

Samorząd terytorialny w kształtowaniu bezpieczeństwa społecznego

Streszczenie: Dynamika zmian ekonomicznych, politycznych i społecznych powoduje, że ciągle pojawiają się nowe zagrożenia dla trwania i kreatywnego rozwoju podmiotów (państwowych oraz wspólnot ludzkich). Państwo pozostaje głównym podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie podstaw bezpieczeństwa, przy czym istotne jest badanie sposobów i metod kształtowania bezpieczeństwa wspólnot lokalnych. W przyjętych rozwiązaniach ustrojowych istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa przypisano samorządowi terytorialnemu i instytucjom samorządowym. Kluczową kwestią jest sprawność i skuteczność funkcjonowania podmiotów samorządowych, bo od tego w znacznym stopniu zależy jakość życia obywateli. Ponadto ważnym obszarem pozostaje współpraca organów samorządu terytorialnego z podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo społeczne (podmioty przypisane m.in. do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego). W tekście poruszono kwestię kształtowania bezpieczeństwa społecznego na poziomie lokalnym z wykorzystaniem podejścia logistycznego. Poprawa skuteczności zapewnienia bezpieczeństwa społecznego jest możliwa przy wykorzystaniu metod logistycznych oraz filozofii logistyki społecznej ukierunkowanej na realizację celów społecznych, a w mniejszym stopniu kierującej się ekonomicznością celów. Jest to stosunkowo nowe podejście, stanowiące uzupełnienie tradycyjnie postrzeganej logistyki militarnej oraz logistyki biznesowej. Zwiększająca się nieustannie liczba zagrożeń o charakterze społecznym skłania do poszukiwania skutecznych metod niwelowania ich skutków oraz pomocy dla osób z różnych powodów wykluczonych bądź zmarginalizowanych. Ponadto administracja publiczna, która wykonuje ważne funkcje z zakresu administracji świadczącej, nieustannie musi doskonalić sposoby osiągania celów związanych z wypełnianiem swojej misji o charakterze publicznym.

Słowa kluczowe: *bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo społeczności lokalnych*

The role of a municipal government in forming social security

Summary: The dynamics of economic, political and social changes cause that new threats to the persistence and creative development of entities (public as well as human communities) constantly appear. The state remains the main entity that is responsible for creating the basics of security, while it is crucial to study the ways and methods of forming social security of local communities. In accepted structural solutions, the municipal government and local institutions have a significant role to play in ensuring security. The key issues are efficiency and effectiveness in the functioning of local entities because the quality of life of citizens depends on them. Furthermore, an important area is the cooperation of local governments with entities responsible for social security (the entities assigned, among others, to the National Headquarters of the State Fire Service of Poland and Emergency Medical Services). The text raises the issue of forming social

security on the local level by using the logistic approach. The improvement of effectiveness of the social security assurance is possible by using the logistics methods and the social logistics philosophy. It is focused on the achievement of social goals and, to a lesser extent, it is guided by the economy of goals. It is a relatively new approach that complements the traditional perception of military and business logistics. The constantly increasing number of social threats makes one look for effective methods of reducing their effects and helping people who are excluded or marginalised for various reasons. Moreover, the public administration, which is responsible for important functions in the field of servicing administration, constantly needs to improve the ways of achieving goals connected to fulfilling its mission of a public character.

Keywords: *social security, security of local communities*

Wstęp

Dynamika zmian ekonomicznych, politycznych i społecznych powoduje, że ciągle pojawiają się nowe zagrożenia dla trwania i kreatywnego rozwoju podmiotów (państwowych oraz wspólnot ludzkich). Państwo pozostaje głównym podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie podstaw bezpieczeństwa, przy czym istotne jest badanie sposobów i metod kształtowania bezpieczeństwa wspólnot lokalnych. W przyjętych rozwiązaniach ustrojowych istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa przypisano samorządowi terytoralnemu i instytucjom samorządowym. W tekście poruszono kwestię kształtowania bezpieczeństwa społecznego na poziomie lokalnym z wykorzystaniem podejścia logistycznego. Poprawa skuteczności zapewnienia bezpieczeństwa społecznego jest możliwa przy wykorzystaniu metod logistycznych oraz filozofii logistyki społecznej ukierunkowanej głównie na realizację celów społecznych, a w mniejszym stopniu kierującej się ekonomicznością celów.

Bezpieczeństwo społeczne jako obszar badawczy bezpieczeństwa narodowego

Nowe myślenie o bezpieczeństwie wiązało się z zakończeniem zimnej wojny i opublikowaniem nowatorskiej pracy Barry'ego Buzana *Ludzie, państwa i strach*, prezentującej „zakres międzynarodowych studiów bezpieczeństwa w postzimnowojennym porządku”¹. B. Buzan analizuje rodzaje

¹ B. Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Books, Brighton 1983; wyd. drugie i popr.: *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991.

zagrożeń bezpieczeństwa i opisuje jego pięć obszernych sektorów: wojskowy, polityczny, społeczny, ekonomiczny i ekologiczny, czym popiera wielowarstwowe podejście do bezpieczeństwa zachowujące realistyczny paradygmat, ale ze znacznie rozszerzonym ujęciem natury bezpieczeństwa². B. Buzan opisuje bezpieczeństwo społeczne (ang. *societal security*) jako termin tożsamości: „Bezpieczeństwo społeczne dotyczy utrzymywania, w zadowalających warunkach rozwoju, tradycyjnych wzorców języka, kultury i tożsamości religijnej i narodowej oraz zwyczajów”³. Nacjonalizmy i naciski na ponowne wytyczenie granic mogą powodować napięcia w krajach, które posiadają ludność o różnym pochodzeniu etnicznym⁴. Bezpieczeństwo społeczne należy także do najtrudniejszych, najmniej uchwytnych i podlegających ujęciu w ramy pojęciowe rodzajów bezpieczeństwa. Wynika to chociażby z wieloznaczności, wielowymiarowości tego co społeczne⁵. Bezpieczeństwo społeczne jest również blisko związane z „bezpieczeństwem socjalnym”, które dotyczy zagrożeń o charakterze społecznym, wywołanych przez: analfabetyzm, dyskryminacje, choroby, ubóstwo, przestępczość, narkotyki czy terroryzm⁶. W polskich warunkach liczne definicje bezpieczeństwa społecznego akcentują kwestie socjalne, ekonomiczne, zwraca się w nich uwagę na rolę władz publicznych w kształtowaniu bezpieczeństwa społecznego⁷. 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 społecznych⁸.

² Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo narodowe – ewolucja pojęcia i zakresu*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, T. Jemioło, K. Rajchel (red.), Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji, Wydział Strategiczno-Obronny AON, Warszawa 2008.

³ B. Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, dz. cyt., s. 19.

⁴ M.E. Brown, *Nationalism and Ethnic Conflict*, wyd. popr., The MIT Press, Cambridge 2001, s. 3-12.

⁵ S. Jarmoszko, W. Barszczewski, *Bezpieczeństwo społeczne w sytuacjach krytycznych*, UPH, Siedlce 2017, s. 57-61.

⁶ O. Waever, B. Buzan, M. Kelstrup, P. Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Centre for Peace and Conflict Research, Pinter Publishers, London 1993, s. 18-27.

⁷ *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), Elipsa, Warszawa 2012, s. 35; M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo socjalne*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk (red.), Aspra, Warszawa 2001, s. 21; J. Gierszewski, *Model bezpieczeństwa społecznego na tle teorii systemów*, „Colloquium” 2/2013, s. 70.

⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP_2020.pdf*, s. 31-32, bbn.gov.pl, 5.07.2021.

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 o zaufanie⁹. Bezpieczeństwo społeczne jest konstruktem złożonym, składa się z trzech komponentów (składowych):

- 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);
- bezpieczeństwo rozwojowe (odnoszące się do ogólnych warunków rozwoju obywatela w danym państwie, opisane przez szanse i możliwości rozwojowe, współcześnie zależy ono głównie od poziomu kapitału ludzkiego, warunków instytucjonalnych, poziomu decentralizacji państwa i upodmiotowienia obywatela w systemie prawnym).

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 restrykcyjne¹⁰. „Myślenie

⁹ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI w.*, Difin, Warszawa 2011, s. 58-59.

¹⁰ M. Lisiecki, *Metody i techniki zarządzania bezpieczeństwem społecznym*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Metody i techniki*, K. Raczkowski, Ł. Sułkowski (red.), Difin, Warszawa 2014, s. 165.

strategiczne nie może, co absolutnie oczywiste, obyć się bez myślenia twórczego, kreatywnego, następującego logicznie po myśleniu krytycznym”¹¹.

Tabela 1. Zakres bezpieczeństwa społecznego

BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNE		
Bezpieczeństwo socjalne:	Bezpieczeństwo rozwojowe:	Bezpieczeństwo wspólnotowe:
gwarancje prawno-institutionalne (gwarancje publiczne minimalnych dochodów, transferów socjalnych)	kapitał ludzki (kwalifikacje, wiedza, umiejętności, ogólny stan zdrowia)	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.

Samorząd terytorialny w zapewnieniu bezpieczeństwa społecznego

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 państwowej¹².

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.

¹¹ S. Jarmoszko, *Technologie myślenia strategicznego*, Wyd. UPH w Siedlcach, Siedlce 2016, s. 108.

¹² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 15.

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

Istotną kwestią z punktu widzenia logistyki jest organizacja struktur samorządowych. Podstawowym zadaniem władz samorządowych jest kreowanie warunków do należytego zaspokojenia potrzeb mieszkańców i zapewnienia im dostępu do usług publicznych o oczekiwanym poziomie jakości¹³. Dostarczanie usług publicznych należy do najistotniejszych form realizacji zadań publicznych, zaś pojęcie zadań publicznych jest najszerszym ujęciem zakresu państwa i administracji publicznej¹⁴. 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 następującymi cechami¹⁵:

- odpowiedzialność państwa za ich zapewnienie obywatelom według danego standardu dostępności i jakości – standard wynika z regulacji prawnych,
- odpowiedzialność państwa za zapewnienie środków na finansowanie świadczenia usług na rzecz obywateli, co nie wyklucza współpłatności za usługę,
- 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),

¹³ J. Szołtysek, A. Sadowski, M. Kalisiak-Mędralska, *Logistyka społeczna. Teoria i zastosowanie*, UŁ, Łódź 2016, s. 67.

¹⁴ D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.), Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2015, s. 286.

¹⁵ Tamże, s. 287.

- 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 logistycznego, w wyniku którego klient (mieszkaniec danej jednostki terytorialnej) ma mieć dostarczony produkt (usługę) o wysokich walorach użytkowych i jakościowych w możliwie krótkim czasie.

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*, UŁ, Łódź 2016, s. 82.

Obowiązki samorządu terytorialnego w zakresie spraw społecznych

Do zakresu obowiązków samorządu powiatowego z obszaru polityki społecznej należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie¹⁶: edukacji publicznej, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska, współpraca z organizacjami pozarządowymi. Zakres zadań powiatu w obszarze tworzenia podstaw bezpieczeństwa społecznego jest bardzo

¹⁶ A. Durasiewicz, *Sieci wsparcia dla radomskich rodzin*, [w:] *Lokalne sieci wsparcia*, M. Gagacka, K. Głąbicka (red.), Politechnika Radomska, Radom 2010, s. 355-358.

szeroki i obejmuje m.in.¹⁷ opracowanie i realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami, prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci oraz wypłacanie wynagrodzenia z tytułu pozostawania w gotowości przyjęcia dziecka albo świadczonej opieki i wychowania niespokrewnionym z dzieckiem zawodowym rodzinom zastępczym; zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, w szczególności przez organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, dla dzieci i młodzieży, w tym placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym; a także tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie, pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i w rodzinach zastępczych, również na terenie innego powiatu, przyznawanie pomocy materialnej na usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki osobom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego i socjalizacyjnego; domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, rodziny zastępcze oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze.

Dalsze zadania powiatu to także pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego i socjalizacyjnego, prowadzenie domów pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie, domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, troska o rodziny zastępcze oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mające braki w przystosowaniu się, pomoc osobom mającym trudności w integracji ze środowiskiem, które otrzymały status uchodźcy, pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, prowadzenie i rozwój infrastruktury domów

¹⁷ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2008 nr 115, poz. 728).

pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób, prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej, udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach, szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu, podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych, sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, utworzenie i utrzymanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

Do katalogu zadań własnych gminy w obszarze kształtowania bezpieczeństwa społecznego należy także¹⁸: opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka, sporządzenie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej, udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych. W dalszej części ustawodawca zadania te określił jako: przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania, świadczenia na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ, przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowego, opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującą matką, ojcem lub rodzeństwem; realizowanie pracy socjalnej, poprzez organizowanie

¹⁸ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2008 nr 115, poz. 728).

usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych. Ponadto, gmina zobligowana jest do innych działań w sferze zapewnienia bezpieczeństwa społecznego, jak: tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, dożywianie dzieci, sprawowanie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym, kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu, sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, utworzenie i utrzymanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników. Zadania zlecone z zakresu kształtowania bezpieczeństwa społecznego obejmują zaś: przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych, opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z kłeską żywiołową lub ekologiczną, prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

Pomoc dla mieszkańców ma charakter zinstytucjonalizowany, a świadczeniem pomocy zajmują się Ośrodki Pomocy Społecznej i Powiatowe (Miejskie) Centra Pomocy Rodzinie, które są jednostkami organizacyjnymi realizującymi zadania własne oraz zlecone przez administrację rządową, które dotyczą pomocy społecznej i rehabilitacji społecznej mającej na celu poprawę funkcjonowania rodziny, zapobieganie i przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym i dysfunkcjonalności rodzin¹⁹.

Celem działań podejmowanych o obszarze wsparcia i pomocy społecznej jest osiągnięcie założonego celu – wydobyć jednostki i rodziny z krytycznej sytuacji życiowej. Skuteczność tych działań zdeterminowana jest nie tylko zasobami finansowymi, ale także sprawną organizacją pomocy w ramach dobrze zaprojektowanego systemu. Stworzenie takiego systemu

¹⁹ B. Jóźwiak, *Zadania samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu podstawowych kwestii społecznych*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), Elipsa, Warszawa 2012, s. 76-98.

musi uwzględniać wielopłaszczyznowość i wielopodmiotowość. Poza jednostkami w ramach struktur samorządowych w system włączone są organizacje pozarządowe, religijne, podmioty komercyjne.

Logistyczne podejście do bezpieczeństwa społecznego

Zapewnienie bezpieczeństwa społecznego wymaga szeregu zorganizowanych działań w oparciu o dostępne zasoby. Szczególnie istotne jest to w sytuacjach nadzwyczajnych oraz sytuacjach kryzysowych, kiedy mamy do czynienia z przerwaniem normalnego funkcjonowania świadczenia usług publicznych oraz realnym zagrożeniem życia i zdrowia ludzi. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* definiuje sytuację kryzysową jako stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, zagrażający w szczególności integralności terytorialnej, życiu, zdrowiu, mieniu, dziedzictwu kulturowemu, środowisku lub infrastrukturze krytycznej, który został spowodowany zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, charakteryzujący się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacją zagrożenia²⁰. Logistyczne podejście do zapewnienia bezpieczeństwa społecznego akcentuje kwestie skuteczności, w mniejszym stopniu zaś ekonomiczności działań. W sytuacjach kryzysowych zarządzanie logistyką powinno uwzględniać takie elementy jak²¹:

- ratowanie zdrowia i życia poszkodowanych,
- presję czasu,
- zakłócenia w systemach łączności i przekazywania informacji,
- nieprzewidywane zdarzenia,
- zaangażowanie środków masowego przekazu,
- negatywny stosunek opinii publicznej,
- zewnętrzną interwencję w tok zdarzeń i działań,
- nieplanowane zadania wynikające z ustaw: o stanie wyjątkowym, o stanie klęski żywiołowej, o stanie wojny,
- ograniczone siły i środki.

Do ratowania życia i zdrowia ludzi wykorzystywane są zasoby dwóch systemów ratowniczych w Polsce. Jest to Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) oraz Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM). Celem

²⁰ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008.

²¹ A. Szymonik, *Logistyka w bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2011, s. 48.

działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez²²:

- walkę z pożarami,
- walkę z klęskami żywiołowymi,
- ratownictwo techniczne,
- ratownictwo chemiczne,
- ratownictwo ekologiczne,
- ratownictwo medyczne przedlekarskie.

System Państwowego Ratownictwa Medycznego funkcjonuje w ramach systemu bezpieczeństwa cywilnego państwa oraz systemu ochrony zdrowia. Podstawowym celem tego systemu jest zapewnienie sprawnego, skutecznego i efektywnego podejmowania medycznych działań ratowniczych wobec każdej osoby znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia. Jednostkami systemu ratownictwa medycznego są: szpitalne oddziały ratunkowe, zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego, na których świadczenia z dysponentami jednostek zawarto umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej oraz umowy na wykonywanie medycznych czynności ratunkowych. „Sprawne i skuteczne funkcjonowanie systemu ratownictwa jest możliwe, jeżeli zostanie zorganizowany system logistyczny ratownictwa, który będzie uporządkowanym zbiorem złożonym z organów kierowania oraz jednostek i urządzeń logistycznych sprzężonych relacjami, przeznaczony do realizacji dostaw i świadczenia usług dla wszystkich jednostek tego systemu (wraz z potrzebującymi pomocy)”²³.

W ostatnich latach w literaturze przedmiotu z zakresu logistyki pojawiła się próba zdefiniowania logistyki społecznej jako nowego obszaru logistyki ukierunkowanej na realizację celów społecznych. Przedmiotem badań logistyki społecznej w sensie ogólnym jest wzajemne oddziaływanie przepływów materialnych i informacyjnych, istotnych ze względu na realizację potrzeb społecznych. Formalnym przedmiotem badań logistyki społecznej jest stopień zaspokojenia zgłaszanych potrzeb społecznych, realizowany poprzez logistyczne zarządzanie przepływami, oceniany szczególnie w percepcji jakości życia. Celem logistyki społecznej jest zapewnienie dostępności dóbr materialnych oraz dostępności do miejsc, co ma gwarantować

²² Tamże, s. 154.

²³ Tamże.

spełnienie oczekiwań społecznych w zakresie realizacji społecznie istotnych, ważnych procesów²⁴.

Tabela 4. Cechy związane z procesem zarządczym w czystych zastosowaniach logistyki

Cecha	Logistyka biznesu	Logistyka społeczna	Logistyka militarna
Dominująca przesłanka podejmowanych decyzji	O charakterze ekonomicznym	O charakterze humanistycznym	O charakterze organizacyjnym
Priorytet działań	Zysk	Jakość życia	Bezpieczeństwo
Zasady naczelne	Ekonomiczność i korzystność	Skuteczność i korzystność	Skuteczność
Przedmiot	Przepływy materialne (osobowe i rzeczowe) oraz towarzyszące informacje		
Cel	Nadanie walorów czasoprzestrzennych (i uzupełniających) przedmiotom przepływu		

Źródło: P. Kołodziejczyk, J. Szoltysek, *Epistemologia logistyki społecznej*, „Przegląd Organizacji” 2009, nr 4, s. 44.

Logistyka w swoim rozwoju ewoluuje w kierunku projektów istotnych społecznie, tzn. takich, które wynikają z potrzeb społeczeństwa i zapewniają jego prawidłowe funkcjonowanie nie dzięki swojemu dojrzewaniu jako dyscyplina wiedzy, lecz nadążając za zmieniającymi się potrzebami społecznymi. Do tych nowych zastosowań należą takie obszary jak: system ochrony zdrowia, pomoc społeczna, akcje humanitarne, organizacja wyborów. Podejście logistyczne ułatwia zatem zapewnienie bezpieczeństwa społecznego dla obywateli, doprowadza do poprawy jakości życia obywateli poprzez²⁵:

- poprawę stanu zdrowia obywateli,
- ratowanie zagrożonego życia,
- zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w przestrzeni publicznej,
- zapewnienie realizacji zadań wynikających z zasad samorządności i demokracji i równości,
- dążenie do eliminowania wykluczenia społecznego, związanego z mobilnością obywateli.

²⁴ J. Szoltysek, A. Sadowski, M. Kalisiak-Mędralska, *Logistyka społeczna. Teoria i zastosowanie*, UŁ, Łódź 2016, s. 42.

²⁵ Tamże, s. 46.

Zakończenie

W rozdziale dokonano charakterystyki bezpieczeństwa społecznego, w tym ewolucję w badaniach bezpieczeństwa narodowego oraz zwiększania się roli czynników pozamilitarnych w projektowaniu systemów bezpieczeństwa. Szczególne miejsce w zapewnieniu bezpieczeństwa społecznego przypisano instytucjom samorządowym, ponieważ skuteczne zapewnienie bezpieczeństwa dla ludności odbywa się na różnych szczeblach organizacji państwa. W kontekście pojawiających się różnych sytuacji kryzysowych istotna jest skuteczność i pewność dostarczenia odpowiednich usług dla ludności dotkniętej skutkami zdarzeń nadzwyczajnych. W tym celu wysoką zasadność ma podejście logistyczne, które współcześnie zyskuje na znaczeniu i popularności nie tylko w odniesieniu do obszaru militarnego (ujęcie tradycyjne) czy gospodarczego, ale także do obszaru społecznego, w tym dostarczania usług publicznych.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, Skrabacz A., Sulowski S. (red.), Warszawa 2012.
- Brown M.E., *Nationalism and Ethnic Conflict*, wyd. popr., The MIT Press, Cambridge 2001.
- Buzan B., *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Books, Brighton 1983; wyd. drugie i popr.: *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Durasiewicz A., *Sieci wsparcia dla radomskich rodzin*, [w:] *Lokalne sieci wsparcia*, M. Gagacka, K. Głębicka (red.), Wydawnictwo Politechniki Radomskiej im. K. Pułaskiego, Radom 2010.
- Gierszewski J., *Model bezpieczeństwa społecznego na tle teorii systemów*, „Colloquium” 2/2013.
- Jarmoszko S., Barszczewski W., *Bezpieczeństwo społeczne w sytuacjach krytycznych*, UPH, Siedlce 2017.
- Jarmoszko S., *Technologie myślenia strategicznego*, UPH, Siedlce 2016.
- Jóźwiak B., *Zadania samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu podstawowych kwestii społecznych*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), Elipsa, Warszawa 2012.
- Kleer J., *Dobra publiczne: wczoraj – dziś – jutro*, PTE, Warszawa 2015.
- Kołodziejczyk P., Sołtysek J., *Epistemologia logistyki społecznej*, „Przegląd Organizacji” 2009, nr 4.
- Księżopolski M., *Bezpieczeństwo socjalne*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk (red.), Warszawa 2001.

- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI w.*, Difin, Warszawa 2011.
- Lisiecki M., *Metody i techniki zarządzania bezpieczeństwem społecznym*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Metody i techniki*, K. Raczkowski, Ł. Sułkowski. (red.), Difin, Warszawa 2014.
- Nowakowski Z., *Bezpieczeństwo narodowe – ewolucja pojęcia i zakresu*, Warszawa 2007.
- Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, J. Kukułka (red.), UW, Warszawa 1991.
- Security Agenda in Europe*, Centre for Peace and Conflict Research, Pinter Publishers, London 1993.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008.
- Strategia_Bezpieczeństwa_Narodowego_RP_2020.pdf (bnn.gov.pl)
- Sześciło D., *Współzarządzanie a usługi publiczne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.
- Szołtysek J., Sadowski A., Kalisiak-Mędralska M., *Logistyka społeczna. Teoria i zastosowanie*, UŁ, Łódź 2016.
- Szymonik A., *Logistyka w bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2011.
- Tabor M., *Badania pokoju w Polsce*, [w:] *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, J. Kukułka (red.), WUW, Warszawa 1991.
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2008 nr 115, poz. 728).
- Vasquez J.A., *The Power of Power Politics: A Critique*, Frances Pinter, London 1983.
- 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.