

<http://dx.doi.org/10.16926/rp.2022.14.06>

Marek LESZCZYŃSKI

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

<https://orcid.org/0000-0002-4951-1974>

Agata SZYDLIK-LESZCZYŃSKA

Uniwersytet Jana Kochanowskiego

<https://orcid.org/0000-0003-0517-7465>

## Bezpieczeństwo społeczne w wymiarze lokalnym

### Streszczenie

Celem podjętych w artykule rozważań jest osadzenie problemu bezpieczeństwa społecznego na gruncie lokalnym. Interdyscyplinarne podejście do badań bezpieczeństwa społecznego dopuszcza pragmatyzm metodologiczny, czerpanie z humanizmu i podejścia utylitarnego. Rezultaty prowadzą do wniosków o konieczności wzmocnienia dostępu do usług publicznych dla wspólnot lokalnych. W odniesieniu zaś do roli administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych, w praktyce istotnym postulatem jest profesjonalizacja zarządzania kryzysowego i korzystanie z doświadczeń sektora komercyjnego, zwłaszcza w aspekcie racjonalnego gospodarowania zasobami systemu gospodarczego.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo lokalne.

### Wprowadzenie

We współczesnych warunkach państwa demokratyczne postrzegane są jako gwarant bezpieczeństwa dla ogółu obywateli. W ciągu kilkudziesięciu ostatnich lat nastąpiło wyraźne poszerzenie domeny bezpieczeństwa narodowego (za sprawą m.in. B. Buzana i działalności szkoły kopenhaskiej) o obszary takie, jak: obszar społeczny, ekologiczny czy ekonomiczny. Sektorowe ujmowanie bezpieczeństwa na poziomie państwa wymagało uzupełnienia o analizy na poziomie lokalnym i regionalnym. Zbiegło się to z procesem wzmacniania znaczenia władz lokalnych w kształtowaniu polityk sektorowych, w tym aktywnego udziału w polityce bezpieczeństwa. Teoretyczne podstawy diagnozy i prognozy problemów bezpieczeństwa, wypracowane na gruncie m.in. szkoły kopenhaskiej, wymagały

zatem odniesienia do kontekstu lokalnego, a niektóre obszary, takie jak bezpieczeństwo społeczne – wymagały pewnej korekty w stosunku do propozycji pierwotnej. Procesy związane z decentralizacją władzy publicznej wzmocniły rolę wspólnot lokalnych w tworzeniu sprawnych systemów bezpieczeństwa. Wspólnotę lokalną można rozpatrywać zarówno w kontekście prawno-administracyjnym (gmina, powiat, województwo), jak też socjologicznym – zbiorowość ludzka zamieszkująca daną przestrzeń, o danej kulturze, gdzie występują więzi społeczne, określona tożsamość miejsca<sup>1</sup>. W artykule poruszono problem zapewnienia bezpieczeństwa społecznego na poziomie lokalnym, wskazując na rolę władz samorządowych, które są zobligowane do dostarczania usług publicznych oraz odpowiedniego reagowania w sytuacjach kryzysowych. Te zaś mają szeroki wymiar – dotyczą sfery społecznej, ekonomicznej czy przyrodniczej. Praktyka społeczna wskazuje, że niedobór usług publicznych, których dostarczanie ograniczono w imię idei „taniego państwa”, przyczynił się do powiększenia nierówności społecznych oraz nasilił konflikty społeczne. W oparciu o literaturę przedmiotu określono katalog usług publicznych, do których dostęp warunkuje dobrostan lokalnych społeczności – wzmacnia poziom bezpieczeństwa społecznego. Ponadto uwypuklono szczególną rolę administracji publicznej na poziomie lokalnym w reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Działania te łącznie mają sprzyjać budowaniu wspólnoty i podstaw rozwoju w wymiarze lokalnym.

## **Bezpieczeństwo społeczne jako integralny obszar bezpieczeństwa narodowego**

Zmiany w postrzeganiu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego przez środowisko naukowe oraz w praktyce nastąpiły po zakończeniu zimnej wojny i opublikowaniu m.in. pracy Barry’ego Buzana *Ludzie, państwa i strach*, prezentującej „zakres międzynarodowych studiów bezpieczeństwa w postzimnowojennym porządku”<sup>2</sup>. B. Buzan analizuje rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa i opisuje jego pięć obszernych sektorów: wojskowy, polityczny, społeczny, ekonomiczny i ekologiczny, czym popiera wieloaspektowe postrzeganie bezpieczeństwa, zachowując realistyczny paradygmat, ale ze znacznie rozszerzonym ujęciem natury bezpieczeństwa<sup>3</sup>. B. Buzan opisuje bezpieczeństwo społeczne (ang. *societal security*) jako termin tożsamości: „Bezpieczeństwo społeczne dotyczy utrzymywania, w zadowalających warunkach rozwoju, tradycyjnych wzorców ję-

<sup>1</sup> K.P. Marczuk, *Zrównoważone społeczności lokalne i ich bezpieczeństwo: doświadczenia państw anglosaskich*, „Studia Politologiczne” 2014, nr 34, s. 184.

<sup>2</sup> B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991, s. 28–33.

<sup>3</sup> Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo narodowe – ewolucja pojęcia i zakresu*, Aspra, Warszawa 2007, s. 58.

zyka, kultury i tożsamości religijnej i narodowej oraz zwyczajów”<sup>4</sup>. Nacjonalizmy i naciski na ponowne wytyczenie granic mogą powodować napięcia w krajach, które posiadają ludność o różnym pochodzeniu etnicznym<sup>5</sup>. Jako problem badawczy bezpieczeństwo społeczne występuje na różnych poziomach organizacji wspólnot ludzkich. Równie istotny jest kontekst międzynarodowy, jak i narodowy, w tym analizie na różnym poziomie struktur państwa. W warunkach polskich, stosunkowo niedawno pojawili się badacze nauk o bezpieczeństwie oraz innych dyscyplin pokrewnych zainteresowani tą tematyką. Podejście zaproponowane przez szkołę kopenhaską w zakresie bezpieczeństwa społecznego w polskiej literaturze przedmiotu wyraźnie ewoluowało w kierunku ujmowania jako deficyty zasobów, braków o charakterze instytucjonalnym, rzadziej znajdziemy odniesienia do warstwy kulturowej – jak miało to miejsce pierwotnie u B. Buzana. Takie spojrzenie wynikało po części z pragmatyzmu i praktyki życia społecznego w naszych warunkach – chociażby ze względów jednorodności etnicznej mniej jest napięć wynikających z różnic kulturowych, a częściej autorzy odnoszą się do uwarunkowań ekonomicznych.

W literaturze przedmiotu znane jest też podejście socjologiczne Ulricha Becka znanego z koncepcji społeczeństwa ryzyka, która sprowadza się do analizy procesów społecznych, w tym gospodarczych, z perspektywy generowania niepewności, nieprzewidywalności, tworzenia społeczeństwa katastrof. W miarę postępu technicznego pojawiają się problemy w postaci kosztów zewnętrznych przechowywania i utylizacji odpadów, zanieczyszczeń, pojawia się problem nadmiernej koncentracji kapitału i władzy, a w związku z tym – napięcia społeczne i polityczne<sup>6</sup>.

Jako prekursorkę badań bezpieczeństwa społecznego na gruncie polskim należy wskazać A. Skrabacz, która definiuje bezpieczeństwo społeczne jako „ochronę egzystencjalnych podstaw życia ludzi, zapewnienie możliwości zaspokojenia indywidualnych potrzeb (materialnych i duchowych) oraz realizację aspiracji życiowych przez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia oraz gwarancje emerytalne”<sup>7</sup>. Innym przedstawicielem nauk o bezpieczeństwie, który w autorski sposób definiuje bezpieczeństwo społeczne, jest J. Gierszewski, dla którego stanowi ono „zbiór przepisów i regulacji noramtywno-prawnych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa poprzez wykorzystanie wewnętrznych i zewnętrznych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego oraz organizację instytucji, które gwarantują niezagrożony rozwój oraz ład społeczny w kontekście bezpieczeństwa państwa”<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> B. Buzan, op. cit., s. 19.

<sup>5</sup> M.E. Brown, *Nationalism and Ethnic Conflict*, The MIT Press, Cambridge 2001, s. 3–12.

<sup>6</sup> U. Beck, *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2005, s. 128–131.

<sup>7</sup> *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, red. A. Skrabacz, S. Sulowski, wyd. Aspra, Warszawa 2012, s. 38.

<sup>8</sup> J. Gierszewski, *Model bezpieczeństwa społecznego na tle teorii systemów*, „Colloquium” 2013, nr 2, s. 70.

Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa społecznego można odnaleźć w definicji M. Lisieckiego, dla którego bezpieczeństwo społeczne obejmuje „intencjonalne staranie się o warunki bytowania ludzi, które zapewnia co najmniej istniejący poziom sytuacji egzystencjalnej obywateli, odpowiedni standard życia, a jednocześnie stwarza szansę na jego podniesienie oraz doskonalenie”<sup>9</sup>. Aspekt kulturowy w szczególny sposób zaakcentowany został w definicji K. Lorantego, według którego

bezpieczeństwo społeczne państwa to taka jakość kultury społeczeństwa oraz struktury społecznej i systemu podziału pracy, która umożliwia obywatelom osiąganie wartości indywidualnych oraz przejawia się podejmowaniem przez jednostki, grupy naturalne i formalne działań kooperacyjnych zorientowanych na rzecz dobra wspólnego i realizację uznawanych wartości kulturowych przy użyciu akceptowanych środków, a także utrzymanie i umacnianie więzi społecznej, zapewniającej kształtowanie się tożsamości wspólnotowej społeczności objętej organizacją polityczną państwa<sup>10</sup>.

Osiągnięcie zadowalającego poziomu bezpieczeństwa społecznego wymaga zarówno działań o charakterze instytucjonalnym – instytucji państwowych, samorządowych i organizacji pozarządowych, jak też zaangażowania samych obywateli (społeczności lokalnych). Istotnym elementem bezpieczeństwa społecznego jest tworzenie warunków rozwojowych poprzez możliwość aktywnego uczestniczenia w edukacji, kulturze, szeroko rozumianym życiu społecznym. Bezpieczeństwo społeczne odnosi się także do poczucia wspólnoty, tworzenia więzi społecznych opartych na zaufaniu<sup>11</sup>.

Bezpieczeństwo społeczne jest konstruktem złożonym, składa się z trzech komponentów (składowych), są to: bezpieczeństwo socjalne (odnoszące się do minimalnych standardów socjalnych opisanych przez poziom minimalnych płac, dochodów, transferów – gwarantowanych w systemie prawa i wynikających z istoty demokratycznego państwa), bezpieczeństwo wspólnotowe (odnoszące się do obszaru doznań i emocji, mające charakter psychofizyczny, subiektywne doznanie jednostki bycia częścią większej wspólnoty, społeczeństwa. Poziom tego rodzaju bezpieczeństwa zależy od poziomu kapitału społecznego) oraz bezpieczeństwo rozwojowe (odnoszące się do ogólnych warunków rozwoju obywatela w danym państwie, opisane przez szanse i możliwości rozwojowe, wspólnie zależy ono głównie od poziomu kapitału ludzkiego, warunków instytucjonalnych, poziomu decentralizacji państwa i upodmiotowienia obywatela w systemie prawnym).

<sup>9</sup> M. Lisiecki, *Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, red. M. Lisiecki, Difin, Warszawa 2008, s. 276.

<sup>10</sup> R. Jakubczak, R. Kalinowski, K. Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne w erze globalizacji*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2008, s. 60.

<sup>11</sup> M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI w.*, Difin, Warszawa 2011, s. 58–59.

Tabela 1. Zakres bezpieczeństwa społecznego

| Bezpieczeństwo społeczne  |  |  |
|---|--|--|
| – Bezpieczeństwo socjalne: gwarancje prawno-instytucjonalne (gwarancje publiczne minimalnych dochodów, transferów socjalnych) | – Bezpieczeństwo rozwoju: kapitał ludzki (kwalifikacje, wiedza, umiejętności, ogólny stan zdrowia) | – Bezpieczeństwo wspólnotowe: kapitał społeczny (zaufanie społeczne, zdolność do współpracy, pomocy, zdolność do tworzenia organizacji, aktywność obywatelska) |

Źródło: M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI w.*, Difin, Warszawa 2011, s. 58.

Bezpieczeństwo społeczne jest również blisko związane z „bezpieczeństwem socjalnym”, które dotyczy zagrożeń o charakterze społecznym, wywołanych przez analfabetyzm, dyskryminacje, choroby, ubóstwo, przestępczość, narkotyki czy terroryzm<sup>12</sup>. Problematyka bezpieczeństwa społecznego znalazła swoje miejsce także w najnowszej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. W dokumencie tym akcentowana jest szczególnie rola rodziny, kwestia starzejącego się społeczeństwa w kontekście wyzwań demograficznych, a także potrzeba wzmocnienia więzi społecznych<sup>13</sup>. W strategii zapisano szereg proponowanych działań na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa społecznego. Należą do nich:

1. Poprawa warunków do ochrony i rozwoju rodziny; zwiększanie poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli.
2. Wzmocnienie działań na rzecz poprawy sytuacji demograficznej, w tym przyrostu naturalnego zapewniającego zastępowalność pokoleniową, m.in. poprzez poprawę sytuacji materialnej rodzin oraz wspieranie wypełniania przez nie funkcji opiekuńczej i socjalizacyjnej.
3. Realizowanie polityki senioralnej zapewniającej osobom starszym bezpieczeństwo socjalne i zdrowotne oraz aktywizowanie tej grupy do pozostawania jak najdłużej aktywnymi i czynnymi zawodowo.
4. Poprawa koordynacji, ciągłości i kompleksowości opieki nad pacjentem w systemie ochrony zdrowia oraz podniesienie jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych, m.in. poprzez zwiększenie dostępu do infrastruktury ochrony zdrowia, produktów leczniczych o udowodnionej skuteczności, jakości i bezpieczeństwie, a także szersze zastosowanie telemedycyny.
5. Podejmowanie działania z zakresu profilaktyki i edukacji zdrowotnej, wczesnej diagnozy i rehabilitacji; rozszerzenie wsparcia dla osób niepełnosprawnych i niesamodzielnych; rozwijanie zdolności przeciwdziałania zagrożeniom epidemiologicznym.

<sup>12</sup> O. Waever, B. Buzan, M. Kelstmp, P. Lemataire, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Centre for Peace and Conflict Research, Pinter Publishers, London 1993, s. 18–27.

<sup>13</sup> Strategia\_Bezpieczenstwa\_Narodowego\_RP\_2020.pdf (bbn.gov.pl),s.31-32 [dostęp: 15 marca 2022].

6. Zwiększenie liczby i poszerzenie kompetencji personelu medycznego oraz przeciwdziałanie migracji pracowników ochrony zdrowia poza granice kraju, m.in. poprzez poprawę warunków zatrudnienia oraz jakości i dostępności kształcenia.
7. Kontynuowanie działania na rzecz rozwoju kultury fizycznej, a w szczególności: kształtowania potrzeby utrzymywania sprawności fizycznej w celu ogólnej poprawy stanu zdrowia społeczeństwa, na wszystkich szczeblach edukacji stosowanie nowatorskich metody i sposobów szkolenia sportowego, zapewnienie oferty wsparcia dla wszystkich podmiotów realizujących zadania z obszaru kultury fizycznej oraz zapewnienie powszechnego dostępu do uprawiania sportu poprzez finansowanie modernizacji istniejącej oraz budowę nowej infrastruktury sportowej i sportowo-rekreacyjnej.

Warunkiem koniecznym przeciwdziałania zagrożeniom społecznym jest znajomość zjawisk związanych z tymi zagrożeniami. Poziom i waga zagrożeń stanowią punkt wyjścia do tworzenia odpowiednich strategii działania, przygotowania właściwych rozwiązań formalnoprawnych, podziału zasobów finansowych na poszczególne obszary zagrożeń, tworzenia instytucji realizujących zadania prewencyjne, operacyjne i restrykcyjne<sup>14</sup>. „Myślenie strategiczne nie może, co absolutnie oczywiste, obyć się bez myślenia twórczego, kreatywnego, następującego logicznie po myśleniu krytycznym”<sup>15</sup>. Z kolei W. Kitler, odnosząc się do bezpieczeństwa społecznego w kontekście misji, celów i zadań w ramach tworzenia systemu bezpieczeństwa społecznego, wskazuje m.in. na konieczność uwzględnienia rozwoju indywidualnego i społecznego przy zachowaniu istoty osoby ludzkiej, współzależności między rozwojem ekonomicznym a postępowaniem społecznym, dobrze zaprojektowanej polityki społecznej, warunków poprawy bytu i uczestniczenia w kulturze (w zakresie misji)<sup>16</sup>. Jako cele szczegółowe bezpieczeństwa narodowego w zakresie bezpieczeństwa społecznego Autor określa m.in.: bezpieczeństwo socjalne, zapewnienie zdrowia publicznego, uczestnictwo w rynku pracy, zapobieganie marginalizacji społecznej i wykluczeniu, przeciwdziałanie konfliktom społecznym na tle ekonomicznym, dostęp do usług medycznych, ogólnie pojęty rozwój społeczny i poprawa jakości życia ludności w warunkach dbałości o dobro wspólne<sup>17</sup>. Zadania szczegółowe do realizacji przez administrację publiczną i inne podmioty publiczne i niepubliczne w omawianym obszarze to m.in. dostarczanie usług i wyrobów medycznych zaspokajających szeroko rozumiane potrzeby zdrowotne obywateli, ponadto jest to nadzór nad ra-

---

<sup>14</sup> M. Lisiecki, *Metody i techniki zarządzania bezpieczeństwem społecznym*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Metody i techniki*, red. K. Raczkowski, Ł. Sułkowski., Difin, Warszawa 2011, s. 165.

<sup>15</sup> S. Jarmoszko, *Technologie myślenia strategicznego*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2016, s. 108.

<sup>16</sup> W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 182.

<sup>17</sup> Ibidem.

townictwem medycznym, służbami sanitarnymi, dbanie o jakość żywności, koordynacja systemu zabezpieczenia społecznego w zakresie rzeczowych świadczeń leczniczych, monitoring zagrożeń dla zdrowia i życia oraz samoorganizacja bezpieczeństwa w terenie – szczebel lokalny i regionalny<sup>18</sup>.

Bezpieczeństwo społeczne odnosi się do społecznej przestrzeni bezpieczeństwa, która obejmuje analizę takich kwestii, jak: wykluczenie i marginalizacja społeczna, przeobrażenia współczesnej rodziny i jej dysfunkcjonalność, praca zawodowa i jej zagrożenia, nierówności ekonomiczne, ubóstwo i związane z nimi kwestie sprawiedliwości społecznej, patologie społeczne, kwestie zdrowia, chorób i niepełnosprawności w kontekście związku z bezpieczeństwem personalnym<sup>19</sup>.

Doświadczane przez jednostki poczucie bezpieczeństwa stanowi jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Łączy się z pewnością zatrudnienia, odpowiednim poziomem opieki zdrowotnej, dostępnością programów emerytalnych oraz ogólnym poczuciem stabilności funkcjonowania w społeczeństwie. Bezpieczeństwo osobiste przekłada się na bezpieczeństwo zbiorowe wszystkich obywateli w sytuacjach, w których brakuje legalnych możliwości osiągnięcia kluczowych czynników sukcesu życiowego, takich jak dostęp do edukacji, możliwość zdobycia pracy czy mieszkania, pojawiają się efekty zewnętrzne w postaci biedy, wykluczenia społecznego czy patologii społecznych. W sytuacji niesprawności instytucjonalnej państwa – zarówno władz państwowych, jak i samorządowych – zmarginalizowane grupy społeczne zmuszone są do długotrwałego korzystania ze środków pomocowych lub sięgania po nielegalne sposoby zapewniające przetrwanie<sup>20</sup>. W tym kontekście bezpieczeństwo należy traktować jako istotny element współistniejących podmiotów: państwa, obywateli, instytucji publicznych i prywatnych, a najlepszą drogą do jego zapewnienia jest dbanie o zrównoważony rozwój społeczeństw i grup społecznych zarówno w skali mikro, jak i makro. Tylko wówczas możliwe jest ograniczenie marginesu społecznego i związanych z nim patologii oraz minimalizacja siły i skutków konfliktów społecznych<sup>21</sup>. W warunkach państwa demokratycznego istotne jest poszukiwanie skutecznych metod zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa zarówno w typowych warunkach egzystencji, jak też w sytuacjach kryzysowych. Większość potrzeb życiowych powinna być zaspokajana w miejscu zamieszania bądź w bliskiej odległości od miejsca zamieszania. Szanse życiowego rozwoju i zaspokajanie gamy potrzeb życiowych w określonym miejscu warunkują w dużym stopniu jakość życia ludzi i sta-

<sup>18</sup> Ibidem, s. 183.

<sup>19</sup> A. Urbanek, *Współczesny człowiek w przestrzeni bezpieczeństwa*, Wyd. Akademii Pomorskiej, Słupsk 2015, s. 363.

<sup>20</sup> D. Stawasz, *Współczesne miasta. Aktualne możliwości rozwoju*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020, s. 17.

<sup>21</sup> J. Mika, B. Wiśniewski, *Rola i znaczenie historii bezpieczeństwa państwa w andragogice – edukacja dla bezpieczeństwa*, [w:] *Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa*, red. K. Czerwiński, M. Fiodora, K. Więc, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 57.

bilizują system – łagodzone są napięcia społeczne wokół nierównomiernego zaspakajania potrzeb. Dobrze zaprojektowany podział zadań i obowiązków ze strony instytucji państwowych sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu zasobów materialnych i ludzkich, a także spaja społeczeństwo, sprzyja integracji społecznej wokół państwa. Fundamentalne znaczenie ma tutaj zapewnienie trwania, przetrwania i rozwoju wspólnot społecznych na różnych poziomach organizacji państwa, stąd istotne jest odpowiednie świadczenie usług o charakterze publicznym oraz sprawność państwa w reagowaniu na sytuacje kryzysowe – zarówno w wymiarze jednostkowym, jak też ogólnospołecznym.

### **Samorząd terytorialny w zapewnieniu bezpieczeństwa społecznego obywateli**

Samorząd terytorialny zaspokaja potrzeby lokalne ludności, ale także wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Samorząd w znaczeniu prawnym rozumiany jest jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej<sup>22</sup>.

Samorząd terytorialny traktowany może być jako dobro publiczne o szczególnych cechach, odróżniających od domeny cech państwa jako aktora procesów politycznych.

**Tabela 2.** Czynniki konstytuujące samorząd lokalny jako dobro publiczne

| Makrosfera państwowa             | Mikrosfera lokalna                             |
|----------------------------------|--|
| 1. Ład instytucjonalno-prawny    | 1. Związki władzy lokalnej z mikrośrodowiskiem |
| 2. Zaufanie społeczne            | 2. Zakres uprawnień decyzyjnych                |
| 3. Polityka gospodarcza          | 3. Sprawność władzy lokalnej                   |
| 4. Dobra wspólne                 | 4. Mobilność społeczności lokalnej             |
| 5. Zróżnicowanie dochodowe       | 5. Stosunek do dóbr lokalnych                  |
| 6. Zdolność do kompromisu        | 6. Stosunek do innych                          |
| 7. Zakres szarej strefy korupcji |  |

Źródło: J. Kleer, *Dobra publiczne: wczoraj – dziś – jutro*, PTE, Warszawa 2015, s. 142.

Podstawowym zadaniem władz samorządowych jest kreowanie warunków do należytego zaspokojenia potrzeb mieszkańców i zapewnienia im dostępu do usług publicznych o oczekiwanym poziomie jakości<sup>23</sup>. Dostarczanie usług publicznych należy do najistotniejszych form realizacji zadań publicznych, zaś poję-

<sup>22</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Warszawa 2003, s. 15–16.

<sup>23</sup> J. Szołtysek, A. Sadowski, M. Kalisiak-Mędralska, *Logistyka społeczna. Teoria i zastosowanie*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 67.



cie zadań publicznych jest najszerszym ujęciem zakresu państwa i administracji publicznej<sup>24</sup>. Dostarczanie usług publicznych jest domeną administracji świadczącej – w odróżnieniu od policji administracyjnej (pierwotnej funkcji przypisywanej administracji). Administracja świadcząca rozwijała się stopniowo, począwszy od XIX w. wraz z poszerzaniem funkcji państwa i tworzeniem podwalin współczesnego państwa dobrobytu. Tradycyjna administracja policyjna wypełnia funkcje związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Administracja świadcząca ma za zadanie dbanie o poprawę jakości życia obywateli i zaspokajanie ich potrzeb socjalno-bytowych.

Usługi publiczne charakteryzują się pewnymi cechami. Obejmują kilka elementów<sup>25</sup>:

1. Odpowiedzialność państwa za zapewnienie usług obywatelom według danego standardu dostępności i jakości – standard wynika z regulacji prawnych.
2. Odpowiedzialność państwa za zapewnienie środków na finansowanie świadczenia usług na rzecz obywateli, co nie wyklucza współpłatności za usługę.
3. Dążenie do zapewnienia wszystkim obywatelom równego dostępu do usług, z czym wiąże się niekomercyjny charakter świadczenia usług publicznych. Celem państwa nie może być maksymalizacja wpływów budżetowych, ale szeroka dostępność do usług dla obywateli (zwłaszcza wykluczonych i o niskim statusie materialnym).
4. Ciągłość świadczenia, dostęp do usług publicznych powinien być gwarantowany w sposób nieprzerwany niezależnie od bieżącej sytuacji rynkowej.

W procesie świadczenia usług społecznych kluczową rolę odgrywa infrastruktura społeczna. Jest to zespół instytucji wspomagających zaspokojenie, w sposób zorganizowany, potrzeb społeczności lokalnych w określonej lokalizacji (obiekty szpitalne, szkoły, komendy, muzea, teatry) – tworzą system infrastruktury społecznej (zob. tabela 3). Obiekty te stanowią istotne elementy procesu świadczenia usług, w wyniku którego klient (mieszkaniec danej jednostki terytorialnej) ma mieć dostarczony produkt (usługę) w możliwie krótkim czasie i o wysokich walorach użytkowych i jakościowych.

Obok działalności samorządu w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych w warunkach typowych w praktyce coraz częściej mamy do czynienia z koniecznością zaspokajania potrzeb w warunkach sytuacji kryzysowych. Sytuacja kryzysowa to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia, w znacznych rozmiarach, lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków<sup>26</sup>. Sytuację kryzysową sta-

<sup>24</sup> D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Scholar, Warszawa 2015, s. 286.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 2 87.

<sup>26</sup> M. Leszczyński, A. Gumieniak, L. Owczarek, R. Mochocki, *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Difin, Warszawa 2013, s. 98.

nowi zespół okoliczności, w wyniku których dochodzi do zachwiania równowagi funkcjonowania określonego podmiotu, często utraty kontroli nad rozwojem zdarzeń i powstaniem nieakceptowanego poziomu zagrożeń jego podstawowych wartości, interesów oraz ważnych celów, co wywołuje potrzebę podjęcia nadzwyczajnych działań w celu odzyskania utraconej równowagi i powrotu do stanu funkcjonalnego. Sytuacje kryzysowe wynikają z różnych zdarzeń o charakterze nagłym, wstrząsowym. Źródłem sytuacji kryzysowych jest szereg zdarzeń – zjawisk naturalnych i społecznych: klęska naturalna, katastrofa techniczna, masowe migracje, zamieszki i niepokoje społeczne, ekstremalne czynniki ekonomiczne, nasilenia zjawisk przestępczości, patologii, wojna domowa, zbrojne powstania, ataki terrorystyczne, międzynarodowy konflikt zbrojny<sup>27</sup>. Sytuacje kryzysowe są zjawiskami nieoczekiwanymi, nagłymi, destabilizującymi funkcjonowanie społeczności. Aby daną sytuację można było uznać za kryzysową, konieczne jest wystąpienie dwóch czynników:

- ograniczenia standardowego funkcjonowania społeczeństwa i organów administracji publicznej,
- nieadekwatność posiadanych sił i środków do skali zagrożenia<sup>28</sup>.

**Tabela 3.** Ujęcia infrastruktury społecznej

| Ujęcie   | Charakterystyka   |
|----------|---|
| Pierwsze | Jednostki organizacyjne wspomagające świadczenie określonych usług społecznych (szkoły, biblioteki, domy kultury, ośrodki zdrowia, domy opieki społecznej).   |
| Drugie   | Określona, mająca specjalne cechy, działalność podejmowana w ramach realizacji ustalonych celów (np. działalność edukacyjna, kulturalna).   |
| Trzecie  | Osoby zatrudnione w instytucjach wchodzących w skład infrastruktury technicznej, posiadające właściwe umiejętności, wiedzę, doświadczenie i kompetencje, umożliwiające realizację wskazanych zadań i funkcji. |

Źródło: J. Szołtysek, A. Sadowski, M. Kalisiak-Mędralska, *Logistyka społeczna. Teoria i zastosowanie*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 82.

Stan bezpieczeństwa nie ma charakteru stabilnego, nie jest dany systemowi gospodarczemu raz na zawsze<sup>29</sup>. Każdy podmiot powinien podejmować działania w kierunku stabilizowania bezpieczeństwa. Każdy system gospodarczy jako jeden z podmiotów społecznych powinien opracować procedury szybkiego reagowania na wszelkie zmiany w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym, w tym również możliwość współpracy w ramach systemu bezpieczeństwa społeczności

<sup>27</sup> S. Jarmoszko, W. Barszczewski, *Bezpieczeństwo społeczne w sytuacjach krytycznych*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2017, s. 134.

<sup>28</sup> K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 23.

<sup>29</sup> A. Szymonik, *Logistyka w bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2011, s. 22.

lokalnych<sup>30</sup>. Dobrze zaprojektowany system bezpieczeństwa na poziomie lokalnym powinien być dostosowany do potencjalnych zagrożeń oraz pożądanego poziomu bezpieczeństwa, jaki musi być mu zapewniony. Ilość i jakość środków ratownictwa, niezbędnych do zapewnienia danej jednostce terytorialnej pożądanego poziomu bezpieczeństwa, ich organizacja oraz sposób prowadzenia działań ratowniczych po zajściu zdarzenia – zależą od jego rodzaju i skali oraz prognozy możliwości wystąpienia zagrożeń innych rodzajów.

W praktyce zwalczania negatywnych skutków sytuacji kryzysowych zaleca się przestrzegać trzech zasad<sup>31</sup>.

Pierwsza mówi – zarządzaj zagrożeniami, zanim przerodzą się w kryzys, identyfikuj ryzyko, wdrażaj i weryfikuj procedury „wczesnego ostrzegania” oraz procedury postępowania w kryzysie. Szczególnie ważne jest: kto, w jakiej kolejności i co ma robić, aby usuwać skutki kryzysu, oraz kto odpowiada za informowanie o nim.

Druga wskazuje – w kryzysie przejmij inicjatywę. Działaj szybko i bez zwłoki. Brak informacji ze strony firmy może być wypełniony przez otoczenie nieprawdziwymi faktami lub nawet dezinformacją, jaką podsunie na przykład konkurencja. Panuj nad pracą zespołu usuwającego skutki kryzysu i nad przekazywaniem informacji o nim wewnątrz i na zewnątrz firmy. Ranga osoby zajmującej się rozwiązaniem kryzysu i udzielającej informacji mediom świadczy o znaczeniu danej sprawy w hierarchii problemów, ale jest też odzwierciedleniem wartości kultury organizacyjnej. Błędem jest brak zaangażowania zarządu na początku sytuacji kryzysowej i jego nadmierna aktywność pod koniec (pozostawia wrażenie narastającej paniki). W niektórych kryzysach dobrze odbierane są działania symboliczne kierownika jednostki – władz publicznych (pojawienie się na miejscu zdarzenia, rozmowa z rodzinami poszkodowanych, itp.).

Trzecia podkreśla – zawsze mów prawdę. Ukrywanie jej bardziej pogłębi kryzys. Najlepiej sprawdza się reguła: „wszystkie złe wiadomości na początku”, czyli zasada przekazania w miarę obszernych okoliczności i możliwych skutków kryzysu. Podmiot powinien także szybko zakomunikować, co zamierza zrobić, aby zniwelować skutki kryzysu, i jak nie dopuścić do podobnej sytuacji w przyszłości. Jeśli odślonisz karty na początku, z braku nowych „sensacji” zainteresowanie sprawą mediów ginie w ciągu kilku dni.

Jako przykład działalności w praktyce w kontekście sytuacji kryzysowych w wymiarze społecznym wskazać można działalność pracowników socjalnych wykonujących swoje zadania w ramach zaspokajania potrzeb społecznych przez samorządy (lokalna polityka społeczna) w sytuacji pandemii. Złożona sytuacja społeczna, pandemia, kwarantanna i izolacja wprost wpisują się w definicję sytuacji kryzysowej. Stąd przed pracownikiem socjalnym stoi nie tylko potrzeba bieżącej realizacji zadań w warunkach „specjalnych”, ale również podejmowanie ról interwencyjnych i wprost ról interwencji socjalnych. Zgodnie z art. 47.1

<sup>30</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 25–26.

ustawy o pomocy społecznej interwencja kryzysowa stanowi zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. Każdy kryzys jest inny, każda sytuacja jest inna. Można wyróżnić różne rodzaje kryzysów społecznych<sup>32</sup>:

Kryzysy rozwojowe – wiążą się ściśle z kolejnymi etapami życia, zadaniami rozwojowymi, jakie stoją przed człowiekiem, rolami życiowymi, jakie pełni, wyzwaniami i zagrożeniami.

Kryzysy sytuacyjne – pojawiają się w obliczu rzadkich i nadzwyczajnych zdarzeń, których człowiek nie jest w stanie ani przewidzieć, ani też kontrolować, np. utrata pracy, zmiana właściciela firmy, śmierć kogoś bliskiego, choroba, wypadek samochodowy, gwałt, porwanie. Charakteryzują go przypadkowość, nagłość, wstrząs, nasilenie się nawet do katastroficznego wymiaru.

Kryzysy egzystencjonalne – obejmują wewnętrzne konflikty oraz lęki związane z celowością życia, wolnością i niezależnością. Są typowe dla bilansów życiowych u nastolatków oraz osób w 40., 50. i 60. roku życia.

Kryzysy środowiskowe – dochodzi do nich, gdy wydarza się naturalna, bądź spowodowana przez człowieka, katastrofa, m.in. powódź, huragan, epidemia, wojna czy ekonomiczny lub gospodarczy krach.

Etapy prowadzenia interwencji kryzysowej w warunkach lokalnych (praca z klientem indywidualnym na poziomie lokalnym) obejmują<sup>33</sup>:

1. Wysłuchanie klienta, zajmowanie się klientem, poświęcenie mu czasu, obserwowanie, rozumienie oraz reagowanie z empatią, szczerością, szacunkiem i akceptacją oraz troską bez osądzania.
2. Rozpoznanie i zdefiniowanie problemu, również z punktu widzenia klienta. Pomocne tu będzie aktywne słuchanie, zadawanie pytań otwartych, zwracanie uwagi zarówno na werbalne, jak i niewerbalne komunikaty klienta.
3. Zapewnienie klientowi bezpieczeństwa, ważna w tym zakresie jest ocena stanu psychicznego i fizycznego, również w kategorii zagrożenia życia i zdolności do samodzielnej egzystencji, podejmowania działań. Pomocne w budowaniu bezpieczeństwa klienta będzie uświadomienie mu, jakie są alternatywne zachowania dla impulsywnych działań autodestrukcyjnych.
4. Udzielenie wsparcia, zapewnienie, że prowadzący interwencję jest rzeczywiście osobą wspierającą (przekaz poprzez odpowiedni dobór słów, ton głosu i komunikację niewerbalną). Ważne będzie tu wykazanie troski o sprawy

<sup>32</sup> A. Białas, Z. Piechocki, K. Wojtanowicz, *Jak realizować zadania ośrodków pomocy społecznej w czasie kryzysów. Rozwiązania organizacyjne i merytoryczne. Poradnik dla kadr pomocy społecznej na czas pandemii*, Stowarzyszenie Certyfikowanych Superwizorów Pracy Socjalnej, Kraków 2020, s. 22.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 24.

klienta, przekazywanie pozytywnych komunikatów, niezaborczych i nieosądzających, wykazanie akceptacji dla sytuacji klienta oraz osobiste zaangażowanie w jego sprawy.

5. Poszukiwanie możliwości rozwiązania sytuacji, pomoc klientowi w poszukiwaniu dostępnych w danej chwili sposobów rozwiązań i wyborów. Poszukiwanie możliwości uzyskania wsparcia oraz sposobów radzenia sobie z trudnościami. Ważnym czynnikiem wsparcia będzie również budowanie pozytywnego myślenia.
6. Opracowanie planu pomocy, pomoc klientowi w opracowaniu realistycznego, krótkoterminowego planu działania, z dodatkowymi elementami wsparcia i mechanizmów radzenia sobie z trudnościami. Plan powinien wskazywać na konkretne działania, które klient rozumie, akceptuje i uznaje za własne.
7. Uzyskanie akceptacji klienta to uzyskanie zobowiązania klienta do konstruktywnego działania. Warto motywować klienta do działania opartego na przesłaniu: zmieniać można tylko przyszłość, na przeszłość nie masz już wpływu.

## Podsumowanie

Bezpieczeństwo społeczne stanowi integralny obszar badań bezpieczeństwa narodowego, co wynikało ze zmian cywilizacyjnych i politycznych ostatnich kilkudziesięciu lat. Mimo ewolucji roli współczesnych państw pozostają one głównym gwarantem bezpieczeństwa dla obywateli. Dynamiczne podejście do badań bezpieczeństwa wymaga docenienia roli samorządu terytorialnego i administracji publicznej jako aktywnych aktorów biorących czynny udział w zapewnieniu bezpieczeństwa społecznego dla wspólnot lokalnych. Dotyczy to działania m.in. w warunkach typowych, gdzie istotną rolę w integrowaniu wspólnoty stanowi równomierny dostęp do usług publicznych. Sprzyja to poprawie jakości życia mieszkańców oraz niweluje, przynajmniej częściowo, konflikty społeczne związane z nierównościami. Szczególnie odpowiedzialna rola przypada dla administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych, w praktyce istotnym postulatem jest profesjonalizacja zarządzania kryzysowego i korzystanie z doświadczeń sektora komercyjnego, zwłaszcza w aspekcie racjonalnego gospodarowania zasobami systemu gospodarczego.

## Bibliografia

### Monografie

Beck U., *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2005.

- Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, red. A. Skrabacz, S. Sulowski, Aspra, Warszawa 2012.
- Białas A., Piechocki Z., Wojtanowicz K., *Jak realizować zadania ośrodków pomocy społecznej w czasie kryzysów. Rozwiązania organizacyjne i merytoryczne. Poradnik dla kadr pomocy społecznej na czas pandemii*, Stowarzyszenie Certyfikowanych Superwizorów Pracy Socjalnej, Kraków 2020.
- Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991.
- Brown M.E., *Nationalism and Ethnic Conflict*, The MIT Press, Cambridge 2001.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Warszawa 2003.
- Jakubczak R., Kalinowski R., Loranty K., *Bezpieczeństwo społeczne w erze globalizacji*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2008.
- Jarmoszko S., *Technologie myślenia strategicznego*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2016.
- Jarmoszko S., Barszczewski W., *Bezpieczeństwo społeczne w sytuacjach krytycznych*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2017.
- Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Kleer J., *Dobra publiczne: wczoraj – dziś – jutro*, PTE, Warszawa 2015.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI w.*, Difin, Warszawa 2011.
- Leszczyński M., Gumieniak A., Owczarek L., Mochocki R., *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Difin, Warszawa 2013.
- Lisiecki M., *Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, red. M. Lisiecki, Difin, Warszawa 2008.
- Lisiecki M., *Metody i techniki zarządzania bezpieczeństwem społecznym*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Metody i techniki*, red. K. Raczkowski, Ł. Sułkowski, Difin, Warszawa 2011.
- Mika J., Wiśniewski B., *Rola i znaczenie historii bezpieczeństwa państwa w andragogice – edukacja dla bezpieczeństwa*, [w:] *Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa*, red. K. Czerwiński, M. Fiodora, K. Więć, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Nowakowski Z., *Bezpieczeństwo narodowe – ewolucja pojęcia i zakresu*, Aspra, Warszawa 2007.
- Sienkiewicz-Małjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.

- Stawasz D., *Współczesne miasta. Aktualne możliwości rozwoju*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.
- Sześciło D., *Współzarządzanie a usługi publiczne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Scholar, Warszawa 2015.
- Szołtysek J., Sadowski A., Kalisiak-Mędralska M., *Logistyka społeczna. Teoria i zastosowanie*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Szymonik A., *Logistyka w bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2011.
- Urbanek A., *Współczesny człowiek w przestrzeni bezpieczeństwa*, Wyd. Akademii Pomorskiej, Słupsk 2015.
- Waever O., Buzan B., Kelstmp M., Lemataire P., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Centre for Peace and Conflict Research, Pinter Publishers, London 1993.

### Artykuły

- Gierszewski J., *Model bezpieczeństwa społecznego na tle teorii systemów*, „Colloquium” 2013, nr 2.
- Marczuk K.P., *Zrównoważone społeczności lokalne i ich bezpieczeństwo: doświadczenia państw anglosaskich*, „Studia Politologiczne” 2014, nr 34.

### Źródła internetowe

Strategia\_Bezpieczenstwa\_Narodowego\_RP\_2020.pdf [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl)

## Social security in the local dimension

### Summary

The aim of the considerations described in the article is to place the problem of social security on the local ground. Theoretical foundations of social security derive from the achievements of political science, international relations as well as the science on economics and law. Interdisciplinary approach to social security research allows the methodological pragmatism, having an interest in humanism and the utilitarian approach. In the article, literature studies as well as deductive approach have been used as a research method, with an indication of the crucial analysis areas. The results lead to the conclusions on the necessity of strengthening the access to public services for local communities. As for the public administration in a crisis situation, an important postulate in practice is professionalisation of crisis management and taking benefit of the experience of commercial sector, especially in the aspect of efficient administering of the economic system resources.

**Keywords:** social security, local security.