

Marek Leszczyński

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

**KSZTAŁTOWANIE BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO
PRZEZ PAŃSTWO**

Streszczenie: W artykule podjęto problem bezpieczeństwa społecznego jako jednego z elementów bezpieczeństwa. Uwypuklono rolę i znaczenie państwa w tworzeniu warunków bezpieczeństwa społecznego, wskazując m.in. na niekorzystne zjawiska, takie jak: nadmierna polaryzacja rozwoju i polaryzacja dochodów, a także działania, jakie mają służyć poprawie bezpieczeństwa społecznego.

1. Wstęp

Charakter współczesnego państwa ulega dynamicznej ewolucji. Pojawia się zasadnicze pytanie o jego rolę jako regulatora procesów społeczno-gospodarczych w kontekście zmieniającej się roli państw narodowych. Państwu, nawet w najbardziej liberalnych koncepcjach tworzonych na bazie inspiracji teorią umowy społecznej stworzonej przez filozofów greckich (Demokryt), którzy twierdzili, że istnieją jedynie rzeczy jednostkowe, całości zaś, systemy są jedynie tworam i umysłu ludzkiego, przypisano pewne funkcje. W poglądach Tomasa Hobbesa, Johna Locke'a, Jeana Jacquesa Rousseau społeczność oznacza jedynie wykonywanie przez ludzi, zgodnie z zawartą umową, pewnych czynności podobnych lub uzupełniających się. Zadaniem społeczeństwa jest usuwanie trudności uniemożliwiających jednostkom osiągnięcie bezpieczeństwa. Właśnie bezpieczeństwo wpisano do katalogu funkcji państwa, przy czym przez wiele lat traktowano je jako bezpieczeństwo militarne, porządek wewnętrzny czy gwarancję swobód gospodarczych. Od czasów Wielkiego Kryzysu odmiennie zaczęto patrzeć na rolę państwa w gospodarce, koncepcja New Deal Roosevelta usankcjonowana poglądami J.M. Keynesa na długo zagościła w polityce ekonomicznej państw. Koncepcja państwa dobrobytu nakłada wręcz zobowiązania o charakterze socjalnym na państwo względem obywateli. Obecnie na kanwie kryzysu finansowego znowu stoimy na rozdrożu i szukamy odpowiedzi na pytanie, co z rolą państwa, czy bezpieczeństwo społeczne to obowiązek ze strony państwa czy raczej rzadki przywilej dla nielicznych społeczności w skali międzynarodowej.

2. Bezpieczeństwo społeczne w koncepcji bezpieczeństwa państwa

Nowe myślenie o bezpieczeństwie rozkwitło w związku z zakończeniem zimnej wojny i opublikowaniem nowatorskiej pracy Barry'ego Buzana *Ludzie, państwa i strach*, prezentującej zakres międzynarodowych studiów bezpieczeństwa w post-zimnowojennym porządku [Buzan 1991]. Odnosnie do koniecznych warunków bezpieczeństwa Buzan analizuje rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa i opisuje jego pięć obszernych sektorów: wojskowy, polityczny, społeczny, ekonomiczny i ekologiczny, czym popiera wielowarstwowe podejście do bezpieczeństwa zachowujące realistyczny paradygmat, ale ze znacznie rozszerzonym ujęciem natury bezpieczeństwa. Buzan opisuje bezpieczeństwo społeczne (*societal security*) jako termin tożsamości. „Bezpieczeństwo społeczne dotyczy utrzymywania, w zadowalających warunkach rozwoju, tradycyjnych wzorców języka, kultury i tożsamości religijnej i narodowej oraz zwyczajów” [Buzan 1991, s. 19]. Nacjonalizmy i naciski na ponowne wytyczenie granic mogą powodować napięcia w krajach, które mają ludność o różnym pochodzeniu etnicznym. Bezpieczeństwo społeczne jest również blisko związane z „bezpieczeństwem socjalnym”, które dotyczy zagrożeń o charakterze społecznym wywołanych przez analfabetyzm, dyskryminacje, choroby, ubóstwo, przestępczość, narkotyki i terroryzm [Waever i in. 1993]. Bezpieczeństwo społeczne może być zagrożone zarówno przez problemy wewnątrzpaństwowe, jak i tradycyjne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego.

Poszerzenie zainteresowania bezpieczeństwa państwa o obszar bezpieczeństwa społecznego wynika z roli współczesnego państwa demokratycznego, którego obowiązkiem jest troska o obywateli niezależnie od ich statusu 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 [Leszczyński 2008]. Bezpieczeństwo socjalne pojmowane jest zatem jako ochrona egzystencjalnych podstaw życia ludzi, zapewnienie możliwości zaspokajania indywidualnych potrzeb (materialnych i duchowych) oraz realizacji aspiracji życiowych przez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia oraz gwarancje emerytalne [Skrabacz 2006, s. 413]. „(...) Są ściśle związki między bezpieczeństwem a warunkami tworzenia współzależności, dobrobytem, liberalizacją gospodarki oraz wzmocnieniem demokracji. Inaczej mówiąc, bezpieczeństwo ściśle wiąże się z tym, co dzieje się w gospodarce. Im gospodarka silniejsza, tym bezrobocie mniejsze, społeczeństwo bogatsze, tym bardziej dany kraj przejawia zainteresowanie instrumentami stabilizującymi gospodarkę innych krajów. Działanie to nie jest charytatywne w swym charakterze – wynika z interesu angażującego się w nie kraju” [Żukrowska 2006, s. 32].

Bezpieczeństwo społeczne obejmuje całokształt działań prawnych, organizacyjnych realizowanych przez podmioty rządowe (krajowe i międzynarodowe), po-

zarządowe i samych obywateli, które mają na celu zapewnienie pewnego poziomu życia osobom, rodzinom i grupom społecznym oraz niedopuszczenie do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego. Chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie pomocy ludziom czasowo bądź trwale niezdolnym do pracy zawodowej, którzy znaleźli się na skutek własnej niezaradności w trudnej sytuacji życiowej lub padli ofiarą niezależnych od nich zdarzeń losowych, takich jak 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 sięganiu po pomoc instytucji pomocy społecznej w sytuacjach do tego nieuprawnionych. Drugim elementem bezpieczeństwa społecznego jest tworzenie warunków rozwojowych, chodzi tu zwłaszcza o aktywne uczestnictwo w tworzeniu dochodu (uczestnictwo w rynku pracy) jako podstawę do samodzielności ekonomicznej [Leszczyński 2008].

3. Zagrożenia dla bezpieczeństwa, w tym działania Unii Europejskiej

W podejściu reprezentowanym przez część polityków społecznych proponuje się, aby zagrożenie rozpatrywano również przez pryzmat niezaspokojonych potrzeb. Uważa się bowiem, że niezaspokojenie potrzeb powoduje stan braku, który może stawać się czynnikiem kumulowania się różnych trudnych sytuacji w życiu jednostek i ich rodzin [Danecki, Auleytner 1999]. Wymienia się tu:

1. Zagrożenie bytu związane z brakiem dostępu do odpowiedniej wody, brakiem żywności, chorobami w wyniku niedożywienia czy dziećmi urodzonymi z wyraźną niedowagą.

2. Zagrożenie utraty schronienia, a więc w skrajnym przypadku bezdomności, lub posiadania mieszkania, które nie chroni przed normalnymi warunkami pogodowymi, także mieszkania bez odpowiednich urządzeń sanitarnych, jak również przeludnienie mieszkań i mieszkanie położone w niebezpiecznym położeniu.

3. Zagrożenie pracy. Bezrobocie, w tym szczególnie długotrwałe (rok bez pracy) i masowe (powyżej 3 lat bezrobocie długookresowe). Ryzyko utraty pracy, każde zajęcie zawodowe podważające autonomię pracownika oraz zagrożenia wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi.

4. Zagrożenie środowiska, związane z życiem na obszarze o wysokim stopniu zanieczyszczenia lub wysokim poziomie hałasu.

5. Zagrożenie zdrowia. Utrudniony dostęp do opieki zdrowotnej, zagrożenie chorobami, zwiększona umieralność niektórych grup społecznych oraz zagrożenie epidemiami oraz niepełnosprawnością.

6. Zagrożone dzieciństwo, zaliczyć tu należy szczególnie dzieci porzucone, zaniedbane, będące ofiarami przemocy, wychowujące się w rodzinach patologicznych oraz wychowujące się w niedostatku i ubóstwie.

7. Zagrożenie osamotnieniem, czyli brak bliskich, zażytych relacji z innymi, brak wsparcia w rodzinie, brak wsparcia w trudnych sytuacjach życiowych, samotna starość i marginalizacja społeczna.

8. Zagrożenie ekonomiczne. Bezwzględne ubóstwo, brak odpowiedniego zabezpieczenia materialnego w przypadku określonych zdarzeń losowych.

9. Zagrożenia fizyczne, czyli wzrost przestępstw przeciwko zdrowiu, zabójstwa, przemoc, terroryzm.

10. Zagrożenia rozwoju, czyli utrudniony dostęp do szkół, niski poziom kształcenia, niedobór wyższego wykształcenia, brak dostępu do placówek upowszechniania kultury i zacofanie kulturalne.

Kryzys gospodarczy, z którym boryka się gospodarka światowa, miał początkowo podłoże finansowe, a za jego przyczynę uznać najogólniej można model konsumpcji w oderwaniu od dochodów gospodarstw domowych. Model ten oparty na kredycie wylansowany został na niespotykaną dotychczas skalę przy biernej aprobacie większości rządów państw wysoko rozwiniętych, a także tzw. rynków wschodzących. Liberalne podejście do polityki kredytowej, obniżenie rezerw obowiązkowych dla banków komercyjnych, dopuszczanie do wysokiego deficytu na rachunku obrotów bieżących, spekulacje finansowe w wielu krajach (zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych) doprowadziły do efektu domina w skali całej gospodarki światowej. Gospodarkę niektórzy uczestnicy rynku traktowali jak „ruletkę”, a inwestycje dokonywane były w oderwaniu od racjonalnego rachunku ekonomicznego. Wydarzenia te przynoszą codziennie nowe informacje i nowe skutki dla gospodarki realnej: przedsiębiorstw, gospodarstw domowych i całych państw. Przyniosły także określone negatywne skutki społeczne. Ze skutkami tymi musi zmierzyć się m.in. Unia Europejska, podejmując określone działania stabilizujące bezpieczeństwo społeczne.

B. Jagiełło dokonała charakterystyki i opisu zagrożeń dla bezpieczeństwa w kontekście polityki Unii Europejskiej. Autorka dzieli zagrożenia na pięć grup. Pierwsze z nich to „bunt wykluczonych”. Zagrożenie to charakteryzuje następująco: „Jedno z podstawowych zagrożeń wynika z szerzących się postaw skrajnych, niekiedy fundamentalistycznych, będących podstawą do oskarżenia bogatych i rodzącej się wobec nich wrogości. Wrogość ta może być wyrażana również w formach agresywnych, w tym terrorystycznych. Zdaniem polityków unijnych rodzi się ona z ubóstwa, z dysproporcji rozwojowych występujących między poszczególnymi obszarami świata. Podziałom tym towarzyszą różnice kulturowe, pogłębiający się brak zaufania między zamożnymi społeczeństwami konsumpcyjnymi a biednymi, cierpiącymi szereg niedostatków społeczeństwami Południa” [Jagiełło 2006, s. 263]. Drugie zagrożenie to „bunt biednych” wynikający z powiększają-

cych się różnic dochodowych między biednymi i bogatymi w skali świata. Dysproporcje te są coraz bardziej widoczne m.in. dzięki rozwojowi środków komunikacji czy agresywnym metodom marketingu. Społeczeństwa rozwinięte dla zwiększenia swoich dochodów masowo korzystają z tych instrumentów i środków związanych z rozwojem informacji i nowych technologii. Jednakże tracą z pola widzenia „produkt uboczny”, którym jest przenikanie i odbiór informacji również przez tych, dla których dostęp do dobrobytu jest utrudniony. Globalizacja handlu i wymiany międzynarodowej może trafiać na niechęć, opór, a nawet nienawiść w krajach biednych. Starania na rzecz walki z ubóstwem i zrównoważonego rozwoju są warunkiem przetrwania i dalszej prosperity, także w krajach rozwiniętych. Pozostałe zagrożenia to: „kryzys państwa”, który B. Jagiełło odnosi do zjawisk kumulującego się wykluczenia społecznego, mogącego skutkować zdarzeniami politycznymi prowadzącymi nawet do rozpadu państwa (dotyczy to zwłaszcza krajów ubogich, postkolonialnych o słabych strukturach władzy demokratycznej i niedookreślonej tożsamości narodowej – tożsamość plemienna góruje nad tożsamością narodową), „zagrożenia środowiska naturalnego” oraz „terroryzmu międzynarodowego”.

Zasadnicza idea Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu współczesnym zagrożeniom, w ujęciu długofalowym, sprowadza się do realizacji miękkiego bezpieczeństwa. Służyć mają temu programy współpracy i projekty rozwojowe, pomoc finansowa, znoszenie barier w handlu, promocja rozwoju. Programy przeciwdziałające zagrożeniom przyporządkowano nowej agendzie polityki zagranicznej UE „koope ratywne globalne zarządzanie”. Jej przesłanie mówi, iż proces globalizacji powinien być bardziej otwarty i przyjazny dla państw biednych. Służyć temu mają m.in. regulacje handlu i dalsze znoszenie barier, wzmocnienie roli instytucji globalnych (ONZ i WTO) i konferencji międzynarodowych, wspomaganie współpracy regionalnej przez tworzenie nowych struktur regionalnych, w ramach których naucza się kompromisu, zrozumienia partnera, budowania regionalnej lojalności, dyplomacji prewencyjnej. Rozwój współpracy gospodarczej między UE a innymi integracyjnymi organizacjami regionalnymi o charakterze gospodarczym uznawany jest za podstawowy instrument prowadzący do zmniejszania napięcia i eliminacji lub osłabienia czynników uznawanych za przyczynę powstawania zagrożeń. W ramach tej współpracy szczególny nacisk położono na handel i różne programy współpracy w ramach polityki rozwoju prowadzące w efekcie do zmniejszenia ubóstwa. Traktowane są one w kategoriach długoterminowych i poddawane okresowym ocenom i modyfikacjom. W zakresie działań krótkoterminowych stosowane jest opracowanie pakietu stabilizacyjnego, wspólnie z innymi partnerami Unii Europejskiej, na bazie wspólnego kompromisowego stanowiska między państwami UE. Istotna jest tutaj równowaga między poszczególnymi krajami oparta na zasadzie solidarności europejskiej, niezależnie od potencjału gospodarczo-militarnego danego kraju.

Jak wykazują badania, obywatele bardzo dużą wagę przywiązują do bezpieczeństwa społecznego. Jest to zrozumiałe, gdyż bezpieczeństwo społeczne, niero-

zerwalnie związane z polityką społeczną, staje się szczególną potrzebą ludzką. W tej gestii znajduje się polityka: zatrudnienia, kształtowania dochodów z pracy, polityka ochrony pracy i środowiska, polityka zabezpieczenia społecznego, polityka ochrony zdrowia, polityka oświatowa i kulturalna, polityka mieszkaniowa, polityka w zakresie rekreacji i wypoczynku. Katalog potrzeb ludzkich i związane z nim bezpieczeństwo socjalne człowieka tylko względnie poddają się klasyfikacji, a ich modyfikacja zmienia się wraz z procesem zmian społecznych, gospodarczych i politycznych. Bezpieczeństwo społeczne można więc scharakteryzować jako intencjonalne staranie się o warunki bytowania ludzi, które zapewniają niepogarszanie sytuacji egzystencjalnej obywateli, możliwość zachowania standardu życia i stwarzają szansę na jego podniesienie oraz doskonalenie [Lisiecki 2008, s. 276]. Problematyka bezpieczeństwa społecznego znalazła się również w dokumencie „Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”. W dokumencie tym czytamy m.in. „Nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa społecznego jest zapewnienie szybkiej i odczuwalnej poprawy jakości życia obywateli. Wymaga to prowadzenia aktywnej polityki społecznej – przede wszystkim radykalnego ograniczenia sfery ubóstwa i zmniejszenia obszarów wykluczenia społecznego przez wzrost realnych dochodów wszystkich grup społecznych oraz zmniejszenie stopy bezrobocia. Działania instytucji państwowych winny mieć również na celu zapobieżenie nadmiernemu rozwarstwieniu społecznemu i politykę wyrównywania różnic w rozwoju społecznym poszczególnych regionów” [*Strategia bezpieczeństwa narodowego...* 2007]. Nadmienić tu należy, iż kwestia nadmiernego rozwarstwienia dochodowego budzi szczególnie niepokój w przypadku Polski. Według badań przeprowadzonych na zlecenie OECD Polska należy do krajów o największym rozwarstwieniu dochodowym w Unii Europejskiej. Stosunek dochodów najmniej zarabiających do najlepiej zarabiających oszacowano jako 1:13. Dość wspomnieć, iż w krajach, takich jak Niemcy, Francja, a nawet Wielka Brytania, stosunek ten nie jest większy niż 1:8. W krajach, takich jak Czechy, Węgry, Słowacja, nie przekracza relacji 1:7. W krajach skandynawskich różnice są jeszcze mniejsze. Spośród wszystkich krajów OECD największym rozwarstwieniem charakteryzuje się Meksyk i jest to relacja 1:25. Spośród krajów wysoko rozwiniętych jedynie Stany Zjednoczone mają porównywalne z Polską relacje dochodowe. Nadmierne rozwarstwienie dochodowe oceniać należy jako zjawisko niekorzystne, ponieważ zarówno powoduje ono pauperyzację grup społecznych, jak i stanowi istotne zaplecze dla partii populistycznych, często antydemokratycznych i skrajnych. Znaczne rozwarstwienie świadczyć może także o braku klasy średniej w Polsce bądź o tym, że jest ona bardzo ograniczona w swej liczebności, a to ona przecież stanowi naturalny gwarant stabilności systemu ekonomiczno-społecznego. Postulaty części środowiska pracodawców w kierunku ograniczania płac jako głównego czynnika ograniczającego konkurencyjność firm należy traktować z dużą rezerwą. Jest kwestią zasadniczą, czy Polska wybierze peryferyjną

drogę rozwoju opartą na wtórnych technologiach, niskich płacach i słabej ochronie socjalnej dla dużej części społeczeństwa, czy wręcz odwrotnie – będzie starała się włączyć w główny nurt rozwojowy, oparty na nowych technologiach, sprzyjając tworzeniu wysoko dochodowych miejsc pracy dla specjalistów, wykorzystując znaczne zasoby pracy wykwalifikowanej, w społeczeństwie sieciowym opartym na zaufaniu. Samo członkostwo w Unii Europejskiej nie determinuje drogi rozwoju, natomiast wydatnie może pomóc w wybraniu i realizacji tego drugiego modelu. W dalszej części Strategii bezpieczeństwa narodowego RP czytamy m.in.: „Aktywna polityka społeczna państwa również zmierzać powinna do wzrostu bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Priorytetem w tym zakresie będzie wzrost zatrudnienia ze szczególnym uwzględnieniem aktywizacji grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, wzrost integracji społecznej i doskonalenie systemu zabezpieczenia społecznego, niwelowanie różnic cywilizacyjnych pomiędzy miastem i wsią, przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom demograficznym oraz migracji obywateli młodego pokolenia” [*Strategia bezpieczeństwa narodowego...* 2007, s. 16].

4. Podsumowanie i wnioski

Trudno przecenić znaczenie społecznego wymiaru bezpieczeństwa państwa. W dobie niepewności wynikającej z konsekwencji kryzysu ekonomicznego obywatele z nadzieją patrzą na działania poszczególnych państw. Państwo znowu staje się gwarantem stabilności i trwania procesów rozwojowych po latach dominacji koncepcji neoliberalnych w gospodarce, które to koncepcje niekiedy deprecjonowały państwo i jego instytucje. Obecna sytuacja będzie miała z pewnością niebagatelne znaczenie dla formułowania nowego ładu ekonomicznego, ale także politycznego w świecie. Oczekujemy dzisiaj budowy nowych, sprawnych instytucji gwarantujących bezpieczeństwo ekonomiczne i społeczne, a zatem gwarantujących także względną równowagę, stabilny rozwój i w konsekwencji bezpieczeństwo ogólnoswiatowe jako takie.

Literatura

- Buzan B., *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheat-sheaf Books, Brighton 1983.
- Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991.
- Danecki J., Auleytner J., *Teoretyczne problemy polityki społecznej*, ELIPSA, Warszawa 1999.
- Jagiello B., *Unia Europejska wobec wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego i jego zagrożeń*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, K. Żukrowska, M. Grącik (red.), SGH, Warszawa 2006.
- Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w.*, BELLONA, Warszawa 2006.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo socjalne a bezpieczeństwo państwa*, „Securitologia” 2008 nr 2.

- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo socjalne jako obszar zainteresowania badawczego i składnik bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa, Warszawa 2008.
- Lisiecki M., *Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), Wyd. WSZiP, Warszawa 2008.
- Skrabacz A., *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w.*, Warszawa 2006.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2007.
- Waever O., Buzan B., Kelstmp M., Lemataire P., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Centre for Peace and Conflict Research, Pinter Publishers, London 1993.
- Żukrowska K., *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, K. Żukrowska, M. Grącik (red.), Wyd. SGH, Warszawa 2006.

SOCIETAL SECURITY AGAINST THE ROLE OF A CONTEMPORARY COUNTRY

Summary: The article presents the problem of societal security as one of security elements. The role and the importance of a country in creating conditions of societal security is emphasized, pointing among others to the unfavourable phenomena such as excessive development and income polarization as well as actions which have to serve the improvement of societal security.