

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM – WYZWANIA XXI WIEKU

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa, jego obywateli, obecnie, a przede wszystkim w przyszłości, jest ważnym zadaniem każdego państwa. Wagę zagadnienia potwierdzają zapisy w ustawach zasadniczych, ustawach szczegółowych, wielość instytucji funkcjonujących na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, wielość podmiotów sprawujących nadzór i kontrolę funkcjonowania tych instytucji. Wagę zagadnienia potwierdzają przede wszystkim potrzeby społeczne.

Potrzeby te między innymi wymusiły uruchomienie w wyższych uczelniach nowych kierunków studiów związanych z bezpieczeństwem. Te one kierunki, to: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, inżynieria bezpieczeństwa.

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

- istnieje wiele pojęć dotyczących zagadnień bezpieczeństwa bez należytego ich zdefiniowania, traktowanych nieostro - raz wąsko, raz szeroko;
- funkcjonuje wielu instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, 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 samozadowolenia, po totalną krytykę zewnętrzną.

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. Ma miejsce wielość pojęć wynikających bardziej z potrzeb różnych instytucji, niż potrzeb społecznych. Przykładowo używane są pojęcia: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo cywilne, bezpieczeństwo powszechne, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo ludzi itd. – traktowane raz szerzej, raz wężej.

Punktem wyjścia do dyskusji na temat podstawowych pojęć, a przede wszystkim przyszłych kierunków działania i ich preferencji, rozwiązań organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa powinny być rzeczywiste i potencjalne zagrożenia.

Najogólniej zagrożeniem można nazwać zjawisko wywołane działaniem człowieka bądź sił natury, które powoduje, że poczucie bezpieczeństwa maleje lub zanika.

W opracowaniach badaczy europejskich do głównych zagrożeń z jakimi możemy mieć do czynienia w Europie wymienia się: zagrożenia militarne, zagrożenia będące skutkiem „dużych i małych” rozruchów, migracji, wspierania pokoju, katastrof, czy też zagrożenia związane z terroryzmem¹.

Przechodząc w sposób systemowy na grunt państwa można wyróżnić co najmniej następujące obszary zagrożeń: polityczne, gospodarcze, militarne, publiczne, socjalne. Choć ochronę środowiska zaliczam do obszaru publicznego, często jest ona wyróżniana jako samodzielny obszar. Zagrożenia te wymuszają tworzenie następujących podsystemów funkcjonalnych:

- bezpieczeństwa politycznego;
- bezpieczeństwa gospodarczego;
- bezpieczeństwa militarnego;
- bezpieczeństwa publicznego;
- bezpieczeństwa socjalnego.

Podsystem bezpieczeństwa politycznego ma na celu ochronę interesów państwa metodami politycznymi; podsystem bezpieczeństwa gospodarczego - chronić rozwój gospodarczy państwa, w tym zapewnić bezpieczeństwo finansowe, energetyczne i żywnościowe; podsystem bezpieczeństwa militarnego - zapewnić obronę w wypadku konfliktu zbrojnego, wojny, terroryzmu międzynarodowego; podsystem bezpieczeństwa publicznego - zapewnić porządek konstytucyjny, ochronę przed zjawiskami kryminogennymi, zagrożeniami środowiska, zapewnić porządek publiczny, przeciwdziałać zagrożeniom psychologiczno-socjologicznym nastawionym na wywoływanie emocji sprzyjających destabilizacji państwa; podsystem bezpieczeństwa socjalnego – zapewnić podstawowe warunki do godnej egzystencji człowieka-obywatela².

Jak wykazują badania obywatele bardzo wysoką wagę przywiązują do bezpieczeństwa socjalnego³. Co jest zrozumiałe, gdyż bezpieczeństwo socjalne, nierozzerwalnie związane z polityką społeczną, jest szczególną potrzebą ludzki. W jej gestii znajduje się polityka: zatrudnienia, kształtowania dochodów pracy, polityka ochrony pracy i środowiska, polityka zabezpieczenia społecznego, polityka ochrony zdrowia, polityka oświatowa i kulturalna, polityka mieszkaniowa, polityka w zakresie rekreacji i wypoczynku.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest usługą świadczoną zarówno przez organizacje non-profit finansowane przede wszystkim z budżetu państwa, jak i organizacje for-profit. Wielość zmieniających się zagrożeń, zmieniające się potrzeby odbiorców tej usługi zmuszają do kompleksowej identyfikacji i prognozowania zagrożeń, identyfikacji i prognozowania potrzeb odbiorców usługi, konstruowania

¹ A. Raulier, *Gedanken zum militärischen Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung*, Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift nr 11/97, s.10; S. Lenard, *Transgraniczny system obrony przed skutkami wypadków i katastrof na granicy polsko-niemieckiej*, AON, Warszawa 2000, s. 21-23 (rozprawa doktorska nie publikowana napisana pod kierunkiem M. Lisieckiego).

² M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, (w:) *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo, safe citizen – safe state* (red. J. Widacki, J. Czapska), Lublin, Wyd. KUL 1998, s. 91-100.

³ M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo narodowe jako przedmiot badań nauk o zarządzaniu*, (w:) *Nowoczesne zarządzanie, koncepcje i instrumenty* (red. M. Trocki, S. Gregorczyk), Warszawa, SGH 2006, s. 70.

odpowiednich strategii działania i wynikających z nich działań operacyjnych, tworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych, odpowiedniego motywowania do działań uczestników organizacji, kontroli uzyskiwanych wyników. W społeczeństwach najwyżej rozwiniętych, dostrzegając wielość zagrożeń, największą wagę przywiązuje się do bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowotnego, bezpieczeństwa ekonomiczno-gospodarczego i socjalnego, bezpieczeństwa politycznego, ochrony wolności i praw obywateli.

Zmienia się też rola odbiorców usług w sferze bezpieczeństwa. Przy ograniczonych środkach budżetowych nie mogą oni tylko liczyć na instytucje publiczne. To sami zainteresowani powinni też dbać o swoje bezpieczeństwo, bezpieczeństwo swojej rodziny. To zapewnienie bezpieczeństwa musi być wspomagane przez zawieranie umów komercyjnych, np. w sferze zabezpieczenia mienia przez zawieranie umów ubezpieczeniowych, czy też ochronnych; w sferze bezpieczeństwa zdrowotnego przez korzystanie z prywatnej służby zdrowia.

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

- nie będzie zagrożone jego terytorium;
- ludzie (obywatele, mieszkańcy tego terytorium) będą czyli się bezpiecznie (wszędzie tam gdzie przebywają, będzie zapewniony ich byt i rozwój, będą zabezpieczone ich prawa i wolności);
- władze będą funkcjonowały suwerennie - zgodnie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym;
- 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, jednocześnie punktem wyjścia przy poszukiwaniu konceptualnych, przyszłościowych modeli bezpieczeństwa państwa⁴.

Jak się wydaje, słuszność takiego podejścia potwierdza art. 5 Konstytucji RP, w którym stwierdza się „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Najczęściej ocena stanu bezpieczeństwa obywateli jest przedstawiana na podstawie statystyk instytucji odpowiedzialnych za to bezpieczeństwo, które jednak w sposób wybiórczy i niepełny charakteryzują wybrane zjawiska (zarówno z przyczyn subiektywnych, jak i obiektywnych).

W tej sytuacji nie można formułować obiektywnej oceny stanu bezpieczeństwa obywateli i ich mienia oraz istniejących i przewidywanych zagrożeń tylko na podstawie danych statystycznych tych instytucji. Ponadto trzeba pamiętać, że jakakolwiek instytucja dokonująca samooceny nie zrobi tego nigdy w sposób w pełni obiektywny (świadomie lub nieświadomie).

Stąd wydaje się, że w państwie demokratycznym ocena stanu bezpieczeństwa wewnętrznego, ocena jakości świadczenia usług w tym zakresie, powinna należeć przede

⁴ Tak definiowane jest państwo w prawie międzynarodowym publicznym. Zob. Art.1 konwencji przyjętej w Montevideo w 1933 r.; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa, PWN 1994 s. 113-114; W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa, PWN 1983 s. 117-118.

wszystkim do obywateli (podatników, odbiorców usług). Ocena ta powinna być weryfikowana przez organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, samorządowej. Tylko ocena wielopodmiotowa może być bliska prawdy. Weryfikacja jest także potrzebna w dziedzinach objętych tajemnicą państwową lub służbową.

Prowadzone przez autora badania wskazują, iż trochę inaczej postrzegają i hierarchizują rzeczywiste i potencjalne zagrożenia - mieszkańcy oraz przedstawiciele administracji publicznej⁵.

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 główne źródło zagrożeń wymieniają przestępstwa pospolite (włamania, kradzieże, pobicia). Dostrzegają także, choć nie tak ostro jak mieszkańcy, wagę bezrobocia, wypadków komunikacyjnych, nasilających się patologii społecznych, rosnącej agresji wśród dzieci i młodzieży, niewydolności wymiaru sprawiedliwości.

Interesującą sprawą jest też to – na kogo możemy liczyć w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa. Badania przeprowadzone wśród przedstawicieli społeczności lokalnej, z jednej strony wskazują na niezbyt wysokie zaufanie do instytucji publicznych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli, z drugiej i chyba dobrze – że w systemie bezpieczeństwa ważnymi elementami są rodzina, sąsiedzi, wiedza i zachowania własne. Przy ograniczonych środkach budżetowych obywatele muszą liczyć nie tylko na instytucje powołane do zapewnienia im bezpieczeństwa, lecz w dużym stopniu na siebie, na rodzinę, znajomych. Zarządzanie bezpieczeństwem zaczyna się od własnego miejsca zamieszkania, od miejsca pracy.

Wyniki badań wskazują na szersze postrzeganie zagrożeń w sferze bezpieczeństwa obywateli niż wynika to z tradycyjnego podejścia, ograniczającego się do obronności, przestępczości, porządku publicznego, ratownictwa. Potwierdzają potrzebę integracji działań na różnych poziomach: gminnym, powiatowym, wojewódzkim, państwowym, międzynarodowym. Te funkcje integracyjne powinni pełnić, idąc od dołu, od obywatela, wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, premier - z dużymi uprawnieniami w zakresie finansowania działań, określania struktur organizacyjnych, zarządzania zasobami ludzkimi. W układzie jaki obecnie występuje - resortowym, scentralizowanym - w zasadzie nie ma takiego koordynatora.

Jak stwierdza W. Kieżun starostowie, którym ustawowo przypisano obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, są w tych sprawach bardziej konsultantami niż kierownikami (ze względu na niewielkie uprawnienia decyzyjne)⁶. Przykładowo starosta nie ma wpływu na kontrolę ruchu drogowego na terenie powiatu, na działalność prewencyjną policjantów-dzielnicowych itd.⁷

Zbyt małą rolę starostów w powiatach potwierdziły badania. Tylko niecała połowa starostów wskazała, że czuje się prawdziwymi gospodarzami w swoim powiecie. Pozostała część, bądź nie była

⁵ Na jesieni 2003 r. badania objęły 218 starostów (ankiety wysłano do wszystkich starostów, wróciły od 218) oraz 500 mieszkańców powiatów Mysłowice, Krosno, Wieruszów, Wyszaków (dobranych w sposób reprezentatywny dla Polski), na wiosnę 2004 r. 160 pracujących studentów studiów zaocznych Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa w Warszawie i w Płońsku oraz w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, na jesieni 2005 r. 291 pracujących studentów studiów zaocznych z tych samych uczelni.

⁶ W. Kieżun, *Společne skutki transformacji administracji*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2001; W. Kieżun, *Powiaty - funkcja samorządności*, „Rzeczpospolita” nr 258 z 5.11.2001 r.

⁷ M. Lisiecki (red.), *Bezpieczeństwo obywateli w świetle reformy administracji rządowej i samorządowej - co dalej?* Warszawa, SGSP 2001, s. 5-9.

w stanie odpowiedzieć na pytanie czy jest gospodarzem, bądź wręcz stwierdziła, że nie.⁸ Starostowie najmniejszy wpływ mają na sferę bezpieczeństwa mieszkańców – mimo, że ustawodawca przypisał im taki obowiązek. Zapomniano jednak o uprawnieniach. Praktycznie starostowie, wójtowie, prezydenci miast nie mają żadnych uprawnień władczych wobec podstawowych, rządowych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (Policji, Państwowej Straży Pożarnej, różnego rodzaju inspekcji). To samo dotyczy wojewodów. Nie mają oni wpływu na strukturę organizacyjną jednostek, ich obsadę personalną. Nie określają wielkości środków finansowych potrzebnych na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Na szczeblach miejskich, gminnych tworzone są przez samorządy jedynie straże miejskie, gminne o bardzo ograniczonych uprawnieniach sprowadzających się do spraw porządkowych. W tej sytuacji trudno powiedzieć – kto na szczeblu gminnym, powiatowym, czy nawet wojewódzkim odpowiada za bezpieczeństwo obywateli (wynika z tego, że poszczególne służby za swój wycinek działania), kto byłby jednoosobowym koordynatorem działań w przypadku aktu terroryzmu na danym terenie. Na postawione pytanie, kto w wypadku aktu terroryzmu na terenie powiatu, miasta będzie koordynował działaniami, wielu starostów, prezydentów miast, po długim namyśle odpowiedziało - chyba ja.

Oczywiście, także w sferze bezpieczeństwa publicznego, ma miejsce ewolucja funkcjonowania struktur organizacyjnych. Stają się one coraz bardziej sieciowe. Sieć ta powinna jednak posiadać jeden dominujący ośrodek. W sferze bezpieczeństwa publicznego musi być zachowana jedność kierowania, oczywiście z zachowaniem pewnej autonomiczności działań instytucji wchodzących w skład sieci. Jeśli tego nie będzie - odpowiedzialność za bezpieczeństwo publiczne na danym terenie będzie rozmyta.

Transformacja ustrojowa w Polsce w sferze gospodarczej, polegająca m.in. na tym, że dominujący w przeszłości rynek producenta stał się służebny wobec klienta, nie objęła w należyтым stopniu usług świadczonych przez państwo w zakresie bezpieczeństwa obywateli. W dalszym ciągu scentralizowana władza wie lepiej co potrzeba obywatelowi. Wie jak dzielić ograniczone środki budżetowe na poszczególne działy związane z bezpieczeństwem i to na wszystkich szczeblach (nie tylko centralnym, ale i na regionalnym i lokalnym). Tworząc nowe instytucje na szczeblu centralnym boi się dopuścić do chociaż częściowej decentralizacji działań. Czyżby system bezpieczeństwa RP – tak jak w okresie PRL – bardziej służył władzy niż obywatelowi (podatnikowi, który ten system utrzymuje)? Czy władze samorządowe (lokalne), obywatele są na tak niskim poziomie rozwoju intelektualnego, że nie wiedzą co im zagraża, nie potrafią same stworzyć odpowiednich struktur ochronnych i zarządzać nimi?

Analizując silne i słabe strony rozwiązań scentralizowanych i zdecentralizowanych w obszarze bezpieczeństwa obywateli można wykazać, że nowocześniejszym z punktu widzenia współczesnego zarządzania, jest system zdecentralizowany, że wszelakie potrzeby społeczności lokalnej powinny być zaspakajane przez organizacje znajdujące się jak najbliżej obywatela⁹. Stąd podstawowym elementem w systemie zapewnienia bezpiecznego bytu obywateli powinny być gmina, powiat. Od

⁸ M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem obywateli – próba diagnozy i prognozy*, (w:) *Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, dydaktyki i praktyki* (red. B. Kossowski, A. Włodarski) Warszawa, SGSP 2007, s. 106-107.

⁹ Co jest zgodne z zasadami określonymi w art. 15 i 16 Konstytucji RP.

sprawnego i skutecznego zarządzania strategicznego w gminie, powiecie, od formułowania strategii zapewniającej rozwój gminy, powiatu będzie zależał ten byt.

Przyjęta strategia ujmująca najważniejsze potrzeby gminy, powiatu, ujmująca hierarchie ważności tych potrzeb, powinna stanowić podstawę do sprawiedliwego rozdziału zawsze ograniczonych środków finansowych będących w dyspozycji gminy, powiatu - w tym na bezpieczeństwo obywateli. To ona powinna wymuszać konkretne rozwiązania organizacyjne. Przy czym przy projektowaniu i tworzeniu struktur organizacyjnych powinno dominować podejście przedmiotowe. Czyli w pierwszej kolejności powinniśmy określać strategiczne i operacyjne cele, zadania oraz wynikające z nich zbiory przyszłych działań a dopiero później proporcjonalną do tych celów i zadań potrzebną liczbę pracowników. Struktura organizacyjna powinna by tworzona od dołu – od poziomu społeczności lokalnej. Kolejne tworzone szczeble zarządzania powinny przede wszystkim skupić się na realizacji służebnej roli wobec szczebli wykonawczych – pomocy, doradztwie, wsparciu. Jedynie w wypadku zagrożenia o dużej skali powinny one przejmować funkcje koordynacyjne. Takie podejście jest zgodne z obowiązującą w Unii Europejskiej zasadą pomocniczości państwa.

Dzisiaj mamy sytuację odwrotną. To organy centrale same określają co obywatel potrzebuje, organy centrale narzucają struktury organizacyjne jednostkom terenowym. W ten sposób pojawiły się między innymi na wszystkich szczeblach administracji publicznej komórki zarządzania kryzysowego, które w niewielkim stopniu zaspakajają rzeczywiste potrzeby obywateli w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, których uprawnienia władcze w stosunku do funkcjonujących instytucji rządowych (Policji, Państwowej Straży Pożarnej, różnego rodzaju inspekcji itd.), czy też prywatnych firm detektywistycznych, ochroniarskich, są niewielkie. Oczywiście zarządzanie antykryzysowe na wszystkich szczeblach administracji publicznej jest potrzebne – lecz o innym, szerszym, bardziej dopasowanym do potrzeb obywateli zakresie działania.

SECURITY MANAGEMENT – CHALLENGES OF THE 21ST CENTURY

This article indicates how important for citizens and local societies security is. It was pointed out that citizens' money (money from taxes) are not sensibly spent for citizens' security and as regards security there are still organizational solutions similar to those from communism, as regards security sphere. The need for a wide discussion on the past solution has been confirmed.