

MAREK LISIECKI

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM OBYWATELI

Bezpieczne funkcjonowanie państwa, bezpieczny byt każdej rodziny, każdego obywatela jest wartością najwyższą. Podstawowym zadaniem państwa jest więc stworzenie, a następnie stałe doskonalenie systemu bezpieczeństwa, tak aby te potrzeby społeczne zapewnić – zarówno w okresie względnej stabilności, jak i zmiennych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych.

Podchodząc w sposób systemowy (kompleksowy) do zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa, należy najpierw określić, co kryje się pod tym pojęciem, jaki jest rzeczywisty i potencjalny stopień zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli we współczesnym świecie, Europie, poszczególnych państwach, jakie podmioty uczestniczą w zapewnieniu bezpieczeństwa, jaka jest sprawność i skuteczność działań oraz co robić, aby skuteczność była większa, aby środki finansowe podatników na ten cel były jak najlepiej wykorzystywane.

Z analizy obowiązujących w różnych państwach rozwiązań organizacyjno-prawnych wynika, iż:

- istnieje wiele pojęć dotyczących zagadnień bezpieczeństwa państwa bez należytego ich zdefiniowania, traktowanych nieostro, raz wąsko, raz szeroko;
- funkcjonuje wielu instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, często o nakładających się kompetencjach;

– występuje różny poziom centralizacji i decentralizacji działań w tej sferze;

– istnieje rozbieżność w ocenach funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo – od wewnętrznego zachwytu, po totalną krytykę zewnętrzną¹.

Obserwuje się także słabe skoordynowanie działań między instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa, szczególnie w układzie międzynarodowym, międzyresortowym, wykonawczym.

Brak podstawowych definicji dotyczących sfery bezpieczeństwa państwa powoduje, że różne podmioty podchodzą wybiórczo (selektywnie) do tego zagadnienia. Inaczej postrzegają i interpretują bezpieczeństwo państwa politycy, prawnicy, ekonomiści, urzędnicy, funkcjonariusze instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, obywatele-podatnicy. W aktach normatywnych brak jest jednoznacznych definicji dotyczących bezpieczeństwa. Jest wiele pojęć wynikających bardziej z potrzeb różnych instytucji niż z potrzeb społecznych. Przykładowo używane są takie pojęcia, jak bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo powszechne itd., traktowane raz szerzej, raz wężiej.

Wyraźnie odczuwa się brak kompleksowego (systemowego) spojrzenia na bezpieczeństwo państwa jako zbiór obejmujący w sposób wieloaspektowy co najmniej takie elementy, jak: terytorium, obywatele, władza, struktury karne, relacje międzynarodowe – czyli to wszystko, co stanowi podstawę do funkcjonowanie suwerennego państwa².

Wychodząc od podstawowych elementów państwa, można uznać, że państwo jest bezpieczne tylko wtedy, gdy będą spełnione łącznie następujące warunki:

- nie będzie zagrożone terytorium,
- ludzie (obywatele, mieszkańcy tego terytorium) będą czuli się bezpiecznie (wszędzie tam, gdzie przebywają, będzie ich byt i rozwój zapewniony, będą zabezpieczone ich prawa i wolności);

¹ M. L i s i e c k i, *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, w: *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo, safe citizen – safe state*, Wyd. KUL, Lublin 1998, s. 91-100.

² Zob. art. 1 konwencji przyjętej w Montevideo w 1933 r.: R. B i e r z a n e k, J. S y m o n i d e s, *Prawo międzynarodowe publiczne*, PWN, Warszawa 1994 s. 113-114; W. G ó r a l c z y k, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, PWN, Warszawa 1983, s. 117-118.

- będzie funkcjonował spójny, sprawiedliwy system karny obejmujący wszystkich obywateli;
- będą poprawne relacje międzynarodowe w układzie bilateralnym i multilateralnym.

Wynika z tego, że tych pięć elementów łącznie – ludność, terytorium, władza, system karny, relacje międzynarodowe – powinno być przedmiotem szczególnej ochrony państwa, a jednocześnie punktem wyjścia w poszukiwaniu konceptualnych, przyszłościowych modeli bezpieczeństwa państwa.

Państwo powinno odgrywać służebną rolę przede wszystkim wobec swoich obywateli (swojego narodu), przy czym najczęściej przez pojęcie „naród” rozumiemy grupę ludzi, których łączy wspólna kultura, język, religia, historia i pochodzenie etniczne. Większość istniejących narodów tworzy niezależne państwa. Stąd mówiąc o bezpieczeństwie narodowym, będziemy rozumieli przede wszystkim bezpieczeństwo obywateli (choć termin „bezpieczeństwo” narodowe jest często utożsamiany z bezpieczeństwem państwa, a nawet rozumiany szerzej).

W szeroko rozumianym systemie bezpieczeństwa państwa można wyróżnić co najmniej następujące, ściśle skorelowane ze sobą podsystemy:

- bezpieczeństwa politycznego,
- bezpieczeństwa gospodarczego,
- bezpieczeństwa militarnego,
- bezpieczeństwa publicznego.

Podsystem bezpieczeństwa politycznego ma na celu ochronę interesów państwa metodami politycznymi; podsystem bezpieczeństwa gospodarczego ma chronić rozwój gospodarczy państwa, w tym zapewnić bezpieczeństwo finansowe, energetyczne, żywnościowe; podsystem bezpieczeństwa militarnego – zagwarantować obronę w wypadku konfliktu zbrojnego, wojny, terroryzmu międzynarodowego; podsystem bezpieczeństwa publicznego – zapewnić porządek konstytucyjny, ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli, ochronę przed zjawiskami kryminogennymi, zagrożeniami środowiska, zapewnić porządek publiczny, przeciwdziałać zagrożeniom psychologiczno-socjologicznym, nastawionym na wywoływanie emocji, sprzyjających destabilizacji państwa.

W tak widzianym systemie funkcjonuje wiele podmiotów – zaczynając od organów władzy, administracji rządowej i samorządowej, kończąc na instytucjach, przedsiębiorstwach, obywatelach. Istnieje więc problem właściwego formułowania celów i zadań, przypisywania ich odpowiednim podmiotom, koordynacji działań w przestrzeni i czasie.

Punktem wyjścia do dyskusji nad przyszłym kształtem systemu bezpieczeństwa narodowego powinny być rzeczywiste i potencjalne zagrożenia. Jednak z badań wynika, iż inaczej postrzegają i hierarchizują zagrożenia mieszkańcy, inaczej przedstawiciele administracji publicznej, inaczej instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Potwierdzają to między innymi wyniki badań przeprowadzonych w Polsce jesienią 2003 r. Objęły one starostów, mieszkańców wybranych powiatów, pracujących studentów studiów zaocznych³. Syntetyczne wyniki badań przedstawiono w tabelach 1 i 2.

Tab.1. Podstawowe zagrożenia dla powiatów identyfikowane przez starostów

Lp.	Zagrożenia występujące na terenie powiatu	Poziom w skali 1-5
1.	Przestępstwa pospolite (włamania, kradzieże, pobicia)	3,49
2.	Inne (bezrobocie, wypadki komunikacyjne)	3,45
3.	Nasilające się patologie społeczne	3,04
4.	Rosnąca agresja wśród dzieci i młodzieży	3,04
5.	Nieskuteczność (niewydolność) wymiaru sprawiedliwości	2,87
6.	Kłęski żywiołowe	2,46
7.	Duże pożary	2,26
8.	Skażenie środowiska, awarie przemysłowe	2,23
9.	Konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Europejskiej	2,22
10.	Możliwość strajków i blokad dróg	2,08
11.	Zorganizowana przestępczość	2,04
12.	Możliwość gwałtownych, niekontrolowanych wybuchów niezadowolenia społecznego	2,02
13.	Podejmowanie ważnych dla mieszkańców decyzji przez niekompetentne osoby	1,85
14.	Możliwość katastrof budowlanych	1,79
15.	Korupcja urzędników	1,77
16.	Działalność gangów młodzieżowych	1,75
17.	Napływ obywateli zza wschodniej granicy	1,53

³ M. L i s i e c k i, *Rola administracji samorządowej w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, w: *Problemy rozwoju i zarządzania w gospodarce globalnej*, Wyd. WSPiA, Lublin 2005, s. 97-108.

Tab. 2. Obawy mieszkańców dotyczące ich bezpieczeństwa (rozkład odpowiedzi w %)

Lp.	Obawy mieszkańców (M) oraz pracujących studentów studiów zaocznych (S)		Bardzo się obawiam	Raczej się obawiam	Raczej się nie obawiam	Zupełnie się nie obawiam	Trudno powiedzieć
1.	Utrata pracy, brak środków na utrzy- manie rodziny	M	59,5	18,8	15,4	3,4	2,8
		S	49,4	23,8	15,6	4,0	7,5
2.	Choroby, brak środków na leczenie	M	55,8	31,0	9,6	1,8	1,8
		S	21,9	46,3	28,8	1,3	1,9
3.	Korupcja, nieucz- ciwość urzędników	M	48,4	32,6	12,2	2,4	4,4
		S	20,0	39,4	28,8	5,0	6,9
4.	Brak perspektyw życiowych dla sie- bie i swoich dzieci	M	44,4	36,0	13,0	2,6	4,0
		S	5,6	17,5	44,4	23,8	8,8
5.	Kradzieże, napady, rozboje	M	43,4	34,2	18,4	2,0	2,0
		S	11,9	21,9	35,0	18,1	13,1
6.	Nasilające się patologie społeczne	M	35,8	34,8	20,8	3,4	5,2
		S	13,1	23,8	46,3	7,5	9,4
7.	Rozwój przestęp- czości zorganizowa- nej	M	33,8	37,6	17,6	3,2	7,8
		S	20,6	36,2	19,4	9,4	14,4
8.	Konsekwencje przy- stąpienia Polski do Unii Europejskiej	M	29,0	29,6	20,8	7,6	13,0
		S	6,2	29,4	35,0	18,1	11,3
9.	Pożary, wybuchy, awarie techniczne	M	29,0	41,6	22,0	2,8	4,6
		S	38,8	35,6	12,5	4,4	8,8
10.	Kłęski żywiołowe	M	28,6	29,4	27,8	6,6	7,6
		S	39,4	33,8	19,4	1,3	6,3
11.	Skażenie środowiska	M	22,9	32,8	29,2	5,2	9,9
		S	20,2	42,5	26,9	3,8	6,9
12.	Napływ obywateli zza wschodniej granicy	M	19,2	24,2	31,4	13,8	11,4
		S	31,9	47,5	15,0	1,3	4,4
13.	Niepokoje społecz- ne, blokady dróg	M	15,8	23,6	32,4	17,0	11,2
		S	13,1	38,1	33,8	3,8	11,3

M – mieszkańcy powiatów objętych badaniem.

S – studenci studiów zaocznych KUL oraz WSZiP.

Opinie mieszkańców powiatów są nieco odmienne od opinii starostów. Mieszkańcy przede wszystkim obawiają się utraty pracy, braku środków na utrzymanie rodziny; chorób i braku środków na leczenie; korupcji i nieuczciwości urzędników; braku perspektyw życiowych dla siebie i swoich dzieci; kradzieży, napadów, rozbojów. Starostowie zaś jako głównie źródło zagrożeń wymieniają przestępstwa pospolite (włamania, kradzieże, pobicia). Dostrzegają także wagę bezrobocia, wypadków komunikacyjnych, nasilających się patologii społecznych, rosnącej agresji wśród dzieci i młodzieży, niewydolności wymiaru sprawiedliwości.

Opinie „przeciętnych mieszkańców” oraz pracujących studentów studiów zaocznych są dość podobne. W obu grupach dominuje obawa o utratę pracy, brak środków na utrzymanie rodziny. Zaobserwowana rozbieżność polega na mniej kategoriycznych stwierdzeniach typu „bardzo się obawiam”. Studenci, w porównaniu z przeciętnymi obywatelami, bardziej obawiają się klęsk żywiołowych, pożarów, wybuchów, awarii technicznych, skażenia środowiska, napływu obywateli ze wschodniej granicy. Mniej natomiast obawiają się braku perspektyw życiowych dla siebie i swoich dzieci, konsekwencji przystąpienia do Unii Europejskiej, a także kradzieży, napadów, rozbojów, nasilających się patologii społecznych. Można więc sformułować tezę, że z jednej strony ich wiedza i doświadczenie pozwalają szerzej dostrzegać potencjalne i realne zagrożenia dla ich życia, zdrowia i mienia, z drugiej inwestując w wiedzę mniej obawiają się o swoją przyszłość oraz przyszłość rodziny.

Najczęściej prowadzone badania nad przyszłościowym kształtem narodowego modelu bezpieczeństwa sprowadzają się do analizy retrospektywnych i obecnie funkcjonujących struktur, toteż w sposób ewolucyjny (metodą małych kroków), często silnie uzależnionych od partykularnych interesów służb i grup politycznych, próbuje się je usprawniać. Wyniki analiz porównawczych, obejmujące rozwiązania w innych państwach, są już się rzadziej wykorzystywane.

Stosując odmienne podejście – konceptualne – oraz biorąc pod uwagę najnowsze osiągnięcia w zakresie zarządzania organizacjami można skonstruować ogólny model bezpieczeństwa narodowego. Głównym założeniem modelu jest to, że ochrona bezpieczeństwa, szczególnie ochrona ludności, powinna się odbywać na możliwie najniższym poziomie (najbliżej) podmiotu,

którego dotyczy, przy wsparciu instytucji rządowych (według idei społeczeństwa obywatelskiego)⁴.

W ujęciu funkcjonalnym system bezpieczeństwa narodowego powinien obejmować:

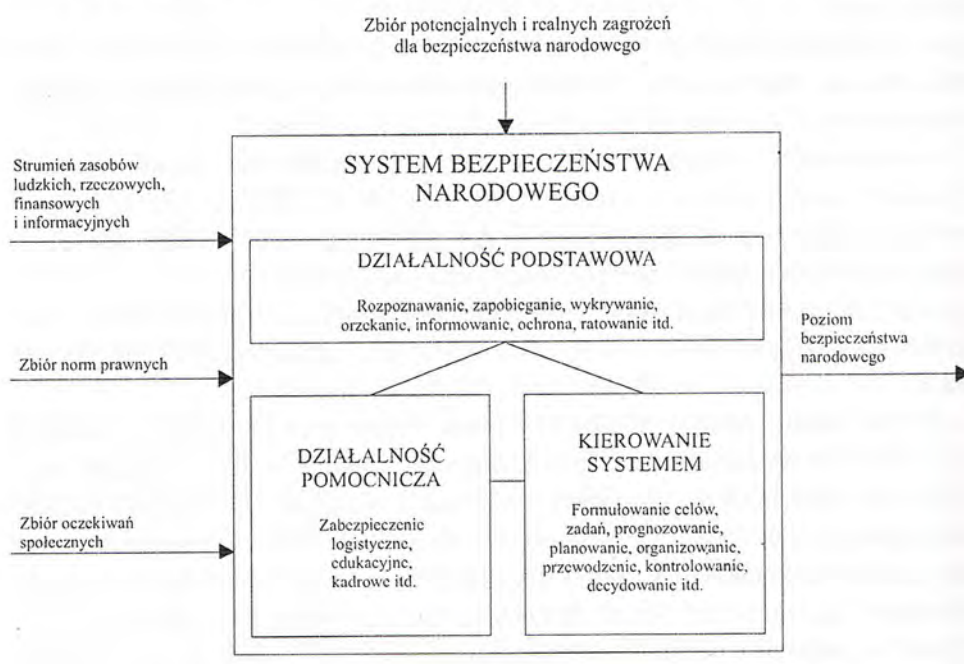
- działalność podstawową związaną z głównymi celami i zadaniami (rozpoznanie, zapobieganie, wykrywanie, orzekanie, informowanie, ochronę, ratowanie itd.);
- działalność związaną z kierowaniem systemem (formułowanie celów i zadań strategicznych, taktycznych, operacyjnych, prognozowanie, programowanie, planowanie, organizowanie działań w ujęciu czynnościowym i rzeczowym, przewożenie, kontrolowanie, decydowanie itd.);
- działalność pomocniczą, wspomagającą działalność podstawową i kierowanie systemem (nabór i dobór kadr, szkolenie, zabezpieczenie logistyczne itd.).

Na wejściu systemu można wyróżnić: zbiór potencjalnych i realnych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego; strumień zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych, informacyjnych; zbiór norm prawnych; zbiór oczekiwań społecznych. Wielkość i jakość wyróżnionych zbiorów i strumieni oraz sprawność funkcjonalna systemu decydują o poziomie bezpieczeństwa narodowego. Tak widziany system bezpieczeństwa przedstawia rysunek 1.

Jak wcześniej wykazano, zadania muszą być ściśle powiązane z uprawnieniami decyzyjnymi. Na przykład nie może kto inny określać szczegółowo struktur organizacyjnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, a kto inny finansować tę działalność; kto inny mianować (powoływać) na określone stanowiska, a kto inny odpowiadać za zadania wykonywane przez te instytucje i osoby. Powinna być przestrzegana zasada jedności kierowania oraz zasada na tyle zadań, na ile uprawnień. Najwyższy również czas, aby przy poszukiwaniu nowych rozwiązań w sferze bezpieczeństwa uczestniczyli nie tylko politycy, prawnicy, wojskowi, policjanci, ale szersza reprezentacja, obejmująca przede wszystkim obywateli (podatników), w tym pracowników naukowych reprezentujących różne dyscypliny.

⁴ M. Lisiecki, B. Kwiatkowska - Basałaj, *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, w: *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wyd. PSB, Kraków 2000, s. 53-60.

Rys. 1. Model systemu bezpieczeństwa narodowego (w ujęciu funkcjonalnym)



Każde państwo, podobnie jak podmioty gospodarcze, funkcjonuje w coraz bardziej zmiennym, wręcz burzliwym otoczeniu, w zmieniającej się sytuacji wewnętrznej – mogących wywoływać sytuacje kryzysowe, charakteryzujące się narastającą destabilizacją, brakiem kontroli nad sytuacją, spóźnionymi reakcjami, wzrostem napięcia społecznego, deficytem lub nadmiarem informacji, zagrożeniem interesów, zbiorową paniką itd⁵. Zarządzanie antykryzysowe na wszystkich szczeblach (samorządowych, rządowych) staje się wyzwaniem XXI wieku.

⁵ B. I w a n k i e w i c z - R a k, *Problemy sytuacji kryzysowych w organizacjach non profit*, w: *Public relations – wyzwania współczesności*, Wyd. WSIZ, Rzeszów 2004, s. 27.

MANAGEMENT OF CITIZENS SAFETY

S u m m a r y

National safety system is an important element ensuring safe functioning of the state and its citizens. For this reason it is and has to be subjected to permanent identification and analysis covering various aspects. Identification in the field of real and possible treats to national safety is increasing. For the overall observation of how national safety system operates, the best seems to be a system analysis, which also make it possible to search for, construct and evaluate solutions for the near and further future in a more rational way.

Translated by Marek Lisiecki

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, analiza systemowa, zarządzanie bezpieczeństwem obywateli.

Key words: national safety, system analysis, management of citizens safety.