaty. Wyróżniony nauczyciel, Małgorzata Buda, otrzymała zestaw piśmienniczy PARKER z rąk dr hab. Elżbiety Gołaty prof. nadzwyczajnej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu – przewodniczącej Rady Oddziału Polskiego Towarzystwa Statystycznego w Poznaniu. Oprócz nagród laureaci otrzymali, dyplomy, listy gratulacyjne, drobne upominki oraz publikacje GUS i Urzędu Statystycznego w Poznaniu z rąk: prof. dra hab. Janusza Witkowskiego – Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Piotra Florka – wojewody wielkopolskiego – patronów honorowych Konkursu, oraz prof. dra hab. Mariana Goryni – rektora UEP, prof. Elżbiety Gołaty, Przewodniczącej Oddziału Regionu PTS i dra Jacka Kowalewskiego, dyrektora Urzędu Statystycznego w Poznaniu – jego organizatorów. Więcej informacji na temat Konkursu można znaleźć na jego stronie w Internecie: http://stat.gov.pl/pts_konkurs/konkurs/index.html.

Pierwszej sesji plenarnej pt. *Metody pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego* przewodniczył prof. dr hab. Janusz Witkowski, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego. Referat otwierający sesję wygłosił prof. dr hab. Tomasz Panek na temat *Ubóstwo i wykluczenie społeczne: od koncepcji do pomiaru*, szczegółowo

omawiając różne przyjęte w literaturze przedmiotu definicje i kategorie ubóstwa. Przedstawił, między innymi, sposób pojmowania ubóstwa w ujęciu absolutnym oraz relatywnym koncentrując uwagę na wadach każdego z omawianych podejść. Zaprezentował również sposoby pomiaru ubóstwa w ujęciu obiektywnym i subiektywnym, a także kryteria ubóstwa w ujęciu jedno i wielowymiarowym. Wskazał również na istotę wymiaru czasowego pozostawiania w ubóstwie i jego wagi w analizie tego zjawiska. W referacie omówił także najważniejsze problemy związane z wykluczeniem społecznym.

Drugim prelegentem w tej sesji była Pani Anna Szukielojć-Bieńkuńska, która wygłosiła referat pod tytułem *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w świetle badań GUS. O koncepcji pomiaru i wybranych wynikach*. Dokonała ona kompleksowego przeglądu badań prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny z obszaru ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz zakresu i poziomu dostępnych informacji możliwych na ich podstawie do uzyskania. Na początku przedstawiła coroczne Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych, które umożliwia monitorowanie zasięgu ubóstwa ekonomicznego. Kolejnym prezentowanym przez nią badaniem było prowadzone w cyklu rocznym Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia (EU-SILC), które jest podstawowym źródłem informacji wykorzystywanym do obliczania dla krajów członkowskich Unii Europejskiej wskaźników w zakresie dochodów, ubóstwa i społecznego wykluczenia, w tym wskaźników uwzględnionych w strategii Europa 2020. W referacie autorka omówiła również Badanie Spójności Społecznej, które umożliwia prowadzenie pogłębionych analiz różnych form ubóstwa oraz wykluczenia społecznego.

Drugiej części sesji plenarnej pt. *Prezentacja projektów Dezagregacja wskaźników strategii Europa 2020 na poziom NTS 2 z zakresu pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego i Pomiar ubóstwa na poziomie powiatów (LAU 1)* przewodniczyła Pani Renata Bielak, Dyrektor Departamentu Analiz i Opracowań Zbiorczych w Głównym Urzędzie Statystycznym.

Jako pierwszy w tej sesji wystąpił Pan dr Piotr Łysoń Dyrektor Departamentu Badań Społecznych i Warunków Życia, który w wystąpieniu zatytułowanym *Działania polityki spójności w Polsce na okres 2014–2020 w świetle strategii Europa 2020 i krajowych dokumentów strategicznych polityki rozwoju* zwrócił uwagę na cele strategii Europa 2020 oraz przedstawił najważniejsze założenia i horyzont czasowy krajowych dokumentów strategicznych takich jak Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Strategia Rozwoju Kraju, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz poszczególne programy rozwoju w kontekście podejmowania działań w zakresie polityki spójności w Polsce. W swoim wystąpieniu podkreślił, że ubóstwo jest bardzo istotnym problemem społecznym, dotyczącym w różnym stopniu poszczególne osoby, rodziny, społeczności lokalne czy grupy społeczne. Wskazał również, że programy na lata 2014–2020 stwarzają wielką szansę na ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce, ale wiele jeszcze trzeba zrobić, aby szansę tę dobrze wykorzystać. Na koniec podkreślił, iż badania Głównego Urzędu Statystycznego są bezcennym źródłem wiedzy dla monitorowania, oceny i podejmowania decyzji o rozwoju naszego kraju. Referat ten miał charakter wprowadzający do dwóch kolejnych wystąpień, które skoncentrowane

były na szczegółowym omówieniu dwóch ważnych projektów badawczych związanych z tematyką ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Pierwszy z projektów pt. *Dezagregacja wskaźników strategii Europa 2020 na poziom NTS 2 z zakresu pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego* omówiła jego koordynator Pani Magdalena Fijałkowska – naczelnik w Departamencie Badań Społecznych i Warunków Życia Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie. W swojej prezentacji przedstawiła główny cel zrealizowanego projektu, który polegał na rozpoznaniu możliwości uzyskania wiarygodnych szacunków na poziomie województw dla czterech wskaźników tj. wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE), wskaźnika zagrożenia ubóstwem – po uwzględnieniu transferów społecznych (ARPR), wskaźnika bardzo niskiej intensywności pracy w gospodarstwie domowym (LWI) oraz wskaźnika pogłębionej deprivacji materialnej (SMD). W referacie autorka wskazała, że w projekcie została podjęta próba estymacji powyższych wskaźników w dodatkowych przekrojach takich jak miejsce zamieszkania (miasto-wieś), płeć, grupy wieku, status zatrudnienia oraz typ gospodarstwa domowego według stopnia urbanizacji zgodnie z klasyfikacją DEGURBA, w ramach poszczególnych województw. Następnie przedstawiła podstawowe informacje dotyczące organizacji i obecnie stosowanej metodologii badania EU-SILC. Omówiła również zrealizowany podział pracy badawczej w obrębie trzech zespołów biorących udział w projekcie. Pierwszy z nich dokonał oceny obecnej precyzji wskaźników oraz prac studialnych związanych z próbą w badaniu EU-SILC. Do jego zadań należała analiza precyzji wskaźników dla lat 2005–2012 przy dotychczasowej wielkości próby i stosowanej proporcjonalnej alokacji próby między województwami oraz analiza symulacji wpływu zwiększenia liczebności próby i zmiany jej alokacji, a także analiza współczynników realizacji próby dla rozpatrywanych lat. Drugi zespół badawczy opracował propozycję jednostopniowego schematu losowania. Dokonał również weryfikacji i oceny statystyczno-matematycznej proponowanych rozwiązań metodologicznych, w tym dotyczących zmian w liczebności i alokacji próby oraz szacunków kosztów związanych ze zwiększeniem liczebności próby. Trzeci zespół podjął próbę estymacji dwóch wskaźników: LWI oraz SMD przy wykorzystaniu metodologii statystyki małych obszarów (SMO). Do jego zadań należał dobór estymatorów klasy SMO, estymacja wskaźników i ocena precyzji uzyskanych wyników w zadeklarowanych latach i przekrojach, statystyczna ocena wyników estymacji pośredniej oraz estymacja wskaźników dla alternatywnych schematów losowania próby wraz z wyznaczeniem precyzji oszacowań. Analiza uzyskanych wyników w drodze symulacji wskazuje, między innymi, że wprowadzenie jednostopniowego schematu losowania nie przynosi oczekiwanych znaczących korzyści dotyczących precyzji oszacowań. Pokazano jednak, że o ile oszacowania uzyskane metodami SMO nie różnią się znacząco od szacunków bezpośrednich – istotniejsze różnice dotyczą tylko kilku województw dla LWI, to jednocześnie uzyskujemy znaczną poprawę precyzji szacunku w porównaniu do klasycznego podejścia bazującego na estymacji bezpośredniej. Co więcej, oszacowania pośrednie charakteryzują się mniejszą zmiennością i eliminują wpływ wahań przypadkowych wynikających z doboru próby w porównaniu do estyma-

tora Horvitz-Thompsona. Nie jest jednak merytorycznie uzasadnione szacowanie wskaźników bardzo niskiej intensywności pracy w gospodarstwach domowych i pogłębionej deprywacji materialnej na poziomie województw w dodatkowo określonych przekrojach ze względu na brak odpowiednich zmiennych pomocniczych dla tak zdefiniowanych domen.

Drugi z projektów pt. *Pomiar ubóstwa na poziomie powiatów (LAU 1)*, który jest w trakcie realizacji, omówił jego koordynator dr Marcin Szymkowiak – konsultant w Ośrodku Statystyki Małych Obszarów Urzędu Statystycznego w Poznaniu oraz adiunkt w Katedrze Statystyki Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. W swoim wystąpieniu przedstawił główny cel projektu, którym jest oszacowanie stopy ubóstwa w Polsce na poziomie powiatów w latach 2005, 2008, 2011 z wykorzystaniem metodologii statystyki małych obszarów. Podkreślił przy tym, że wybór trzech okresów referencyjnych ma na celu wypracowanie trwałego produktu rozumianego jako kompleksowy zestaw metod umożliwiających prezentowanie tego wskaźnika w kraju na poziomie powiatów. Z racji tego, że projekt jest w fazie realizacji, w pierwszej kolejności omówione zostały już wykonane zadania, do których należy:

- krytyczna ocena podejść stosowanych w zakresie estymacji stopy ubóstwa, prezentowanych od strony teoretycznej w literaturze przedmiotu,
- przegląd praktycznych zastosowań i implementacji w różnych krajach w zakresie oszacowania stopy ubóstwa z wykorzystaniem statystyki małych obszarów,
- krytyczna ocena estymatorów statystyki małych obszarów, które mogą być wykorzystane do szacowania stopy ubóstwa na niskim poziomie agregacji przestrzennej (LAU 1),
- kwerenda potencjalnych źródeł danych w kontekście poszukiwania zmiennych pomocniczych do budowy odpowiednich modeli statystycznych, które będzie można wykorzystać na potrzeby estymacji stopy ubóstwa na poziomie LAU 1,
- weryfikacja dostępnego oprogramowania, które może być wykorzystane na potrzeby szacowania stopy ubóstwa w Polsce na poziomie LAU 1.

Przedstawił również zadania, które są obecnie w fazie realizacji, a do których należy:

- ocena terytorialnego zróżnicowania stopy ubóstwa na poziomie powiatów (LAU 1),
- wytypowanie obszarów najbardziej i najmniej dotkniętym ubóstwem,
- statystyczna ocena jakości zastosowanych estymatorów klasy SMO z punktu widzenia precyzji szacunku,
- merytoryczna ocena uzyskanych wyników,
- prezentacja na mapach tematycznych zjawiska ubóstwa,
- sformułowanie wytycznych i rekomendacji w zakresie możliwości przyszłego cyklicznego wykorzystania zaproponowanej metodologii.

W swoim wystąpieniu przedstawił również wyniki estymacji stopy ubóstwa na poziomie podregionów (projekt z Bankiem Światowym), które stanowiły punkt wyjścia w szacowaniu tego parametru na poziomie powiatów w Polsce.

Ważnym elementem konferencji był także panel dyskusyjny pt. *Kierunki rozwoju badań ubóstwa i wykluczenia społecznego – wyzwania badawcze i potrzeby informacyjne*, którego organizatorem był prof. dr hab. Maciej Żukowski - Prorektor ds. Nauki i Współpracy z Zagranicą Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. W panelu udział wzięli: dr Grażyna Marciniak - Wiceprezes Głównego Urzędu Statystycznego, prof. dr hab. Tomasz Panek - Szkoła Główna Handlowa i jednocześnie Przewodniczący Komitetu Naukowego Konferencji, dr hab. Elżbieta Gołata - prof. nadzw. UEP oraz prof. dr hab. Jan Kordos - Doradca Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego oraz wykładowca w Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie. Dyskusja została poświęcona kierunkom rozwoju badań ubóstwa i wykluczenia społecznego. W jej trakcie podkreślono istotę podejmowanych prac w ramach prezentowanych projektów, szczególnie w kontekście dostarczania informacji dla niższych poziomów agregacji przestrzennej. Wskazano na związane z tym wyzwania badawcze i metodologiczne oraz podkreślono konieczność zachowania wysokiej jakości dostarczanych danych statystycznych.

Drugi dzień obrad konferencyjnych poświęcony został prezentacjom dotyczącym różnym metodom oceny natężenia i zróżnicowania ubóstwa oraz różnych jego aspektów, wykorzystującym do tego celu często wysoce profesjonalne narzędzia badawcze. Rozpoczęły go dwie równolegle odbywające się sesje. Pierwszej z nich – zatytułowanej *Demograficzne i społeczno-ekonomiczne uwarunkowania ubóstwa i wykluczenia społecznego* – przewodniczył prof. dr hab. Tomasz Panek ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Otworzyło ją wystąpienie prof. dr hab. Teresy Słaby (także z warszawskiej SGH) o następującym tytule: *Co wiemy o rzeczywistej jakości i godności życia rdzennych mieszkańców wsi w wieku 60+?* Autorka zaprezentowała tutaj wyniki swych ciekawych badań przeprowadzonych w czterech najbiedniejszych województwach wschodniej Polski, opartych na specjalnym doborze celowym respondentów. Dr hab. Baha Kalinowska-Sufinowicz (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu) wygłosiła z kolei referat pt. *Dyskryminacja ekonomiczna jako stymulanta ubóstwa i wykluczenia społecznego kobiet*, wskazując na znaczenie zjawiska dyskryminacji zatrudnieniowej (którego przejawem jest wyższa stopa bezrobocia), kwalifikacyjnej i zawodowej, typu *human capital*, samodyskryminacji oraz dyskryminacji rodzicielskiej jako czynników determinujących ubóstwo i wykluczenie społeczne kobiet. Mgr Marta Zaręba (Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu) i dr Ryszard Necel (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) w swej prezentacji *Społeczno-ekonomiczne wymiary ubóstwa w perspektywie różnic terytorialnych w Wielkopolsce* skoncentrowali się na konstrukcji cząstkowych wskaźników dla trzech podstawowych wymiarów ubóstwa: finansowego, w zakresie warunków życia i sytuacji na rynku pracy. W oparciu o te wskaźniki stworzyli i przeanalizowali oni syntetyczny wskaźnik ubóstwa oraz przedstawili istotne kwestie dotyczące cyklicznego pomiaru ubóstwa w układach lokalnych. Mgr Andrzej Wołoszyn, dr Romana Głowicka-Wołoszyn i dr Agnieszka Kozera z Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu (*Identyfikacja uwarunkowań zjawiska ubóstwa w Polsce w układzie województw z wykorzystaniem biplotu*) podjęli natomiast próbę rozpoznania regionalnych uwarunkowań zjawiska ubóstwa w przekroju województw z wykorzystaniem graficznego narzędzia skalowania wielowymiarowego, jakim jest biplot,

co dało im wiele dodatkowych informacji o rozmaitych czynnikach wpływających na ubóstwo i ich wzajemnych powiązaniach. Dr Ewa Cichowicz (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) w swej prelekcji *Możliwości oceny i pomiaru wykluczenia finansowego* rozpatrywała grupy społeczne szczególnie zagrożone ekskluzją społeczną oraz wprowadziła koncepcję poziomów wykluczenia finansowego i skonstruowała odpowiednie wskaźniki służące jego pomiarowi.

Odbывającej się równolegle sesji *Metody pomiaru i modelowania ubóstwa i wykluczenia społecznego* przewodniczył prof. dr hab. Stanisław Maciej Kot z Politechniki Gdańskiej. Pierwszą mówczynią była tutaj dr hab. Anna Kołodziejczak, prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jej wystąpienie *Wykorzystanie metody autokorelacji przestrzennej do analizy ubóstwa na obszarach wiejskich w Polsce* opierało się na zastosowaniu wyżej wskazanej metody badawczej do określenia stopnia koncentracji, czyli lokalnych związków przestrzennych występowania ubóstwa na obszarach wiejskich. Z kolei dr Przemysław Nosal (z tej samej uczelni) mówił o znaczeniu triangulacji jako wzajemnej kontroli i pogłębianiu wyników badania poprzez zastosowanie różnych technik czy podejść badawczych, służących analizom położenia społecznego dzieci i młodzieży z województwa wielkopolskiego (tytuł referatu brzmiał: *O potrzebie triangulacji. Metody jakościowe w badaniach ubóstwa i wykluczenia społecznego*). Przedmiot wystąpienia mgra Łukasza Wawrowskiego i mgra Macieja Beręsewicza z Urzędu Statystycznego w Poznaniu pt. *Estymacja wskaźnika bardzo niskiej intensywności pracy z wykorzystaniem modelu Faya–Herriota i jego rozszerzeń* stanowiła natomiast próba estymacji jednego z kluczowych wskaźników Strategii Europa 2020 na poziomie województw z wykorzystaniem pewnych modeli estymacji pośredniej i wszechstronnych źródeł danych. Za swoiste nawiązanie do tego można uznać referat dra hab. Andrzeja Młodaka, mgra Łukasza Wawrowskiego i mgra Tomasza Józefowskiego z tegoż Urzędu, zatytułowany *Zastosowanie metod taksonomicznych w estymacji wskaźników ubóstwa*, w którym ukazano możliwości wykorzystania mierników syntetycznych – skonstruowanych z wykorzystaniem taksonomicznych wzorców rozwoju oraz taksonomii wielokryterialnej i pewnych modyfikacji klasycznych podejść uwzględniających specyfikę danych panelowych – jako zmiennych pomocniczych w estymacji wskaźnika bardzo niskiej intensywności pracy i wskaźnika pogłębionej deprivacji materialnej na poziomie województw dokonywanej za pomocą dynamicznego modelu Faya–Herriota. Zamykającą tę sesję prezentacja mgra Tomasza Piaseckiego (Urząd Statystyczny w Łodzi) *Optymalizacja schematu losowania w badaniu EU–SILC jako droga do zaspokojenia potrzeb informacyjnych dotyczących ubóstwa w ujęciu regionalnym* obejmowała diagnostykę stanu obecnego i prognoz w zakresie efektywności kilku wariantów realokacji oraz zwiększenia liczebności próby stosowanej w badaniu EU–SILC w kontekście poprawy jakości i zakresu informacyjnego tego badania. W dyskusji, która rozwinęła się po tych wystąpieniach, podnoszono m.in. kwestię roli procesów urbanizacyjnych w kształtowaniu się wyjątkowo niekorzystnego zjawiska społeczno – gospodarczego, jakim jest ubóstwo.

Część wystąpień konferencyjnych została zaprezentowana w sesji plakatowej, która miała miejsce po bloku pierwszych dwóch sesji tradycyjnych. W postaci wizualnej rezultaty swoich dociekań badawczych ukazali:

- dr inż. Edyta Mazurek (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu) – jej plakat (*Ulga na dzieci – pomoc rodzinom wielodzietnym a sprawiedliwość podatkowa*) dotyczył statystycznej analizy wprowadzanych w naszym systemie podatkowym zmian w zakresie ulgi na dzieci w kontekście pomocy rodzinom i sprawiedliwości podatkowej,
- dr Katarzyna Andrzejczak i dr Agata Kliber (również z poznańskiego Uniwersytetu Ekonomicznego) w opracowaniu *Modelowanie francuskiej pomocy rozwojowej. Czy pomoc rozwojowa kierowana jest do krajów najbiedniejszych?* opisały francuskie rozwiązania w zakresie zwalczania ubóstwa oraz czynniki motywacyjne tradycyjnych i największych donatorów pomocy rozwojowej dla krajów afrykańskich płynącej właśnie z Francji,
- dr inż. Marcin Kiciński, mgr inż. Maciej Bieńczak i mgr inż. Paweł Zmuda-Trzebiatowski z Politechniki Poznańskiej skoncentrowali się na wskaźnikach zagrożenia wykluczeniem społecznym dotyczącym transportu (ich prezentacja nosiła tytuł *Ocena zagrożenia wykluczeniem społecznym związanym z transportem w powiatach Wielkopolski*),
- dr Krzysztof Szwarz, dr Dorota Strózik i dr Tomasz Strózik (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu) swe przemyslenia (*Przemoc relacyjna w szkole a jakość życia dzieci w Wielkopolsce na podstawie badania Children's Worlds*) dotyczące przyczyn i skutków odtrącania dzieci przez ich rówieśników oparli na danych pochodzących z badania percepcji życia dzieci w wieku szkolnym (8 – 12 lat), przeprowadzonego w Wielkopolsce w roku 2014 a dotyczącego postrzegania przez owe dzieci ich własnego życia oraz relacji z otoczeniem,
- mgr Michalina Kublicka, mgr Piotr Stonkowski i mgr Aleksandra Łukasiewicz (Centrum Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne Sp. z o.o. w Szczecinie) – w prezentacji pt. *Innowacyjne narzędzie pomiaru efektu integracyjnego osób wykluczonych społecznie – wnioski z badania monitoringowego podmiotów ekonomii społecznej w województwie wielkopolskim* – przedstawili rezultaty badania podmiotów ekonomii społecznej różnych typów ze szczególnym uwzględnieniem problemów w pomiarze integracji społecznej osób społecznie wykluczonych,
- dr Romana Głowicka-Wołoszyn, dr Agnieszka Kozera i mgr Joanna Stanisławska z Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu (*Zjawisko ubóstwa mieszkaniowego w krajach Unii Europejskiej*) dokonały identyfikacji i oceny zmian zjawiska ubóstwa mieszkaniowego w krajach Unii Europejskiej w latach 2005 – 2013 w kontekście realizowanej polityki spójności,
- dr Katarzyna Tuszyńska, (prezentacja pt. *Psychospołeczne aspekty ubóstwa jako jego przyczyny, konsekwencje i wtórne uwarunkowania*) zastanawiała się nad podstawami niechęci osób dotkniętych ubóstwem do skorzystania z sposobności poprawy niekorzystnej sytuacji ekonomicznej oraz możliwościami wykorzystania wyników badań i doświadczeń w innych krajach w tym zakresie na gruncie polskim.

Pierwszej z ostatnich dwóch sesji konferencyjnych (również przeprowadzonych równolegle), zatytułowanej *Przestrzenne zróżnicowanie ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce* przewodniczyła dr hab. Grażyna Dehnel, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Otworzyło ją wystąpienie dr Jadwigi Zaród z Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie pt. *Podział Polski na obszary ze szczególnym uwzględnieniem podregionów zagrożonych ubóstwem*, ukazujące zróżnicowanie rozwoju podregionów w Polsce ze względu na wybrane cechy warunkujące ubóstwo i charakterystykę obszarów zagrożonych ubóstwem dokonaną z wykorzystaniem specjalnie skonstruowanej w tym celu funkcji dyskryminacyjnej. Z kolei mgr Beata Kraszewska, reprezentująca Urząd Statystyczny w Poznaniu, swą prezentację *Wykorzystanie metod taksonomicznych w analizie zróżnicowania zagrożenia ubóstwem w podregionach w 2011 roku* poświęciła zastosowaniu metod analizy skupień do klasyfikacji podregionów ze względu na zagrożenie ubóstwem oraz porównaniu swych wyników z rezultatami szacunków wskaźnika zagrożenia ubóstwem (ang. *at-risk-of-poverty rate*, ARPR) dokonanych wcześniej przez Ośrodek Statystyki Małych Obszarów Urzędu Statystycznego w Poznaniu. Natomiast mgr Agata Girul (Urząd Statystyczny we Wrocławiu) w swoim referacie zatytułowanym *Zjawisko ubóstwa w województwie dolnośląskim w świetle wyników badań GUS* skoncentrowała się na analizie zasięgu i wielkości ubóstwa szacowanego przy użyciu różnych jego granic (zarówno obiektywnych jak i subiektywnych). Dr Mirosława Kaczmarek (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, wystąpienie pt. *Przestrzenne zróżnicowanie ubóstwa w Polsce w świetle analizy metodą k-średnich*) przeprowadziła grupowanie województw ze względu na formę i poziom ubóstwa, wyodrębniając w ten sposób trzy ich kategorie. I wreszcie dr inż. Aneta Mikuła (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie) omówiła rezultaty analizy terytorialnego zróżnicowania stopnia zagrożenia ubóstwem na Mazowszu dokonanej z wykorzystaniem narzędzi wielowymiarowej analizy danych oraz opartej na monetarnych i niemonetarnych determinantach tego zjawiska (tytuł jej wystąpienia brzmiał: *Przestrzenne zróżnicowanie stopnia zagrożenia ubóstwem w powiatach i gminach województwa mazowieckiego*). W dyskusji na temat tych wystąpień poruszano m.in. kwestię porównywalności i spójnej interpretacji różnorodnych wskaźników.

Druga ze wspomnianych finalnych sesji (*Diagnoza potrzeb informacyjnych w obszarze ubóstwa i wykluczenia społecznego*) prowadzona była przez dr hab. Elżbietę Gołąę, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Na wstępie prof. nadzw. dr hab. Małgorzata Orłowska z Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej wygłosiła prelekcję na temat *Czas wolny jako niespecyficzna metoda pomiaru wykluczenia społecznego – z doświadczeń pedagoga społecznego*, która objęła swą treścią zarówno zagadnienia socjologiczne (koncepcję kapitałów: ekonomicznego, kulturowego i społecznego) jak i statystyczne (analiza wykorzystania owych kapitałów). Mgr Bogumiła Pleskowicz i prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki (Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego oraz Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, odpowiednio) w swym wystąpieniu pt. *Ubogie Mazowsze* przeprowadzili analizę terytorialnego zróżnicowania zagrożenia ubóstwem w tym regionie, która potwierdziła teorię o tzw. „pękniętym Mazowszu” z linią podziału wyznaczoną

przez metropolię warszawską. Prof. dr hab. Ryszard Szarfenberg (Uniwersytet Warszawski) zaprezentował referat pt. *Cel ogólnokrajowy w zakresie ubóstwa na poziomie województw – perspektywa uczestnika procesu*, w którym wskazał, że ogólnopolskie zamierzenia Strategii Europa 2020 w zakresie ograniczania ubóstwa nie doczekały się przełożenia na cele wojewódzkie – przede wszystkim z braku wielopłaszczyznowych koncepcji politycznych w tym zakresie ze strony administracji rządowej i samorządowej. Z kolei dr Dariusz Dziechciarz i mgr Shivan Fate z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie (wystąpienie pt. *Enklawy biedy popegeerowskiej na Pomorzu Zachodnim – dostępność informacji i potrzeby diagnostyczne na poziomie miejscowości*) ukazali wpływ spuścizny wynikłej z likwidacji państwowych gospodarstw rolnych w ramach transformacji ustrojowej na powstanie enklaw ubóstwa w Zachodniopomorskiem i obciążenie regionu tym problemem. Na zakończenie dr Urszula Kaczmarek (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) zaprezentowała wystąpienie pt. *Zróżnicowanie przestrzenne pomocy społecznej w Polsce jako pośrednia metoda identyfikacji regionalnych aspektów ekskluzji społecznej*, zawierające syntezę wiedzy w zakresie zróżnicowania przestrzennego i wybranych negatywnych problemów społecznych w Polsce (w tym kształtowanie się aktualnych realiów w zakresie pomocy społecznej).

Konferencję zwieńczyła debata z udziałem studentów Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu i prelegentów, której moderatorem był dr Piotr Michoń z Katedry Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Podnoszono w niej praktyczne znaczenie rezultatów pomiaru ubóstwa i kwestię skutecznego wykorzystywania ich w praktyce. Obrady podsumował przewodniczący Komitetu Organizacyjnego konferencji, dyrektor Urzędu Statystycznego w Poznaniu, dr Jacek Kowalewski, dziękując wszystkim osobom i instytucjom, które aktywnie zaangażowały się w przygotowanie i przeprowadzenie obrad a także przewodniczącym sesji, prelegentom i uczestnikom za wniesiony cenny wkład merytoryczny i ciekawą dyskusję oraz wyrażając nadzieję na wymierne efekty praktycznego wdrażania dorobku tego wydarzenia w najbliższej przyszłości. Oficjalnie konferencję zamknęła Pani dr Grażyna Marciniak - Wiceprezes Głównego Urzędu Statystycznego, która dokonała syntezy wszystkich wydarzeń, które miały miejsce w okresie dwóch dni konferencji. Podkreśliła, że w jej trakcie pojawili się reprezentanci ze wszystkich województw z różnych instytucji. Świadczy to o wadze i randze podjętego tematu i pozwala optymistycznie patrzeć w przyszłość w obszarze przeciwdziałania zjawisku ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Konferencja ukazała szerokie możliwości wykorzystania metod statystycznych w analizie zjawisk związanych z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Stanowiła również doskonałą okazję do nawiązania współpracy i wymiany doświadczeń. Dzięki konferencji możliwe było stworzenie platformy do dyskusji wśród naukowców, ekspertów z uniwersytetów, urzędów statystycznych, instytutów badawczych i innych organów rządowych oraz władz lokalnych i przedsiębiorstw prywatnych zajmujących się zagadnieniami związanymi z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

TRANSFORMACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA W POŁUDNIOWEJ WIELKOPOLSCE /Doświadczenia ćwierćwiecza/

ZBYSZKO SZMAJ¹

W dniu 15 stycznia 2015 r. odbyła się w auli prof. dr hab. Czesława Glinkowskiego sesja naukowa pt. „Transformacja Społeczno-Gospodarcza w Południowej Wielkopolsce. (Doświadczenia ćwierćwiecza). Organizatorami sesji był Wydział Zarządzania oraz Ośrodek Badań Regionalnych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu.

Patronat honorowy nad sesją przyjął Rektor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Kaliszu prof. zw. dr inż. Jan Chajda.

W sesji wzięli udział samorządowcy z terenu Południowej Wielkopolski, przedstawiciele różnych firm i organizacji, nauczyciele akademicki oraz studenci.

Otwarcia i powitania dokonali: dziekan Wydziału Zarządzania doc. dr Jan Frąszczak oraz kierownik Ośrodka Badań Regionalnych dr inż. Zbyszko Szmaj.

Sesji przewodniczył prof. dr hab. Stefan Kowal.

Szczególnymi gośćmi sesji byli: Waldemar Kuczyński, były minister do spraw przekształceń własnościowych w rządzie premiera Tadeusza Mazowieckiego oraz Andrzej Grzyb poseł do parlamentu europejskiego.

W toku sesji referaty wygłosili:

Waldemar Kuczyński

Były minister przekształceń własnościowych

Polski Big Bang – Plan Balcerowicza i jego owoce

Autor wystąpienia zaprezentował okoliczności i uwarunkowania związane z realizacją planu Leszka Balcerowicza.

W. Kuczyński przedstawił źródła i genezę transformacji oraz dylematy okresu przemian. Wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej, uwolnienie cen, prywatyzacja, działania antyinflacyjne wymagało zdecydowania, konsekwencji, zmiany przepisów, przekonania społeczeństwa do akceptacji przeobrażeń.

Godne uwagi jest stwierdzenie, że mimo ogromnego sukcesu proces zmian nie został zakończony, a wiele problemów wymaga rozwiązania.

¹ Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu

Andrzej Grzyb

Posel do Parlamentu Europejskiego

Polityka regionalna na tle UE – wybrane aspekty na przykładzie Wielkopolski

Polityka inwestycyjna UE jest polityką inwestycyjną, której celem jest wyrównanie dysproporcji rozwojowych między państwami członkowskimi oraz pomiędzy regionami w państwach członkowskich.

Polityka regionalna jest przejawem solidarności w UE, wspiera rozwój lokalny i regionalny, konkurencyjność gospodarki, tworzenie miejsc pracy co prowadzi do likwidacji wykluczenia społecznego. Znaczenie polityki regionalnej podkreślono w Strategii Europa 2020.

W artykule wskazano na niektóre aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego, ze szczególnym podkreśleniem roli samorządu. Wskazano na znaczenie opracowanych strategii rozwojowych, będących podstawą wykorzystania funduszy unijnych. Zważywszy na znaczenie obszarów wiejskich, które w Polsce zamieszkuje ok. 36 procent ludności, podkreślono rolę WPR w ich rozwoju. Szczególnie ważne jest wykorzystanie funduszy PROW co zaprezentowano na przykładzie powiatów południowej Wielkopolski. Zaprezentowano również efekty Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego w latach 2007-2013. Podkreślono znaczenie działań i projektów prowadzonych przez Lokalne Grupy Działania w ramach programu Leader.

Zauważalne jest istotne zróżnicowanie w wysokości otrzymanego dofinansowania i efektywności wykorzystania zarówno pomiędzy poszczególnymi samorządami jak również pomiędzy podmiotami gospodarczymi.

Stefan Kowal

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa

im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu

Wydział Zarządzania

Polityka regionalna Południowej Wielkopolski (potrzeba kształtowania regionalnego systemu innowacji)

Wprowadzenie przez Unię Europejską ujednoliconych zasad ujmowania statystyki regionalnej, zaowocowało pojawieniem się w polskich źródłach jednostki terytorialnej „podregion”, oznaczanej skrótem NUTS 3. W ocenie sytuacji gospodarczej i społecznej dane o podregionie cechują się wyraźną zaletą. Powiat – czyli NUTS 4, jest jednostką zbyt małą a województwo natomiast przeważnie zbyt różnorodną. Artykuł bazując na zaletach statystyki NUTS 3, zawiera charakterystykę sytuacji społeczno-gospodarczej Podregionu Kaliskiego (pod względem geograficznym Podregion Kaliski obejmuje powiaty południowej Wielkopolski). Ukazano m. In. względnie wysokie osiągnięcia w Podregionie Kaliskim na tle innych podregionów oraz jednostek większych, czyli wojewódz-

twą i kraju. W Podregionie Kaliskim relatywnie realizowano mało inwestycje o charakterze gospodarczym z udziałem funduszy unijnych, a mimo to odnotować należy pewne sukcesy. Np. liczba oddanych mieszkań, umiarkowane bezrobocie, wysoka wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach, względnie wysoka wartość dodana, umiarkowane. Niestety gorzej wypadają te charakterystyki liczbowe, które ilustrują poziom życia. Poruszono też problem wzrastającej dyspersji w charakterystykach liczbowych które ilustrują położenie podregionów w Wielkopolsce. Otwarte pytanie jakie postawiono dotyczy rozdziału funduszy strukturalnych. Czy w procedurach tych nie zachodzi zbyt faworyzowanie innych podregionów, przede wszystkim Podregionu Poznańskiego i Miasta Poznań (które tworzy odrębny podregion).

Kazimierz Matusiak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu
Kancelarz

Stopień wpasowania kształcenia na potrzeby regionu

Artykuł poświęcony działalności Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu. Autor prezentuje dorobek Uczelni w zakresie kształcenia, badań naukowych, działalności gospodarczej, kulturalnej, oświatowej, społeczno-charytatywnej oraz rozbudowy i modernizacji bazy. Wywody poparte są danymi liczbowymi, wykresami oraz zdjęciami. We wszystkich wymienionych zakresach Uczelnia odnosi znaczące sukcesy. Dorobek jest imponujący. W rankingu organizowanym przez „Perspektywy” po raz ósmy w kolejnych latach zajmuje pierwsze miejsce wśród Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych w Polsce.

Krzysztof Walczak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu
Wydział Zarządzania

Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk i jego rola w kształtowaniu miejscowego środowiska naukowego

Artykuł przynosi informacje o dziejach i współczesnej działalności Kaliskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, stowarzyszenia naukowego, o powstanie którego zabiegano w Kaliszu kilkadziesiąt lat. Szczególnie obszernie omówiono miejsce i znaczenie Kaliskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk w zakresie budowania instytucji szkolnictwa wyższego w Kaliszu ze szczególnym podkreśleniem roli, jaką kaliskie towarzystwo naukowe odegrało w utworzeniu Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu.

Jan Frąszczak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu
Dziekan Wydziału Zarządzania

Priorytety realizowane przez władzę lokalną na przykładzie Miasta Kalisza

Rok 1989 zapoczątkował w Polsce zmiany w wielu obszarach funkcjonowania organów państwa i gospodarki. Przywrócono samorząd terytorialny, likwidując tym samym terenowe struktury jednolitej władzy państwowej.

Decentralizacja państwa polegała między innymi na przekazaniu samorządom terytorialnym zadań decydujących o warunkach życia lokalnych społeczności.

Zasady funkcjonowania władzy lokalnej przed rokiem 1990 oraz obecnie różnią się w sposób zasadniczy. Okazało się jednak, że katalog podstawowych zadań jest taki sam, lub co najmniej bardzo zbliżony. Należą do nich przede wszystkim zadania z zakresu gospodarki komunalnej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, gospodarki mieszkaniowej i kultury.

Nastąpiła jednak stosunkowo wyraźna zmiana priorytetów w zakresie wydatków budżetowych przeznaczanych na realizację poszczególnych zadań. Jest to konsekwencją zmian w wielkości i strukturze potrzeb społecznych oraz innego podziału kompetencji pomiędzy różne szczeble struktury władzy lokalnej.

Zmiany w strukturze wydatków dokonały się w warunkach znacznego wzrostu ogólnego ich poziomu, co spowodowało wzrost ogólnego poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych.

Beata Wenerska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu
Prodziekan Wydziału Zarządzania

Czy jesteśmy społeczeństwem obywatelskim

Zwycięstwo „Solidarności” w końcu lat 80-tych XX wieku rozpoczęło proces odbudowy społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwa świadomego, aktywnego, zainteresowanego sprawami wspólnoty. Umiejętnie i chętnie korzystającego z różnych form demokracji bezpośredniej i pośredniej. Systematycznie rozszerzał się zakres instrumentów wspomagających ten proces. Otwierały się nowe możliwości dla rozwoju wielu inicjatyw obywatelskich.

Udział obywateli państwa demokratycznego w życiu publicznym nie jest jednak tak oczywisty, jak mogłoby się wydawać. Coraz bardziej odczuwalna jest bierność obywateli w różnych sferach życia. Polacy niechętnie, w niewielkim stopniu uczestniczą w podejmowaniu decyzji, dotyczących spraw publicznych, nie wykorzystują także możliwości jakie daje im Konstytucja. W większości nie są zainteresowani polityką i nie mają ochoty jej kształtować. Nie wierzą w siłę pojedynczego głosu. Szczególnie zatrważający jest niski poziom aktywności obywatel-

skiej młodych ludzi, w rękach których leży realizacja kolejnych etapów budowy demokracji w Polsce.

25 lat to wystarczająco długi okres, aby odpowiedzieć sobie na pytanie jakim społeczeństwem jesteśmy i dokąd zmierzamy? Przygotowany artykuł i zawarte w nim wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego wśród zróżnicowanej pod względem różnych kryteriów grupy respondentów, ma być nie tylko podsumowaniem minionego okresu, ale próbą odpowiedzi na to pytanie.

Anna Ludwiczak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu
Prodziekan Wydziału Zarządzania

Prywatyzacja widziana z różnych perspektyw - próba Bilansu

Minęło już całe ćwierćwiecze od pierwszych procesów przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych. Wydaje się, że to wystarczająco długi okres, by móc podsumować to wielkie przedsięwzięcie systemowe zapoczątkowane w 1990 roku. Artykuł jest próbą bilansu tych działań. To swoisty rachunek zysków i strat związanych z transformacją gospodarczą Polski. Na początku należy podkreślić złożoność opisywanych procesów. Wybór sposobu prywatyzacji uzależniony był bowiem od wielkości przygotowywanego do niej przedsiębiorstwa oraz jego stanu finansowego. Kryteria te nie były jednak precyzyjne. Był to celowy zabieg: proces miał być elastyczny – dostosowywać się do warunków panujących w otoczeniu. Okazuje się, że nawet dzisiaj, z pełnym bagażem doświadczeń, trudno znaleźć receptę na „prywatyzację idealną”. Niełatwa jest także sama ocena prywatyzacji i jej skutków. Dla pełnej analizy można podjąć próbę ich sklasyfikowania na efekty natury ekonomicznej i społecznej, w ramach tych grup na skutki o charakterze pozytywnym i negatywnym. Podkreślić trzeba także, iż przy ocenie prywatyzacji i analizie jej efektów skala ma ogromne znaczenie, a skutki wszelkich zmian będą bardziej odczuwalne wraz ze zmniejszaniem obszaru badania.

Zbyszko Szmaaj

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu
Kierownik Ośrodka Badań Regionalnych

Dokonania gmin Południowej Wielkopolski w okresie transformacji ustrojowej w świetle badań ankietowych

Autor w artykule zawarł informacje na temat działalności samorządów gminnych w okresie 25 lat funkcjonowania z terenu Południowej Wielkopolski, tj.

z powiatów: jarocińskiego, kaliskiego, kępińskiego, krotoszyńskiego, ostrowskiego, ostrzeszowskiego i pleszewskiego.

Źródłem informacji były dane statystyczne zawarte w Banku Informacji Lokalnej, rankingi przeprowadzone przez Firmę CURULIS, Gazetę Prawną, Rzeczpospolitą. Najistotniejszym i najpełniejszym źródłem miały być informacje z ankiet, które skierowano do wszystkich 49 gmin. Niestety, nie wszystkie gminy spełniły prośbę autora.

Rankingi dotyczyły wąskiego przedziału czasowego, natomiast ankieta odwoływała się do sytuacji z 1989 roku oraz bieżącej sytuacji.

W końcowej części artykułu autor sprecyzował kilka wniosków. Oto niektóre z nich:

- poznane gminy na podstawie złożonych i przyjętych ankiet zasługują na uznanie. Każda z tych gmin w jakimś zakresie posiada znaczące dokonania w minionym 25-leciu.
- Pierwotny zamiar dokonania rankingu gmin nie został dokonany z co najmniej z dwóch względów. Pierwszy zasadniczy, to każda gmina działała w innych uwarunkowaniach, które stwarzają inne możliwości. Drugi, gdyby nawet pominąć pierwszy wzgląd, to w wielu przypadkach informacje w ankietach były niepełne.
- Przeprowadzone badania ujawniło, że wiele cennych informacji sprzed 25 lat zniknęło i jest obecnie trudność z dokonaniem porównania, które mogłoby być powodem do satysfakcji, ale także czynnikiem motywującym do dalszych działań.
- Istnieje potrzeba dalszych badań i to w wielu obszarach. Na niektóre zwrócono uwagę w tekście.

Jarosław Pietrzak

Burmistrz Gminy Dobrzyca

Przemiany, które umożliwiły przywrócenie praw miejskich Dobrzycy

W niniejszym tekście chciałbym wykazać, jaki wpływ na odzyskanie Praw Miejskich przez Dobrzycę miało 25 lat przemian w Polsce. A w szczególności okres finansowania w latach 2007-2013.

1. Krótka charakterystyka Gminy Dobrzyca.
2. Warunki, jakie należy spełnić, by stać się miastem.
3. Przywrócenie praw miejskich, a możliwości budżetowe gminy.
4. Wpływ pozyskanych środków unijnych i krajowych na odzyskanie praw miejskich.

W podsumowaniu nasuwa się jedna konkluzja: pomoc finansowa, która była realizowana w Wielkopolsce w ramach programów pomocowych takich jak: Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Program Lider+ czy programy oferowane przez Urzędy Marszałkowski i Wojewódzki, w znaczącym stopniu przyczyniły się do rozwoju naszej Małej Ojczyzny i odzyskania praw miejskich przez Dobrzycę.

Konferencja pt. „Transformacja społeczno-gospodarcza w Południowej Wielkopolsce” nie była jedynie podsumowaniem dokonań minionego ćwierćwiecza. Prezentacja procesu zmian, efektów transformacji, ale także identyfikacja problemów wymagających rozwiązania miała na celu określenie zadań na przyszłość w sferze gospodarczej, społecznej i politycznej.