

## **ROZDZIAŁ III**

**Aneta Chrząszcz**

*Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej*

### **WYBRANE PROBLEMY DOTYCZĄCE ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA SOCJALNEGO POLSKI I POTRZEBY JEGO OCHRONY**

#### **Wstęp**

Problematyka ochrony bezpieczeństwa socjalnego nabiera w dzisiejszych czasach szczególnego znaczenia ze względu na fakt, iż brak tego rodzaju bezpieczeństwa jest dotkliwie odczuwalny zarówno w życiu prywatnym, jak i zawodowym obywateli narażonych na różnego rodzaju kwestie społeczne. Celem opracowania jest prezentacja i próba dokonania analizy wybranych zagrożeń dla bezpieczeństwa socjalnego Polski. Zamysłem autorki jest także zwrócenie uwagi na szczególnie istotną rolę państwa w budowaniu bezpieczeństwa socjalnego obywateli, które poprzez odpowiednią realizację swoich zadań może powstrzymać niekorzystne zjawiska społeczne oraz zapewnić wsparcie w trudnych sytuacjach życiowych. Za istotną rolę państwa w kwestii bezpieczeństwa socjalnego przemawia również fakt, że jego ochrony domagają się wszyscy obywatele, a więc nie tylko ci których kwestie społeczne dotyczą, ale także osoby, które nie korzystają ze świadczeń socjalnych.

#### **1. Bezpieczeństwo socjalne a bezpieczeństwo państwa**

Współczesne definicje określają termin bezpieczeństwo stanem pewności, zabezpieczenia oraz brakiem zagrożenia i ochroną przed niebezpieczeństwami<sup>1</sup>. Jest to pojęcie o bardzo szerokim zakresie, a w związku z tym wieloznaczne. W najważniejszym akcie prawnym naszego państwa, czyli w Konstytucji RP pojęcie „bezpieczeństwo” występuje między innymi jako bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne<sup>2</sup>.

Bezpieczeństwo państwa obejmuje swym zakresem bezpieczeństwo terytorium państwa, jego władz i obywateli. Bezpieczeństwo państwa powinien zapewnić Prezydent RP, czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji,

<sup>1</sup> R. Jakubczak, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>2</sup> *Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium<sup>3</sup>. Bezpieczeństwo państwa jako wartość konstytucyjna, podlega szczególnej ochronie, dlatego zasadne jest ustanowienie ograniczeń w zakresie korzystania przez obywateli z ich konstytucyjnych wolności i praw w celu jego ochrony<sup>4</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozumienie bezpieczeństwa państwa, można przyjąć za S. Dworeckim, że zagrożeniem tego bezpieczeństwa jest: „taki splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych – w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej, itp.”<sup>5</sup> Mając zdefiniowane pojęcie zagrożeń bezpieczeństwa narodowego można przejść do typologii tych zagrożeń. Stosując najczęściej przedstawiane kryterium przedmiotowe możemy wyróżnić zagrożenia: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne<sup>6</sup>. Ze względu na temat opracowania skupię się na zagrożeniach społecznych bezpieczeństwa narodowego. Sam termin *zagrożenia społeczne bezpieczeństwa narodowego* w literaturze pojawia się bardzo rzadko. Do tego pojęcia możemy zaliczyć wszystkie przypadki odnoszące się do niebezpieczeństwa utraty życia i zdrowia, tożsamości narodowej i etnicznej poszczególnych społeczności oraz bezpieczeństwa socjalnego i publicznego<sup>7</sup>.

Bezpieczeństwo socjalne definiowane jest jako stan, w którym określona jednostka lub grupa społeczna pozostaje wolna od braku lub niedostatku środków utrzymania. Jest ono określane jako stan zaspokojenia potrzeb socjalnych, a więc podstawowych potrzeb bytowych. Bezpieczeństwo społeczne często jest utożsamiane z bezpieczeństwem socjalnym i oznacza pewność do słusznej egzystencji i rozwoju człowieka w szerokim rozumieniu. Realizowana przez państwo polityka społeczno-gospodarcza powinna sprzyjać poczuciu bezpieczeństwa społecznego przez obywateli. Jasnym wydaje się, że im większą wagę państwo przywiązuje do swojej funkcji opiekuńczej przeznaczając na to środki budżetowe, tym większy poziom bezpieczeństwa socjalnego odczuwają obywatele<sup>8</sup>.

Jak więc widać, pojęcia bezpieczeństwa socjalnego i społecznego w literaturze często stosowane są zamiennie. Takie postępowanie nie wydaje się

---

<sup>3</sup> Art. 126 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>4</sup> Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2002, s. 61.

<sup>6</sup> R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003, załącznik 5 wg K. Przeworskiego.

<sup>7</sup> Z. Ciekanowski, *Rodzaj i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2010, nr 1, s. 38.

<sup>8</sup> Z. Witaszek, *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, red. A. Urbanek, Słupsk 2013, s. 192.

być jednak do końca słuszne. Przymiotnik „społeczny” ma bowiem szerszy kontekst znaczeniowy niż „socjalny”, i obejmuje swoim zakresem nie tylko podstawowe sprawy bytowe każdej jednostki, ale też jej wszechstronny rozwój fizyczny i duchowy. W związku z tym pojęcie bezpieczeństwa socjalnego nie powinno być traktowane jako tożsame z pojęciem bezpieczeństwa społecznego, gdyż posiada węższy kontekst znaczeniowy. Bezpieczeństwo socjalne stanowi jedynie „część” bezpieczeństwa społecznego, odnosząc się wyłącznie do zapewnienia jednostce lub grupie społecznej podstawowych warunków bytowych. Chcąc zapewnić swoim obywatelom bezpieczeństwo socjalne państwo dąży do łagodzenia kwestii społecznych, zapewnienia potrzebującym pomocy, interwencji, a także odpowiednich świadczeń. Państwo podejmuje działania w celu ograniczenia ubóstwa, wykluczenia, bezrobocia wspomagając grupy ekonomicznie słabsze. Wprawdzie nie ma definicji legalnej bezpieczeństwa socjalnego, co byłoby istotne z punktu widzenia jego ochrony, ale możemy wyinterpretować jego granice z unormowanych zadań państwa, w szczególności w zakresie dostarczania świadczeń i odpowiadających im uprawnień obywateli<sup>9</sup>.

Konkludując powyższe rozważania, widoczne jest nierozzerwalne powiązanie bezpieczeństwa państwa z bezpieczeństwem socjalnym jego obywateli, gdyż to pierwsze trudno jest osiągnąć bez zapewnienia ochrony drugiego. Zapewnienie społeczeństwu pewnych standardów socjalnych stanowi nieodzowny element państwa demokratycznego. Gwarancja realizacji tych standardów powinna mieć swoje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych dotyczących socjalnych prawa człowieka, w tym w szczególności prawa do pracy i zabezpieczenia społecznego.

## 2. Główne ryzyka socjalne

Z pojęciem bezpieczeństwa socjalnego obywateli związane są pojęcia kwestii społecznych oraz ryzyk socjalnych. W ujęciu szerszym kwestie społeczne oznaczają ogół skutków niedostosowania organizacji życia społecznego do indywidualnych i zbiorowych potrzeb bądź sytuację, w której podstawowe procesy nabierają cech patologicznych. W ujęciu wąskim, kwestie społeczne to konkretne problemy społeczne o najwyższym stopniu dotkliwości, stwarzające sytuacje krytyczne w życiu jednostek i całych zbiorowości, a zarazem powodujące trwałe zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa<sup>10</sup>.

Źródłem kwestii społecznych są ryzyka socjalne, czyli sytuacje, w których dochodzi do całkowitego bądź częściowego zagrożenia lub utraty

<sup>9</sup> I. Sierpowska, *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Legnicy” 2015, nr 16(3), s. 46.

<sup>10</sup> *Encyklopedia*, www.pwn.pl (dostęp 14.07.2016).

środków do życia. *Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* wymienia następujące ryzyka socjalne<sup>11</sup>:

1. ubóstwa,
2. sieroctwa,
3. bezdomności,
4. bezrobocia,
5. niepełnosprawności,
6. długotrwałej lub ciężkiej choroby,
7. przemocy w rodzinie,
8. potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi,
9. potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności,
10. bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych,
11. trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego,
12. alkoholizmu lub narkomanii,
13. zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej,
14. klęski żywiołowej lub ekologicznej<sup>12</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że na przykład bezrobocie, jeśli występuje w niewielkiej skali może stanowić istotny problem dla osób (bezrobotnych) nim dotkniętych. Jednak wraz ze wzrostem bezrobocia (liczby osób bezrobotnych) staje się ono kwestią społeczną, czyli problemem o szczególnej dotkliwości dla społeczeństwa, który wymaga systemowych rozwiązań ze strony państwa.

Analizując wymienione w art. 7 *ustawy o pomocy społecznej* ryzyka socjalne możemy po pierwsze zauważyć, że zakres przedmiotowy ochrony jest szeroki. Po drugie przedstawione ryzyka nie stanowią zamkniętego katalogu i możliwe jest również otrzymanie pomocy w przypadku wystąpienia innej, niż wymieniona tutaj, trudnej sytuacji życiowej. Poza tym, z przytoczonego katalogu wynika, że najmniej odporne na zagrożenia społeczne są osoby ubogie, rodziny niepełne, w tym matki samotnie wychowujące dzieci lub rodziny wielodzietne, osoby opuszczające zakład karny, osoby narażone na bezdomność, alkoholizm, narkomanię czy przemoc w rodzinie.

Trudne sytuacje życiowe (ryzyka socjalne) mogą pojawić się niespodziewanie (klęska żywiołowa) lub narastać przez pewien czas (ciężka choroba). Poza tym mogą być spowodowane zarówno przez czynniki o cha-

---

<sup>11</sup>Art. 7 *ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 163).

<sup>12</sup>W opracowaniu pominięto ryzyko, które ustawodawca również uregulował w *Ustawie o pomocy społecznej*, a dotyczące trudności w integracji cudzoziemców. Celem opracowania jest bowiem przedstawienie zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa socjalnego Polski, a więc bezpieczeństwa odnoszącego się do obywateli naszego państwa.

rakterze obiektywnym, np. przez wypadek losowy, jak i subiektywnym, np. w związku z bezradnością, a nawet biernością jednostki lub rodziny<sup>13</sup>. Ryzyka socjalne mogą występować pojedynczo, ale także razem, gdyż często są ze sobą powiązane. Przykładowo bezrobocie występujące w dłuższej perspektywie czasowej może prowadzić do ubóstwa lub patologii społecznych.

Z powodu wystąpienia ryzyk socjalnych, wymienionych w obecnie obowiązującej *Ustawie o pomocy społecznej*, państwo udziela pomocy społecznej osobom i rodzinom. Przesłanką interwencjonizmu państwowego, także w zakresie zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa socjalnego poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki społecznej, w tym pomocy społecznej są niedoskonałości rynku. Ingerencja państwa powinna być jedynie czasowa i występować tylko wówczas, gdy sytuacja rzeczywiście tego wymaga. Zgodnie bowiem z art. 2 *ustawy o pomocy społecznej*, państwo pomaga osobom i rodzinom w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, jedynie wtedy, gdy nie są one w stanie samodzielnie ich pokonać wykorzystując w tym celu własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Ponadto państwo w ramach udzielanych świadczeń z pomocy społecznej ma zapobiegać występowaniu trudnych sytuacji życiowych, poprzez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny zaś odpowiadać okolicznościom uzasadniającym udzielenie pomocy<sup>14</sup>.

### 3. Zagrożenia o charakterze demograficznym

By skutecznie zapobiegać występowaniu ryzyk socjalnych i zapewnić bezpieczeństwo socjalne obywatelom, trzeba poznać ewentualne zagrożenia tego bezpieczeństwa i ich źródła. Zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego są różnorodne i dość zmienne. Zagrożenia społeczne odnoszą się do wszystkiego, co zagraża życiu, zdrowiu, tożsamości narodowej społeczeństw, bezpieczeństwu socjalnemu i publicznemu. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują zagrożenia o charakterze demograficznym.

Z badań prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny<sup>15</sup> liczba mieszkańców Polski w 2015 roku zmniejszyła się o 17 057 osób w porównaniu z rokiem 2014. Z kolei w końcu 2014 r. ludność Polski liczyła 38 484 tys. osób, czyli o 12 tysięcy mniej niż w końcu 2013 r. Rok 2015 był czwartym z kolei, w którym odnotowano spadek liczby ludności po obserwowanym wcześniej (w latach 2008-2011) wzroście.

<sup>13</sup>S. Wronkowska, M. Zmierzak (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Warszawa 2005, s. 72.

<sup>14</sup>Art. 3 ust. 2 i 3 *ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*.

<sup>15</sup><http://www.stat.gov.pl/> (dostęp 14.07.2016).

Warto przypomnieć, że na ogólną liczbę ludności w kraju wpływ ma ruch naturalny oznaczający zmiany w populacji ludzkiej na skutek zdarzeń naturalnych, tj. urodzenia czy zgony oraz migracje zagraniczne. W 2014 roku zmarło ponad 372 tys. osób, czyli o ponad 15 tys. mniej niż w 2013 roku. Niekorzystnym zjawiskiem jest wzrost liczby zgonów w wyniku chorób nowotworowych (w 2013 r. ponad 24 proc. zgonów stanowiły nowotwory złośliwe). Natomiast liczba urodzeń w 2014 r. była większa od liczby zgonów o prawie 4 tys. W związku ze spadkiem liczby zgonów w 2014 r. w porównaniu z rokiem poprzednim nieznaczny wzrost liczby urodzeń można było zaobserwować dodatni przyrost naturalny. Współczynnik przyrostu naturalnego w 2014 roku (liczony na 1000 ludności) wyniósł 0,1 proc., gdy w poprzednim roku był ujemny i wynosił -0,5 proc. Mimo tego faktu, cały czas stosunkowo niska liczba urodzeń, już od prawie 25 lat, nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. Od lat 90-tych XX wieku wartość współczynnika dzietności ogólnej kształtuje się poniżej 2. Współczynnik ten w 2013 roku wyniósł 1,26, co oznacza, że na 100 kobiet w wieku rozrodczym (15-49 lat) przypadało 126 urodzonych dzieci. Tymczasem uznaje się, że optymalna wielkość współczynnika dzietności ogólnej, która pozwoliłaby na utrzymanie stabilnego rozwoju demograficznego powinna wynosić od 2,10 do 2,15, czyli gdy na 100 kobiet w wieku rozrodczym przypada średnio 210-215 urodzonych dzieci. Brak zastępowalności pokoleń związany z niskim współczynnikiem dzietności ogólnej jest wynikiem przede wszystkim decyzji dokonywanych przez młodych ludzi, którzy najpierw chcą zdobyć określony poziom wykształcenia, uzyskać stabilizację ekonomiczną, a dopiero potem zakładają rodzinę.

Zmniejszenie liczby ludności w 2014 r. było spowodowane drugim czynnikiem, który ma istotny wpływ na zmiany liczby ludności, czyli ujemnym saldem definitywnych migracji zagranicznych, tzn. na pobyt stały. W roku 2014 ujemne saldo migracji na pobyt stały określono na -15 750 osób (emigracja – 28 080, imigracja 12 330). Ubytek ludności na skutek emigracji na pobyt stały był więc mniejszy w porównaniu z 2013 r., w którym to liczba wyjazdów definitywnych wyniosła ponad 32 tys.

Rezultatem zmian zachodzących w procesach demograficznych w Polsce jest także starzenie się społeczeństwa. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, mieszkańcy Polski w wieku przedprodukcyjnym stanowili w 2014 roku 18 proc. ogółu (wykres 1), zaś procentowy udział osób w wieku poprodukcyjnym wyniósł 19 proc. Warto podkreślić, że zmniejsza się liczba i udział ludności w wieku produkcyjnym. Szacuje się, że w 2014 r. liczba osób w wieku produkcyjnym była mniejsza o 192 tys. w porównaniu z 2013 r. Od 2010 roku obserwujemy spadek udziału osób w wieku produkcyjnym, który w 2014 r. wyniósł 63 proc. udziału w ogólnej populacji. Jednocześnie zauważalny jest dalszy wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym. W stosunku do 2013 r. liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrosła o 226 tys.

Wykres 1. Ludność według ekonomicznych grup wieku w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych szacunkowych GUS.

Obserwowane w ostatnich latach zmiany demograficzne wskazują na istotne zagrożenia dla sytuacji ludnościowej Polski. Niepokojący jest fakt, że zgodnie z prognozą Głównego Urzędu Statystycznego na lata 2014-2050 w Polsce będzie następował systematyczny spadek liczby ludności (w 2035 roku spadek do 36,5 mln osób, a w 2050 do 34 mln osób). W najbliższej perspektywie nie można niestety oczekiwać, że sytuacja demograficzna Polski poprawi się. Niska dzietność (z którą stara się walczyć państwo między innymi poprzez Program 500+), starzenie się polskiego społeczeństwa oraz wysoka skala emigracji Polaków za granicę stanowi istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa socjalnego naszego kraju. Skutkiem tych kryzysów demograficznych będzie spadek podaży pracy oraz trudności w systemie zabezpieczenia społecznego związane ze wzrostem liczby i odsetka osób w starszym wieku. Rodzi to istotne konsekwencje dla bezpieczeństwa socjalnego państwa powodując zagrożenie stabilności finansowej państwa, co z kolei prowadzi do ograniczenia jego zdolności obronnych.

#### 4. Pozostałe zagrożenia społeczne mające wpływ na bezpieczeństwo socjalne i publiczne

Nie należy zapominać o pozostałych zagrożeniach społecznych, które również negatywnie wpływają na bezpieczeństwo socjalne Polski. Z omówioną wcześniej kwestią migracji zewnętrznych istotny związek ma kolejna kwestia społeczna, jaką jest bezrobocie. Polacy często wyjeżdżają obawiając się, że w swoim kraju nie znajdą pracy. Zagrożenie bezrobociem, zwłaszcza masowym i długotrwałym jest odczuwalne w skutkach, zarówno dla społeczeństwa, jak i dla państwa. Świadczy o niewykorzystanym potencjale ludzkim, jego możliwościach i umiejętnościach. Utrata pracy i brak możliwości jej znalezienia powoduje utratę dochodów ludności, a w konsekwencji wywołuje konieczność udzielenia pomocy finansowej ze strony państwa, które jest do tego zobligowane. Środki na zasiłki dla osób bezrobotnych oraz różne formy pomocy społecznej pochodzą z budżetu państwa. W ten sposób do-

chodzi do utraty wpływów finansowych, które mogłyby zostać efektywnie wykorzystane do realizacji innych zadań istotnych dla państwa i jego obywateli. Do negatywnych konsekwencji bezrobocia można również zaliczyć to, że może prowadzić do występowania kolejnych kwestii społecznych, np. ubóstwa, bezdomności, wykluczenia społecznego czy nawet powstawania patologii społecznych tj. alkoholizmu, narkomanii czy przestępczości.

Co ciekawe, z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że od roku 2013, kiedy to wskaźnik bezrobocia w Polsce wyniósł 13,4 proc., obserwujemy trend spadkowy bezrobocia w Polsce. W końcu 2014 r. wskaźnik bezrobocia wyniósł 11,4 proc., zaś w końcu 2015 r. tylko 9,8 proc. Wartym podkreślenia jest fakt, że stopa bezrobocia w końcu maja 2016 roku wyniosła 9,1 proc. i była niższa niż w maju roku ubiegłego, co nie miało miejsca od ponad 20 lat.

W kwestii bezrobocia problem stanowi duża liczebność osób długotrwale bezrobotnych (56,3 proc. ogółu zarejestrowanych bezrobotnych), bezrobotnych do 30 roku życia (27,8 proc. ogółu zarejestrowanych) i bezrobotnych powyżej 50 roku życia (27,8 proc. ogółu zarejestrowanych). W tym miejscu można wspomnieć, że omawiane wcześniej zagadnienie starzenia się społeczeństwa niewątpliwie będzie rodziło konsekwencje również dla rynku pracy.

Długotrwale pozostawanie osobą bezrobotną może prowadzić do powstania kolejnej kwestii społecznej, jaką jest ubóstwo. To właśnie zajmowane przez jednostkę miejsce na rynku pracy decyduje o sytuacji materialnej jednostki i jej rodziny. Ubóstwem zagrożone są osoby bezrobotne i ich rodziny. Występowanie ubóstwa często jest związane nie tylko z kwestią bezrobocia, ale także z innym trudnymi sytuacjami życiowymi, na przykład z bezdomnością.

Ubóstwo jest trudne do zdefiniowania, dlatego też próba oceny, czy w danym przypadku mamy do czynienia z ubóstwem, musi się odwoływać do pewnych wielkości ekonomicznych, takich jak minimum egzystencji czy minimum socjalne<sup>16</sup>. Minimum egzystencji stanowi linię ubóstwa ekonomicznego wyznaczającą poziom życia, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju człowieka. Uwzględnia ono potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie. Minimum egzystencji stanowi więc dolną granicę ubóstwa i jest obliczane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Górną granicę ubóstwa wyznacza zaś minimum socjalne. Minimum socjalne obejmuje nie tylko zaspokojenie potrzeb elementarnych (zapewnienie minimum egzystencji), ale także pewnych potrzeb wyższego rzędu, choć na względnie niskim poziomie<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>J. Zarzeczny, *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce. Zarys problematyki*, Wrocław 2001, s. 118.

<sup>17</sup>S. Golinowska, *O funkcjach i znaczeniu minimum socjalnego*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 11-12, s. 6 i nast.

Według badań Głównego Urzędu Statystycznego w 2015 r. zasięg ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) wyniósł 6,5 proc. osób w gospodarstwach domowych. Oznacza to, że taki odsetek gospodarstw wydawał poniżej granicy minimum egzystencji. Był to niewielki (nieprzekraczający 1 punktu procentowego) spadek wskaźnika ubóstwa skrajnego w porównaniu do roku 2014, w którym wynosił 7,4 proc.

Więcej informacji na temat tych dwóch granic ubóstwa może nam ukazać wartość minimum egzystencji i minimum socjalnego wyrażone w pieniądzu w zależności od rodzaju i liczebności gospodarstwa domowego. Najbardziej aktualne wyliczenie wartości minimum socjalnego pochodzi z marca 2015 roku<sup>18</sup>. Przykładowo dla 1-osobowego gospodarstwa pracowniczego wyniosło ono 1066,99 zł, a dla 5-osobowego – 825,66 zł miesięcznie na osobę. Oznacza to, że przeciętna rodzina, w skład której wchodzi dwoje rodziców i troje dzieci, by zapewnić sobie minimum dóbr w postaci wyżywienia, ubrania, mieszkania oraz minimum dóbr pozwalających na utrzymanie więzi społecznych z innymi jednostkami (np. w postaci uczestnictwa w życiu kulturalnym) powinna posiadać przychody w wysokości co najmniej 825,66 zł na osobę.

Porównanie wartości i struktury minimum egzystencji i minimum socjalnego dla pracowniczego gospodarstwa 1-osobowego przedstawia tabela 1. Porównanie dotyczy roku 2014, ze względu na fakt, że ostatnie aktualne dane dotyczące wartości i struktury minimum socjalnego w zależności od rodzaju i liczebności gospodarstwa domowego pochodzą właśnie z tego roku.

**Tabela 1.** Wartość minimum egzystencji i minimum socjalnego dla pracowniczego gospodarstwa 1-osobowego w 2014 r. w zł.

| Wyszczególnienie     | Minimum egzystencji | Minimum socjalne |
|----------------------|---------------------|------------------|
| Żywność              | 211,54              | 247,16           |
| Mieszkanie           | 259,32              | 391,53           |
| Edukacja             | 0                   | 15,13            |
| Kultura i rekreacja  | 0                   | 123,08           |
| Odzież i obuwie      | 19,51               | 49,86            |
| Leki                 | 9,93                | 41,14            |
| Higiena              | 17,87               | 31,54            |
| Transport i łączność | 0                   | 80,58            |
| Pozostałe wydatki    | 25,91               | 78,40            |
| <b>RAZEM</b>         | <b>544,09</b>       | <b>1058,44</b>   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obliczeń Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.

<sup>18</sup>Szacunkowe obliczenia Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych na podstawie danych departamentu Statystyki Społecznej GUS przedstawione na stronie internetowej [www.ipiss.com.pl](http://www.ipiss.com.pl) (dostęp 14.07.2016).

Oprócz minimum egzystencji i minimum socjalnego funkcjonuje jeszcze tzw. ustawowa granica ubóstwa, określona jako kwota, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego. Od 1 października 2015 r. kwota ta (tzw. kryterium dochodowe) dla osoby samotnie gospodarującej wynosi 634 zł, a dla osoby w rodzinie 514 zł. Nastąpił więc wzrost tej kwoty o 92 zł w przypadku osoby samotnie gospodarującej (wcześniej wynosiła ona 562 zł) i o 58 zł w przypadku osoby w rodzinie (wcześniej wynosiła ona 456 zł). Warto porównać wartość minimum egzystencji z wysokością dochodów, które uprawniają do świadczeń z pomocy społecznej. Jak widać, progi dochodowe obowiązujące przed 1 października 2015 roku oraz nowe progi uprawniające do tych świadczeń, są wyższe od wysokości kwoty minimum egzystencji z 2014 r. określonego dla pracowniczego gospodarstwa 1-osobowego. W przypadku gospodarstw wieloosobowych sytuacja wygląda już różnie. Przykładowo w gospodarstwie pracowniczym 2-osobowym wartość minimum egzystencji na osobę w rodzinie była prawie zbieżna z kryterium dochodowym uprawniającym do świadczeń z pomocy społecznej (wynosiła 456,82 zł). Natomiast w przypadku pracowniczych gospodarstw 4 i 5-osobowych wartość minimum egzystencji wynosiła odpowiednio 463,79 zł i 477,71 zł na osobę i była wyższa od tzw. kryterium dochodowego obowiązującego przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej. Słusznym wydawałoby się przyjęcie takiego rozwiązania, jakie występuje w przypadku pracowniczego gospodarstwa 1-osobowego, że świadczenia z pomocy społecznej, mogą otrzymać osoby, które posiadają nie tylko bardzo skromne środki zapewniające funkcjonowanie na poziomie minimum egzystencji, ale także troszkę powyżej niego. Ciekawy jest natomiast fakt, że nie każda osoba, która żyje poniżej minimum socjalnego (przykładowo poniżej 1058,44 zł w pracowniczym gospodarstwie 1-osobowym), a więc gdy znajduje się sferze ryzyka zagrożenia jej bezpieczeństwa socjalnego, otrzyma świadczenia ze strony państwa. W tym konkretnym przypadku dopiero obniżenie standardów życia takiej jednostki o 424,44 zł poniżej minimum socjalnego spowoduje możliwość włączenia mechanizmu udzielenia jej pomocy ze strony państwa.

Należałoby się także zastanowić, czy państwo określając poziom minimalnego wynagrodzenia za pracę uwzględnia wysokość minimum egzystencji, które stanowi absolutną granicę poziomu bezpieczeństwa socjalnego, poniżej której następuje zagrożenie życia ludzkiego. W 2014 roku wynagrodzenie minimalne zostało ustalone w wysokości 1860 zł brutto, czyli około 1200 zł netto. Zatem koszty utrzymania 4 i 5-osobowej rodziny na poziomie minimum egzystencji (odpowiednio 1855,16 zł i 2388,56 zł) były wyższe od dochodu jednej osoby, która pracowała za płacę minimalną. Oznacza to, że gdyby w takich rodzinach był tylko jeden żywiciel o minimalnym dochodzie

za pracę gwarantowanym przez państwo, rodzina żyłaby poniżej minimum egzystencji. Jak widać, sposób określania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę nie uwzględnia kosztów utrzymania takich rodzin.

Oczywiście istnieje szereg, innych niż wymienione powyżej, zagrożeń dla bezpieczeństwa socjalnego obywateli, związanych z całkowitą bądź częściową groźbą lub utratą środków do życia. Ze względu na objętość tego opracowania nie sposób zwrócić na nie wszystkie dostateczną uwagę. Do zagrożeń tych należy m. in. marginalnie wspomniana wcześniej bezdomność, wykluczenie społeczne (marginalizacja), a także patologie społeczne: alkoholizm, narkomania, przestępczość, itp. Pozbawiona środków finansowych jednostka lub rodzina nie może w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, i wtedy mamy do czynienia z wykluczeniem społecznym. Przyczyny wykluczenia społecznego mogą być różne. Są to nie tylko brak środków do życia, ale także zagrożenie alkoholizmem czy narkomanią lub innymi patologiami społecznymi. Jak widać, dane zagrożenie społeczne może stanowić przyczynę powstania, jak również być skutkiem wystąpienia innego zagrożenia.

Warto podkreślić, że wśród zagrożeń społecznych szczególnie niebezpieczne są patologie społeczne. Mianem patologii społecznych określa się ten rodzaj zachowania, funkcjonowania jakiegoś systemu społecznego, który pozostaje w zasadniczej, nie dającej się pogodzić, sprzeczności ze światopoglądowymi wartościami, które są w danym społeczeństwie akceptowane<sup>19</sup>. O skali tego zjawiska świadczą statystyki policyjne.

Z przedstawionych przez Komendę Główną Policji statystyk dotyczących liczby i rodzajów popełnianych przestępstw, wynika że w ostatnich dwóch latach nastąpił spadek liczby wszystkich stwierdzonych przestępstw. W całym 2015 roku w Polsce popełniono 833 281 przestępstw, czyli o 9 proc. mniej niż rok wcześniej, gdy liczba ta wynosiła 915 081 przestępstw. Skalę niektórych z nich w 2015 r. i w roku poprzednim ilustruje Tabela 2.

Tabela. 2 Liczba wybranych przestępstw w 2014 r. i 2015 r.

| Rodzaj przestępstw       | Liczba przestępstw w 2014 r. | Liczba przestępstw w 2015 r. |
|--------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Przestępstwa kryminalne  | 633 699                      | 553 767                      |
| Bójki i pobicia          | 6 963                        | 5 550                        |
| Przestępstwa rozbójnicze | 13 868                       | 10 210                       |
| Uszczerbek na zdrowiu    | 13 651                       | 11 362                       |
| Kradzież cudzej rzeczy   | 174 898                      | 150 800                      |
| Zabójstwa                | 532                          | 502                          |
| Przestępstwa drogowe     | 87 085                       | 76 642                       |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk Komendy Głównej Policji.

<sup>19</sup>A. Podgórecki, *Zagadnienia patologii społecznej*, Warszawa 1976, s. 24.

Jak widać, z danych zawartych w powyższej tabeli wynika, że w 2015 r. nastąpił duży spadek przestępstw kryminalnych, aż o prawie 80 tys. w porównaniu z rokiem poprzednim. Ponadto największe spadki nastąpiły w kategorii: przestępstw rozbójniczych (spadek o ponad 26 proc., czyli o 3658), bójki i pobicia (spadek o ponad 20 proc., czyli o 1413) oraz kradzież cudzej rzeczy (spadek o blisko 14 proc., czyli o 24 098).

Zanotowane spadki liczby przestępstw stanowią optymistyczną prognozę na przyszłość, ze względu na fakt, że przestępczość jest istotnym zagrożeniem nie tylko dla bezpieczeństwa socjalnego, ale także społecznego obywateli. Jednakże należy pamiętać, że spadek liczby przestępstw jest zjawiskiem naturalnym z punktu widzenia zmian demograficznych, a konkretnie starzenia się społeczeństwa. Osoby starsze popełniają bowiem generalnie mniej przestępstw niż osoby w młodym wieku.

Poza tym, według byłego ministra sprawiedliwości prof. Zbigniewa Ćwiąkalskiego, za utrzymującą się tendencją spadkową liczby przestępstw kryje się także lepsza praca Policji oraz mniejsze przyzwolenie na popełnianie przestępstw. Poza tym trzeba mieć na uwadze fakt, że statystyki policyjne stanowią tylko część przestępstw, które dotarły do informacji organów ścigania. Podana w statystykach liczba przestępstw odzwierciedla więc nie do końca wiarygodne dane o stanie przestępczości<sup>20</sup>.

Oprócz rozmiarów samej przestępczości na poczucie bezpieczeństwa wpływ ma odsetek przestępstw wykrywanych. Niski wskaźnik wykrywalności powoduje wzrost bezkarności wśród przestępców, a to może z kolei prowadzić do wzrostu liczby popełnianych przestępstw i pojawienia się obaw społeczeństwa z tym związanych. W Polsce wykrywalność, czyli efektywność ścigania sprawców przestępstw na przestrzeni ostatnich 10 lat oscylowała na poziomie pomiędzy 60 a 70 proc., zaś w 2015 r. wyniosła 65,8 proc. Wskaźnik wykrywalności przestępstw jest więc obecnie na dość wysokim poziomie.

## 5. Ochrona bezpieczeństwa socjalnego jako zadanie państwa

Jak zostało wcześniej wspomniane, ramy bezpieczeństwa socjalnego wyznaczone są poprzez uregulowania prawne dotyczące zadań państwa w sferze socjalnej. Źródłem tych zadań jest Konstytucja RP oraz inne ustawy, przykładowo *Ustawa o pomocy społecznej*. Katalog obowiązków władz publicznych określony w ustawach jest dość szeroki i obejmuje między innymi zapewnienie pomocy materialnej w trudnych sytuacjach życiowych, ochrony w razie niezdolności do pracy, ochrony zdrowia czy przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

---

<sup>20</sup>J. W. Wójcik, *Główne problemy przestępczości w Polsce z początkiem XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2011, nr 2(16), s. 1, 7.

W przypadku bezpieczeństwa socjalnego występuje pewna prawidłowość co do kolejności zaspokajania potrzeb bytowych. Otóż pierwszym gwarantem bezpieczeństwa socjalnego jest praca i rynek. Następnie to rodzina i ewentualna dobroczynność powinna wspomóc jednostki w ich funkcjonowaniu<sup>21</sup>. Państwo wraz z jego systemem świadczeń z pomocy społecznej zajmuje natomiast ostatnie miejsce, czyli pomaga w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, gdy pozostałe zasoby i możliwości zostaną wyczerpane<sup>22</sup>.

Rola państwa w ochronie bezpieczeństwa socjalnego przede wszystkim sprowadza się do budowy systemu zabezpieczenia społecznego dostarczającego świadczeń. Wydatkowanie środków finansowych na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli jest bezsporne, ale musi uwzględniać konieczność zachowania równowagi budżetowej w państwie. Ponadto bezpieczeństwo socjalne wymaga nie tylko nakładów finansowych, ale także kształtowania odpowiednich postaw społeczeństwa wobec jego ochrony. Dotyczy to akceptacji przez obywateli potrzeby przeznaczania środków pieniężnych dla osób, które wymagają pomocy w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych. Wszyscy powinni pamiętać, że brak zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego związany jest z naruszeniem praw człowieka i stanowi zagrożenie dla zasady dobra wspólnego<sup>23</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego przez współczesne państwa jest obecnie nie lada wyzwaniem. Muszą one sobie obecnie radzić z wysokim bezrobociem, ubóstwem, spadkiem dzietności czy starzeniem się społeczeństwa. Niektóre z tych problemów w mniejszym lub większym stopniu dotyczą również Polski. Odpowiedzią na te zagrożenia jest rozbudowa zadań publicznych. Takie działania państwa wywołują z kolei wzrost oczekiwań ze strony społeczeństwa, który nie posiada odzwierciedlenia we wzroście możliwości finansowych państwa. Władze publiczne chcąc sprostać oczekiwaniom obywateli, zwiększają wydatki na kwestie socjalne, co z kolei powoduje zwiększenie zadłużenia państwa<sup>24</sup>.

Państwo podejmuje działania z zakresu ochrony bezpieczeństwa socjalnego przede wszystkim w ramach prowadzonej przez siebie polityki społecznej. Należy jednak pamiętać, że pewna grupa działań, np. polegających na zwalczaniu przestępczości zorganizowanej wykonywana jest także przez instytucje inne niż ściśle związane z zabezpieczeniem społecznym. W Polsce programy z zakresu polityki społecznej realizuje przede wszystkim Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Wśród nich znajduje

<sup>21</sup>I. Sierpowska, op. cit., s. 48.

<sup>22</sup>Prawidłowość ta została określona we wspomnianym już wcześniej w opracowaniu art. 2 *Ustawy o pomocy społecznej*.

<sup>23</sup>Szerzej na ten temat w: I. Sierpowska, op. cit., s. 52 i nast.

<sup>24</sup>A. Chłóń-Domińczak, J. Hausner, D. Kwiecińska, A. Pacut, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, [w:] *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D. K. Rosati, Warszawa 2009, s. 69.

się między innymi: wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020, program „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – nowy wymiar 2020” czy nowy „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” będący zmodyfikowaną wersją wcześniej obowiązującego programu, uwzględniającą nowe wyzwania pojawiające się na obszarze pomocy osobom bezdomnym i zagrożonym samotnością<sup>25</sup>.

Nie tylko działania państwa w postaci wypłaty świadczeń finansowych mają zapewnić realizację ochrony bezpieczeństwa socjalnego. Państwo prowadzi również szereg działań pomocowych o charakterze niepieniężnym. Są to przykładowo świadczenia związane z pracą socjalną, poradnictwem prawnym, rodzinnym czy psychologicznym. Natomiast w przypadku osób, których bezpieczeństwo socjalne jest zagrożone ze względu na społeczne wykluczenie, szczególną formą wsparcia jest zatrudnienie socjalne. Jest to forma pomocy łącząca w sobie elementy pomocy społecznej z reintegracją społeczną i zawodową<sup>26</sup>. Można więc uznać, że system wsparcia kierowany do osób potrzebujących jest zróżnicowany i rozbudowany. Obejmuje on ochronę w przypadku wystąpienia różnorodnych zagrożeń socjalnych.

## **Podsumowanie**

Współczesne państwo pełni wiele funkcji, w których swoistą rolę odgrywa funkcja zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, nierozdzielnie związanego z bezpieczeństwem publicznym, bezpieczeństwem państwa i jego obywateli. Państwo powinno gwarantować nie tylko porządek oraz bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, ale także zapewniać spokój społeczny. Współczesne zagrożenia społeczne cechują się dużą różnorodnością i stanowią problem wielowymiarowy, będący wyzwaniem dla państwa. Państwo, a konkretnie władze państwowe muszą się dobrze zastanowić jak ten problem rozwiązać, by zapewnić stabilność społeczną.

Na początek, istotnym wydaje się określenie zadań państwa w zakresie kształtowania bezpieczeństwa socjalnego obywateli i stworzenie odpowiednich warunków do efektywnego działania instytucji państwowych. Prawidłowo realizowana polityka bezpieczeństwa socjalnego jest w stanie wykreować taką strukturę społeczną, która w mniejszym lub większym stopniu będzie odporna na pojawiające się kryzysy. Efektywność działań państwa jest zróżnicowana i zależna od wielu czynników, między innymi prawidłowych regulacji prawnych, które pozwolą na racjonalne wykonywanie zadań przez odpowiednie instytucje państwowe. Obecnie polski rząd podejmuje wiele działań mających na celu poprawę współczesnej sytuacji

---

<sup>25</sup>[www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl) (dostęp: 19.07.2016).

<sup>26</sup>I. Sierpowska, op. cit., s. 50.

demograficznej, społecznej i ekonomicznej obywateli naszego kraju. Czy i na ile będą to działania efektywne okaże się za kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat. Trzeba jednak pamiętać, że dążenie do stabilności społecznej nie może następować w sprzeczności z racjonalnością ekonomiczną. Skutki nadmiernego zadłużenia państwa będą odczuwać bowiem nasi potomkowie. Należy zastanowić się nad racjonalnymi rozwiązaniami kwestii społecznych, by nie powodować powstawania nowych.

Przeciwdziałając występowaniu różnych niekorzystnych dla bezpieczeństwa socjalnego zjawisk społecznych, należy wziąć pod uwagę, że jest to proces złożony, trudny, wymagający czasu i nakładów finansowych. Wymaga on współdziałania ze sobą różnych podmiotów, nie tylko państwowych, ale także instytucji życia społecznego w likwidacji źródeł zagrożeń bezpieczeństwa.

## Bibliografia

1. Chłoń-Domińczak A., Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, [w:] *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D. K. Rosati, Warszawa 2009.
2. Ciekankowski Z., *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2010, nr 1.
3. Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2002.
4. Golinowska S., *O funkcjach i znaczeniu minimum socjalnego*, „Polityka Społeczna” 2001, 11-12.
5. Jakubczak R., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006.
6. Jakubczak R., *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003.
7. Podgórecki A., *Zagadnienia patologii społecznej*, Warszawa 1976.
8. Sierpowska I., *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Legnicy” 2015, nr 16(3).
9. Witaszek Z., *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, red. A. Urbanek, Słupsk 2013.
10. Wronkowska S., Zmierczak M. (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Warszawa 2005.
11. Wójcik J. W., *Główne problemy przestępczości w Polsce z początkiem XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie”.
12. Zarzeczny J., *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce. Zarys problematyki*, Wrocław 2001.

**Akty prawne:**

1. *Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
2. *Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 163)

**Źródła internetowe:**

1. [www.pwn.pl](http://www.pwn.pl) (dostęp 14.07.2016).
2. [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl) (dostęp: 19.07.2016).
3. [www.ipiss.com.pl](http://www.ipiss.com.pl) (dostęp 14.07.2016).
4. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp 14.07.2016).

*Liczba znaków ze spacjami: 38 604*