

EDUKACJA DLA BEZPIECZEŃSTWA

WYZWANIA I ZAGROŻENIA W XXI WIEKU

CYBERPRZESTRZEŃ A BEZPIECZEŃSTWO JEDNOSTKI

Pod redakcją
Mirośława Borkowskiego
Margot Stańczyk-Minkiewicz
Ilony Ziemkiewicz-Gawlik



Poznań 2013

Recenzje

prof. dr hab. Bogdan Zalewski

Projekt okładki i strony tytułowej

Joanna Popiołek

Marta Zduniak

Skład komputerowy

Małgorzata Bartoń

Ilona Ziemkiewicz-Gawlik

Za jakość języka i wartość merytoryczną odpowiedzialność ponosi autor artykułu.

Copyright©2013by



Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa
All rights reserved

ISBN: 978-83-61304-71-5

Wydanie publikacji dofinansowane przez Fundację
„EDUKACJA DLA BEZPIECZEŃSTWA”



Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa
ul. Orzeszkowej 1, 60-778 Poznań
tel. 61 851 05 18
e-mail: wydawnictwo@wsb.net.pl
www.wsb.net.pl

Druk i oprawa
“ESUS” Agencja Reklamowo – Wydawnicza
ul. Wierzbicice 35, 61-855 Poznań
tel./fax. 61 835 35 36
www.esus.pl

Wydanie pierwsze
Druk ukończono w grudniu 2013 r.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	007
I WYBRANE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA CZŁOWIEKA W XXI WIEKU	009
<i>Aspekty społeczne w środowisku bezpieczeństwa wewnętrznego</i>	011
Anna RYCHŁY-LIPIŃSKA, Małgorzata PLECKA, Zbigniew WITASZEK	
<i>Społeczny kontekst bezpieczeństwa publicznego na pograniczu warmińsko – mazurskim</i>	035
Dariusz JURCZAK	
<i>Stereotypy płci a kwestia przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności. Rola i zadania edukacji dla bezpieczeństwa</i>	051
Agnieszka JÓŹWIAK	
<i>Rola więzi społecznych w kształtowaniu bezpieczeństwa społeczności gminnej</i>	059
Józef STĘPAK	
<i>Wpływ poczucia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży</i>	083
Magdalena GIERŚ	
<i>Młodzież w sytuacji imitacji i bezwładności państwa. Postawienie problemu</i>	093
Andrzej LYMAR	
<i>Wypadki uczniów w przedszkolach i szkołach na terenie województwa kujawsko-pomorskiego w latach 1999-2009</i>	101
Stefania SOSNOWSKA	
<i>Deficyt kompetencji emocjonalnych nauczycieli jako zagrożenie dla rozumienia zachowań dziecka</i>	113
Krystyna ŚMIETAŁO, Jacek GÓRNIKIEWICZ	
<i>Czas wolny - bezpieczeństwo czy zagrożenie</i>	123
Ilona URYCH	
<i>Poczucie bezpieczeństwa uczniów poznańskich szkół w badaniach studentów WSB</i>	139
Grażyna MIŁKOWSKA, Aleksandra ŻURAWSKA	
II CYBERPRZESTRZEŃ A BEZPIECZEŃSTWO	157
<i>Bezpieczeństwo informacji przechowywanej w relacyjnych bazach danych</i>	159
Zdzisław ŁOJEWSKI, Barbara GOCŁOWSKA, Michał KUFEL	
<i>Ochrona przed cyberzagrożeniami – działania rządowego zespołu reagowania na incydenty komputerowe cert.gov.pl</i>	173
Iwona ISKIERKA, Sławomir KAROŃ	
<i>Poczucie bezpieczeństwa obywateli w e-państwie</i>	181
Sławomir ISKIERKA, Janusz KRZEMIŃSKI, Zbigniew WEŻGOWIEC	
<i>Bezpieczeństwo i zagrożenia informacji w sieciach bezprzewodowych</i>	189
Paweł MATUSZCZYK	
<i>Czy informatyzacja musi być kosztowna?</i>	201
Bartosz BIERNACIK	
<i>Bezpieczeństwo pracy w chmurze obliczeniowej</i>	223
Sławomir ISKIERKA, KRZEMIŃSKI Janusz, Zbigniew WEŻGOWIEC	
<i>Cloud computing jako wyzwanie dla administracji publicznej w obszarze reagowania kryzysowego</i>	231
Edyta KOCYK, Piotr ZASKÓRSKI	

<i>Bezpieczeństwo w kosmosie - współczesne systemy satelitarne</i>	245
Maciej MARCZYK	
<i>Monitoring wizyjny w systemie bezpieczeństwa publicznego</i>	255
Mirosław MARCINIAK	
<i>Podstuch operacyjny a ochrona tajemnicy i wolności komunikowania się</i>	269
Rafał POŁEĆ	
<i>Cyberprzestrzeń jako przestrzeń walki. Paradoxy terroryzmu w dobie globalizacji</i>	283
Margot STAŃCZYK - MINKIEWICZ	
MEDIA A BEZPIECZEŃSTWO	295
<i>Konwergencja mediów w świetle stabilizacji bezpieczeństwa w państwie</i>	297
Paweł GROMEK, Krzysztof KULASZA	
<i>Security discourses in the Lithuanian news portals: monitoring media coverage of collapse of two private banks</i>	317
Liudas MAZYLIS, Ingrida UNIKAITE-JAKUNTAVICIENE, Romualdas POVILAITIS	
<i>Bezpieczny obywatel w kręgu mass mediów</i>	323
Remigiusz WIŚNIEWSKI	
<i>Ugłaskiwanie zagrożeń. O zjawisku zmniejszania obszaru spraw niebezpiecznych, promując je medialnie i sankcjonując prawnie</i>	337
Jacek GÓRNIKIEWICZ, Krystyna ŚMIETAŁO	
<i>Portale społecznościowe jako forma inwigilacji i kontroli zachowań obywateli</i>	351
Sławomir ISKIERKA, Janusz KRZEMIŃSKI, Zbigniew WEŻGOWIEC	
<i>Polskie media publiczne a bezpieczeństwo w państwie</i>	359
Grzegorz UMIŃSKI	
<i>Streszczenia w języku angielskim</i>	379
<i>Bibliografia</i>	393
<i>Notki o autorach</i>	409

INTRODUCTION	007
I SOME ASPECTS OF HUMAN SAFETY OF THE XXI CENTURY	009
<i>Social aspects in environment of the internal security</i>	<i>011</i>
Anna RYCHŁY-LIPIŃSKA, Małgorzata PLECKA, Zbigniew WITASZEK	
<i>Social context of public safety at Warmian-Masurian borderland</i>	<i>035</i>
Dariusz JURCZAK	
<i>Gender stereotypes and the question of crimes against sexual freedom and accepted principles of morality. The role and tasks of education for safety</i>	<i>051</i>
Agnieszka JÓŹWIAK	
<i>The role of social ties in the development of lokal community safety</i>	<i>059</i>
Józef STĘPAK	
<i>Influence of the sense of security on psychosocial development of children and adolescents- case studies</i>	<i>083</i>
Magdalena GIERŚ	
<i>The youth is now in the position of persistence and imitation of the state. Definition of the problem</i>	<i>093</i>
Andrzej LYMAR	
<i>School accidents in preschools and other educational institutions in kujawsko-pomorskie region between 1999 and 2009</i>	<i>101</i>
Stefania SOSNOWSKA	
<i>Deficit of teachers' emotional competencies as a threat for understanding the child behavior</i>	<i>113</i>
Krystyna ŚMIETAŁO, Jacek GÓRNIKIEWICZ	
<i>Free time – security or danger?</i>	<i>123</i>
Ilona URYCH	
<i>Sense of security secondary school students in the study of students WSB</i>	<i>139</i>
Grażyna MIŁKOWSKA, Aleksandra ŻURAWSKA	
II CYBERSPACE AND SAFETY	157
<i>Security of information stored in relational databases</i>	<i>159</i>
Zdzisław ŁOJEWSKI, Barbara GOCŁOWSKA, Michał KUFEL	
<i>Protection against cyber threats - government computer incident response team cert.gov.pl action</i>	<i>173</i>
Iwona ISKIERKA, Sławomir KAROŃ	
<i>A sense of citizens safety in an e-state</i>	<i>181</i>
Sławomir ISKIERKA, Janusz KRZEMIŃSKI, Zbigniew WEŹGOWIEC	
<i>Safety and hazard information in wireless networks</i>	<i>189</i>
Paweł MATUSZCZYK	
<i>Do computerization have to be expensive?</i>	<i>201</i>
Bartosz BIERNACIK	
<i>Working safety in a computing cloud</i>	<i>223</i>
Sławomir ISKIERKA, KRZEMIŃSKI Janusz, Zbigniew WEŹGOWIEC	
<i>Cloud computing as a challenge for public administration in the crisis response</i>	<i>231</i>
Edyta KOCYK, Piotr ZASKÓRSKI	
<i>Security in space - modern satellite systems</i>	<i>245</i>
Maciej MARCZYK	
<i>Video surveillance in public safety system</i>	<i>255</i>
Mirosław MARCINIAK	

<i>Operating wiretapping and protection of confidentiality and freedom of communication</i>	269
Rafał POŁEĆ	
<i>Cyberspace as an area of war. Paradoxes of terrorism in globalization era</i>	283
Margot STAŃCZYK - MINKIEWICZ	
MEDIA AND SAFETY	295
<i>Media convergence in light of state safety stabilization</i>	297
Paweł GROMEK, Krzysztof KULASZA	
<i>Security discourses in the Lithuanian news portals: monitoring media coverage of collapse of two private banks</i>	317
Liudas MAZYLIS, Ingrida UNIKAITE-JAKUNTAVICIENE, Romualdas POVILAITIS	
<i>National security in the circle of mass media</i>	323
Remigiusz WIŚNIEWSKI	
<i>Conciliation of hazards. About the phenomenon of reduction of hazardous affairs area, promoting them by media and sanctioning by law</i>	337
Jacek GÓRNIKIEWICZ, Krystyna ŚMIETAŁO	
<i>Social networks as a form of surveillance and control of citizen behavior</i>	351
Sławomir ISKIERKA, Janusz KRZEMIŃSKI, Zbigniew WEŻGOWIEC	
<i>The polish public media and the state security</i>	359
Grzegorz UMIŃSKI	
<i>Abstracts</i>	379
<i>Bibliography</i>	393
<i>Notes about the author</i>	409

Wprowadzenie

Znakiem czasu końca XX i początku XXI wieku – epoki globalizacji, jest zanik granic zarówno w sferze geograficznej, technologicznej, kulturowej jak i informacyjnej. Niestety, oprócz wielu istniejących niezaprzeczalnie korzyści tej transformacji, pojawiło się szereg zagrożeń. Są one bezpośrednio pokłosiem uzależnienia człowieka żyjącego w dzisiejszej rzeczywistości od globalnych systemów informatycznych.

Proponowana publikacja stanowi zbiór artykułów odnoszących się do problemu bezpieczeństwa charakterystycznego dla XXI wieku, wynikającego z rozwoju technologicznego – cyberprzestrzeni. Umieszczone w tomie II artykuły są efektem debaty naukowej, która odbyła się w kwietniu 2013 roku, z inicjatywy władz i pracowników Wydziału Studiów Społecznych w Gdańsku, Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu. IX Międzynarodowa Konferencja Naukowa **„Edukacja dla bezpieczeństwa. Wyzwania i zagrożenia w XXI wieku. Militarne i niemilitarne paradygmaty bezpieczeństwa”** była kontynuacją corocznych spotkań, specjalistów zajmujących się problemem zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej.

Podczas trzech dni obrad uczestnicy konferencji zajmowali się problematyką bezpieczeństwa w wielu płaszczyznach. Niniejszy tom zawiera artykuły, które odnosiły się do omawianej problematyki w kwestii działalności i wpływu środków masowego przekazu, cyberprzestrzeni, a także problemów jednostki w XXI wieku.

W rozdziale I zatytułowanym Wybrane aspekty bezpieczeństwa człowieka w XXI wieku odnaleźć można teksty dotyczące istoty więzi społecznych, poczucia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży i społecznych kontekstów bezpieczeństwa. Kolejny podrozdział odnosi się do problematyki cyberprzestrzeni, jako płaszczyzny generującej współczesne zagrożenia, zarówno w aspekcie globalnym, jak i indywidualnym. Trzeci podrozdział przybliży czytelnikowi problematykę bezpieczeństwa w kwestii działalności współczesnych mediów i ich oddziaływania na bezpieczeństwo człowieka.

Redaktorzy naukowi niniejszego tomu wyrażają nadzieję, że dedykowana czytelnikowi publikacja choć w pewnym stopniu przybliży kwestie dotyczące jednych z najnowocześniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa. Mając świadomość ograniczeń dotyczących zarówno objętości publikacji, jak i możliwości zweryfikowania omawianych problemów przez autorów, jesteśmy przekonani, że książka sprowokuje czytelnika do pogłębienia tematu i zastanowienia się nad istotą współczesnych środków przekazu.

Redaktorzy

R O Z D Z I A Ł I

WYBRANE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA CZŁOWIEKA W XXI WIEKU

Anna RYCHŁY-LIPIŃSKA
Akademia Pomorska w Słupsku
Małgorzata PLECKA
Akademia Pomorska w Słupsku
Zbigniew WITASZEK
Akademia Pomorska w Słupsku

ASPEKTY SPOŁECZNE W ŚRODOWISKU BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

STRESZCZENIE:

Od wieków bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo społeczne, jest utożsamiane z bezpieczeństwem socjalnym i oznacza pewność do słusznej egzystencji i rozwoju człowieka w szerokim rozumieniu. Realizowana polityka społeczno-gospodarcza państwa powinna sprzyjać emanowaniu odczucia bezpieczeństwa społecznego przez ludność. Tym większy jest poziom bezpieczeństwa socjalnego obywateli, im państwo większą wagę przywiązuje do swojej funkcji opiekuńczej i przeznacza na to środki budżetowe. Bezpieczeństwo społeczne zależy od wielkości środków, głównie budżetowych, kierowanych na rozwój i funkcjonowanie: oświaty i kultury, w tym kształcenia; służby zdrowia; mieszkalnictwa komunalnego i służb komunalnych; schronisk i tanich jadłodajni; gwarancji uzyskania pracy – zamiennie zasiłków i świadczeń dla bezrobotnych; stosownych emerytur i rent podlegających waloryzacji w miarę wzrostu kosztów utrzymania. Bezpieczeństwo społeczne oznacza również, że państwo zabezpiecza obywatelom bezpieczne warunki życia osobistego i chroni ich mienie przed nieuprawnionym zaborem lub zniszczeniem. Przedmiotowa problematyka jest istotnym czynnikiem składowym bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Te pozytywne tendencje ulegały i ulegają wzmocnieniu w państwach demokratycznych, natomiast w państwach nie respektujących tych reguł, najczęściej przybierają formę totalitarna.

Słowa kluczowe: *bezpieczeństwo społeczne, polityka społeczna, polityka społeczna, problemy społeczne, instrumenty polityki społecznej*

Uwagi wstępne

Współczesne środowiska bezpieczeństwa jest dynamicznym, złożonym, zmiennym w czasie i przestrzeni procesem zależnym od różnych czynników, kategoryzowanych według różnych kryteriów określanych jako jego uwarunkowania i trudnych do ułożenia w przejrzystej i czytelnej enumeracji. Sam termin najczęściej rozumie się jako zbiór względnie stałych czynników kształtujących jego stan i charakter. Przytoczone czynniki mogą pochodzą z samej natury życia społecznego i otaczającego go świata, historii, tradycji, współczesnych wyzwań, zagrożeń i szans, stanu bezpieczeństwa i dynamiki otoczenia międzynarodowego. Z przedmiotowego punktu widzenia obszar współczesnego środowiska bezpieczeństwa uwzględnia m.in. kryteria o charakterze: ekonomicznym, militarnym, demograficznym, religijnym (wyznaniowym), prawnym, technologicznym, kulturowym, geograficznym, narodowym, społecznym.

Bezpieczeństwo wewnętrzne stanowi jedną z podstawowych wartości, której celem jest zapewnienie państwu integralności, niezakłóconego funkcjonowania własnych obywateli i innych podmiotów oraz umożliwienie im efektywnego funkcjonowania. Wyznacznikiem bezpieczeństwa jest potrzeba jego obywateli, stąd utrzymanie i ochrona bezpieczeństwa państwa ukierunkowana powinna być na bezpośrednie zabezpieczenie wartości istotnych dla człowieka m.in. życie, zdrowie, edukacja, mienie, przestrzeganie prawa, środowisko naturalne, bezpieczeństwo funkcjonowania podmiotów itp.

Problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego w aspekcie pomocy społecznej stanowi najstarszy obszar polityki społecznej, początkowo nastawionej na wspieranie ubogich. Imperatyw wspierania ubogich wywodzi się od chrześcijan. Władcy feudalni przedmiotowy imperatyw zamienili w prawa i podatki świadczone na rzecz ubogich. Przy średniowiecznych parafiach i klasztorach powstawały pierwsze domy pomocy społecznej dla ludzi starych, upośledzonych, kalek i niewidomych, przy czym określony został zróżnicowany sposób traktowania dla trzech kategorii ubogich, „bezsilni i ubodzy” (starzy i chorzy) osoby te były lokowane w „przytułkach”, osoby w pełni sił mieli dostać pracę, natomiast uchylający się od pracy mieli być „karani” poprzez pracę w ośrodkach zamkniętych tzw. domach poprawczych. W ówczesnych wiekach postawa wobec ubogich uległa przeobrażeniom na tle rozwoju miast. Dążąc do ograniczenia żebractwa, co było swoistą plagą, wprowadzano rygorystyczne przepisy dotyczące pozyskiwania środków do życia przez pracę.¹

Od XIX w. polityka społeczna w wielu krajach europejskich kształtowała się w ścisłym związku z ówczesną problematyką robotniczą. Okazało się, że rozwój gospodarczy niesie negatywne skutki dla właściciela kapitału i robotnika. Nierówność polegała przede wszystkim na wyzysku; na wsi przez długie lata obowiązywała pańszczyzna, w fabrykach praca trwała niejednokrotnie 14 i więcej godzin; występowała wielogodzinna praca dzieci. Wśród właścicieli kapitału utrwał się pogląd, że wysokość płacy robotnika powinna być ustalona na poziomie, który zapewniałby mu odtworzenie jego zdolności do pracy na dzień kolejny. Na ziemiach polskich pod zaborami panowała bieda i bezrobocie nieporównywalne do współczesnych zjawisk, powszechny był także problem mieszkaniowy. Wyzysk ekonomiczny jednostki łączył się z jej degradacją społeczno-zawodową, a szczególnym wyrazem tego był wysoki wskaźnik umieralności robotników.

Polska polityka społeczna do 1918 r. była cząstkową refleksją o socjalnym położeniu ludności. Odczuwano brak własnej, narodowej praktyki. Już w XIX w. wielu autorów piszących o sytuacji polskiego społeczeństwa pod zaborami

¹ Np. w Anglii i innych państwach (Niemcy, Francja) wzrosła przez wieki od małej do dużej skali, od lokalnej do centralnej, od dozwolonej do ustawy, od fragmentarycznej do kompleksowej i wzajemnie powiązanej. Do motywów udzielania publicznej pomocy ubogim należała obawa przed niepokojami społecznymi i brak siły roboczej po Czarnej Śmierci (1348-1349). W efekcie państwo próbowało m.in. kontrolować płace i przemieszczanie siły roboczej co zawarto w ustawie o robotnikach z 1351 r. i ustawie o prawie dla ubogich z 1388 r. Na uwagę zasługują następujące wydarzenia: ustawa o prawie ubogich z 1601 r. i ustawa nowelizująca prawo ubogich z 1834 r. były podstawami ustawowymi pomocy ubogim przed XX wiekiem, reformy liberalne z lat 1906-1914 oznaczały odejście od kapitalizmu *laissez-faire* i tym samym stworzyły podstawę państwa opiekuńczego, ustawodawstwo powojenne z lat 1944-1948 stworzyło podstawy państwa opiekuńczego (N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1993, s. 26-27)

poruszało dotkliwe problemy socjalne.² Po 1918 r. suwerenna władza zaczęła kreować własne ustawodawstwo socjalne, wpisując Polskę w 1919 r. do Międzynarodowej Organizacji Pracy. Każdy z zaborów pozostawił w punkcie wyjścia zróżnicowaną sytuację w zakresie ustawodawstwa socjalnego. Dotyczyło to m.in. zawierania umów o pracę, pomocy społecznej, długości czasu pracy, ubezpieczeń społecznych oraz funkcjonowania inspekcji pracy. Przez wiele lat państwo ujednolicało prawo dla terenu trzech zaborów. Także współcześnie problematyka społeczna ulega modyfikacji, często jest przedmiotem rozgrywek politycznych i haseł, niejednokrotnie niespełnionych obietnic przedwyborczych wywołujących niezadowolenie społeczne w czasie trwania kadencji.

Współcześnie polityka społeczna jest traktowana jako celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie życia kształtowania warunków życia i pracy ludzi oraz stosunków społecznych. Ma na celu m.in. zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, i w tym znaczeniu, rozumiana jest jako polityka socjalna. Polityka społeczna jest nauką o celowym oddziaływaniu na istniejący układ stosunków społecznych i przekształcanie warunków życia ludności. W zakres wąsko pojętej polityki społecznej wchodzi m.in. polityka: ludnościowa i rodzinna, zatrudnienia i ochrony pracy, edukacyjna, oświatowa i kształcenia, kultury, dochodów i wydatków ludności, mieszkaniowa, zabezpieczenia społecznego (socjalna), ochrony zdrowia, ograniczania bezrobocia i innych patologii, planowania społecznego. W szerokim ujęciu jest to polityka wobec społeczeństwa w różnych aspektach wpływających na życie jednostek i obywateli. M.in. obejmuje politykę podatkową, konkurencji, bezpieczeństwa publicznego, obronności i inne polityki cząstkowe. Jest to polityka mająca na celu przekształcanie społeczeństwa i gospodarki w imię „dobra człowieka”.

Aspekt społeczny bezpieczeństwa

Dynamika zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych współczesnego świata, w tym integracyjnych i globalizacyjnych powoduje, że podejście do bezpieczeństwa ulegało, ulega i będzie ulegało ewolucji. Stąd środowisko bezpieczeństwa jest różnie definiowane.³ Koncentrując uwagę na podejściu pragmatycznym bezpieczeństwa danego podmiotu, ma się na myśli tę dziedzinę aktywności, która zmierza i przyczynia się do „zapewnienia mu możliwości przetrwania i swobody, realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach dzięki wykorzystaniu okoliczności sprzyjających (szans), podejmowaniu wyzwań,

² Do prekursorów, którzy odwoływali się do kwestii socjalnych społeczeństwa polskiego należeli: Stanisław Staszic (1755-1826), Fryderyk Skarbek (1792-1866), Józef Skupiński (1804-1893), August Cieszkowski (1814-1894) oraz Marian Czajkowski (1868-1918) (G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2007, s. 38).

³ Bezpieczeństwem, w różnych jego odmianach, zakresach i znaczeniach, zajmuje się wielu specjalistów, ośrodków naukowo-badawczych i instytucji. Zainteresowanie istotą bezpieczeństwa jest duże. Zakres problemowy bezpieczeństwa i stopień szczegółowości zainteresowań zależy od osoby i środowiska, które się nim zajmuje. Ważne są też cel podejmowanych badań i zamiary wykorzystania uzyskanych rezultatów zarówno w odniesieniu do teorii problemu, jak i pragmatycznego działania. Z kolei „bezpieczeństwo” jest terminem bardzo pojemnym, wieloznacznym, często używanym zarówno w języku potocznym, jak i w różnych opracowaniach o charakterze popularnym i naukowo-badawczym (M. Huzarski, *Zmienne postawy bezpieczeństwa i obronności państwa*, AON, Warszawa 2009, s. 6).

redukowaniu ryzyka oraz przeciwdziałaniu (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów.⁴

Podmiotem bezpieczeństwa mogą być wszystkie jednostki wraz z ich ambicjami społeczno-zawodowymi oraz możliwościami ich realizacji, jak i grupy społeczne, narody, czy społeczność globalna. Utożsamiając się z powyższym, podmiotowym podziałem bezpieczeństwa, można wyodrębnić różne jego rodzaje: indywidualne, grupowe, narodowe, międzynarodowe, globalne. W niniejszej publikacji rozpatrywane będzie bezpieczeństwo w aspekcie wewnętrznym. Jednym z kluczowych pojęć bezpieczeństwa są interesy.

Interes danego podmiotu (grupy społecznej, narodu) jest wyrazem jego wyznawanych wartości, tożsamości, tradycji, aspiracji, dążeń do zaspokojenia bieżących i przyszłych potrzeb. Rozróżnia się interesy pierwszo i drugorzędne. Pierwsze obejmują interesy dotyczące istnienia, trwania i przetrwania jednostki, podmiotu w określonych uwarunkowaniach (potrzeby pierwszego rzędu – żywność, ubranie, mieszkanie, koszty utrzymania, samochód itp.). Drugie – to interesy związane z jakością owego istnienia i trwania (interesy drugiego rzędu – prywatne ubezpieczenie, prywatna edukacja, opieka zdrowotna i inne czynniki podwyższające standard życia itp.).

Rozpatrując podejście do bezpieczeństwa społecznego jako źródła dobrobytu (wzrostu stopy życiowej) jednostek i społeczeństwa byłoby nieadekwatne do otaczającej rzeczywistości, gdyż nie uwzględnia związku dobrobytu z różnorodnością zagrożeń. Uwarunkowania współczesnego świata wykazują nierozzerwalny związek bezpieczeństwa społecznego z ekonomią dobrobytu. Ekonomia dobrobytu nie zajmuje się opisem sposobu funkcjonowania gospodarki, lecz próbą jej oceny. Rozróżnia się dwa zasadnicze aspekty tej oceny. Po pierwsze, czy gospodarka jest dobrze zorganizowana, tzn. czy realokacja zasobów może się przyczynić do wzrostu produkcji. Po drugie, czy podział zasobów między jednostki i grupy społeczne jest sprawiedliwy. Powyższe kwestie: sprawiedliwość i efektywność są ze sobą powiązane, lecz jednocześnie odrębne.

Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego

Duży odsetek społeczeństwa zgadza się z zasadą równości poziomej, tzn. akceptuje ideę, w myśl której tacy sami ludzie powinni być traktowani w taki sam sposób. Bardziej kontrowersyjną kwestią jest to, jak daleko można się posunąć, dążąc do równości pionowej, tzn. na ile należy zmniejszać różnice w zamożności i poziomie życia jednostek i grup społecznych, np. zasada Robin Hooda, odbierać bogatym i dawać biednym.

Efektywność alokacji zasobów można oceniać wykorzystując zasadę Pareta.⁵ Alokację ocenia się jako efektywną, jeśli jej zmiana nie może polepszyć sytuacji jednostek lub grup społecznych bez jednoczesnego pogorszenia położenia innych. Kryterium Pareta pozwala ocenić efektywność, lecz nic nie mówi o sprawiedliwości. W każdej gospodarce istnieje, w zależności od systemu, wiele wariantów alokacji efektywnej, z której jedne zapewniają bardziej sprawiedliwy podział bogactwa niż

⁴ S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo u progu XXI wieku*, Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 7, S. Koziej, *Podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, [w:] „Myśl wojskowa”, nr 4/2005, s. 5

⁵ Vilfredo Pareto (1848-1923) włoski socjolog i ekonomista, wprowadził jako kryterium racjonalności gospodarowania pojęcie krańcowej użyteczności wszystkich członków społeczeństwa (przyp. aut.)

inne. Jednak przedmiotowe kryterium nie pozwala rozstrzygnąć, który z wariantów jest najbardziej sprawiedliwy. Stąd przedmiotowe zagadnienia rozpatrywane będą w aspekcie symbiozy (mutualizmu).

Rozkład zagrożeń ekonomicznych i społecznych

Ekonomiczne	Społeczne
• egoizm ekonomiczny, • blokady i dyskryminacja gospodarcza, • przestępczość gospodarcza, • dostęp do surowców, zwłaszcza energetycznych, • funkcjonowanie sieci informatycznych, • dostęp do nowoczesnych technologii, • transfer osiągnięć naukowych, • niestabilność finansowa, • mechanizmy konkurencji gospodarczej, • ryzyko i niepewność, • spekulacja – przenoszenie dóbr w przestrzeni i czasie, skutki długu publicznego	• naruszenie praw człowieka i podstawowych wolności, • uprzedzenia kulturowe i religijne, • dyskryminację wszelkich mniejszości, • szowinizm, fundamentalizm, ksenofobia, • patologie społeczne, • masowe migracje, • brutalizację stosunków międzyludzkich, • kryzysy demograficzne, • konflikty

Procesy integracyjne i globalizacyjne, wzrost znaczenia handlu zagranicznego i współpracy międzynarodowej generują wzrost zagrożeń o charakterze ekonomicznym. W literaturze przedmiotu określa się je jako zagrożenia obejmujące produkcję, wymianę i dystrybucję dóbr w państwie z podziałem na grupy społeczno-zawodowe (uzależnione od wysokości dochodów) w czasie teraźniejszym i przyszłym.

Przyjmuje się obecnie, iż zagrożenia społeczne odnoszą się do wszystkiego, co zagraża życiu i zdrowiu, tożsamości narodowej społeczeństw, bezpieczeństwu socjalnemu i publicznemu.

Z zagrożeniami społecznymi łączone są zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego, które obejmuje gwarancje zaspokojenia potrzeb socjalnych jednostek i rodzin. Ma ono aspekt materialny i społeczny. Realizacja założonych celów społeczno-gospodarczych i politycznych we współczesnych uwarunkowaniach sprowadzane są do kształtowania, wdrażania i promowania takich wartości, jak: wolność, sprawiedliwość i dobrobyt. Są to cele złożone i trudne do jednoznacznego sprecyzowania, są także przedmiotem krytyki ugrupowań opozycyjnych, szczególnie w kampaniach przedwyborczych.

Wolność utożsamiana jest najczęściej z autonomią jednostki, swobodnego autokreacji własnej sylwetki, kształtowania własnego losu w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym. W aspekcie społecznym jednostka nie odczuwa nacisku ze strony innych, dysponuje prawem do samostanowienia i niezależności zarówno w podejmowaniu decyzji, jak i działaniu. Z punktu widzenia ekonomicznego oznacza w pełnym wymiarze liberalizm do szeroko rozumianej działalności gospodarczej. Są to etyczne niezbywalne cechy jednostki. W rzeczywistości społeczno-gospodarczej możliwość urzeczywistnienia przez jednostki lub zbiorowości założonych celów w sposób autonomiczny, wywodzący się z zasady wolności, jest nierealna. Barrierami są inne jednostki, zbiorowości, organizacje, instytucje, państwo. Wymienione podmioty mogą dysponować

odpowiednimi środkami (narzędziami) przymusu (przemocy), które skutecznie mogą uniemożliwić realizację autonomicznych celów. Ich wyrazem są obowiązujące w danym społeczeństwie normy prawne w postaci nakazów i zakazów. Świadome respektowanie norm moralnych może być także swoistą przeszkodą w korzystaniu z wolności. Swoistą, subiektywną barierą korzystania z wolności jest niewiedza samej jednostki, która nie zawsze potrafi wykorzystać jej atrybuty. Wolność w aspekcie społecznym, ekonomicznym i filozoficznym w społeczeństwach cywilizowanych realizowana bez żadnych barier i ograniczeń może przeobrazić się w swoistą anarchię, tzn., że przy realizacji niektórych autonomicznych celów jednostek lub ich zbiorowości nieliczenie się z ewentualnymi negatywnymi skutkami zewnętrznymi dla innych ludzi lub ich zbiorowości, może zagrażać przyjętemu łaadowi społecznemu, gospodarczemu, politycznemu, ekologicznemu itd.⁶

Dobrobyt atrybutem bezpieczeństwa społecznego

Dobrobyt społeczny (standard życia) jest pojęciem wielowymiarowym, trudnym do skwantyfikowania a tym bardziej do zwaloryzowania. Pojęcie to nie jest tożsame ze „spożycia”. Na standard życia oprócz koszyka dóbr konsumpcyjnych składa się wypadkowa innych czynników, w tym: majątek permanentny (zasób nagromadzonych dóbr kapitałowych w przeszłości), służących jakości życia (mieszkanie, samochód, inne dobra trwałe, finansowe itp.), jak i dóbr nagromadzonych w danym społeczeństwie⁷ (wyposażenie infrastruktury społecznej i gospodarczej). Dobrobyt społeczny to także ukształtowany system i jakość szkolnictwa i oświaty, stan zdrowia społeczeństwa, czas wolny,⁸ ochrona zdrowia, system opieki społecznej itp., system komunikacyjno-transportowy, telekomunikacyjny, komunalny (mieszkalnictwo, kanalizacja, ciepłownictwo, energetyka) w danym państwie, w tym ochrona środowiska. Wymienione elementy są zmiennymi wskaźnikami standardu życia społeczeństwa, których nie można

⁶ Np. swoboda produkcji i sprzedaży alkoholu, narkotyków, broni, emitowania nadmiernych zanieczyszczeń, zużywania w sposób nadmierny energii lub innych rzadkich zasobów, a nawet wolność od eutanazji. Ograniczona wolność do eutanazji występuje w Holandii i na Terytorium Północnym (stanie) Australii. Ustawy o *umieraniu w godności* próbowano wprowadzić w Japonii, Nowej Zelandii i stanie Oregon w USA. Głównie ze względów religijnych nie doszło do ich uchwalenia. Substitutem eutanazji jest tolerowanie w niektórych państwach, w tym w Polsce, wyłącznie aparatury utrzymującej przy życiu osoby nieuleczalnie chore. Fakty te świadczą o ewolucji poglądów moralnych odnoszących się do istoty i zakresu wolności (W. Grzywacz, *Spoleczno-gospodarcze problemy ekonomii i polityki gospodarczej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 1996, s. 73-74)

⁷ Ilość nagromadzonych dóbr w danym społeczeństwie jest m.in. wynikiem wzrostu gospodarczego, który utożsamia się z powiększeniem potencjalnego PKB lub produktu narodowego. Do czynników wzrostu gospodarczego zalicza się: zasoby ludzkie (podaż pracy, wykształcenie, dyscyplina pracy, motywacja); zasoby naturalne (ziemia, zasoby materialne, paliwa, jakość środowiska); akumulacja kapitału (maszyny, fabryki, drogi); technologia (nauka, technika, zarządzanie, przedsiębiorczość), (P.A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia t. 2.*, PWE, 2004, s. 288, N. G. Mankiw, M. P. Taylor, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2009, s. 82-83., R. Milewski, E. Kwiatkowski, *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa 2006, s. 284-285)

⁸ Na początku XX w. człowiek aby mógł egzystować musiał w ciągu życia przepracować 130 tys. godz. (około 10 godz. dziennie, 3 tys. godz. rocznie przez 40-45 lat), obecnie około 70 tys. godz. (8 godz. dziennie, 2 tys. godz. rocznie przez 30-35 lat). Według przewidywań demografów około 2020 r. człowiek powinien pracować około 40 tys. godz. (4-6 godz. dziennie, 1-1,5 tys. godz. rocznie przez 25-40 lat) (przyp. aut.)

zsumować, ani uśrednić. Zmienne standardu życia są niejednokrotnie substytucyjne względem siebie.

Nasylenie niektórymi zmiennymi nie necessarily musi odzwierciedlać po czasie lub w zmienionych uwarunkowaniach korzyści ich użytkownikom i odczucia względnie wysokiego standardu życia.⁹

W porównania międzynarodowych niektóre wskaźniki standardu życia określane są niejednokrotnie jako wzorcowe lub najbardziej pożądane. Prezentowane podejście wydaje się nieobiektywne, ze względu na to, że stany pożądane w różnych państwach, kulturach lub położenia geograficznego mogą być różne.

Każdy wzorzec ma charakter dynamiczny, zmienny, szczególnie dotyczący przyszłości rozwoju społecznego, stąd nie musi być pożądany i korzystny dla określonego społeczeństwa. W praktyce społecznej poszczególnych państw niejednokrotnie wykonywane są tzw. „żabie skoki”, polegające na pokonywaniu skokami pewnych etapów niedorozwoju w wchodzenia na wyższy poziom rozwoju dobrobytu społecznego.¹⁰

Dobrobytu, poziomu życia i rozwoju nie można mierzyć w prosty sposób, jak fizyka, biologia czy chemia, dla których istnieją obiektywne miary, jak np. układ SI. Dla pomiaru zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych tworzone są w sposób sztuczny, zaokrąglony i subiektywny mierniki oceny wraz ze skalami (PKB, PNB,¹¹ poziom cen, wskaźnik inflacji, stopy procentowe, kursy walutowe itp.). Cechą charakterystyczną jest to, iż mają one wymiar konwencyjny, zmienny w czasie i przestrzeni i są powszechnie akceptowane. Dynamizm zjawisk i procesów gospodarczych są arbitralne i subiektywne nie mające punktu odniesienia, od którego podlegałyby obiektywnemu pomiarowi i ocenie. Trudność polega m.in. na tym, że trudno skonstruować miarę (skalę) pomiaru zjawisk, z jednej strony, z drugiej – zdefiniować (sformułować) co chcemy mierzyć. Wzrost gospodarczy powinien prowadzić do poprawy poziomu dobrobytu społecznego. Uczestniczą w nich obywatele, podmioty gospodarcze oraz państwa ze swoimi instytucjami i formami oddziaływania imperatywnego (władczego) oraz interwencyjnego.

Powiększenie wydatków na cele społeczne sprzyja modelowi dobrobytu. We współczesnej teorii dobrobytu, stałego i efektywnego postępu, wzrostu i rozwoju gospodarczego, podporządkowane jest prawu Pareta, zgodnie z którym wzrost dobrobytu występuje wówczas, gdy wzrosły korzyści co najmniej jednej osoby, przy niepomniejszaniu korzyści innych osób. Stąd nieistotne są różnice dobrobytu

⁹ Wybudowane w latach 60 – tych i 70 – tych szkoły podstawowe, szczególnie na wsi, budowane z hasłem „1000 szkół na 1000 – lecie” państwa, poprawiły wówczas standard życia społeczeństwa. Obecny ich nadmiar w stosunku do potrzeb demograficznych faktycznie obniża społeczny standard życia. Obiekty te nie są w pełni wykorzystywane, wymagają inwestycji odtworzeniowych, zmniejszając możliwości budżetowe na wzrost innych standardów (W. Grzywacz, *Spółeczno-ekonomiczne...* wyd. cyt., s.36)

¹⁰ Na kontynentach istnieją państwa utożsamiające się z tradycyjną, wielowiekową kulturą, ale na co dzień z powodzeniem korzystają z dobrodziejstw współczesnej cywilizacji, np. na stepach Mongolii telewizory podłączone do agregatów prądotwórczych, ubrania współczesnego świata w plemionach amazońskich (przyt. aut.)

¹¹ Produkt Narodowy Brutto (PNB) jest miarą dochodu całkowitego uzyskanego przez mieszkańców (rezydentów) danego kraju. Różni się od PKB tym, że dochody uzyskiwane przez mieszkańców danego kraju za granicą, a pomija dochody uzyskiwane przez obcokrajowców. W krajach o dużym udziale firm zagranicznych, które wysyłają za granicę znaczną część swoich zysków, np. w Polsce, PNB jest zazwyczaj niższy od PKB (przyt. aut.)

między ludźmi, natomiast istotne jest, aby każda jednostka miała większy dobrobyt, od tego, jaki miała uprzednio, a wspólne korzyści wszystkich osób ulegały stałemu wzrostowi. Podział dobrobytu powinien zawierać w sobie elementy racjonalności ekonomicznej.¹²

Współczesna idea „państwa dobrobytu” jest kosztowna, przez co próbowano wdrożyć ją w życie w państwach wysoko rozwiniętych. Większy sukces w tym aspekcie zauważa się m.in. w państwach skandynawskich czy Niemczech, mniejszy w krajach o niższej kondycji gospodarczej. Europa XXI wieku postrzegana jest kontynentem ludzi starzejących się ale zabezpieczonych w innych obszarach egzystencji.

Kwestie sprawiedliwości społecznej

Sprawiedliwość, podobnie jak dobrobyt, jest pojęciem specyficznej umowy społecznej, trudnym w zobiektywizowaniu, szczególnie z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego, w tym ekonomiki polityki społecznej. Z pragmatycznego punktu widzenia rozróżnia się formy sprawiedliwości: zamiennej, legalnej, dystrybutywnej i komutatywnej.

Sprawiedliwość zamienna utożsamiana jest z wzajemnymi stosunkami występującymi między jednostkami, które powinny polegać na wzajemnej afirmacji i równości. Warunkiem jest spełnianie powinności, zgodnie z zasadą, iż umowy zobowiązują, umowy należy zachować¹³. Przedmiotowa powinność polega na wzajemności, zgodnie z powszechnie przyjętą i znaną regułą: *czego nie chcesz, aby tobie czyniono, tego nie czyń drugiemu*. Przeciwnieństwem powyższego założenia jest reguła Kalego: *co jest dobre dla mnie, nie musi być dobre dla drugiego* (Kali ukraść – to dobrze, Kalemu ukraść – to źle).¹⁴ Natomiast przeciwnieństwem sprawiedliwości zamiennej jest m.in. powszechny brak tolerancji między różnicami kultur, wierzeniami, światopoglądami, obyczajami, zasadami i przyjętymi społecznie normami społecznymi, obyczajami, w tym statusem społeczno-majątkowym, co w formie zamiennej może okazać się utopijne.¹⁵

¹² Paradoxem wzrostu dobrobytu jest generowanie kolejnych obszarów ubóstwa, np. wzrost liczby samochodów w gospodarstwach domowych, powoduje że likwidowane są linie autobusowe, komunikacji miejskie, kolejowe, a ceny biletów wzrastają wywołując powszechne niezadowolenie społeczne (przyp. aut.)

¹³ W prawie narodów zasada, iż umowy należy zachowywać, ma moc wiążącą tylko z zastrzeżeniem, że okoliczności w których dokonano umowy pozostaną takie same (*clausula rebus sic stantibus*). Jeżeli uwarunkowania polityczne lub inne zmieniają się na tyle, że jednemu partnerowi dochowanie zobowiązań przynosi nie tylko korzyści (straty), można poczytywać się za zwolnionego z powyższych zobowiązań (przyp. aut.)

¹⁴ Przykładem sprawiedliwości m.in. powinny być *sprawiedliwe* ceny, oprocentowania wkładów od lokat bankowych, pożyczek, wynagrodzenia wraz z innymi formami wzajemnych rozliczeń między stronami. Powyższe w praktyce jest trudne a wręcz nierealne. Podobnie podatki dochodowe, pośrednie (VAT, akcyzy, cła itp.) powinny być sprawiedliwe, z punktu widzenia ich wysokości, jak i przyjętej formy (linearne, progresywne, regresywne). Podatki z samej istoty są formą wymuszonych (nieekwiwalentnych) prawnie świadczeń osób fizycznych i prawnych na rzecz budżetu państwa lub budżetów samorządowych (przyp. aut.)

¹⁵ Utopia była wyspą, którą opisał T. Morus w książce pt. *Księżniczka zaiste złota i nie mniej pożyteczna, jak przyjemna o najlepszym ustroju państwa i nieznaną dotąd wyspie Utopii*, którą opublikowano w 1516 r. Od greckiego słowa *topos* utożsamia się z miejscem, które jest jego przeznaczeniem. Stąd Utopia jest *miejszem, którego nie ma, jest nigdzie* lub oznacza *najlepszy kraj*. Utopia jest państwem, krainą w bliżej nieokreślonym miejscu i czasie. Natomiast ludzie żyją w idealnej harmonii, dostatku, pielęgnują doskonałe wartości moralne, etyczne i kulturalne, ukierunkowane ku

Sprawiedliwość legalna określa współzależności jednostek do zbiorowości, społeczeństwa i państwa, a ich podstawą są zazwyczaj stosunki i wymogi dobra publicznego. Wynika z nich prawny obowiązek wypełniania obywatelskich powinności na rzecz dobra wspólnego, którym jest państwo. Państwo (rząd) będące reprezentantem społeczeństwa, dysponuje uprawnieniami wobec jednostek, które może egzekwować nawet pod przymusem. Do idealnych należałaby sytuacja, w której strony (rząd – obywatel) powszechnie szanowałyby i dobrowolnie wywiązywałyby się z założeń sprawiedliwości legalnej. Powyższe polegałoby m.in. na rzetelnym respektowaniu prawa (płacenie podatków, przestrzeganie przepisów ruchu drogowego, ochrony środowiska naturalnego itp.). Codziennosc wskazuje, że powyższe założenia sprawiedliwości legalnej są powszechnie w aspekcie społecznym bagatelizowane, a jednostki nieprzestrzegające przedmiotowych zasad w opinii społecznej są oceniane ambiwalentnie, nawet z pewnym przyzwoleniem dla tzw. Cwaniactwa.¹⁶

Sprawiedliwość rozdzielcza (dystrybucyjna) reguluje stosunki między państwem (społecznością) a jednostkami. Określa podział majątku i dochodu narodowego między poszczególnymi jednostkami, grupami społeczno-zawodowymi lub grupami socjalnymi, w tym ich udział w dobru społecznie wytworzonym. Powszechnym dylematem jest, czy kryterium sprawiedliwości rozdzielczej ma być powszechna równość (egalitaryzm), czy osiągnięcia, potrzeby lub wkład pracy (elitaryzm). Stąd zasadą sprawiedliwości rozdzielczej nie jest równość (kanon sprawiedliwości zamiennej) lecz proporcjonalność wkładu do podziału dobra wspólnego (wytworzonej wartości, majątku). W sprawiedliwości rozdzielczej nie występują świadczenia równoprawnych podmiotów, lecz świadczenia jednostronne (państwo – obywatel). Myślą przewodnią jest elitaryzm w traktowaniu grup społeczno-zawodowych, płci, wieku, rasy, wyznania, miejsca zamieszkania itp., w nierówności odpowiednio do ich nierówności. Utożsamiając się z ideą sprawiedliwości rozdzielczej, świadczenia na rzecz dobra wspólnego (społecznego) są dzielone zgodnie z możliwościami wytworzonej do wspólnego podziału całości (PKB).

W szerszym ujęciu sprawiedliwość może przyjmować formę sprawiedliwości poziomej i pionowej. Sprawiedliwość oznacza, że jednostki znajdujący się w jednakowych warunkach powinni być traktowani na równi. Przykładami zasady równości poziomej są m.in.: zasada jednakowej płacy za tą samą pracę, równość wobec prawa, równość możliwości i szans wynikające z podstawowych praw obywatelskich, brak dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, wyznanie, narodowość, wyznanie czy preferencje seksualne.

Równość pionowa polega na zróżnicowanym traktowaniu jednostek, które znalazły się różnych warunkach, po to aby zmniejszyć skutki i konsekwencje wynikające z nich. Przykładem nierówności pionowej są zróżnicowanie dochodów i bogactwa w społeczeństwie. Jeżeli nierówności te nie są powszechnie akceptowane przez społeczeństwo, rolą państwa jest ograniczanie nadmiernych dysproporcji lub łagodzenia ich skutków.

przyszłości (przyp. aut.)

¹⁶ Drobną kradzież, mały zabór mienia prywatnego, chuligańskie zachowanie są często traktowane w opinii społecznej, niż miliardowe nadużycia (zanieczyszczenie środowiska, niepłacenie składek na ubezpieczenia społeczne, niepłacenie podatków, oszustw, działania w szarej strefie itp.). Powyższej ze społecznego punktu widzenia jest traktowane jako swoista sensacja lub ciekawostka (przyp. aut.)

Polityka społeczna czynnikiem kształtującym model bezpieczeństwa społecznego

Dotychczasowe rozważania miały charakter filozoficzny. Swoistą rolę w aspekcie bezpieczeństwa społecznego, a także w innych obszarach środowiska bezpieczeństwa, leży w zakresie państwa, w tym polityki społecznej.

Przesłanką interwencjonizmu państwowego są niedoskonałości rynku, do których zalicza się m.in.:¹⁷

- symulowanie postępu naukowego, gwarantującego podstawy do rozwoju nowoczesnej gospodarki;
- prowadzenie i przestrzeganie odpowiedzialnej polityki pieniężnej, stabilizującej wartość pieniądza;
- neutralizowanie stanów kryzysowych i związanych z występowaniem sił wyższych (*vis maior*), np. trzęsienia ziemi, powodzie itp.;
- przeciwdziałania praktykom monopolistycznym;
- nadzór nad sprawnym i etycznym funkcjonowaniu instytucji pośredniczących w transferze finansów (banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, giełdy papierów wartościowych, itp.) w zakresie ochrony obrotu gospodarczego (przeciwdziałania „praniu brudnych pieniędzy”);
- aktywizowaniu zatrudnienia (ograniczenia bezrobocia) i ograniczania ubóstwa;
- przeciwdziałaniu nadmiernej eksploatacji pewnych (rzadkich) zasobów naturalnych, szczególnie nieodnawialnych, lub konsumpcji niepożądanych dóbr (narkotyków, alkoholu, tytoniu);
- pobudzania produkcji dóbr, których jest społeczny niedobór na rynku;
- sprzyjania równowadze bilansu płatniczego państwa;
- wpływania na ukształtowania struktury produkcji końcowej zgodnej z rozkładem siły nabywczej z prawnymi podmiotami gospodarującymi, w celu zachowania zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

Ingerencja państwa w przedmiotowe zakresy powinna być czasowa i występować tylko wówczas, gdy sytuacja społeczna tego wymaga. Powinna mieć charakter samoograniczający się na rzecz regulacji gospodarki przez instytucje pozarządowe (samorządowe i społeczne).

Istotna rola rządu związana jest z realizowaniem funkcji polityki społecznej, jako czynnika niezwykle wrażliwego, dotyczącego społeczeństwa. Dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne obywateli ponosi przede wszystkim społeczeństwo, ponieważ ani rodzina, ani rynek prywatny nie są w stanie zagwarantować każdej jednostce zaspokojenia potrzeb na odpowiednim poziomie. Dlatego zaspokojenie wszystkich ważnych potrzeb społecznych mechanizmy rynkowe muszą być zastąpione przez planowe działanie państwa. Z tego też względu polityka społeczna musi obejmować wszystkich bez wyjątku obywateli, gdyż wszyscy uprawnieni są do godziwego standardu życia – prawo do świadczeń społecznych powinno obejmować wszystkich, bez szeroko rozumianych warunków dyskryminujących. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, minimum wynagrodzenia, uzupełnione powszechną ochroną zdrowia, zasiłkami rodzinnymi, szkolnictwem itp. powinno gwarantować wszystkim obywatelom minimum dochodu

¹⁷ W. Grzywacz, *Spółeczno-gospodarcze ...* wyd. cyt., s. 42-43

niezbędnego do utrzymania się i zaspokojenia podstawowych potrzeb. Zapewnienie wyższego poziomu bezpieczeństwa społecznego (socjalnego) leży w gestii samych zainteresowanych: ubezpieczenie prywatne, edukacja w szkołach i uczelniach niepublicznych itp.

Teoria umowy społecznej

Teoria umowy społecznej jest wypadkową negocjacji w zakresie celów społecznych, sposobów ich osiągania. Stronami są dążenia społeczne danego społeczeństwa wspomagane przez partie polityczne, związki zawodowe, samorządy i inne ugrupowania społeczno-zawodowe. Przedmiotowe podejście jest praktykowane w państwach z dojrzałą demokracją.¹⁸

Współczesne teorie umowy społecznej eksponują wartości stabilizacji, spokoju i harmonii życia społecznego, które są przesłanką tworzenia dobrobytu. Negocjacje w aspekcie korzyści i ograniczeń a niekiedy strat dla jednostek i grup społeczno-zawodowych stanowi podstawę współczesnej demokracji.

Kwestie społeczne generują same z siebie problemy społeczne, których mimo podejmowanych prób ograniczania ich przez rządy, nie sposób uniknąć. Ich istota polega na „blokowaniu” zaspakajania podstawowych potrzeb społecznych. Presja szeroko rozumianych problemów społecznych dotyczy dużych zbiorowości ludzkich, które oddziałują krytycznie na życie jednostek i ich rodzin. Kwestie społeczne charakteryzują się dużym natężeniem dla potrzeb biologicznych, kulturowych i spójności społeczeństwa. Rozwiązywanie przedmiotowych problemów społecznych wykracza poza możliwości jednostek, a nawet grup społecznych, stąd wymagają wsparcia zewnętrznego – rządu. Należy mieć świadomość, że problemy te są uwikłane głęboko w sieć sprzecznych interesów. Stąd relacje dotkniętymi przez nie jednostkami czy grupami a pozostałymi grupami społecznymi stanowią przesłankę do konfliktów.

Współcześnie niejednokrotnie można spotkać się z poglądem, że kwestie społeczne można rozpatrywać w ujęciu podmiotowym a nie przedmiotowym (to kwestie społeczne). Obecnie trudno jednoznacznie wskazać jakąkolwiek grupę społeczną porównywalną z klasą robotniczą czy chłopską porównywalną z minionymi wiekami. Obecnie trudno o wyeksponowanie wspólnych problemów dla współczesnych dużych grup społecznych. Współczesne podziały na duże grupy społeczne przestają opisywać świat społeczny, dawne problemy przypisane do określonych grup społecznych uległy rozproszeniu. „Miejsce dotychczasowych kwestii społecznych zajmuje mozaika problemów społecznych nierównomiernie

¹⁸ Umowa społeczna jest zawierana w ramach określonego ładu społecznego. Ład społeczeństw feudalnych wyjaśniano wpływami Boga i praw naturalnych. Rewolucja przemysłowa (1870) przyniosła zmianę w naturalnym porządku rzeczy. Wzrosło znaczenie podziału pracy, specjalizacji (wewnątrzgałęziowej i międzygałęziowej), specjalizacji i współzależności społecznej. Masowa migracja ludności wiejskiej do miast zmniejszyła oddziaływanie instytucji feudalnych i wiejskich wpływających na los jednostki (kościół, pan, karczmarz). Osłabieniu uległy socjalne funkcje wielkiej, wielopokoleniowej rodziny chłopskiej, które zaczęły przejmować instytucje państwowe. Industrializacja (rozwój przemysłowy) i urbanizacja stworzyły państwowy system ubezpieczeń społecznych. W uprzemysłowionych i zurbanizowanych społeczeństwach pojawiają się nowe problemy wymagające interwencjonizmu państwowego: ekologiczne, niezbędnej infrastruktury, ograniczania wolności jednostek i imię ładu społecznego, redystrybuowania dochodów ludności dla tworzenia dóbr publicznych oraz realizacji celów społecznych (W. Grzywacz, *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Wyższa Szkoła Zawodowa „Oeconomicus” PTE, Szczecin 1999, s. 12

rozsiągniętych w społeczeństwie z wolną zatracającym swój dotychczasowy, względnie przejrzysty ład strukturalny”.¹⁹

Polityka rodzinna

Współczesne pojęcie „polityka rodzina państwa”, rozumiana jest jako działania rządu na rzecz dzieci i ich rodzin, i dotyczy zwłaszcza takiej polityki, której celem wywarcie wpływu na sytuację rodzin posiadających dzieci lub rodzin posiadających lub poszczególnych osób w ich rolach rodzinnych. Przemiany zachodzące we współczesnych rodzinach są wypadkową różnych okoliczności, a o typie zmian może decydować z jednej strony, makroekonomia, z drugiej inna jednostka. Kluczowe znaczenie w tym procesie, który wywiera także istotny wpływ na poczucie bezpieczeństwa rodzinnego, można przypisać takim czynnikom, jak:²⁰

- rozwój możliwości edukacyjnych kobiet i aktywizacja zawodowa kobiet;
- konflikt ról w relacjach rodzinnych;
- zmiany w procesie reprodukcji ludności;
- upowszechnianie indywidualizmu- kategoria „ja” skutecznie konkuruje z kategorią „my”, stawiając na równorzędnym miejscu rodzinne i jednostkowe, aspiracje i potrzeby;
- konflikt między dążeniem indywiduum do realizacji własnego „ja” (dążenia emancypacyjne jednostki) a potrzebą bycia w stałych i trwałych związkach z innymi ludźmi; narastanie sprzeczności między rodziną, pracą, miłością, swobodą w relacji indywidualnych zamierzeń;
- charakter powiązań między państwem, rynkiem a rodziną w zaspokajaniu potrzeb jednostki.

Rozpatrując ekonomiczne warunki rodziny w polskich uwarunkowaniach przemian systemowych spowodowała konieczność adaptacji rodzin do nowych realiów gospodarowania, którym towarzyszył spadek poczucia bezpieczeństwa społecznego poprzez pojawienie się nowych kategorii ekonomicznej – bezrobocie i niepewność zatrudnienia, komercjalizacja usług opiekuńczych i edukacyjnych, urynkwienie kosztów utrzymania mieszkań, cen żywności i innych artykułów życia codziennego, inflacja, itp. Nastąpił spadek poziomu życia wielu rodzin, rozszerzyła się sfera ubóstwa, duży odsetek rodzin utracił dochody z pracy co było wynikiem pojawienia się bezrobocia strukturalnego,²¹ stając się jednocześnie beneficjentami świadczeń społecznych.

Pogłębianie się nierówności społecznych prowadzi do pogorszenia warunków życia znacznego odsetka rodzin i może stanowić zagrożenie dla procesów rozwojowych najmłodszego pokolenia. Natomiast długotrwała deprywacja elementarnych potrzeb ekonomicznych, edukacyjnych i kulturowych prowadzi do

¹⁹ J. Chłopecki, *Kwestia społeczna, problem społeczny, zmiana społeczna*, „Studia Gospodarcze”, nr 1/2000, s. 15-28

²⁰ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka ...* wyd.cyt., s. 189-199

²¹ Bezrobocie strukturalne powstaje z powodu niedostosowania kwalifikacji pracowników zapotrzebowania pracodawców w sytuacji, kiedy struktura popytu i produkcji nieustannie się zmieniają. U podstaw tych niedopasowań leżą procesy upadku lub rozwoju określonych sektorów gospodarki, związane z tendencjami postępu technicznego i kierunkami międzynarodowego podziału pracy. Jego likwidacja wymaga zazwyczaj dłuższego okresu w związku z koniecznością zmiany zawodu, kwalifikacji lub miejsca zamieszkania (przyp. aut.)

marginalizacji i wykluczenia społecznego. Analiza instrumentów polityki rodzinnej w Polsce wskazuje na następujące formy działań państwa na rzecz rodziny.²²

- pieniądze świadczenia społeczne – adresowane są do rodzin o niskich dochodach oraz rodzin, które doświadczają trudności w realizacji funkcji ekonomicznej, wychowawczej i edukacyjnej: niepełnosprawność dziecka, samotne wychowywanie dziecka, rodziny wielodzietne, zasiłki z tytułu bezrobocia itp.;
- instrumenty umożliwiające godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych – to świadczenia adresowane do matek i ojców pracujących zawodowo – urlop i zasiłek macierzyński, urlop i zasiłek wychowawczy, zasiłek opiekuńczy;
- ulgi podatkowe – podatek od dochodów osób fizycznych w Polsce nie uwzględnia sytuacji rodzinnej podatnika, ale zawiera pewne elementy polityki rodzinnej m.in. możliwość wspólnego opodatkowania oraz zwolnienia od podatku świadczeń rodzinnych;
- usługi społeczne – to usługi w zakresie edukacji, opieki nad dzieckiem, wychowania oraz opieki społecznej.

Ochrona zdrowia w polityce społecznej

Zdrowie jest jedną z najbardziej cenionych wartości indywidualnych i społecznych. „Zdrowie jest jednym z podstawowych praw jednostki ludzkiej”.²³ Z punktu widzenia państwa ważne jest zapewnienie:²⁴

- efektywności makroekonomicznej, rozumianej jako przeznaczenie na usługi medyczne takiej wielkości środków PKB, która umożliwi zaspokajania potrzeb zdrowotnych, nie naruszając przy tym równowagi ekonomicznej państwa;
- efektywności mikroekonomicznej, rozumianej jako uzyskiwanie najlepszych efektów zdrowotnych i zadowolenia konsumentów usług przy możliwie niskich kosztach.

Istotnym wydaje się efektywny podział zadań między podmioty odpowiedzialne za ochronę zdrowia. Problem dotyczy podziału zadań między podmioty centralne i lokalne, między resort zdrowia a Narodowy Fundusz Zdrowia, między podmioty, których zadaniem jest kreowanie polityki zdrowotnej na różnych szczeblach administracji rządowej a podmiotami wykonawczymi. Zadaniem państwa jest zapewnienie kształcenia kadr medycznych, ogólnych i specjalistycznych, a także menedżerów do zarządzania sektorem ochrony zdrowia. Państwo odpowiada w szerokim słowa znaczeniu za zdrowie publiczne oraz zapewnia warunki realizacji uprawnień obywateli w sferze ochrony zdrowia. Kolejnym zadaniem państwa jest aktywne wspieranie systemu ochrony zdrowia na szczeblu lokalnym, gdyż to władze lokalne odpowiadają za organizację usług medycznych na administrowanych przez siebie terenach jak również za profilaktykę i promocję zdrowia. Cechą dobrze zorganizowanego systemu zdrowotnego jest dostosowanie m.in.:²⁵

²² G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka ...* wyd.cyt., s. 196-197

²³ Narodowy Program Zdrowia, www.mz.gov.pl

²⁴ C. Włodarczyk, S. Paździoch, *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2001, s. 29

²⁵ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka...* wyd.cyt., s. 206

- wielkości oraz struktury zasobów do wielkości oraz struktury populacji;
- sposobu organizacji procesu udostępniania usług medycznych do możliwości korzystania pacjentów z tych usług;
- kosztów usług medycznych do zdolności wnoszenia opłat przez pacjentów;
- rozmieszczenia przestrzennego do skali oraz struktury potrzeb;
- oczekiwań pacjentów wobec podmiotów świadczących usługi i stopnia spełnienia tych oczekiwań.

Zasadniczym celem polityki zdrowotnej jest: zapewnienie powszechnego dostępu do podstawowych usług medycznych, promocja zachowań prozdrowotnych wśród społeczeństwa, osiągania zadowolenia pacjentów, zapewnienie wysokiej jakości usług przy jednoczesnym zachowaniu zasady efektywnego wykorzystania posiadanych i dostępnych zasobów oraz stabilności finansowo-organizacyjnej systemu. Powyższe powinno wpływać na poprawę stanu zdrowia społeczeństwa.

Problematyka ochrony zdrowia zaprezentowana w powyższych rozważaniach nie wyczerpuje w pełni złożonego problemu zdrowotnego w Polsce. Codziennosc ukazuje niedoskonałość systemu zdrowotnego m.in. poprzez: niższą o kilka lat w porównaniu ze społeczeństwami dobrobytu średnią długość życia, wzrost chorób cywilizacyjnych, niehigieniczny styl życia polskiego społeczeństwa, zły sposób odżywiania, wysokie spożycie używek, niski poziom usług medycznych, kolejki, długie oczekiwania na wykonanie ważnych dla zdrowia i życia specjalistycznych badań, utrudniony dostęp do skurumpowanej służby zdrowia (łapówki), nieefektywne wykorzystanie wyposażenia medycznego w szpitalach lub jego brak, brak spójnych poglądów wśród polityków co do kształtu systemowego służby zdrowia itd. itp.

Společno-ekonomiczne skutki bezrobocia

Chcąc uzyskać status bezrobotnych, ludzie muszą być częścią zasobu siły roboczej: muszą być zdolni i gotowi do pracy, a także muszą aktywnie jej szukać. Celem działań mającym ograniczyć bezrobocie jest obniżenie stosunku liczby bezrobotnych do wielkości zasobu siły roboczej. W krajach OCDE (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) do mobilizacji osób biernych zawodowo wykorzystuje się wiele działań m.in.:²⁶

1. Zwiększenie opłacalności pracy osób o niskich kwalifikacjach za pomocą zasiłków uzupełniających, których otrzymanie wymaga podjęcia pracy.
2. Obniżanie ponoszonych przez podmioty kosztów zatrudniania pracowników nisko wykwalifikowanych poprzez ograniczanie biurokracji i obniżanie podatków od wynagrodzeń.
3. Pomoc udzielana rodzinom, np. w formie udzielania rodzicom dostępu do opieki nad dziećmi.
4. Zmniejszanie dostępności do zasiłków, których otrzymanie nie jest uzależnione od podjęcia pracy, co zwiększa motywację do znalezienia zatrudnienia.

Bezrobocie jest marnotrawstwem kapitału ludzkiego generującym ubóstwo, frustrację, patologie społeczne i gospodarcze w wymiarze mikro i makroekonomicznym. Aktywną formą ograniczania bezrobocia jest edukacja. Do

²⁶ Beeg D., Fischer S., Dornbusch R., *Makroekonomia*, PWE< Warszawa 2007, s. 264

negatywnych skutków bezrobocia w skali makroekonomicznej zalicza się m.in.: osłabienie pozycji pracowników, zmniejszenie dynamiki wzrostu produkcji, spadek PKB, spadek przeciętnej wydajności pracy, niepełne wykorzystanie zasobów pracy, koszty bezpośrednie i pośrednie bezrobocia, zmniejszenie przychodów funduszy celowych, koszty funkcjonowania instytucji społecznych.

Oszacowanie kosztów finansowych obciążających państwo z tytułu istnienia bezrobocia nie jest proste. O ile względnie dokładnie można uzyskać dane w zakresie kosztów bezpośrednich, o tyle trudność powstaje w przypadku szacunku kosztów pośrednich. Wynika to z trudności określenia potencjalnych dochodów osób bezrobotnych w przypadku pozyskania przez nich pracy i wyliczenia na tej podstawie dodatkowych wpływów budżetowych i przychodów z funduszy celowych. Swoisty wymiar w aspekcie bezrobocia mają zasiłki dla bezrobotnych. Otrzymywanie zasiłku przez długi okres ma jeszcze większy wpływ na wzrost bezrobocia, dlatego, że zmniejsza prawdopodobieństwo odpływu z niego i dodatkowo kreuje bezrobocie długookresowe m.in. pogorszenie położenia ekonomicznego, spadek dochodów i dobrobytu, obniżenie standardu konsumpcyjnego, obniżenie stopnia zaspakajania potrzeb, trudność w gromadzeniu majątku (kapitału), korzystanie z pomocy społecznej samorządów, spadek użyteczności krańcowej (wypoczynku), okresowe korzystanie z zasiłków dla bezrobotnych.

Społeczne skutki bezrobocia. Mimo, że bezrobocie rozpatrywane dotychczas było w aspekcie ekonomicznym, to nie sposób nie zwrócić uwagi na jego ważne skutki społeczne, a które mają swój wymiar w ogólnych skutkach społeczno-ekonomicznych m.in.; frustracja po utracie pracy, niepowodzenia w poszukiwaniu pracy, rozwój zjawisk patologicznych, obniżenie kondycji zdrowotnej, konflikty społeczne, polityczne, zjawiska alienacyjne, pauperyzacja społeczeństwa, niechęć do podwyższania kwalifikacji zawodowych, niechęć do zmiany zawodu i zainteresowań, zatrącanie kontaktu z otoczeniem

Poztywne skutki bezrobocia. Bezrobocie przyciąga i przyciągać będzie uwagę opinii publicznej. Wynika to z różnorodnych, dalekosiężnych skutków bezrobocia, odczuwalnych zarówno przez osoby bezrobotne, jak i przez całe społeczeństwo. Mają one swój wymiar ekonomiczny, zwłaszcza finansowy, ale także i wymiar społeczny. Wielowymiarowość następstw bezrobocia sprawia, że trudno nie dostrzec i nie dokonać oceny skutków tego zjawiska i tworzenia programów jego ograniczania. Poztywne skutki bezrobocia to; konkurencja miejsca pracy, wzrost kwalifikacji zawodowych, wzrost motywacji do kształcenia, wyższe tempo wzrostu gospodarczego, realokacja siły roboczej, konieczność dostosowania kwalifikacji, wzrost przedsiębiorczości, wzrost wydajności i dyscypliny pracy, wzrost efektywności gospodarowania, racjonalizacja procesu zatrudnienia.

Bezrobocie jest jednym z czynników umożliwiającym poprawę efektywności gospodarowania w skali mikroekonomicznej. Niepewność zatrudnienia wspomaga motywację pracowników do wydajniejszej pracy i większej dyscypliny. Z powyższych rozważań wynika, że bezrobocie sprzyja procesom racjonalizacji zatrudnienia i przyczynia się w ten sposób do poprawy efektywności gospodarowania.

Zamożność, dochody, ubóstwo, świadczenia społeczne

Zamożność. Problematyka bogactwa narodów jest przedmiotem licznych badań prowadzonych na całym świecie od bardzo dawna. Często są układane w przeciwstawne pary, np. bogactwo-bieda, dobrobyt-ubóstwo, zamożność-nędza. W innym ujęciu mogą być przedstawiane, jak: poziom życia, warunki życia, standard życia, styl życia itd.. Współcześnie powszechnie używanym pojęciem jest „poziom życia”, który najczęściej odwołuje się stopnia zaspokojenia potrzeb materialnych społeczeństwa lub określonej grupy społeczno-zawodowej. Pytanie o źródła bogactwa narodów stanowiło istotę dociekań praekonomii m.in. merkantyizmu,²⁷ pobudzało to wyobraźnię twórcy ekonomii klasycznej²⁸ i jego kontynuatorów.²⁹ Na podstawie wyników interdyscyplinarnych badań (ekonomia, historia, socjologia itp.) wiadomo, jakie są główne determinanty rozwoju.³⁰

- środowisko naturalne – bogactwa naturalne oraz położenie geograficzne, lepsze warunki występują w klimacie umiarkowanym, znacznie gorsze w strefie zwrotnikowej i podzwrotnikowej;
- czynniki kulturowe – w szczególności etos pracy, który może wynikać z uwarunkowań religijnych, historycznych, etnicznych itd.;
- ustrój społeczno-gospodarczy – doświadczenie minionego wieku wskazuje na szczególnie dużą siłę pro wzrostową ustroju, tj. demokracja polityczna, społeczeństwo obywatelskie, gospodarka rynkowa;
- typ i jakość polityki gospodarczej – powszechnemu przekonaniu o dużym znaczeniu tego czynnika towarzyszy silne zróżnicowanie poglądów: od apoteozy (ubóstwienie, idealizacja, gloryfikacja) oświeconego interwencjonizmu państwowego w gospodarkę do przekonania o konieczności obecności państwa w gospodarce do niezbędnego minimum.

Współcześnie dużą wagę przywiązuje się do mierników zamożności. Miernikami szczegółowymi zamożności są m.in. stopa bezrobocia, wskaźnik umieralności niemowląt, dzietność, wskaźnik liczby lekarzy na 1000 mieszkańców, wskaźnik liczby dóbr trwałego użytku przypadających na gospodarstwo domowe, wskaźnik wydatków na żywność w ogólnych wydatkach konsumpcyjnych.

²⁷ Merkantyizm rozpatrywać należy w dwóch postaciach: jako politykę oraz teorię handlu międzynarodowego. Pierwsza część merkantyizmu ukształtowana została przez praktykę gospodarczą na wiele lat przed drugą. Jej początek przypadł na koniec XVI w., tj. na czasy monarchii absolutnej. Doktryna merkantyizmu obowiązywała aż do przełomu XVIII i XIX w. była ona pierwszą próbą uzasadnienia polityki protekcjonizmu państwowego (...). Doktryna merkantyizmu przechodziła swego rodzaju ewolucję. O ile jej pierwszą formą był tzw. bulionizm (gromadzenie kruszców szlacheńskich, o tyle w następnej fazie przybrała ona formę właściwego merkantyizmu kładącego nacisk na gromadzenie wymiennych na złoto walut zagranicznych (P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2008, s. 43-44)

²⁸ Adam Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, przeł. G. Wolf, O. Einfeld, Z. Sadowski, PWN, Warszawa 1954. jest to główne dzieło A. Smitha, wydane po raz pierwszy w 1776 r.

²⁹ M.in. Roberta Malthusa (1766-1834), minister w angielskim rządzie i jeden z pierwszych wielkich myślicieli zajmujących się ekonomią, zdobył sławę dzięki swojej książce pt. *Esej o poprawie ludności i jak ono wpływa na przyszły postęp społeczeństwa*. W pracy tej Malthus wyraził opinię, która jest, być może, najbardziej przynębiającą przepowiednią w historii. Myśliciel ten twierdził, że nieustannie powiększającą się liczbą ludności trwale ograniczy zdolność społeczeństwa do zapewnienia sobie środków utrzymania. W efekcie ludzkość jest skazana na wieczne życie w ubóstwie (N. G. Mankiw, M. P. Taylor, *Makroekonomia* ... wyd.cyt., s. 96)

³⁰ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka* ... wyd.cyt., s. 234

Spośród mierników syntetycznych powszechnie stosowanym w gospodarce światowej jest PKB *per capita*. Chociaż niedoskonała jako miernik³¹ struktura dochodu *per capita* w poszczególnych państwach, obrazuje również sytuację w pozostałych kategoriach społeczno-gospodarczych. Umożliwia porównania międzynarodowe, śledzenie kierunku i tempa zmian zamożności itp.

Dochody gospodarstw domowych mogą pochodzić ze sprzedaży siły pracy, ale także z tytułu własności pozostałych czynników produkcji (ziemia, kapitał) czy też płatności transferowych lub innych źródeł. Zasadniczymi źródłami dochodów w Polsce praca jest najemna, indywidualne gospodarstwa rolne, praca na własny rachunek, świadczenia społeczne i inne. Większość dochodów gospodarstw domowych pochodzi z pracy. Nierównomierność rozkładu dochodów rośnie wraz ze wzrostem gospodarczym. Ze względu na brak jednoznacznego zdefiniowania dobrobytu, kategorię tę zastępuje się pojęciami: dochodów indywidualnych, ubóstwa oraz nierówności materialnej i szans.³²

Ubóstwo. Przyczynami ubóstwa i metodami jego zwalczania zajmują się od wieków filozofowie, teologowie, a w ostatnich dziesiątkach lat także socjologowie, politolodzy i ekonomiści. Mimo tego zainteresowania nie można powiedzieć, że istnieje teoria, która by dobrze wyjaśniła zjawisko biedy i dzięki temu wskazywała bezsporne metody i środki przeciwdziałania ubóstwu.³³

Wskaźniki ubóstwa – wszelkie próby skonstruowania obiektywnej (niezależnej od wartości) granicy ubóstwa napotykają szereg problemów, w większości trudnych do zobiektywizowania. Możliwości indywidualnej konsumpcji powinny być mierzone w kategoriach pełnego dochodu. Ze względu na to, że jest to niemożliwe, stosowane są trzy podejścia: rzeczywista konsumpcja określonej wiązki dóbr, łączne wydatki oraz łączne dochody pieniężne. Wymienione podejścia są trudne w zdefiniowaniu i mają charakter dyskusyjny. Stąd samo definiowanie granicy ubóstwa wywołuje poważne trudności, nawet gdyby rozwiązane zostały wszystkie problemy z mierzalnymi wskaźnikami.

Ubóstwo może mieć wymiar absolutny lub względny. Ubóstwo absolutne oznacza niskie dochody indywidualne, które nie pozwalają na utrzymanie na poziomie egzystencji fizycznej. Idea absolutnej granicy ubóstwa pochodzi z czasów, gdy naturalne było myślenie w kategoriach egzystencji. W przypadku krajów rozwiniętych uważa się ją za nieaktualną, gdyż ludzie żyją powyżej granicy egzystencji i gdzie pojęcie deprywacji³⁴ ma zastosowanie do standardów emocjonalnych i kulturowych, jak i fizycznych. Ubóstwo absolutne występuje głównie w krajach afrykańskich i azjatyckich względnie w czasie długotrwałych wojen.

Ubóstwo względne dotyczy osób, które czują się ubogie. Podejście to będzie miało różne znaczenie w różnym miejscu i okolicznościach, stosownie do ogólnego poziomu życia, a to, czy osoba czuje się uboga, czy też nie, zależeć będzie

³¹ Wadą pomiaru zamożności obywateli różnych państw za pomocą dochodu *per capita* jest to, że metoda ta nie uwzględnia wewnętrznego rozkładu dochodów oraz kosztów utrzymania wynikających ze struktury cen. Aby uzyskać pełniejszy obraz, stosuje się wskaźnik uwzględniający siłę nabywczą dolara w danym kraju do siły nabywczej dolara w USA, zwany parytetem siły nabywczej (przyp. aut.).

³² N. Baarr, *Ekonomia* ... wyd.cyt., s. 146-179

³³ S. Golimowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1994, s. 157

³⁴ Stan psychiczny wynikający z braku zaspokojenia jakiegś istotnej potrzeby człowieka – biologicznej, sensorycznej, emocjonalnej, kulturowej czy społecznej (przyp. aut.)

częściowo od tego, co widzi wokół siebie. Ubóstwo względne ma tendencję wzrostową w krajach średnio i wysoko rozwiniętych. Jest to swoisty paradoks dostatku i zamożności w tych krajach. Wzrost zamożności społeczeństwa w tych krajach powoduje, że spada w nich popyt na dobra niższej jakości, co w efekcie powoduje ograniczenie ich produkcji i znikanie z rynku.³⁵ Zmusza to ludność mniej zamożną do nabywania dóbr i usług o wyższej jakości i droższych cenowo. Obniża to ich zdolność nabywczą na inne dobra i usługi, na które nie starcza już im zasobów pieniężnych.

Nierówność odnosi się do nie do absolutnego poziomu życia ludzi ubogich, które może mieć charakter pozytywny, lecz do różnic między grupami dochodowymi. Gdy różnice te są wynikiem dyskryminacji rasowej, płci, klasy społecznej, poglądów, wyznania, przynależności narodowej, są to nierówności niesprawiedliwe. Ale, przyjęty model wartości, wygrana na loterii, przeznaczenie większej ilości czasu wolnego na turystykę itp. nie jest to nierówność.

Świadczenia społeczne. Świadczenia społeczne mogą przyjmować formy pieniężne i niepieniężne. Do świadczeń pieniężnych zalicza się renty, emerytury, stypendia, dodatki mieszkaniowe, ulgi kredytowe, pożyczki (np. bezrobotnych lub osób niepełnosprawnych) oraz wszelkiego rodzaju zasiłki (głównie z ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej oraz Funduszu Pracy).

Do świadczeń niepieniężnych zalicza się świadczenia rzeczowe (np. pobyt w szpitalu, opał, wyprawki dla niemowląt, sprzęt do robót publicznych czy sprzęt rehabilitacyjny) oraz świadczenia w formie usług społecznych (np. edukacja szkolna, praca socjalna, pomoc pielęgnacyjna, szkolenia, poradnictwo, usługi publicznej służby zdrowia itp.).

Do podstawowych funkcji świadczeń społecznych zalicza się m.in. funkcję:³⁶

- zabezpieczającą (ochrona przed skutkami różnych rodzajów ryzyka socjalnego);
- egalitaryzującą (wyrównywanie szans życiowych różnych grup społecznych);
- edukacyjną (kształtowanie pożądanych społecznie zachowań obywatelskich, pracowniczych, rodzinnych i konsumenckich);
- integracyjną (stwarzanie warunków wzmacniania więzi społecznych).

Polityka edukacyjna

Edukacja to spójny system kształcenia i wychowania obejmujący różne poziomy kształcenia w formach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych.³⁷ Polityka edukacyjna państwa odgrywa istotną rolę w procesie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci, młodzieży i dorosłych, może także przyczyniać się do pogłębiania nierówności i utrwalania niekorzystnego położenia jednostek.

Dawny podział życia ludzkiego na okres nauki oraz działalności zawodowej i aktywności społecznej bezpowrotnie przemija, nadeszła era stałego i możliwie wszechstronnego uczenia się. Edukacji przypisuje się coraz większe znaczenia, szczególnie w perspektywie pozyskania pracy. Im wyższe wykształcenie, tym

³⁵ Zamieszki w miastach Ameryki w końcu lat sześćdziesiątych były spowodowane nie tylko ubóstwem czarnych mieszkańców, ale również kontrastem, jakie pokazywały reklamy telewizyjne błyszczących kuchni i automatycznych otwieraczy drzwi garażu, skierowane do białych przedstawicieli klasy średniej, żyjących tylko pięć mil dalej (N. Baarr, *Ekonomika* ... wyd.cyt., s. 155)

³⁶ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka* ... wyd.cyt., s. 244-245

³⁷ http://www.menis.gov.pl/oswiata/biezace/strategia_2007_2013.pdf, s.26

większe możliwości robienia karier zawodowych, tym mniejsze ryzyko bycia bezrobotnym.

Do sukcesów polskiej polityki edukacyjnej należy uznać wysoki odsetek młodzieży podejmującej studia wyższe zarówno stacjonarne jak i niestacjonarne. Pozwala to odwrócić niekorzystne tendencje w strukturze wykształcenia społeczeństwa polskiego w stosunku do państwa zachodnich.

Wśród problemów, jakie występują w obszarze systemu edukacyjnego powszechnie uznaje się:³⁸

- niski stopień upowszechniania edukacji przedszkolnej;
- problemy z wypełnianiem przez szkołę funkcji wychowawczej (szczególnie na poziomie gimnazjalnym);
- brak skutecznych mechanizmów wyrównywania szans dzieci i młodzieży w dostępie do edukacji, szczególnie na poziomie średnim i wyższym;
- niedostosowanie kierunków i form kształcenia do wymogów rynku pracy;
- brak systemowych rozwiązań w zakresie upowszechniania edukacji ustawicznej.

Do grupy innych barier edukacyjnych zalicza się zanikającą dostępność do szkół dla młodzieży wiejskiej i małomiasteczkowej, wzrastająca odpłatność kształcenia, zanik wychowania przedszkolnego, brak infrastruktury masowej kultury (klubów wiejskich, bibliotek), nie preferowanie uzdolnień, ograniczenie nakładów na naukę, edukację i kulturę może wpływać na zapaść cywilizacyjną w przedmiotowym obszarze.

Środki na naukę nie są nakładami na cele socjalne, ale inwestycjami produkcyjnymi w kapitał ludzki. Edukacja umożliwia wyrównywanie szans pełnego rozwoju osobowego i zawodowego jednostkom całego społeczeństwa, a szczególnie osobom o stosownych aspiracjach i predyspozycjach, bez względu na status materialny i pochodzenie społeczne.

Kwestie mieszkaniowe

Brak własnego mieszkania jest niezaspokojoną potrzebą. W Polsce jednym z istotnych problemów bezpieczeństwa indywidualnego i rodzinnego jest kwestia mieszkaniowa – polegająca na niezaspokojeniu potrzeb lokalowych społeczeństwa. Mieszkanie to „lokal składający się z jednej lub kilku izb łącznie z pomieszczeniami, wybudowany (...) do celów mieszkalnych, konstrukcyjnie wydzielonych (...) w obrębie budynku, do którego to lokalu prowadzi niezależne wejście (...) stanowi podstawowe miejsce do pełnienia funkcji rodziny”.³⁹

Mieszkanie spełnia wiele funkcji w życiu członków gospodarstwa domowego. Przede wszystkim odrębny lokal jest dobrem, które zapewnia biologiczny byt gospodarstwa domowego i prokreację, zapewnia bowiem schronienie przed otoczeniem (społecznym i przyrodniczym). Mieszkanie pozwala na odpoczynek. Umożliwia gromadzenie dobytku i żywności, przygotowanie i spożywanie posiłków, utrzymanie higieny osobistej. Daje szansę na zaspokojenie potrzeb wyższego

³⁸ G. Firli-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka ...* wyd.cyt., s. 244-245

³⁹ *Gospodarka mieszkaniowa w 2005 r.*, GUS, Warszawa 2006, s. 18. Ponadto w GUS przyjęto definicję izby – jest to „pomieszczenie w mieszkaniu oddzielone od innych pomieszczeń stałymi ścianami (...) z bezpośrednim oświetleniem dziennym i o powierzchni nie mniejszej niż 4 m²” (Tamże.)

rzędu. Rodziny z potomstwem tu właśnie realizują swoją funkcję wychowawczą i kulturalną.⁴⁰

Nadzieja na poprawę sytuacji mieszkaniowej budzi wzrost inwestycji mieszkaniowych.⁴¹ Na zwiększenie dostępności mieszkań wpłynęłoby silniejsze zaangażowanie władz lokalnych w aspekcie przekazywania terenów będących własnością komunalną, co pozwoliłoby inwestorom na obniżenie kosztów, a wielu rodzinom umożliwiłoby uzyskać własnego lokum. Mieszkania komunalne są projektowane i planowane publicznie, choć umowa o ich budowę może być zawierana z prywatnymi firmami budowlanymi. Utrzymaniem zazwyczaj zajmują się pracownicy administracji lokalnej, do niej należy także decyzja o łącznej produkcji mieszkań. Problemem jest ograniczenie wynikające z polityki rządowej w obszarze polityki kontroli wydatków lokalnych.

Posiadaczy mieszkań własnościowych oraz rodziny zamieszkujące w mieszkaniach komunalnych napotykają bodźce do konsumowania nieefektywnie dużych mieszkań, taki system może wytwarzać nadmierne i niedostateczne zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych, a do tego subwencjonuje ludzi bogatych. Niekorzystnym zabiegiem jest likwidacja ulg budowlanych i remontowych, z których w zasadzie korzystają osoby najzamożniejsze. Uzyskanie kluczy do własnego mieszkania na pewno poprawiłoby umarzanie (obniżanie) odsetek od zaciągniętych kredytów budowlanych. Innym rozwiązaniem, ze względu na koszty, mogłoby być zatrudnianie w sektorze budownictwa cudzoziemskich pracowników.

Kwestia mieszkaniowa w Polsce jest uwarunkowana licznymi czynnikami m.in. niedostateczna liczba oddawanych do użytku mieszkań oraz zły stan techniczny (szczególnie na Śląsku) istniejących budynków i lokali. Wynika to z braku stabilnej polityki mieszkaniowej, tj. zaangażowania instytucji centralnych oraz skutecznych działań na szczeblu samorządowym. W efekcie w wielu polskich gospodarstwach domowych rodzi się swoista patologia, gdyż użytkowane mieszkania są zbyt małe w stosunku do potrzeb (rodziny wielodzietne) lub wymagają kapitalnego remontu, a przez to ograniczają normalne funkcjonowanie. Kowalami losu rodzin oczekujących na poprawę sytuacji mieszkaniowej są ci, którzy w ich imieniu projektują i budują mieszkania. Przesądzą oni o zdrowiu psychofizycznym tych rodzin, wychowaniu ich dzieci o ich zdolności do godziwego odpoczynku, co nie wpływa na ich zdolność do pracy i produktywność.

Procesy migracyjne

Mobilność przestrzenną albo migracje⁴² potocznie zwykło traktować się przemieszczenia osób między miejscowościami prowadzące do stałej bądź czasowej, ale długookresowej zmiany miejsca zamieszkania.⁴³

⁴⁰ A. Andrzejewski, *Mieszkanie jako element środowiska materialnego i społecznego – funkcje i forma mieszkania*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 43

⁴¹ W Polsce występuje brak około 2 mln mieszkań. W PRL w szczytowych latach 70-tych oddawano rocznie do użytkowania 350-370 tys. mieszkań, obecnie poniżej 100 tys., o zdecydowanie wyższym standardzie. Występuje brak taniego, komunalnego budownictwa mieszkaniowego oraz efektywnych systemów kredytowania budownictwa mieszkaniowego. Budownictwo mieszkaniowe ożywia gospodarkę przez rozwój przemysłów okołomieszkaniowych, co sprzyja ograniczaniu bezrobocia (W. Grzywacz, *Polityka ...wyd.cyt.*, s. 53)

⁴² Zgodnie z definicją ONZ, za migrację uważa się zmianę miejsca pobytu na okres dłuższy niż rok. Rozpatrując zjawisko migracji w skali międzynarodowej wyodrębnia się dwa pojęcia: emigrację, czyli opuszczanie przez ludzi ich dotychczasowego kraju zamieszkania i osiedlenia się na dłuższy pobyt lub

Przez mobilność przestrzenną (geograficzną) należy rozumieć zmianę miejsca pobytu, zatrudnieniu w innym regionie kraju lub poza jego granicami i utożsamiać z mobilnością profesjonalną, związaną z emigracją lub imigracją wewnętrzną lub zagraniczną.

W zrozumieniu demograficznym do migracji nie zalicza się przemieszczeń wynikających z ruchu turystycznego, wyjazdów na wypoczynek, leczenie, krótkich wyjazdów służbowych ani też tzw. przemieszczeń lub migracji wahadłowych, którymi określa się codzienne dojazdy do pracy między dwiema miejscowościami. Wyszczególnione grupy zdarzeń, w przeciwieństwie do migracji stałych lub czasowych, nie mają bowiem bezpośredniego wpływu na zmiany w sytuacji demograficznej ani w miejscach krótkotrwałego przebywania przemieszczających się osób.

Na dodatkową uwagę zasługują jednak wspomniane przemieszczenia wahadłowe, które dość często, zwłaszcza przed okresem transformacji systemowej w Polsce były działaniem przygotowawczym do migracji definitywnych. Dotychczasowej praktyce statystycznej i w opisach ruchów wędrownikowych nie traktowano również jako migracji przemieszczeń ludności w obrębie jednej miejscowości, nawet jeśli było to wielkie miasto. W nowszych badaniach z zakresu geografii ludności i osadnictwa, zwłaszcza tych, które dotyczą dużych aglomeracji wspomniany rodzaj ruchliwości - jeśli równoznaczny jest ze zmianą dzielnicy lub tzw. Suburbia,⁴⁴ traktowany jest jako migracja.

Z poczynionych dotychczas uwag wynika, że precyzyjne określenie pojęcia migracji naraża na pewne trudności i nie może być ono traktowane w pełni jako synonim dla mobilności przestrzennej. To ostatnie pojęcie zawiera bowiem o wiele szerszą treść znaczeniową niż migracja. Podejście takie można traktować jako jedną z form badania mobilności kadry kierowniczej na zagranicznym, krajowym lub regionalnym rynku pracy.

W przypadku mobilności przestrzennej zasobów pracy najistotniejszym motywem decyzji migracyjnych wydaje się perspektywa uzyskania w nowym miejscu zamieszkania korzystniejszych warunków pracy rozumianych jako łatwiejsza dostępność, wyższe wynagrodzenie za pracę, mniejsza jej uciążliwość, większa łatwość uruchomienia własnego podmiotu gospodarczego w porównaniu do sytuacji w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Okoliczności te, jeśli realnie istnieją, stwarzają możliwość poprawy warunków życia, które traktowane są jako odrębny czynnik stymulujący migracje. Innymi ważnymi motywami decyzji migracyjnych są uwarunkowania rodzinne oraz dążenie do podniesienia poziomu wykształcenia (czynnik edukacyjny). Jako łatwą do uzasadnienia tezę można poddać stwierdzenie, że siła oddziaływania poszczególnych czynników kształtujących postawy migracyjne zmienia się w czasie. Niektóre z nich, np. czynnik polityczny lub religijny – mogące stymulować migracje zewnętrzne

na stałe w innym kraju, oraz imigrację, czyli napływ do danego kraju na dłuższy pobyt lub na stałe ludzi zamieszkujących dotychczas w innym kraju (J. Słodczuk, Z. Kamecki, P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1983, s. 100-104, A. Kisiel – Łowczyk (red.), *Współczesna gospodarka światowa*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2000, s. 116)

⁴³ J. Holzer, *Demografia*, PWE, Warszawa 1994, s. 282

⁴⁴ Pojęcie *suburbia* (z ang. *suburb*) nie powinno być utożsamiane z przedmieściem lecz raczej z dzielnicą w dużym zespole miejskim, tworzącym obszar zurbanizowany na obszarze składającym się niegdyś z odrębnych miejscowości, po których pozostały nazwy dzielnic (przyp.aut.)

(współcześnie na terenie Polski nie występują), inne – jak, np. praca – w obliczu utrzymywaniu się bezrobocia na poziomie regionalnie zróżnicowanym utraciły siłę swojego wcześniejszego (np. z lat siedemdziesiątych) oddziaływania na częstość podejmowania decyzji w migracjach wewnętrznych. Stymulowanie mobilności przestrzennej wymaga skutecznej informacji o warunkach pracy a w tym warunkach mieszkaniowych na terenie kraju, rozwoju rynku mieszkaniowego oraz zmniejszania kosztów migracji. Czynnikiem wspomagającym tak rozumianą mobilność może być polityka państwa.

Wobec regresu taniego budownictwa również polepszenie warunków mieszkaniowych przestało być istotnym czynnikiem przyciągającym do miast z obszarów gmin wiejskich. Swoją atrakcyjność natomiast zachował czynnik edukacyjny, zwłaszcza jeśli brać pod uwagę kształcenie na poziomie wyższym. Rozwój szkolnictwa niepaństwowego, a zwłaszcza wzrost liczby osób kształcących się w trybie zaocznym zmniejsza wprawdzie potrzebę podejmowania decyzji migracyjnych w celu ukończenia studiów wyższych, podyplomowych, nie redukuje jej jednak tak wyraźnie jak brak możliwości uzyskania pracy, wyższego wynagrodzenia lub lepszego mieszkania poza dotychczasowym miejscem pobytu.

Przestępczość jako problem społeczny

Zachowania przestępcze mogą mieć dwojaki charakter: psychobiologiczny i społeczny. Do uwarunkowań psychobiologicznych zalicza się przede wszystkim: upośledzenie umysłowe, choroby o podłożu psychicznym, zaburzenia endokrynologiczne i patologię cech biopsychicznych. Objawy te mogą mieć charakter wrodzony bądź nabytych na wskutek przebytych chorób lub być efektem prowadzonych (przeprowadzonych) doświadczeń.

Do uwarunkowań społecznych zalicza się przede wszystkim czynniki społeczne, zjawiska kulturowe, czynniki środowiskowe, niewłaściwe czynniki w miejscu pracy, szkole itp. a niejednokrotnie dysfunkcjonalność rodziny.

Do uwarunkowań niezgodnych z prawem można dopatrywać się na kilku płaszczyznach m.in. na zmianie: systemu wartości, na rynku pracy, edukacji, kulturze i rozrywce oraz pogarszającej się kondycji społeczeństwa polskiego.

Problem przestępczości, nie tylko w Polsce, jest złożony i wymaga odrębnych, wnikliwych badań i analiz każdego ze środowisk społeczno-zawodowych. Jednak na uwagę zasługują następujące, poparte badaniami, spostrzeżenia:⁴⁵

- dane statystyczne wynikają ze stosunkowo niskiego w Polsce odsetka przestępstw rejestrowanych. W tym zakresie Polska zajmuje środkowe miejsce w rankingach międzynarodowych, a w przypadku niektórych przestępstw zajmuje początkowe;
- na wzrost przestępczości wpływają przede wszystkim czynniki makrospołeczne, koncentrujące się na zmianie systemu wartości, edukacji, rynku pracy, kulturze i czasie wolnym;
- podejmowanie skutecznych działań w zakresie zapobiegania przestępczości zawsze wymagało i wymagać będzie przedsięwzięć wielopłaszczyznowych, opartych na wszelkich instytucjach rządowych, pozarządowych, a przede wszystkim obywateli. Stąd istotna jest ciągła i systematyczna aktywizacja czynnika społecznego (obywateli) w tym zakresie;

⁴⁵ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka ...* wyd.cyt., s. 289-290

– we współczesnym świecie występuje wyraźna i czytelna tendencja do ograniczania kary pozbawienia wolności na rzecz indywidualnych programów terapeutycznych dla osób popełniających przestępstwa.

Zapobieganie przestępczości jest zarówno pojęciem jak i procesem złożonym, a w dziedzinie naukowej ma wymiar interdyscyplinarny. Niejednokrotnie pojęcie „zapobieganie przestępczości” jest zastępowane substytucyjnie terminami „profilaktyka”, „przeciwdziałanie”, „prewencja” czy „zwalczanie” przestępczości. Zapobieganie przestępczości wymaga zastosowania rozwiązań kompleksowych, angażujących dostępne środki i możliwości wszystkich instytucji i organizacji państwowych, społecznych, samorządowych, społeczności lokalnych, osób fizycznych, środków masowego przekazu.

Podsumowanie

Współczesne państwo pełni wiele funkcji. Niejednokrotnie w oczach opinii publicznej zawodzi i ugina się pod ich nadmiarem. Jednakże trudno zakwestionować rolę państwa w organizowaniu efektywnie funkcjonujących systemów politycznych, gospodarczych i społecznych. Swoistą rolę w tym zakresie odgrywa bezpieczeństwo socjalne, które nierozzerwalnie utożsamiane jest z bezpieczeństwem publicznym, spokojem społecznym, czy kulturą życia zbiorowego. Efektywność i racjonalność instytucji państwowych jest zróżnicowana, zależna od wielu czynników, w których przejawia wykształcenie, rozwój gospodarczy i wynikający z niego poziom bezpieczeństwa społecznego, który jest wypadkową dobrobytu, tradycja i kultura narodów.

Istotne jest określenie przez rządzących miejsca i roli państwa w obszarze polityki społecznej oraz wskazanie i stworzenie efektywnych społecznie warunków do skutecznego działania instytucji państwowych. Ekonomia służy do pomnażania dobrobytu społeczeństwa, poprzez wzrost gospodarczy zwiększa wytworzoną część dóbr i usług do podziału. Jednak podział dobrobytu sam w sobie musi zawierać elementy racjonalności ekonomicznej. Działanie nieracjonalne może być przesłanką ograniczającą wzrost gospodarczy. Proces tworzenia dobrobytu musi zawierać czytelne rozwiązania społeczne, które nie będą barierą dla jednostek w realizacji ich potrzeb w miarę samodzielnie, nie przysparzając niepokojów i nowych kwestii społecznych. Na uwagę zasługuje pogląd jednego ze znawców przedmiotowej problematyki⁴⁶, który stwierdza, że bez względu na to, jak bardzo krytykuje się i odrzuca instytucje państwowe, *marzeniem ludzi na całym świecie jest być obywatelem państwa prawa, państwa tworzącego ramy dla efektywnego systemu gospodarczego, państwa zapewniającego bezpieczeństwo fizyczne i socjalne obywateli oraz będącego producentem podstawowych dóbr publicznych.*

Należy przypuszczać, iż znaczenie polityki społecznej w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, jak i całej unii jako czynnika samodzielnego będzie systematycznie rosło. Polityka społeczna jako dziedzina, wywierająca bardzo istotny wpływ nie tylko na sytuację życiową milionów Europejczyków, ale jest swoistym obszarem mobilizacji politycznej oraz debat państw unijnych w aspekcie definiowania sensu i istoty obywatelstwa, które swoim wymiarem powinno obejmować podobszary, takie jak: polityczny, cywilny i społeczny. Trudno oczekiwać w najbliższym czasie ujednoliconej, czytelnej i spójnej dla całej

⁴⁶ S. Golimowska, *Polityka ...* wyd.cyt., s. 8

społeczności unijnej wykładni polityki społecznej. Należy jednak spodziewać się raczej poszukiwania sposobów i rozwiązań na ściślejsze powiązanie narodowych polityk społecznych, a w tym uczenia się skutecznego transferu z kraju do kraju pozytywnych, sprawdzonych w praktyce doświadczeń w rozwiązywaniu istotnych kwestii społecznych.

Dariusz JURCZAK

Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie

SPOŁECZNY KONTEKST BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO NA POGRANICZU WARMIŃSKO – MAZURSKIM

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł jest wstępną zapowiedzią badań nad bezpieczeństwem mieszkańców pogranicza warmińsko – mazurskiego. Traktuje o potrzebie zaspokojenia bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Ukazuje bezpieczeństwo w aspekcie podmiotowym, przedmiotowym oraz czasoprzestrzennym. Autor pokazuje bezpieczeństwo w ujęciu społecznym, psychologicznym, prawnym, filozoficznym i aksjologicznym. Wskazuje na instytucje odpowiedzialne za zapewnienie owego bezpieczeństwa w regionie pogranicza warmińsko – mazurskiego. Bezpieczeństwo społeczności lokalnej powinno mieć szczególny charakter w każdym państwie. Jako dziedzina naukowa uprawiana jest przez wiele ośrodków naukowych. Bezpieczeństwo traktować można jako zjawisko wielowymiarowe, a nawet ponadczasowe, pełniące istotną rolę w systemie wartości. Prawo do bezpieczeństwa należy do podstawowych praw i wolności człowieka.

Słowa kluczowe: *bezpieczeństwo publiczne, pogranicze warmińsko-mazurskie, społeczność pogranicza, determinanty bezpieczeństwa publicznego.*

Wstęp

Pragnienie zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa niezbędnego do rozwoju, a także wartość i prawo człowieka do bezpiecznego życia należą do najważniejszych problemów nurtujących ludzkość i społeczności w skali globalnej, lokalnej i w aspekcie indywidualnym.

Człowiek w rozumieniu istota ludzka jako jednostka rozumna mająca świadomość własnej osobowości, potrzeb, oczekiwań i możliwości, posługująca się mową symboliczną, zdolną do tworzenia kultury odznaczającą się najwyższym rozwojem psychicznym i społecznym, będącą obywatelem swojego państwa i immanentną częścią pozostałych układów odniesienia.⁴⁷

Kształtowanie bezpieczeństwa w społeczności lokalnej powinno nabierać szczególnego znaczenia w strukturze demokratycznego państwa. Społeczeństwo w znaczący sposób wpływa na swoje najbliższe otoczenie pod kątem poczucia bezpieczeństwa. W tym procesie powinni uczestniczyć przedstawiciele organów państwowych, lokalnych, służb i instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa przy współpracy z mieszkańcami społeczności lokalnej.⁴⁸

⁴⁷ L. F. Korzeniowski: *Bezpieczeństwo jako dobro społeczne: potrzeba, wartość i prawo człowieka (w) Grupy dyspozycyjne w obliczu Wielkiej Zmiany. Kulturowe aspekty funkcjonowania w świetle procesów integracyjnych*, pod red. J. Maciejewskiego, M. Bodzianego, K. Dojny, Wrocław 2010, s. 109 – 111

⁴⁸ M. Stefański: *Bezpieczeństwo w percepcji społeczności lokalnej (w) Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały* pod red. L. Grochowskiego, A. Letkiewicza, A. Misiuka, T.II, Szczepiń 2011, s. 346

Bezpieczeństwo publiczne odnosi się do jednostek i zbiorowości społecznych, instytucji, państw i narodów. Występuje więc jako stan psychospołeczny, prawny i kulturowy, który zapewnia nie tylko istnienie, stabilność i tożsamość społeczną, a także zdrowie, honor i godność człowieka. Problem bezpieczeństwa społecznego (*publicznego*) ulega globalnym przekształceniom w kierunku modelu wielopoziomowego bezpieczeństwa społecznego, ukształtowanego w procesie cywilizacyjnego i społecznego rozwoju.⁴⁹

1. Teoretyczne uwarunkowania bezpieczeństwa publicznego.

Bezpieczeństwo jako kategoria osobista czy zbiorowa stała się stałym elementem znanym od dziesięcioleci w oficjalnych dokumentach państwowych i instytucjach mających je zagwarantować zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Często bywało, że inaczej było ono definiowane oficjalnie niż potocznie, co doprowadzało do rozdziału interesów władzy i obywateli. Dla nich *bezpieczeństwo* oznaczało stan realny lub subiektywne poczucie braku zagrożenia zewnętrznego gwarantujący możliwość pełnej realizacji własnych, partykularnych celów.⁵⁰

Bezpieczeństwo stało się jednym z najbardziej popularnych pojęć stosowanych w codziennej rzeczywistości oraz organizacji, funkcjonowaniu społeczeństw i państw, a także w działalności naukowej i dydaktycznej. *W znaczeniu ogólnospołecznym obejmuje zabezpieczenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, pewność, stabilność, tożsamość, niezależność, ochrona, poziom i jakość życia.*⁵¹

Bezpieczeństwo, jak każde z pojęć posiada szeroki zakres, sytuuje się w grupie pojęć wieloznacznych. *Zjawisko bezpieczeństwa* określane jest jako: stan niezagrożenia, spokoju, pewności, stan i poczucie pewności, stan wolności od zagrożeń, stan wolności od strachu lub ataku, *równowagi i stabilności życiowej*.

Poszczególne dziedziny bezpieczeństwa mają swoją strukturę podmiotową (*bezpieczeństwo jako pewność istnienia i przetrwania*), przedmiotową (*pewność stanu posiadania i rozwoju*) i procesualną (*zmiennosc w czasie obiektywnych i subiektywnych aspektów bezpieczeństwa*). Owe wymiary podlegają klasyfikacji według określonych kryteriów:

- podmiotowego (*bezpieczeństwo regionalne, narodowe oraz bezpieczeństwo międzynarodowe*);
- przedmiotowego (*bezpieczeństwo ekonomiczne, polityczne, wojskowe, społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne, informatyczne*);
- przestrzennego (*bezpieczeństwo lokalne, subregionalne, regionalne, ponadregionalne, globalne*);
- czasu (*stan bezpieczeństwa i proces bezpieczeństwa*);
- sposobu organizowania (*indywidualne, unilateralne, hegemonizm mocarstwowy, izolacjonizm, neutralność, sojusze, kooperacje*).⁵²

⁴⁹ R. B. Woźniak: *U podstaw socjoglobalistyki. Koncepcje i zagrożenia*, Szczecin 2009, s. 223 – 224

⁵⁰ K. Liedel, P. Piasecka, T. R. Aleksandrowicz: *Bezpieczeństwo XXI w. Asymetryczny świat*, Warszawa 2011, s.15

⁵¹ R. Zięba: *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 50; zob. też: E. Nowak, M. Nowak: *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie Bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 9

⁵² R. B. Woźniak: *U podstaw socjoglobalistyki. Koncepcje i zagrożenia*, Szczecin 2009, s. 221

Można przyjąć dwa ujęcia bezpieczeństwa społecznego. Pierwsze uwzględnia nadrzędną rolę państwa (koncepcja państwocentryczna) w zabezpieczaniu bytu i pracy obywateli. Drugie przenosi w poważnym stopniu odpowiedzialność na rodziny i przyjaciół. Aktualnie dominuje trend, aby ujmować zjawisko bezpieczeństwa społecznego jako *feedback* pomiędzy organami państwa a systemem normatywnym, symbolicznym, tradycją, zwyczajami, etyką, filozofią, stylami życia i religią.

Państwo, rodzina i przyjaciele tworzą swoistą sieć samopomocy w razie zagrożenia. Zapewnia ona finansowanie, kształcenie i pomoc w znalezieniu zatrudnienia. Niestety, podstawowe funkcje rodziny i przyjaciół wspomagających jednostki w społeczeństwie nie mają charakteru stałego.⁵³

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego polega na podejmowaniu przez państwo działań służących utrzymaniu spokoju i normalności zachowań w społeczeństwie. W tym celu państwo tworzy specjalne instytucje takie jak: *Policja, służby specjalne, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa*. Dla zapewnienia właściwego ich funkcjonowania państwo rozwija działalność regulacyjno-nakazową, określającą zasady zachowania funkcjonariuszy publicznych. Natomiast dla zagwarantowania swobód obywatelskich państwo określa normy i środki ochrony praw obywatelskich.⁵⁴

Do działań mających zapewnić porządek i bezpieczeństwo publiczne zaangażowane są najbardziej organy administracyjne, *Policja, Sądy, Prokuratura*. W sytuacjach kryzysowych i masowego niebezpieczeństwa włączone będzie wojsko. *Kwestia porządku i bezpieczeństwa publicznego ma znaczenie ogólnospołeczne*, a więc nie tylko władza państwowa jest nią żywotnie zainteresowana, ale i wszyscy mieszkańcy naszego kraju. *Zachwianie stanu bezpieczeństwa prowadzi do zakłóceń całego układu życia społecznego*. Stąd przywiązanie dużej wagi ze strony państwa do skutecznych działań w tej materii stosunków społecznych i pozyskiwania poparcia społecznego dla trwałości spokoju oraz bezpieczeństwa publicznego.⁵⁵

Bezpieczeństwo stało się dziedziną naukową rozwijaną w coraz większej liczbie ośrodków naukowych i naukowo – dydaktycznych, jawi się jako przedmiot badań naukowych (nauk o zarządzaniu, administracji, polityce, socjologii, psychologii, ekonomii, politologii, prawa, a także nauk technicznych i innych). Powstały nowe kierunki studiów związane z tą problematyką – *bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, inżynieria bezpieczeństwa i inne*.⁵⁶

⁵³ M. Skinder: *Zmiana społeczna a problematyka dywersyfikacji bezpieczeństwa. W stronę social security*, [w:] *Grupy dyspozycyjne w obliczu Wielkiej Zmiany. Kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w świetle procesów integracyjnych*, (red) J. Maciejewski, M. Bodziany, K. Dojna, Wrocław 2010;

⁵⁴ P. Wawrzyk: *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 15-16

⁵⁵ E. Zieliński: *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 140; zob. też P. Wawrzyk: *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s.16

⁵⁶ *Standardy kształcenia dla poszczególnych kierunków studiów i poziomów kształcenia, rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r.* ; zob. też: M. Lisiecki: *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 13

2. Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu aksjologicznym.

Przed omówieniem wymienionego w tytule problemu należy, choćby w skrócie, wyjaśnić użyte w nim pojęcie.

Aksjologia w szerokim znaczeniu to ogólna teoria wartości, nauka o wartościach, wieloaspektowe rozważania teoretyczne dotyczące pojęcia wartości, wywodzące się z etycznych koncepcji dobra.

Aksjologia w szerokim znaczeniu zajmuje się:

- analizą natury wartości (*tego, co cenne, dobre*), a więc zagadnieniem, czym jest wartość, jaki jest jej charakter (*subiektywny, obiektywny, absolutny, względny itp.*);
- dociekaniem źródeł i mechanizmów powstawania wartości w aspekcie systematyzującym i postulatywnym;
- podstawami i kryteriami wartościowania;
- klasyfikacją wartości (*np. wyodrębnianiem wartości autotelicznych, jako celów samych w sobie, oraz wartości instrumentalnych, służących do ich realizacji*);
- budowaniem ich hierarchii i ustalaniem, co stanowi wartość najwyższą (tzw. *summum bonum*);
- ich statusem ontycznym, relacjami z innymi bytami, sposobami ich poznawania i realizowania w aspekcie socjologicznym i teoretyczno-kulturowym;
- badaniem społecznego funkcjonowania wartości w danej epoce historycznej, zbiorowości społecznej i kulturze.⁵⁷

Bezpieczeństwo ma wiele wymiarów. Najczęściej wskazuje się i analizuje jego wymiar techniczny, organizacyjny, ekonomiczny. Ma ono również pewien wymiar aksjologiczny. Rozpatrywane we wszystkich swych wymiarach, jest cenionym stanem rzeczy, który wprowadzie nazywa się niejednokrotnie „wartością”, ale lepiej byłoby je określić jako pewne „dobre”, czyli jak powiedziała by *Max Scheler* – „rzecz wartościowa”. Gdyby natomiast, rozpatrując bezpieczeństwo, zawężyć je do wymiaru aksjologicznego, ewentualnie można by je traktować jako pewną wartość.

Co dałoby się jednak powiedzieć o bezpieczeństwie jako wartości? Odpowiedź na to pytanie wymagałaby rozważenia rozmaitych kwestii. Należałoby zdać sobie sprawę, jak przedstawia się pozytywność bezpieczeństwa, czy rzeczywiście z reguły jest ono wartością pozytywną i czy bezpieczeństwo w ogóle należy do wartości samoistnych (*autotelicznych*), czy raczej jest to wartość niesamoistna.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że bezpieczeństwo ma pozytywny wydźwięk aksjologiczny, czyli zawsze jest wartością pozytywną. Wszak oznacza ono, że to, czego dotyczy, jego przedmiot, jest chronione przed takim lub innym zagrożeniem, utrwalane i podtrzymywane w swym istnieniu, w swych własnościach, w swym funkcjonowaniu.

W większości przypadków bezpieczeństwo odnosi się do czegoś, co warto zachować, ponieważ jest rzeczą pozytywnie wartościową. Na ogół zastanawiamy się, jak zabezpieczyć istnienie czegoś, właśnie dlatego, że stanowi ono coś cennego. Jako to, co pomaga mu trwać i utrzymywać jego taką lub inną wartość

⁵⁷ <http://pl.wikipedia.org>

pozytywną, bezpieczeństwo uzyskuje pozytywny charakter aksjologiczny. Swoją wartościowość „zawdzięcza”, niejako czerpie z wartościowości danego dobra. Jest wartością ze względu na inną wartość, a więc wartością wtórną, niemniej znaczącą. Można się o tym przekonać gdy bezpieczeństwo czegoś maleje, zwłaszcza zaś, gdy zupełnie zanika.

Wprowadzanie *bezpieczeństwa* i jego podwyższanie przeważnie budzi zrozumienie i uznanie, choć niejednokrotnie pociąga za sobą rozmaite ograniczenia.

Jak wskazywał *Tomasz Hobbes*, nawet zrzekamy się pewnych uprawnień i je przenosimy, aby zapewnić „bezpieczeństwo własnej osoby, życia i zabezpieczenia środków do zachowania życia tak, iżby nie stało się ono uciążliwe”.

Bezpieczeństwo nie traci aksjologicznej pozytywności także wtedy, gdy dotyczy tego, co nie tylko nie ma pozytywnej wartości, lecz z uwagi na swoje właściwości wykazuje wartość negatywną, a niejednokrotnie stanowi nawet poważne zagrożenie dla otoczenia. *Bezpieczeństwo* przechowywania, składowania substancji, materiałów i urządzeń niebezpiecznych dla otoczenia jest czymś wysoce pozytywnym ze względu na coś innego, niż one same. Mianowicie staje się takie ze względu na pewne dobro otoczenia, z którym pozostaje w pewnym związku.

Aksjologiczna pozytywność bezpieczeństwa przeważnie nie budzi zastrzeżeń zarówno wtedy, gdy oznacza ono ochronę przedmiotu ze względu na przysługującą mu wartość pozytywną, jak też wtedy, gdy oznacza ochronę otoczenia przed przedmiotem mającym wartość negatywną. Pozytywność bezpieczeństwa trudno podważać, jeśli wartość pozytywna w pierwszym przypadku, a negatywna w drugim jest autentyczna. Jeśli natomiast ulegamy iluzji aksjologicznej i w gruncie rzeczy nie mamy do czynienia z wartością, znika źródło aksjologicznej pozytywności bezpieczeństwa. Iluzja aksjologiczna – jak każda iluzja – pociąga za sobą swoistą dezorientację. Zwraca bowiem uwagę na coś, co jest pozbawione realności, a zarazem odwraca ją od czegoś, czemu przysługuje realne istnienie. Powoduje więc zmianę kierunku naszego działania, które w świetle iluzoryczności czegoś okazuje się zbyteczne, a zarazem z uwagi na coś innego może oznaczać zaniedbanie.

Zdarza się, że bezpieczeństwo nabiera negatywnego charakteru aksjologicznego z zupełnie innego powodu. Dzieje się tak, gdy dotycząc czegoś o negatywnej wartości, nie oznacza ochrony otoczenia przed nim, lecz ochronę właśnie tego, czego dotyczy, mimo jego negatywnej wartości. Tym samym podtrzymuje i utrwała istnienie takiego przedmiotu, który dobrem nie jest i którego oddziaływanie narusza różne dobra w otoczeniu. Właśnie tak kształtuje się sytuacja, gdy owym przedmiotem są ośrodki władzy dyktatorskiej, totalitarnej, jej niewralgiczne centra dyspozycyjne, działające zgodnie z programem bezwzględnej podporządkowania społeczeństwa jako całości i poszczególnych jednostek, tłumienia wszelkich sprzeciwów, wprowadzania drastycznych ograniczeń, ustawicznej kontroli i nie mniej drastycznych represji. Im doskonalszy jest system zabezpieczający, który zapewnia bezpieczeństwo takiego systemu sprawowania władzy, przynoszącego powszechną degradację, cierpienie i zniewolenie, tym większa jest aksjologia negatywności bezpieczeństwa o takim charakterze.

Wartościowość bezpieczeństwa staje się pozytywna, gdy stoi na straży jakiś dóbr, do których należy m.in. życie ludzkie, zdrowie, dobra osobiste, wolność, mienie, praca, porządek publiczny, przemieszczanie się. Wartościowość negatywną zaś nabywa wówczas, gdy nie stoi na straży pewnych dóbr, lecz przedmiotu o negatywnej wartości. Oślaniając świat dóbr i wartości pozytywnych, samo jest dobrem cenionym i poszukiwanym. Toteż wszelkie starania, by je utrzymać i nadawać mu coraz doskonalszą postać, są w dosłownym znaczeniu dobro – czynne, ponieważ przynoszą dobro. Same zatem nabierają pozytywnego charakteru aksjologicznego.

Bezpieczeństwo nie jest i nie może być celem samym w sobie. Rola bowiem, jaką bezpieczeństwo pełni w systemie wartości, jest istotna. Podtrzymuje ono istnienie, właściwości i funkcje rozmaitych dóbr, a przez to zarazem istnienie wartości, które im przysługują. Chroniąc człowieka, jego otoczenie przyrodnicze i kulturowe, sprzyja ich trwaniu, przedłuża ich istnienie, przeciwdziała degradacji, destrukcji i unicestwieniu. Jego istnienie umożliwia pomyślną realizację różnych zamierzeń. Pomaga także utwierdzić się w przekonaniu, że ich podejmowanie jest w pełni sensowne.⁵⁸

3. Społeczno-prawne aspekty bezpieczeństwa publicznego.

Poszerzenie zainteresowania bezpieczeństwem o obszar społeczny wynika zarówno z roli współczesnego państwa demokratycznego, którego obowiązkiem jest troska o obywateli niezależnie od ich stanu materialnego, o to by mogli oni w sposób realny uczestniczyć w życiu społecznym. „Upośledzenie” ekonomiczne dużych grup społecznych powoduje, iż demokracja staje się demokracją fasadową, a instytucje państwa demokratycznego są niedostępne dla szerokich kręgów społecznych. Bezpieczeństwo socjalne pojmowane jest zatem jako ochrona egzystencjalnych podstaw życia ludzi, zapewnienie możliwości zaspokojenia indywidualnych potrzeb (materialnych i duchowych) oraz realizacji aspiracji życiowych przez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia oraz gwarancje emerytalne.⁵⁹

Według K. Żukrowskiej: „istnieją ściśle związki pomiędzy bezpieczeństwem a warunkami tworzenia współzależności, dobrobytem, liberalizacją gospodarki oraz wzmocnieniem demokracji. Inaczej mówiąc, bezpieczeństwo jest ściśle związane z tym, co ma miejsce w gospodarce. Im gospodarka silniejsza, bezrobocie mniejsze, społeczeństwo bogatsze, tym bardziej dany kraj przejawia zainteresowaniami stabilizującymi gospodarkę innych krajów. Działanie to nie jest charytatywne w swym charakterze – wynika z interesu angażującego się w nie kraju”.⁶⁰

⁵⁸ A. Węgrzecki: *Ontologiczne i aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa, Bezpieczeństwo jako wartość*, Wydanie pokonferencyjne z II Konferencji Naukowej zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, 18.04.2008

⁵⁹ A. Skrobacz: *Bezpieczeństwo społeczne w: Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w.*, Warszawa 2006, s. 413; zob. też M. Leszczyński: *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI w. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 57

⁶⁰ K. Żukrowska: *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja, [w] Bezpieczeństwo i jego ewolucja, [w] Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka, (red.) K. Żukrowska, M. Grącik*, Warszawa 2006, Warszawa 2006, s. 32; zob. też M. Leszczyński: *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI w. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 57-58

Bezpieczeństwo społeczne obejmuje całokształt działań prawnych i organizacyjnych realizowanych przez podmioty rządowe (krajowe i międzynarodowe), pozarządowe i samych obywateli, które mają na celu zapewnienie określonego poziomu życia osobom, rodzinom i grupom społecznym oraz niedopuszczenie do ich marginalizacji oraz wykluczenia społecznego. Chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie pomocy ludziom czasowo lub trwale niezdolnym do pracy zawodowej, którzy znaleźli się na wskutek własnej niezaradności w trudnej sytuacji życiowej, lub padli ofiarą niezależnych od nich zdarzeń losowych – pożar, powódź, inne klęski żywiołowe. Istotne znaczenie ma tutaj uwaga o konieczności wzmocnienia odpowiedzialności obywateli za los własny i los rodzin, ponieważ walka z marginalizacją i nadrzędna rola państwa w tym procesie nie może kształtować postaw znanych jako wyuczony syndrom bezradności. Polega on na stopniowym zatracaniu umiejętności radzenia sobie w trudnych sytuacjach życiowych i sięganie po pomoc instytucji pomocy społecznej w sytuacjach do tego nieuprawnionych. Istotnym elementem bezpieczeństwa społecznego jest tworzenie warunków rozwojowych, poprzez możliwość aktywnego uczestniczenia w edukacji, kulturze, szeroko rozumianym życiu społecznym.⁶¹

Bezpieczeństwo społeczne odnosi się także do poczucia wspólnoty, tworzenia więzi społecznych opartych na zaufaniu. Można wówczas powiedzieć, że bezpieczeństwo społeczne 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) oraz 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).

Prawo do bezpieczeństwa należy do podstawowych praw i wolności człowieka. Prawa człowieka nie zostały do tej pory jednoznacznie zdefiniowane, jak również nie ma ich definicji legalnej.⁶²

Pojęcie *bezpieczeństwa publicznego* występuje w aktach normatywnych zarówno rangi ustawowej, jak też w aktach prawnych niższego rzędu. Podkreślić jednak należy, że pojęcie *bezpieczeństwo publiczne*, które oznacza najważniejsze zadanie państwa, jego najważniejszą funkcję, nie zostało dotychczas precyzyjnie określone w przepisach prawnych.

Bezpieczeństwo publiczne jest przede wszystkim wartością konstytucyjną, dla której ochrony możliwe jest ograniczenie korzystania przez obywatela z jego konstytucyjnych wolności i praw. *Bezpieczeństwo* demokratycznego państwa

⁶¹ M. Leszczyński: *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI w. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 58

⁶² Definicja legalna jest to definicja zawarta w przepisie prawnym na użytek tego aktu prawnego; zob. też: L. F. Korzeniowski: *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012, s. 127

w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji RP traktowane jest jako wartość wchodząca w skład interesu publicznego, jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki, przy czym nie należy tego interesu publicznego utożsamiać z interesem państwowym ani przeciwstawiać powinnościom jednostki. Każde z sześciu kategorii interesów szczegółowych wymienionych w art. 31 ust. 3 (*bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie, mienie, moralność publiczna*) należy definiować w oparciu o aksjologię podstaw Konstytucji, między innymi w nawiązaniu do zasad godności człowieka i zakazu dyskryminacji.

Bezpieczeństwo publiczne to także zadanie publiczne naczelných, centralnych, terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 22 pkt. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda ma za zadanie zapewnić współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie bezpieczeństwa państwa.

Prawo do bezpieczeństwa jednostki jest prawem osobistym, chociaż równocześnie w problemach tych musi partycypować państwo. Według Immanuela Kanta: *"prawo człowieka musi być uważane za święte, choćby to władzę panującą kosztowało dużo poświęcenia"*.⁶³

Prawa jednostki wprowadzone z określenia istoty i natury człowieka i społeczeństwa pozwalają na określenie relacji pomiędzy owymi podmiotami. Zdaniem filozofa Józefa M. Bocheńskiego określa można je w grupach jako *prawo do bytu* (tzn. do bezpiecznej egzystencji) i *prawo do osiągnięcia celu człowieka*.⁶⁴

Według socjologa Eugeniusza Jarra istnieje prawo do istnienia, do wolności, do równości, do własności, do pracy oraz do wychowania.⁶⁵

4. Społeczno-psychologiczne determinanty bezpieczeństwa publicznego na pograniczu warmińsko – mazurskim.

Pojęcie bezpieczeństwa oznacza stan braku zagrożenia, w rzeczywistości jednak stan taki nie istnieje lub jest tylko chwilowy. Mówiąc o bezpieczeństwie zagrożenia mogą dotyczyć różnych dóbr, z reguły dodajemy, o jakie bezpieczeństwo lub czyje nam chodzi.

Bezpieczny dom to wspólnota ludzi, związanych więzami emocjonalnymi, którzy darzą się szacunkiem i wspierają w trudnych sytuacjach. Bezpieczeństwo osobiste to stan, w którym jednostka może w pełni zaspakajać swoje potrzeby i rozwijać wszystkie swoje potencjalne zdolności. Bezpieczna szkoła to szkoła, w której nie ma alkoholu, narkotyków i agresji. Bezpieczne miasto to miasto, po którym można o dowolnej porze spacerować bez obaw, że zostanie się pobitym, okradzionym, zaczepionym.

Abraham Maslow, twórca hierarchii potrzeb, potrzebę bezpieczeństwa lokuje zaraz po potrzebach fizjologicznych na dole hierarchii i zalicza ją do potrzeb

⁶³ I. Kant: *Zumewigen, [w:] Werke, Tom V, Leipzig 1920*, za: M. Szyszkowska, *Przymus prawny jako podstawa moralności*, „*Studia polityczne*” 1922, nr2, s. 63; zob. też: L. F. Korzeniowski: *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012, s.128

⁶⁴ J. Bocheński: *ABC tomizmu*, „*Znak*” 1950, nr 23, s. 354. [za:] J. Turowski, *Socjologia... op. cit.*, s.22.

⁶⁵ E. Jarra: *Socjologia katolicka*, Londyn 1953, s. 111; zob. też: L. F. Korzeniowski: *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012, s.128