

Spis treści

Wstęp	9
1. Współczesny zakres i pojęcie bezpieczeństwa społecznego	15
1.1. Potrzeby współczesnego społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa	15
1.2. Istota i zakres pojęcia bezpieczeństwo	21
1.3. Pojęcie i charakter bezpieczeństwa narodowego	26
1.3.1. Tradycyjne postrzeganie bezpieczeństwa narodowego	28
1.3.2. Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa narodowego	29
1.4. Bezpieczeństwo społeczne w systemie bezpieczeństwa narodowego	31
1.4.1. Zakres pojęciowy bezpieczeństwa społecznego	31
1.4.2. Istota bezpieczeństwa socjalnego i psychospołecznego	38
2. Uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa społecznego	45
2.1. Charakter narodowy Polaków	45
2.2. Aspekty tożsamościowo-kulturowe	50
2.3. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego	59
2.4. Wyzwania demograficzne	65
2.5. Migracje zarobkowe Polaków	74
3. Wpływ zagrożeń społecznych na poziom bezpieczeństwa społecznego	81
3.1. Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego	81
3.2. Pojęcie i typologia zagrożeń społecznych	87

3.3.	Spoleczności najbardziej zagrożone	91
3.4.	Typologia i charakterystyka wybranych patologii społecznych	94
3.4.1.	Typologia patologii społecznych	94
3.4.2.	Alkoholizm	95
3.4.3.	Narkomania	101
3.4.4.	Prostytucja	104
3.4.5.	Samobójstwa	108
3.4.6.	Zachowania dezorganizujące rodzinę	110
3.4.7.	Przestępczość	114
3.5.	Uwarunkowania zagrożeń społecznych	121
3.5.1.	Bezrobocie	121
3.5.2.	Ubóstwo i bieda	126
3.5.3.	Bezdomność	133
4.	Instytucjonalne oddziaływanie państwa na kształtowanie bezpieczeństwa społecznego	137
4.1.	Rola państwa w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego	137
4.2.	Polityka bezpieczeństwa społecznego	148
4.3.	Środki normatywne w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego	157
4.4.	Odpowiedzialność organów państwa za bezpieczeństwo społeczne	166
4.4.1.	Rola administracji publicznej w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego	166
4.4.2.	Zadania administracji rządowej w zakresie bezpieczeństwa społecznego	169
4.4.3.	Zadania władz samorządowych w zakresie bezpieczeństwa społecznego	179
5.	Pozarządowe formy wsparcia działań na rzecz bezpieczeństwa społecznego	199
5.1.	Wpływ obywateli na poziom bezpieczeństwa społecznego	199
5.2.	Rola organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego	210
5.2.1.	Istota funkcjonowania organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym	210

5.2.2. Podstawy prawne działania organizacji pozarządowych	217
5.2.3. Pojęcie, typologia i potencjał organizacji pozarządowych	221
5.2.4. Zadania organizacji pozarządowych w dziedzinie bezpieczeństwa społecznego	226
5.3. Znaczenie Kościoła katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego	233
Zakończenie	245
Bibliografia	249
Załączniki:	
1. Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016	261
2. Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011-2015	285
3. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie	303

Wstęp

*Naród, który ma ambicje skierowane ku przyszłości,
musi mieć głębokie i mocne fundamenty,
na których stalby bezpiecznie i z nadzieją patrzył w przyszłość¹.*

Ks. Kardynał S. Wyszyński

Książka *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne* jest adresowana do każdego Czytelnika, jego rodziny oraz bliskich, porusza bowiem problematykę **bezpieczeństwa**, które jest jedną z podstawowych, egzystencjalnych i fundamentalnych wartości i potrzeb każdego człowieka, bez którego nie jest możliwe spokojne i godne życie w realiach XXI wieku. Problematyka niniejszej monografii obejmuje obszar **bezpieczeństwa społecznego**, pod pojęciem którego najogólniej rozumie się ochronę egzystencjalnych podstaw życia ludzi, zapewnienie możliwości zaspokajania indywidualnych potrzeb (materialnych i duchowych) realizację aspiracji życiowych przez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia oraz gwarancje emerytalne.

Problem tworzenia bezpieczeństwa społecznego, jako jednej z podstawowych kategorii (dziedziny) bezpieczeństwa narodowego², nabiera we współczesnych czasach szczególnego znaczenia. Jest to bowiem ten rodzaj bezpieczeństwa, którego brak jest szczególnie odczuwany przez dzieci, młodzieży i dorosłych, w ich codziennym życiu prywatnym i zawodowym, narażonym na oddziaływanie różnego rodzaju patologii społecznych. Któż bowiem z nas nie chce się czuć bezpiecznie w domu, szkole i pracy, mieć

¹ Z Listu wielkopostnego do duchowieństwa i wiernych archidiecezji gnieźnieńskiej i warszawskiej, Popielec 1970 [w:] Stefan Kardynał Wyszyński, *Kościół, naród, ojczyzna*, Bydgoszcz 1992, s. 29.

² W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 40-42.

gwarancję dobrej i godnej pracy, zgodnej ze swoimi możliwościami i aspiracjami oraz zapewnioną emeryturę, na godziwym poziomie finansowym.

Dlatego chcąc osiągnąć akceptowany stan i poziom bezpieczeństwa społecznego, państwo, będące gwarantem porządku oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego powinno tworzy warunki niezbędne i konieczne do realizacji zadań z zakresu tej dziedziny bezpieczeństwa narodowego.

Jednakże nawet pobieżna obserwacja codziennego życia potwierdza tezę, że żyjemy w czasach trudnych, w których wszechogarniające zagrożenia dają o sobie znać każdego dnia. Kryzys, a nawet degradacja rodziny, niepokojące doniesienia na temat maltretowania dzieci oraz drastyczny spadek ich urodzin, wzrastające statystyki liczby osób uzależnionych od narkotyków i alkoholu, powiększające się grono osób żyjących na krawędzi minimum egzystencjalnego oraz bezdomnych stały się codziennymi informacjami w polskich mediach.

A zdawać by się mogło, że po upadku systemu totalitarnego w Europie Środkowo-Wschodniej, odzyskaniu przez Polskę suwerenności polityczno-militarnej oraz przeprowadzeniu niezbędnych zmian ustrojowych i gospodarczych, nasze życie nie będzie zmaćone prawie żadnymi zagrożeniami. Tymczasem stało się inaczej. Mariusz Jędrzejko, wybitny specjalista z zakresu patologii społecznych oceniając czasy współczesne uważa: „Wiek XX, jak i początek XXI wieku ukazują obraz upadku i degradacji wielu wartości, które stanowią podstawę siły moralnej człowieka i całych społeczeństw. Nie oznacza to, że wcześniej takich zagrożeń nie było. Wydawać się jednak mogło, że po okrucieństwach dwóch światowych wojen, doświadczeń z totalitarnymi reżimami, na fali społecznej i moralnej odnowy nastąpi powszechna refleksja nad wartością życia ludzkiego (w ujęciu fizycznym i duchowym) oraz powszechna zgoda, co do konieczności zdecydowanej walki ze zjawiskami i patologiami podważającymi moralne wartości człowieka. (...) Niestety stało się inaczej (...). Wojny, terroryzm, konflikty i dysproporcje ekonomiczne, coraz silniejszy podział na biednych i bogatych, gwałtowny rozwój ruchów i sekt parareligijnych, światowa epidemia AIDS, postępująca przestępczość oraz patologizacja życia politycznego i społecznego, eksponowanie konfrontacyjnego stylu życia w globalnej informacji, to tylko niektóre z przejawów głębokiego moralnego kryzysu ludzkości”³.

Jak wobec tego stworzyć bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań, jakie niesie ze sobą wiek XXI? Co jest dzisiaj gwarantem stabilnego

³ M. Jędrzejko, *Człowiek zniewolony. Moralne aspekty narkomanii*, Warszawa 2003, s. 11.

życia, w którym ludzie czują się bezpiecznie, czerpią satysfakcję z wykonywania codziennych obowiązków rodzinnych i zawodowych i nie zaniedbują podstawowych powinności względem siebie, swoich bliskich oraz państwa? Z jakimi zagrożeniami społecznymi mamy współcześnie do czynienia i jak się im przeciwstawiać? Jak tworzyć instytucjonalne i pozainstytucjonalne podstawy bezpieczeństwa społecznego? Oto zaledwie kilka podstawowych pytań, na które podjęto próbę odpowiedzi w niniejszej monografii.

Rozpatrując złożoną problematykę bezpieczeństwa społecznego przyjęto założenie, iż jest ono na tyle specyficznym rodzajem (dziedziną) bezpieczeństwa narodowego, że w jego tworzeniu szczególną rolę odgrywa – obok instytucji państwowych, które w tym przypadku pełnią rolę podmiotów pomocniczych – człowiek i jego związki rodzinne. Dał temu wyraz Prymas Tysiąclecia Kardynał Stefan Wyszyński twierdząc, że: „Rodzina i naród to nie są instytucje, to są organizmy żywe, mające własną dynamikę i przejawy biologicznego bytowania. Poza nimi – wszystkie inne formy społeczne, takie jak: państwo, rząd, partia – mają wymiary instytucji. Naród i rodzina istnieć muszą. (...) Nie można tworzyć państwowości i instytucji z nią związanych bez rodzin i narodu (...). Społeczność polityczna, która zlikwidowałaby rodzinę i naród, pozbawiając je praw, a więc i obowiązków, byłaby instytucją samobójczą”⁴.

A więc z jednej strony państwo, jako gwarant instytucjonalnych form bezpieczeństwa społecznego, z drugiej rodzina, będąca fundamentem życia społecznego, w której w naturalny sposób dzieci znajdują ochronę oraz socjalizację do dorosłego życia, a dorośli na zasadach samopomocy, rozwiązują trudności bytowe.

W takim też nurcie utrzymana jest współczesna wykładnia bezpieczeństwa społecznego w krajach zachodnich. „Państwo i rodzina (rozumiana jako cała sieć krewnych) są głównymi producentami bezpieczeństwa społecznego we współczesnej Europie. Tak jak państwo, rodzina zapewnia opiekę, edukację, wsparcie finansowe, pomoc w znalezieniu zatrudnienia. Ma wpływ na wybory podejmowane w kontekście kariery zawodowej, małżeństwa. Jednakże taka rola rodziny nie jest stała ani w czasie ani w przestrzeni. Zmieniające się wzory zawierania małżeństw, kohabitacji, rozwodów, spadek dzietności, starzenie się społeczeństwa, wszystkie te zjawiska mają wpływ na rolę rodziny jako dostawcy społecznego bezpieczeństwa. Chociaż rola pokrewieństwa w kontekście bezpieczeństwa społecznego wpływa silnie na politykę państwa

⁴ J. Lewandowski, *Naród w nauczaniu kardynała Stefana Wyszyńskiego*, Warszawa 1982, s. 49.

w zakresie dyskryminacji płci i zjawiska społecznej ekskluzji etc. to stanowi ona zaniedbany obszar badawczy (brakuje danych na temat funkcjonowania sieci krewniaczych)⁵.

Niestety kryzys, a nawet degradacja rodziny jaką obserwujemy we współczesnej Europie, w tym także i w Polsce, niosą za sobą nie tylko konsekwencje moralne i etyczne, ale i te, które związane są z dramatycznym wprost spadkiem liczby urodzin dzieci, co dla naszego kraju może oznaczać wprost katastrofę demograficzną, z jaką mają już do czynienia kraje Europy Zachodniej. A przecież powinniśmy zdawać sobie sprawę, że „Przez całe wieki wojny toczyły się właśnie o ludzi. Są cenniejsi niż ziemia, szczególnie jeśli na jakimś terytorium nie ma bogactw naturalnych. Suweren może wszak wcielić ich do armii i opodatkować, a wojsko i pieniądze to najważniejsze atrybuty władzy, dające możliwość wprowadzenia w życie własnych zamierzeń. Moc i znaczenie poszczególnych krajów biorą się z ich umiejętności prowadzenia polityki, siły armii oraz liczby ludności. Polityka ludnościowa jest więc częścią racji stanu, którą wyartykułował po raz pierwszy Machiavelli. Ta racja to nadrzędny interes państwa, stawiany wyżej niż interesy poszczególnych grup. To, jak państwo traktuje rodzinę, jest probierzem tego, jak bardzo dba o realizację racji stanu”⁶.

Dlatego bezpieczeństwo, w tym społeczne było, jest i będzie najbardziej poszukiwaną wartością, potrzebą i dążeniem ludzi, państw i środowisk międzynarodowych. W realiach XXI wieku człowiek stanął przed wyzwaniem tworzenia bezpieczeństwa we wszystkich jego wymiarach i płaszczyznach, począwszy od bezpieczeństwa personalnego i lokalnego, po narodowe i międzynarodowe, a także społeczne, ekologiczne, powszechne, ekonomiczne, publiczne i militarne. Szeroki wachlarz potrzeb w zakresie bezpieczeństwa oraz towarzyszących mu wszechogarniających zagrożeń sprawia, że odczuwamy szczególną potrzebę włączenia i wykorzystania w działaniach na rzecz tworzenia bezpieczeństwa wszystkich pomiotów, jakimi dysponują współczesne państwa i społeczeństwa.

Zainteresowanie badaczy różnych dziedzin nauki problematyką bezpieczeństwa społecznego w ostatnich kilku latach stopniowo wzrasta. Zmiany jakie zaszły w postrzeganiu bezpieczeństwa narodowego i towarzyszących

⁵ F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann, *Introduction to “Coping with insecurity: an ‘underall’ perspective on social security in the Third World”*, “Focaal” 1994, no. 22/23, s. 7-31 [w:] *Antropologia rodziny*, blog dr Agaty Stanisł, <www.kinship.blox.p.l>, [dostęp 16.06.2012 r.].

⁶ B. Marczuk, *W Polsce będzie pusto*, „Rzeczpospolita” z 14-15.01.2012 r.

mu zagrożeń militarnych i niemilitarnych na przełomie XX i XXI wieku spowodowały, iż pojawiły się próby diagnozy stanu bezpieczeństwa społecznego w Polsce, a co za tym idzie publikacje prezentujące stan badań nad tą problematyką. W tym miejscu warto wymienić nazwiska takich badaczy, jak: Waldemar Kitler⁷, Krzysztof Loranty⁸, Adam Korcz⁹ czy Marek Leszczyński¹⁰. Swój skromny wkład w rozwój tej dziedziny badań nad bezpieczeństwem miała również autorka niniejszej publikacji¹¹.

Warto również wspomnieć o dorobku nauk o polityce społecznej, rozwijanych w Polsce od okresu międzywojennego. Szczególny szacunek wzbudza wkład w rozwój tej dziedziny nauki oraz dorobek takich autorytetów naukowych, jak: A. Rajkiewicz, J. Auleytner, J. Danecki, B. Rysz-Kowalczyk czy M. Książkowski i K. Głębińska. Rozwijające się nauki o bezpieczeństwie, będące spadkobiercą i kontynuatorem dorobku nauk wojskowych, jako interdyscyplinarna dziedzina nauk humanistycznych czerpie zatem bogactwo treści z wielu innych dyscyplin, tworząc nowy aparat pojęciowy oraz metodologiczny.

Po co zatem kolejna publikacja na ten bezpieczeństwa społecznego? Autorka, mając na uwadze wzrastającą rangę i potrzebę tworzenia bezpieczeństwa społecznego w codziennym życiu Polaków i stabilnym rozwoju państwa polskiego, a także prowadząc od kilku lat badania naukowe w tym obszarze oraz dostrzegając luki w dotychczasowym dorobku nauk o bezpieczeństwie, postawiła sobie za cel przygotowanie monografii, która ukazywałaby problematykę bezpieczeństwa społecznego w ujęciu holistycznym, z uwzględnieniem

⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.

⁸ K. Loranty, *Idea bezpieczeństwa społecznego państwa* [w:] *Współczesne bezpieczeństwo. Perspektywa teoretyczno-metodologiczna*, S. Jaczyński, M. Kubiak, M. Minkina (red.), Warszawa-Siedlce 2011; R. Jakubczak, R. Kalinowski, K. Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne w erze globalizacji*, Siedlce 2008.

⁹ A. Korcz, *Bezpieczeństwo społeczne Rzeczypospolitej Polskiej*, <www.adamkorcz.w.interia.pl/spol.pdf>, [dostęp 3.01.2012 r.].

¹⁰ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Kielce 2009.

¹¹ A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne*, „Zeszyty Naukowe AON” 2002, nr 3-4; A. Skrabacz, *Współczesne zagrożenia społeczne* [w:] *Patologie społeczne jako zagrożenia państwa i jego obywateli*, Biuletyn Informacyjny Towarzystwa Wiedzy Obronnej i Wyższej Szkoły Humanistycznej, Warszawa 2004; A. Skrabacz, K. Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, R. Jakubczak, J. Marczak (red.), Warszawa 2011; *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. System*, A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), Warszawa 2012.

wielowątkowości i złożoności szerokiej materii tej dziedziny bezpieczeństwa narodowego. Dlatego konstrukcja niniejszej książki przybrała postać pięciu rozdziałów, w których przedstawiono podstawowe zagadnienia, składające się na całość problematyki bezpieczeństwa społecznego.

W rozdziale pierwszym, który zazwyczaj stanowi swego rodzaju wprowadzenie do zasadniczej tematyki, przedstawiono wychodząc od rozważań na temat bezpieczeństwa narodowego, pojęcie bezpieczeństwa społecznego oraz jego typologię.

Rozdział drugi ukazuje te uwarunkowania, czyli okoliczności mające zdecydowany wpływ na kształtowanie się współczesnego bezpieczeństwa społecznego w Polsce. Do nich zaliczono charakter narodowy Polaków, aspekty tożsamościowo-kulturowe, rozwój społeczeństwa obywatelskiego i poziom kapitału społecznego, wyzwania demograficzne, a także migracje zarobkowe.

Kolejny rozdział zawiera szczegółową analizę zagrożeń społecznych, które obecnie dominują w polskiej rzeczywistości i często deprymują dążenia jednostek i małych społeczności lokalnych do tworzenia akceptowanego poziomu bezpieczeństwa, a nawet hamują postęp gospodarczy i społeczny¹².

Instytucjonalne formy tworzenia bezpieczeństwa społecznego stanowią treść rozdziału czwartego, w którym nakreślono rolę państwa w tym zakresie oraz odpowiedzialność ustawową organów administracji publicznej za kreowanie polityki bezpieczeństwa społecznego na poszczególnych szczeblach zarządzania państwem.

W rozdziale piątym przedstawiono powinności obywateli w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności za bezpieczeństwo bliskich i rodziny, a także ukazano rolę i wkład organizacji pozarządowych i Kościoła katolickiego w tym obszarze.

Zdając sobie sprawę z rozległości i złożoności problematyki bezpieczeństwa społecznego, autorka ma świadomość, iż nie wszystkie wątki złożonej problematyki bezpieczeństwa społecznego zostały wyczerpująco przedstawione, a niektóre wręcz pominięte, jak na przykład polityka społeczna Unii Europejskiej, czy kwestie ekonomiczne. Mam jednak nadzieję, że obecne ujęcie, tej jakże ważnej dla każdego Polaka, problematyki przyczyni się do zrozumienia, czym jest bezpieczeństwo społeczne i jak ważną rolę odgrywa w całościowym podejściu do tworzenia bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku.

¹² B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 1999, s. 17.