

# **LOKALNE STRATEGIE BEZPIECZEŃSTWA JAKO ROZWIĄZANIE UMOŻLIWIAJĄCE KOMPLEKSOWE DZIAŁANIA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ**

*prof. dr hab. Piotr Mickiewicz*

## **Wprowadzenie**

Obowiązujące w Polsce rozwiązania organizacyjne sprawiają, że kreowanie działań na rzecz bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym obejmuje dwie sfery: udział w systemie obronnym oraz procesach zapewniających bezpieczeństwo lokalnej wspólnoty. Zarówno regulacje prawne jak i dokumenty koncepcyjne cedują problematykę zapewniania bezpieczeństwa społecznościom lokalnym na szczebel administracji terenowej i lokalnej struktury służb państwowych, od roku sukcesywnie nadając tym drugim wiodącą rolę[1]. Przyjęto się również, że zakres tych działań obejmuje – poza przygotowaniem obronnym – problematykę bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzania kryzysowego oraz wybranych elementów z obszaru bezpieczeństwa publicznego. Zasadnym jest jednak by kwestia zapewniania bezpieczeństwa lokalnej wspólnoty w czasie pokoju i w sferach niezwiązanych z przygotowaniem obronnym była traktowana jako element procesu zarządzania rozwojem jednostek zasadniczego podziału administracyjnego.

## **Określenie zakresu działań na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych**

Obowiązujące regulacje prawne pozwalają, aby uznać za wiodące zadanie władz administracyjnych niwelowanie procesów ograniczających osiągnięcie oczekiwanych możliwości funkcjonowania społeczeństwa jako wspólnoty obywatelskiej. Dostosowując tę rolę władz administracyjnych do sfery bezpieczeństwa uznać należy, że celem podejmowanych działań powinno być zarówno niwelowanie zagrożeń, ryzyka ich wystąpienia jak i kreowanie procesów stwarzających szanse rozwojowe.

[1] Przygotowywana obecnie ustawa o sytuacji kryzysowej i obronie cywilnej rolę kreatora działań nakłada na struktury Państwowej Straży Pożarnej. Natomiast ustawa o obronie ojczyzny poszerza zakres obowiązków władz lokalnych w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Tym samym koncepcja zapewniania bezpieczeństwa w jednostce administracyjnej powinna mieć cechy kompleksowego oraz – przynajmniej – średniookresowego planu działań podejmowanych na terenie jednostki administracyjnej[2] i równocześnie uwzględniać zakres programów krajowych. Ta druga cecha staje się coraz bardziej istotna ze względu na regulacje ustawowe, zarówno pandemiczne, jak i te przyjęte w roku 2022. Treści ustawy o obronie Ojczyzny oraz projektu ustawy o obronie cywilnej i sytuacji kryzysowej zakładają znaczną centralizację systemu bezpieczeństwa. Ich przepisy na nowo określają, a w zasadzie ograniczają status władz samorządowych oraz nakładają obowiązek wykonywania zadań w zakresie egzekwowania świadczeń osobistych i rzeczowych oraz ochrony ludności. W praktyce więc rolę władz wykonawczych szczebla powiatu i gminy, w takich obszarach jak: zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna czy ochrona ludności będzie przygotowanie podległej administracji do wykonywania nałożonych lub – co najwyżej uzgodnionych – zadań, wkomponowanie zaleceń władz wojewódzkich do własnych planów działania oraz ich modyfikacja. Będzie to w praktyce koncepcją dostosowania pozostałego w dyspozycji potencjału ludzkiego i sprzętowego do przedsięwzięć realizowanych samodzielnie.

Abstrahując od potrzeby wdrażania tych rozwiązań podkreślić należy, że wymuszają one przygotowanie programów obowiązujących w dłuższym wymiarze czasu oraz ograniczają zakres samodzielnie projektowanych działań na rzecz zapewniania bezpieczeństwa przez władze samorządowej jednostki administracyjnej. Przesuwają także obszarowo problematykę bezpieczeństwa jako zadania własnego władz samorządowych w sferę bezpieczeństwa publicznego. Zwłaszcza bezpieczeństwa społecznego i socjalnego, przeciwdziałania zjawiskom dysfunkcji społecznych oraz w sferę jakości życia. Dostosowanie do tych wymogów kreuje określone zagrożenia dla jakości i komplementarności lokalnych programów bezpieczeństwa, gdyż wymaga to nieco innego podejścia do ich konstrukcji. Największą trudnością najprawdopodobniej będzie zdefiniowanie na poziomie lokalnym, uniwersalnych ograniczeń dla poczucia bezpieczeństwa, postrzeganego indywidualnie przez każdego obywatela[3] oraz wykształcenie postaw pozwalających na zapewnienie bezpieczeństwa własnego i stosowanie bezpiecznych rozwiązań oraz form zachowań w życiu codziennym. W odniesieniu do sfery zarządzania bezpieczeństwem trudnością będzie natomiast uznanie, iż istotnym elementem planu zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest stworzenie systemu powiązań podmiotów publicznych i niepublicznych, przygotowanych do wspólnego prowadzenia działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Rozwiązaniem tego problemu jest skoncentrowanie się na równoległym niwelowaniu określonych zagrożeń oraz prowadzeniu przedsięwzięć umożliwiających budowanie tzw. *bezpiecznych przestrzeni*. Powinny być one określane nie tylko przestrzennie – jako enklawy terytorialne stwarzające funkcjonującym w nich osobom poczucie braku zagrożenia, ale także podmiotowo – jako wzajemnie się przenikające sfery aktywności społecznej, które kreują procesy ograniczające lub zwiększające poczucie bezpieczeństwa. W wyniku właściwie zdiagnozowanych oczekiwań społecznych oraz zapewnionej harmonii funkcjonowania środowiska, w takim otoczeniu człowiek czuje się bezpieczny. Jest to istotne, gdyż – generalizując – lokalne programy zapewniania bezpieczeństwa, kierując się wytycznymi władz centralnych, w ograniczonym zakresie uwzględniają problematykę bezpieczeństwa indywidualnego, sposobu funkcjonowania instytucji, organów i urzędów społecznych oraz kształtowania postaw społecznych wobec występującego zagrożenia. W niewielkim stopniu uwzględniane są także wyzwania i ryzyka bezpieczeństwa, co wynika z nadmiernej koncentracji na określonych zagrożeniach.

[2] Zasadnym jest opracowywanie takiego programu na okres kadencji władz samorządowych.

[3] Zazwyczaj potrzeby lokalnej społeczności w sferze bezpieczeństwa ogranicza się do zapewniania określonego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przejawia się to poziomem oczekiwania na niwelowanie skali przestępczości popolitej. W drugiej kolejności wskazania dotyczą kwestii bezpieczeństwa komunikacyjnego, bezpieczeństwa odnoszącego się do młodzieży szkolnej oraz bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych i skrajnych. Mniejszą uwagę lokalne społeczności przywiązują do przeciwdziałania procesowi powstawania patologii społecznej, raczej domagając się reakcji na ich konsekwencje w sferze życia publicznego. W marginalny sposób traktowana jest w świadomości społecznej konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa infrastruktury niebędącej infrastrukturą krytyczną, bezpieczeństwa prowadzenia legalnej działalności gospodarczej oraz ochrony dziedzictwa kulturowego.

Jest to szczególnie widoczne w obszarze *bezpieczeństwo ludzkie*, które rzadko jest zapewniane przy uwzględnieniu indywidualnej percepcji człowieka, zdolności do dostrzeżenia symptomów zagrożeń i umiejętności zachowania się w jego obliczu. Stałością istniejących rozwiązań jest także całkowicie scedowane na system edukacji kształcenie umiejętności zachowania się w sytuacji kryzysogennej, kreującej zagrożenie dla osoby lub jej otoczenia[4]. Nie uwzględniają one także tzw. pozytywnej definicji bezpieczeństwa, która przewiduje, że jego zapewnianie to tworzenie szans bezpiecznego funkcjonowania człowieka (lokalnej społeczności, społeczeństwa, wspólnoty międzynarodowej) w środowisku oraz możliwość spełnienia oczekiwań, jakie są kierowane do otoczenia[5].

Uwzględniając specyfikę obowiązującego podejścia do kreowania polityki bezpieczeństwa państwa oraz zakres przyznanych poszczególnym szczeblom władzy samorządowej obowiązków i kompetencji w tej sferze uznać należy, że programy mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego powinny koncentrować się na tworzeniu kompleksowych rozwiązań obejmujących takie obszary bezpieczeństwa państwa jak: bezpieczeństwo publiczne i porządek społeczny (a nie publiczny, co w praktyce jest ograniczeniem przedmiotowym), bezpieczeństwo indywidualne oraz wybranych obszarów bezpieczeństwa powszechnego (ekologiczne, zdrowotne i środowiskowe). Jest to możliwe w oparciu o istniejące regulacje prawne. Zasadą, którą warto by kierowali się twórcy tych programów powinno być uwzględnienie nie tylko lokalnych procesów, zjawisk czy samych zagrożeń, ale także potrzeb danej społeczności w zakresie budowy jej poczucia bezpieczeństwa. Postuluje się, by przyjęty one formę wynikającą z długofalowej koncepcji rozwoju jednostki administracyjnej – strategii sektorowej, na podstawie której opracowywane są wzajemnie skorelowane, kilkuletnie projekty oddziaływania na wyselekcjonowane grupy odbiorców i całą społeczność. Programy, o których mowa, przewidywać powinny równoległe prowadzenie działań prewencyjnych, profilaktycznych i edukacyjno-informacyjnych. Uwzględniając natomiast obowiązujące regulacje dotyczące podziału zakresu zadań pomiędzy władzami administracyjnymi a służbami zaangażowanymi w kreowanie działań na rzecz bezpieczeństwa zasadnym jest szersze skoncentrowanie się władarzy jednostek administracji terenowej na sferach bezpośrednio i wymiennie wpływających na jakość życia. Chodzi tu o zapewnianie dostępności do zasadniczych zdobyczy cywilizacyjnych, niwelowanie skutków negatywnych zjawisk o charakterze ogólnospołecznym, a także działania wspierające, pomocowe i niekiedy edukacyjne.

### **Strategia operacyjna (a nie plan zapewniania bezpieczeństwa) jako zasadniczy dokument planistyczny**

Naturalną konkluzją, wynikającą z oceny uwarunkowań determinujących problematykę bezpieczeństwa społeczności lokalnych, jest stwierdzenie, że programy je zapewniające powinny mieć charakter kompleksowy, wieloletni i – najlepiej – zostać wkomponowane w wiodącą strategię podmiotu (gminy/powiatu). Ze względu na ten chaos przedmiotowy i zamienne traktowanie (także w dokumentach szczebla centralnego) pojęć strategia, program czy plan zasadne jest wprowadzenie w procesie zarządzania bezpieczeństwem szczebla lokalnego konkretnego modelu tworzenia i nadawania rangi określonym dokumentom. Kierując się zapisami słowników leksykalnych i tematycznych strategia to długofalowa koncepcja oddziaływania w jakiejś dziedzinie (długofalowe działania ukierunkowane na osiągnięcie założonych celów). Innymi słowy, istotą strategii jest wskazanie sposobów osiągnięcia celów w ramach konsekwentnie realizowanej, wielokierunkowej koncepcji działania, czyli powiązanych ze sobą programów.

[4] Istniejąca luka pokoleniowa ukazująca niezdolność średniego pokolenia Polaków do podjęcia adekwatnej reakcji w celu zapewnienie własnego bezpieczeństwa, a w sytuacji pozwalającej na podjęcie działań – udzielenie pomocy innym uczestnikom zdarzenia, ich ostrzeżenia oraz wsparcia akcji ratowniczej jest aż nadto widoczna. Szerzej P. Mickiewicz, *Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa w polskich dokumentach strategicznych jako determinanta zmian programu kształcenia przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 3677, s. 141-152.

[5] Szerzej P. Mickiewicz, *Możliwości wykorzystania programów rewitalizacyjnych w zarządzaniu bezpieczeństwem miast metropolitalnych. Casusu Wrocławia i Lokalnego Programu Rewitalizacji*, *Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego*, 2015, cz. IV, s.339-360.

Programy są zbiorem zadań ujętych w formie zestawienia rzeczowo-finansowego na dany okres planistyczny. Plan zaś jest zbiorem konkretnych działań (czynności) do wykonania, wraz z przepisanyymi wykonawcami, terminami realizacji oraz określonymi środkami finansowymi.

Przyjmując za punkt wyjścia powyższe definicje oraz zakres zadań i kompetencji władz jednostki administracji terenowej, za cel jej działania uznać należy osiąganie żywotnych interesów lokalnej społeczności, tj.:

- ochrona i zabezpieczenie ludności przed naruszeniem, utratą lub degradacją dysponowanych przez nich dóbr materialnych i niematerialnych;
- tworzenie warunków dla rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego;
- zapewnienie ochrony indywidualnej i zbiorowej ludności przed losowymi i celowymi zagrożeniami dla sposobu jej funkcjonowania w środowisku (nie wyłącznie ochrona życia i zdrowia);
- zaspokojenie niezbędnych potrzeb i możliwości rozwoju członkom lokalnej społeczności;
- zapewnienie swobody korzystania z podstawowych wolności i gwarancja stosowania uniwersalnych praw człowieka.

Formułę osiągania tak zarysowanych celów określić powinna strategia podmiotu (główna, wielka – by użyć zwrotów specjalistycznych), która powinna być uszczegółowiona przez wzajemnie skorelowane strategie sektorowe (odnoszące się do głównych obszarów aktywności) lub operacyjne (wielowariantowy plan długofalowego oddziaływania)[6]. Jedną z nich powinna być strategia zapewniania bezpieczeństwa podmiotu. Na tej bazie możliwe jest określenie sektorowych, horyzontalnych (okresowych) lub sektorowo-horyzontalnych programów, uwzględniających możliwości ich ewaluacji, plan finansowy oraz wykaz instytucji go realizujących w ramach własnych planów działania. Są to rozwiązania stosowane, jednakże w ograniczonym stopniu. Ich cechą jest znaczny poziom wzajemnej korelacji, zwłaszcza uwzględniającej równoczesne osiągnięcie celów cząstkowych. Koniecznością jest dlatego ściśle, wzajemne powiązanie tych programów, co umożliwia ich uznanie za plany wykonawcze przyjętej strategii podmiotu. W konsekwencji tego, zasadnym rozwiązaniem jest przygotowanie strategii ogólnej oraz kilku wzajemnie powiązanych strategii sektorowych, w tym strategii bezpieczeństwa i tworzenie na podstawie tych zapisów programów zapewniania bezpieczeństwa. W tym przypadku program będzie kompilacją strategii operacyjnej i samego programu. Trudnością w jego tworzeniu może okazać się konieczność zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa danego podmiotu, dokonania szczegółowej diagnozy bezpieczeństwa oraz głębokiego poziomu korelacji pomiędzy poszczególnymi programami i planami działania. Za rozwiązanie niewłaściwe uznać natomiast należy budowę programów sektorowych bez uwzględnienia lokalnych dokumentów strategicznych i wyprowadzanie ich celów na podstawie wymogów i założeń władz centralnych, ograniczając się jedynie do ich implementowania na lokalny grunt. Innym błędnym podejściem, już na poziomie ich realizacji, jest ocena skali zagrożenia prowadzona w kontekście porównawczym. Chodzi tu o relację: wymiar krajowy lub wojewódzki – skala zjawiska na obszarze podmiotu.

Wskazując na powyższe uwarunkowania przyjąć należy, że proces tworzenia kompleksowej strategii bezpieczeństwa podmiotu powinien składać się z następujących etapów:

- określenia problematyki bezpieczeństwa w strategii ogólnej podmiotu oraz celów (celu), jakich osiągnięcie ma ona umożliwić (założenia wyjściowe);
- oceny specyfiki i sposobu oddziaływania poszczególnych zjawisk na założoną formułę przeciwdziałania i samą możliwość osiągania zakładanych celów (diagnoza uwarunkowań);
- oceny charakterystyki i dynamiki występujących zjawisk o charakterze dysfunkcyjnym, przestępczym i kreujących możliwość wystąpienia ryzyka dla oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa;

[6] Szerzej: B. Filipiak, *Zarządzanie strategiczne. Narzędzia, scenariusz, procesy*, Szczecin 2000, s. 120-125; S. Kasiewicz, *Zarządzanie operacyjne w dobie globalizacji*, Warszawa 2002, s. 67-89.



- klasyfikacji celów strategicznych oraz oceny szans ich osiągnięcia (określenie niezbędnych warunków pozwalających na ich osiągnięcie i wskazanie potencjalnych zagrożeń je ograniczających);
- określenia priorytetów i celów szczegółowych dla poszczególnych obszarów tematycznych strategii;
- wyodrębnienia problemów, które mają być rozwiązane w ramach przedsięwzięć przypisanych dla sfery bezpieczeństwa, oraz w których uczestniczyć powinny podmioty tego systemu.

Sposób określania problematyki bezpieczeństwa w strategii podmiotu jest determinowany przez przyjęte założenia wyjściowe. Za takowe uznać należy: wskazanie roli strategii bezpieczeństwa w polityce władz administracyjnych oraz dobór przyjętych celów strategicznych z podziałem na mające charakter rozwojowy (poprawiający efektywność działań) i przedmiotowy (skoncentrowane na konkretnym zjawisku). Przyjmując także należy, że cele te mają pozwolić na ograniczenie zarówno istniejących zagrożeń i – będących efektem oddziaływania tych zagrożeń – szkód społecznych, jak również niwelować zjawiska kreujące nowe zagrożenia (wyzwania dla bezpieczeństwa) oraz potencjalne ryzyka (ograniczenie poczucia bezpieczeństwa i możliwości rozwojowych w wymiarze indywidualnym i lokalnym). Formuła ich osiągania przewidywać powinna także szerszą integrację służb i władz instytucji określonego szczebla administracji oraz konsolidację lokalnej społeczności. Ważnym celem jest także kształtowanie postaw społecznych niwelujących możliwość zaistnienia zdarzeń ograniczających poziom poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności, pozwalających na podjęcie reakcji na symptomy zagrożeń oraz propagowanie określonych postaw społecznych w sytuacji wystąpienia zagrożenia. Określić należy również czas realizacji strategii pod kątem mierzenia efektywności prowadzonych działań.

Przyjęte dla lokalnej strategii bezpieczeństwa cele powinny być oparte na wynikach analizy dotyczącej specyfiki środowiska bezpieczeństwa. Zakładając, że zadaniem strategii jest wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, powinny one wynikać wprost z oceny stanu bezpieczeństwa i analiz dotyczących poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Umożliwia to ich uszczegółowienie, a tym samym nadanie – wynikającym z przyjętych celów – planom działania cech programów o charakterze wspierającym, ochronnym i osłonowym. Ułatwia także określenie gamy zadań pozwalających na samą realizację procesu przy równoczesnym określeniu instrumentarium niwelującego potencjalne zagrożenia dla osiągnięcia zakładanego celu częściowego i weryfikację efektów jego realizacji w układzie horyzontalnym lub w określonych etapach. Zakres tematyczny tych zadań wynikać powinien z kompleksowo przeprowadzonej lokalnej diagnozy. Jej celem jest przede wszystkim określenie zakresu przedmiotowego strategii ogólnej oraz wskazanie walorów i ograniczeń, ewentualnie mocnych i słabych stron – jak w procesie analizy SWOT.

Przedmiotem takich analiz powinna być ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i jego dynamiki. Pozwala to wyodrębnić informacje i zjawiska, które mogą wpływać na poziom bezpieczeństwa podmiotu lub poziom poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności (np. poziom życia i nasycenia inwestycji, potencjał inwestycyjny podmiotów gospodarczych, skala bezrobocia, przyczyny ubóstwa i wykluczenia społecznego, dostępność podstawowych dóbr instytucjonalnych odnoszących się do ochrony zdrowia, edukacji, kultury, rynku pracy itp.). Zasadne jest także określenie grup ryzyka i konsekwencji społecznego oddziaływania poszczególnych zjawisk kryzysogennych (skala bezrobocia, grupy narażone, dynamika i charakter patologii społecznych, skala zjawiska przestępczości kryminalnej i wykroczeń, poziom i dominujące formy zakłócenia porządku publicznego itp.).

Efektom prowadzonej diagnozy powinno być określenie obszarów działań strategicznych (ekonomia, sprawy społeczne, ochrona środowiska, ochrona zdrowia itp.), do których należy przypisać cele operacyjne. Te zaś muszą być zostać skorelowane ze stwierdzonymi potrzebami oraz potencjalnymi zjawiskami (nie wyłącznie z zagrożeniami, jak to najczęściej jest zestawiane) ograniczającymi ich osiągnięcie.

W następnej kolejności dla każdego z obszarów określić należy priorytety i cele szczegółowe dla danego wyodrębnionego podobszaru (np. poprawa bezpieczeństwa publicznego w parku, zwiększenie dostępności do służby zdrowia czy ilości miejsc pracy). Rozwiązanie to umożliwi określenie problemów, które powinny zostać rozwiązane w ramach przedsięwzięć przypisanych sferze bezpieczeństwa, co pozwala na opracowanie programów i planów przeciwdziałania, jak i ich korelację z innymi programami w danym obszarze tematycznym.

## Zakres przedmiotowy i podejście metodologiczne do budowy strategii bezpieczeństwa podmiotu

Celem podejmowanych w ramach strategii działań powinno być zwiększenie poziomu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Z tego względu zasadniczymi etapami w procesie tworzenia strategii są:

- określenie potrzeb i oczekiwań społecznych;
- rozpoznanie zagrożeń i uwarunkowań ich kreujących;
- tworzenie kompleksowych programów przeciwdziałania możliwości zaistnienia lub niwelowania konsekwencji ich zaistnienia;
- integracja lokalnej społeczności w celu ograniczenia skali oddziaływania zagrożeń bezpieczeństwa, niwelowanie możliwości wystąpienia ryzyk i wyzwań dla bezpieczeństwa.

Zakres prowadzonych przedsięwzięć wynikać powinien z określonych potrzeb społecznych oraz specyfiki zagrożeń, cech charakterystycznych jednostki administracyjnej i zakresu uprawnień władz administracyjnych poszczególnego szczebla. W odniesieniu do potrzeb społecznych zasadnym jest uwzględnienie dwóch czynników, czyli przedstawianych przez lokalną społeczność oczekiwań oraz możliwości wykreowania w niej przekonania o funkcjonowaniu w określonym, stabilnym stanie bezpieczeństwa (braku zagrożeń).

**Tabela 1. Czynniki kreujące poczucie bezpieczeństwa człowieka**

Oczekiwania społeczne	Harmonia otoczenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• przekonanie o braku istnienia zagrożeń bezpośrednich dotyczących człowieka (grupy społecznej),</li> <li>• dostrzeżenie szansy osiągnięcia założonego celu (indywidualnego i grupowego),</li> <li>• pewność, że w procesie osiągania celu nie wystąpią nieprzewidziane, inne niż oczywiste, problemy.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przeświadczenie o sprawowaniu kontroli nad otaczającą rzeczywistością,</li> <li>• pewność istnienia i efektywnego stosowania przez instytucje, społeczeństwo i sama jednostkę ludzką instrumentarium umożliwiającego budowę bezpiecznego otoczenia,</li> <li>• przekonanie, że nagle nieoczekiwane zdarzenia lub nieoczekiwane konsekwencje standardowych sytuacji będą zniwelowane w możliwie szybki i skuteczny sposób.</li> </ul>

Źródło: P. Mickiewicz, *Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa w polskich dokumentach strategicznych jako determinanta zmian programu kształcenia przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 3677, s. 141-152.

W zarysowanym podejściu niezbędne jest wyselekcjonowanie grup społecznych i weryfikacja ich potrzeb dokonana w kontekście istniejących zagrożeń, wyzwań dla bezpieczeństwa oraz potencjalnych ryzyk. Dokonać jej można różnorodnymi metodami, jednak najefektywniejszym rozwiązaniem jest przeprowadzenie diagnozy społecznej. W procesie tym zastosować można dwa podejścia. Pierwsze, to skoncentrowanie się na istniejących lub przewidywanych zagrożeniach. Spowoduje ono nadanie tworzonej strategii charakteru reaktywnego. Diagnoza będzie poprzedzona analizą zdarzeń, które uznaje się za procesy generujące zagrożenia, a jej efektem będzie wyselekcjonowanie określonych grup wyzwań dla bezpieczeństwa lub ryzyk ograniczających poczucie bezpieczeństwa. Przedstawiając ten katalog przedstawicielom lokalnej społeczności dąży się do uzyskania od nich odpowiedzi na dwa ściśle ze sobą powiązane pytania: Jakie zagrożenia dostrzegają w wykorzystywanej przez siebie przestrzeni publicznej i prywatnej? Jakie czynniki determinują powody zaistnienia tych zagrożeń?

Na tej podstawie i przy weryfikacji wskazanych zagrożeń z posiadanym katalogiem zdarzeń tworzy się listę potencjalnych zagrożeń i plan działań pozwalających niwelować ich skalę oraz zwiększyć poczucie bezpieczeństwa lokalnej społeczności.

Podejście drugie to uwzględnienie w ramach diagnozy społecznej, zarówno potrzeb bezpieczeństwa, jak i specyfiki uczestnictwa w przestrzeni publicznej jej użytkowników. Poszerza to gamę pytań. Dwa powyższe powinny być uzupełnione o sposób wykorzystania przestrzeni publicznej i ograniczeń jej wykorzystywania zgodnie ze zdefiniowanymi potrzebami. Cel ten można osiągnąć weryfikując następujące informacje: Jakie cechy charakteryzują użytkownika danej przestrzeni? Do czego ją wykorzystuje i jaką jej znajomość posiada? Jakie zagrożenia dla poczucia bezpieczeństwa kreują różne grupy jej użytkowników? Jakie są ich potrzeby w zakresie zapewnienia poczucia bezpieczeństwa?

Analizy tej dokonywać należy przy uwzględnieniu istniejących planów zagospodarowania danej przestrzeni (projekt zarządcy lub projektanta) oraz istniejących obecnie rozwiązań, ale pod kątem możliwości jej wykorzystania do osiągnięcia zakładanych celów. Niezbędnym warunkiem pozyskania pełnej informacji z takiej diagnozy jest wyselekcjonowanie grup społecznych, które określą najistotniejsze potrzeby bezpieczeństwa lokalnej społeczności. Równolegle należy także przeprowadzić analizę dotyczącą sposobu potencjalnego wykorzystania danej przestrzeni w sposób niezgodny z przyjętymi założeniami oraz określić grupy, które mogą ją w ten sposób wykorzystywać.

Wyselekcjonowanie potrzeb społecznych pozwala na podjęcie prac nad konstrukcją strategii i – docelowo – wynikających z niej programów. W praktyce jest to: skanowanie strategiczne, analiza strategiczna i planowanie strategiczne. W ramach procesu skanowania uzyskać należy informacje odnoszące się do zagrożeń, wyzwań i ryzyk oraz szans na poprawę stanu bezpieczeństwa. W procesie tym należy stosować różnorodne instrumentarium tak, aby uzyskać znaczną wiarygodność pozyskanych informacji. W drugim etapie powinny one zostać poddane analizie strategicznej, która obejmuje środowisko wewnętrzne i otoczenie zewnętrzne. Jej celem powinno być minimalizowanie niepewności, co do możliwości wystąpienia danego zjawiska (zagrożenia) i określenia czynników oraz cech wskazujących na jego wystąpienie. Analiza powinna obejmować następujące elementy:

- badanie makrootoczenia, czyli występujących w otoczeniu procesów politycznych, gospodarczych, społecznych, ekologicznych, przeobrażeń technologicznych oraz ich siły oddziaływania. Na tej podstawie możliwe jest wyodrębnienie procesów, których jednostkowe lub wspólne zaistnienie spowoduje wystąpienie danego zagrożenia (gamy wzajemnie powiązanych zagrożeń lub łańcucha zdarzeń kryzysogennych). To z kolei pozwala na opracowanie scenariuszy prawdopodobnego przeobrażenia się lokalnego środowiska bezpieczeństwa i jego otoczenia oraz osiągania pożądanego stanów lub scenariuszy symulacyjnych, które zezwalają na określenie rodzaju, miejsca, czasu i skali potencjalnego wystąpienia zagrożenia;
- analizę sektorową (celową), która sprowadza się do oceny elementów środowiska bezpieczeństwa. Stosowanie analizy celowej wymaga przeprowadzenia szerokiej diagnozy stanu bezpieczeństwa, uwzględniającej sytuację zastaną, wpływ otoczenia i procesów toczących się w lokalnym środowisku na poziom bezpieczeństwa. Niezbędne jest właściwe wyselekcjonowanie tzw. interesariuszy, czyli grup uczestniczących w procesie w oparciu o ocenę ich roli kreacyjnej oraz możliwych wzajemnych powiązań, co także pozwala na ich hierarchizację. W procesie wykorzystywania analizy celowej olbrzymie znaczenie ma także ciągłość jej prowadzenia, gdyż umożliwia to dogłębne zbadanie procesów kształtujących stan bezpieczeństwa, a tym samym opracowanie i modyfikowanie planów działania[7]. Stosowanie analizy celowej wymaga przeprowadzenia szerokiej diagnozy stanu bezpieczeństwa, uwzględniającej sytuację zastaną, wpływ otoczenia i procesów toczących się w lokalnym środowisku, na poziom bezpieczeństwa.

[7] P. Daniluk, *Metodologia badań zagrożeń wynikających z kryzysu społeczno-ekonomicznego. Analiza strategiczna w obszarze bezpieczeństwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2013, nr 7, s. 21-25.

Realizując ten analityczny proces należy jednak mieć świadomość, że istotą zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest gwarancja poczucia bezpieczeństwa tej wspólnoty i tworzących ją mniejszych grup społecznych. Zasada ta determinuje zarówno sam kształt, jak i sposób projektowania lokalnej polityki w tym zakresie, ale za punkt wyjścia powinno się jednak uznać dwa założenia. Pierwszym jest teza, iż tworzenie lokalnej strategii bezpieczeństwa jest zasadne w sytuacji, w której lokalne uwarunkowania lub spojrzenie na lokalne potrzeby różni się zasadniczo od uwarunkowań albo podejścia prezentowanego na szczeblu ponadregionalnym. W przypadku zbieżności zjawisk rozsądniejszym zadaniem jest tworzenie programów implementujących i dostosowujących do lokalnej rzeczywistości strategię krajową lub wojewódzką. Założenie drugie to stwierdzenie, że strategię bezpieczeństwa podmiotu można traktować jako strategię operacyjną dla lokalnej strategii rozwoju wyłącznie w sytuacji, gdy możliwym będzie uznanie części prowadzonych przedsięwzięć za działania ochronne lub wspierające procesy prorozwojowe w wymiarach społecznym i ekonomicznym. Z tego względu proces budowy strategii powinien uwzględniać wnioski z przeprowadzonej analizy, specyfikę potrzeb społecznych oraz struktury organizacyjnej aparatu administracyjnego i zakresu wypełnianych przez organy i instytucje funkcji i zadań. Uwzględnić także należy charakterystykę posiadanych zasobów materialnych i ludzkich (kompetencje), a także zakres przedmiotowy i efektywność już wdrażanych projektów oraz programów.

**Tabela 2. Podejście do procesu budowy strategii na poziomie lokalnym**

Obszar analiz	Wybór metod	Cele procesu
<b>Makrootoczenie</b>	Analiza PESTEL (uwarunkowań politycznych, ekonomicznych, społecznych, infrastrukturalnych, i ekologicznych i stanu prawnego)	Klasyfikacja wpływu poszczególnych sfer funkcjonowania podmiotu i wskazanie kluczowych trendów dla jego makro-otoczenia
	Analiza scenariuszowa	Określenie specyfiki i wpływu oddziaływania otoczenia (jego elementów) na podmiot
<b>Mikrootoczenie</b>	Mapa i macierz interesariuszy (ich wyodrębnienie i gradacja)	Określenie roli i wpływu interesariuszy na podmiot i stan bezpieczeństwa lokalnego
	Model Portera oraz metoda budowy Grup Strategicznych	Wyodrębnienie i strukturyzacja podmiotów otoczenia wpływających na stan bezpieczeństwa lokalnego
<b>Potencjał strategiczny podmiotu</b>	Analiza czynników kluczowych	Wyodrębnienie najistotniejszych cechy podmiotu i określenie ich wagi np. wg prawa Pareta
	Analiza łańcucha wartości	Wyodrębnienie kolejnych etapów i faz procesu realizacji strategii oraz podejmowanych w ich ramach przedsięwzięć, a także ich korelacja z innymi przedsięwzięciami realizowanymi przez podmiot
<b>Przestrzeń wyborów (wybór strategii)</b>	Strategia realistyczna i negatywna	Wskazanie warunków i możliwości prowadzenia planowych działań na rzecz osiągnięcia przyjętych celów strategicznych
	Analiza SWOT	
	Strategia sieciowa	Opracowanie i korelacja strategii funkcjonalnych skoncentrowanych na poszczególnych segmentach (mikro-problemach) lub nakładających na określone podmioty realizację zadań
	Strategie specjalizacji	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Daniluk, *Strategia bezpieczeństwa na poziomie lokalnym*, [w:] Z. Wilk-Łoś, M. Stępiński (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Łódź 2017, s. 119–134.

Zaprezentowane podejście nadaje szczególną rolę procesowi analizy obejmującej swym obszarem makro- i mikrootoczenie jednostki administracyjnej oraz potencjału, jakim dysponuje. Jej wyniki mają decydujące znaczenie dla procesu tworzenia samej strategii i szczegółowych programów czy planów działania. Zasadnym jest zastosowanie jednej z dwóch metod: PETSEL lub scenariuszowej.

Przyjmując za punkt wyjścia do analizy makrootoczenia metodę PESTEL, podstawowymi czynnikami poddanymi analizom powinny być:

- dla uwarunkowań politycznych – możliwość wykorzystania programów i projektów przygotowanych, zalecanych i wdrażanych przez centralny aparat polityczny, zbieżność lokalnych celów strategicznych z celami polityki państwa, zdolność do współpracy lokalnych struktur organizacji politycznych i społecznych, racjonalność postaw lokalnego establishmentu w sferze prowadzenia polityki rozwojowej;



- dla uwarunkowań ekonomicznych – poziom i stabilność budżetu, poziom i dynamika rozwoju ekonomicznego, specyfika podziału środków budżetowych, możliwość długofalowego finansowania programów społecznych i w sferze bezpieczeństwa;
- w odniesieniu do infrastruktury – możliwość jej wykorzystania w planowanych działaniach oraz ocena kreowanych przez jej istnienie i eksploatacje zagrożeń. Zasadne jest także dokonanie jej prorozwojowej roli i wpływu na sposób funkcjonowania lokalnej społeczności oraz samego nasycenia techniką i specyfiką obszaru jednostki administracyjnej;
- w odniesieniu do problematyki ekologicznej – analizie poddane być powinny możliwości wystąpienia zagrożeń środowiskowych, zarówno wynikających z uwarunkowań geograficzno-klimatycznych (klimat, zasoby wodne, wpływ ekstremalnych temperatur i innych zdarzeń klimatycznych), specyfika urbanistyczna terenu oraz prowadzonej działalności gospodarczej, zdolność do prowadzenia polityki proekologicznej, możliwość wystąpienia lokalnych zagrożeń epidemicznych i epidemiologicznych;
- dla uwarunkowań społecznych przedmiotem analiz powinny być sfery: stricte społeczna, socjalna i kulturowa. W ramach pierwszej skoncentrować należy się na: weryfikacji poziomu identyfikacji społecznej z tworzoną lokalną wspólnotą, aktywności obywatelskiej, stopniu samoorganizacji społecznej, procesie tworzenia się i funkcjonowania lokalnych elit, a także na ocenie roli występujących napięć i konfliktów społecznych. W odniesieniu do sfery socjalnej ocenie powinien być poddany: zasięg i charakter patologii społecznych, skala ubóstwa i wykluczenia społecznego. Natomiast w sferze kulturowej analizie poddać należy: postawy społeczne odnoszące się do tolerancji wobec odmiennych niż lokalne tradycji, poziom otwartości na nowe trendy kulturowo-społeczne oraz samą kulturę polityczną elit oraz społeczności;
- sfera legislacyjna to przede wszystkim ocena efektywności rozwiązań regulowanych lokalnym prawem stanowionym oraz zdolność do przeprowadzenia procesu legislacyjnego i adekwatności prowadzonych rozwiązań w stosunku do potencjalnych zdarzeń (możliwości wykorzystania ekspertów itp.)[8].

Stosując dla odmiany analizę scenariuszową, skoncentrować należy się na badaniu środowiska (określeniu dominujących cech środowiskowych, ocenie warunków życiowych, socjalnych czy kulturowych), analizie specyfiki zjawisk dysfunkcyjnych i wynikających z nich form zagrożeń czy przestępczości, a następnie dokonać identyfikacji czynników mogących dodatkowo lub pośrednio wpływać na stan bezpieczeństwa. Podejście to pozwala określić relacje pomiędzy poszczególnymi zagrożeniami oraz ich znaczenie jako zagrożeń oddziałujących na lokalną społeczność. W obydwu procesach podstawą prowadzonych analiz jest materiał empiryczny, który zostaje uzyskany w procesie badania określonych sfer. Wykorzystać należy źródła policyjne (sprawozdania z prowadzonych działań oraz materiały z rozpoznania policyjnego), ale także możliwe do pozyskania informacje ze źródeł poza policyjnych. Za pomoce uznać należy te, uzyskane od przedstawicieli lokalnych instytucji i organizacji, zwłaszcza funkcjonujących w sferach społecznej i pomocowej oraz mediów, a także pozyskane metodami badania opinii publicznej.

Założenia dotyczące formy budowy lokalnej strategii bezpieczeństwa odnosić się także powinny do formuły zwalczania zdefiniowanych zagrożeń. Zasadniczą tezą kształtującą zakres prowadzonych działań jest uznanie, że poziom bezpieczeństwa wynika także z prowadzenia komplementarnych przedsięwzięć, przeciwdziałania konkretnym zagrożeniom oraz czynnikom kreujących ich występowanie. Warunkiem uzyskania efektów jest nie tylko prowadzenie działań prewencyjnych, ale także umiejętne mobilizacja potencjału lokalnej społeczności oraz korelacja prowadzonych działań o charakterze profilaktycznym, prospołecznym, osłonowym, ochronnym i prorozwojowym. Natomiast sama strategia bezpieczeństwa winna koncentrować się na niwelowaniu istniejących zagrożeń oraz odnosić do określonych grup społecznych.

[8] W. Fehler, *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa, 2009, s. 134. Autor ten nie uwzględnia w swoim zestawie uwarunkowań ekologicznych i prawnych; poszerza zakres uwarunkowań geograficznych, co jest naturalne przy konstruowaniu strategii, w których prymatem działań jest reagowanie na zdarzenia. Natomiast obszar działań infrastrukturalnych wpisany został jako element przedsięwzięć w sferze geograficzno-klimatycznej.

**Tabela 3. Przykładowe różnice poczucia bezpieczeństwa użytkowników przestrzeni publicznej ( impreza masowa w miejscu publicznym) i pomiędzy mieszkańcami a przedstawicielami aparatu administracyjnego**

Uczestnicy	Potrzeby	Wskazania władz administracyjnych	Wskazania mieszkańców
<b>Mieszkańcy</b>	Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie imprezy; Umożliwienie normalnego funkcjonowania w jej trakcie; Zapewnienie określonego miru publicznego w strefie prywatnej (nieopuszczenie do używalności przez uczestników imprezy masowej ich strefy prywatnej i ograniczania ich praw do funkcjonowania zgodnie z własnymi planami)	Alkoholizm i uzależnienie od środków psychoaktywnych; Przedwczesne funkcjonowanie młodzieży poza systemem szkolnym; Asymetryczność rozwoju społeczno-gospodarczego o negatywnym wpływie na sytuację osób na rynku pracy; Dyskryminacja kobiet na rynku pracy;	Zasoby pracy oraz brak możliwości podjęcia pracy; Niska atrakcyjność i zły stan techniczny głównych przestrzeni publicznych; Ograniczona infrastruktura kulturalna i rekreacyjno-sportowa; Brak miejsc spędzania wolnego czasu przez rodziny oraz dzieci i młodzież; Brak ukształtowanych centrów lokalnych pozwalających na integrację społeczną
<b>Lokalni uczestnicy imprezy masowej</b>	Zapewnienie bezpiecznego dotarcia i powrotu z imprezy masowej ; Bezpieczeństwo indywidualne w trakcie trwania imprezy masowej	Przestępczość pospolita i wzrastający poziom zagrożenia osobistego i mienia; Problem bezpieczeństwa osób starszych	
<b>Przyjezdni uczestnicy imprezy masowej</b>	Bezpieczeństwo indywidualne w trakcie trwania imprezy masowej; Bezpieczeństwo w miejscu przebywania przed i po zakończeniu imprezy masowej; Zapewnienie bezpiecznego dotarcia i powrotu z imprezy masowej		
<b>Osoby wykorzystujące przestrzeń przyległą</b>	Zapewnienie możliwości korzystania z przestrzeni przyległej zgodnie z jej przeznaczeniem i zapewnienie nieograniczonego dostępu do niej		

Źródło: opracowanie własne

Kolejnym etapem budowania lokalnych strategii bezpieczeństwa jest wskazanie czynników kreujących dane zagrożenia z podziałem na zasadnicze i wtórne oraz bezpośrednie i pośrednie. Pozwala to wskazać przyczyny determinujące ich zaistnienie oraz instytucje, które powinny podjąć określone zadania o charakterze profilaktycznym, prewencyjnym, ostonowym oraz resocjalizacyjnym. Przyjąć należy, że zarówno przestępczość pospolita, jak i różnorodne formy patologii, są zazwyczaj konsekwencją procesów wykluczenia społecznego wyrastających na gruncie całego szeregu czynników i uwarunkowań społecznych. Zaistnieć mogą one na każdym etapie życia człowieka, ale szczególną uwagę zwrócić należy na młodzież wchodzącą w procesy życia społecznego. Tym samym ciężar rozpoznawania zagrożeń powinien być rozłożony na różne instytucje zajmujące się prowadzeniem polityki społecznej, a nie kładziony wyłącznie na organy bezpieczeństwa publicznego. Te zaś, powinny koncentrować się na ujawnianiu, ściganiu i wykrywaniu sprawców przestępczości pospolitej i współpracować z pozostałymi instytucjami w zakresie rozpoznawania zagrożeń i opracowania oraz wdrażania programów prewencyjnych, ostonowych oraz edukacyjnych, a w sytuacji, gdy istnieje taka możliwość także reintegracyjnych[9].

[9] Szczególne znaczenie tym działaniom przypisać należy w odniesieniu do grupy tzw. „Youndsterów” czyli osób które funkcjonując w dysfunkcyjnym otoczeniu jeszcze nie angażują się w działania niezgodne z prawem, ale mogą stać się członkami społeczności przestępczej. Działania takowe przewidują, między innymi, programy rewitalizacji społecznej. Warunkiem ich powodzenia jest jednak dobrze dobrana oferta reintegracyjna.

## Konstrukcja sektorowego programu niwelowania zagrożeń bezpieczeństwa z uwzględnieniem działań profilaktycznych

Przygotowana na podstawie tych założeń i zakładająca osiągnięcie celów strategia powinna umożliwić opracowanie programów przeciwdziałania konkretnym zagrożeniom, ale przy uwzględnieniu współzależności ich źródeł, obszarów występowania i grup społecznych, funkcjonujących w otoczeniu tych zagrożeń. Powinny one przyjąć format tzw. interwencji publicznej, czyli planowych i skoordynowanych przedsięwzięć, mających spowodować wykreowanie pozytywnej zmiany społecznej w obszarze uznanym za kryzysowy lub kryzysogenny. W celu ich osiągnięcia podjąć należy określone kompleksy działań, które mają zniwelować skalę lub rolę problemów, zidentyfikowanych na etapie diagnozy sytuacji. Należy im nadać konstrukcję programu horyzontalnego, w postaci średniookresowego planu działania, podlegającego ewaluacji w trakcie realizacji. Powinny one zawierać pakiet działań profilaktycznych oraz edukacyjnych. Zakres prowadzonych programów profilaktycznych powinien odnosić się do określonych grup społecznych i przyjąć postać działań powstrzymujących, eliminująco-objawowych i eliminująco-uprzedzających[10]. Równie istotnym czynnikiem determinującym efektywność programu jest właściwe stosowanie środków oddziaływania (strategii informacyjnej, edukacyjnej, interwencyjnej, alternatywnej i zmniejszania szkód).

**Tabela 4. Cele stosowania wybranych programów profilaktycznych**

Sfera oddziaływania	Cel	Odbiorcy
Informacyjna	Dostarczenie informacji o konsekwencjach zachowań ryzykownych i tym samym przekonanie odbiorców do zmiany postawy lub niepodjęcia ryzyka	Adresaci profilaktyki ogólnej, wybrani adresaci profilaktyki selektywnej oraz wskazujące
Edukacyjna	Wzmacnianie lub kształtowanie pożądanych norm zachowań i podejścia do zjawiska poprzez racjonalne pokazywanie rzeczywistości	Adresaci profilaktyki ogólnej, wybrani adresaci profilaktyki selektywnej oraz wskazujące
Działania alternatywne	Zaproponowanie alternatywnych form zachowań pozwalających na zaspokojenie potrzeb skłaniających do podjęcia zachowań ryzykownych	Adresaci profilaktyki selektywnej oraz osoby objęte profilaktyką wykazujące postawy dążenia do zarzucenia postaw dysfunkcyjnych
Interwencyjna	Wsparcie osób dążących do zarzucenia postaw dysfunkcyjnych oraz reakcja zmierzająca do zahamowania lub ograniczenia konsekwencji społecznych zachowań dysfunkcyjnych	Adresaci profilaktyki wskazujące
Zmniejszania szkód	Ograniczenie wystąpienia zachowań ryzykownych oraz ograniczenie ich konsekwencji jednostkowych i społecznych	Adresaci profilaktyki wskazującej o ograniczonych możliwościach zarzucenia zachowań dysfunkcyjnych

Źródło: J. Szymańska, J. Zamecka, *Przegląd koncepcji i poglądów na temat profilaktyki* [w:] G. Świątkiewicz (red.), *Profilaktyka w środowisku lokalnym*, Warszawa 2002, s. 29–30; D. Macander, *Profilaktyki uzależnień w szkole*, e-poradnik, Warszawa 2013, s. 9.

Konstruowanie programu profilaktycznego powinno uwzględniać podejście systemowe i rozwiązania wskazywane jako „baza dobrych praktyk”, ale równocześnie uwzględniać uwarunkowania lokalne, doświadczenie, wiedzę i umiejętności ich twórców. Niekiedy wręcz zasadne jest zarzucenie stereotypowego podejścia, chociaż czynnikami, które pozwalają na przygotowanie efektywnego programu profilaktycznego niezmiennie pozostają:

- poprawnie zdefiniowana struktura zjawiska (problemu);
- wiedza o możliwych do wykorzystania zasobach instytucjonalnych i ludzkich, w tym o kompetencjach osób, które mogą (powinny) uczestniczyć w realizacji programu;
- możliwość zapoznania się i oceny realizowanych do tej pory programów i przedsięwzięć jednostkowych;
- uzyskanie społecznej akceptacji, zarówno dla konieczności podjęcia kompleksowych działań, jak i ich zakresu;
- sposób i skala wykorzystanie potencjału lokalnych instytucji na etapie tworzenia programu i jego realizacji;

[10] C. Czapów, S. Jedleński, *Pedagogika resocjalizacyjna*, Warszawa 1971, s. 300–301; S. Górski, *Metodyka resocjalizacji*, Warszawa 1985, s. 218–219.

- przyjęcie realistycznych celów, oczekiwanych rezultatów oraz metod bieżącej ewaluacji prowadzonych przedsięwzięć;
- opracowanie realistycznego harmonogramu prowadzonych działań wraz z jednoznacznym przypisaniem zadań i terminów ich realizacji konkretnym instytucjom (osobom kierującym).

Natomiast na etapie realizacji niezbędnym jest dokonywanie bieżącej koordynacji poziomu podejmowanych przedsięwzięć, ich ciągła korelacja w odniesieniu przedmiotowym i czasie oraz ewaluacja. Zasadne są także działania informacyjne, których celem jest uwidocznienie uzyskiwanych efektów cząstkowych i podtrzymanie społecznej akceptacji dla przyjętych w programie celów. Zasady te powinny być wkomponowane w ogólny schemat procesu przygotowania strategii przeciwdziałania patologiom społecznym. Punktem wyjścia do podjęcia prac nad programem powinna być ocena posiadanych kompetencji własnych, czyli wiedzy, doświadczenia i umiejętności, jakimi cechują się osoby tworzące zespół. Na tym etapie niezbędne jest określenie kompetencji oraz doświadczenia, jakie powinni posiadać twórcy projektu programu profilaktycznego. Uwagę zwrócić należy zwłaszcza na kompetencje w kontekście docelowych grup oddziaływania, doświadczenia z pracy profilaktycznej z osobami wywodzącymi się z tych grup, gdyż to pozwala na właściwy dobór zagadnień. Dopiero w następnym kroku podejmuje się faktyczną pracę nad konstrukcją programu. Tak skonstruowany lokalny program powinien być w istocie dokumentem określającym, w jaki sposób zamierza się osiągnąć przyjęty cel operacyjny. Tym samym proces jego budowy powinien być podobny do konstrukcji strategii, ale skoncentrowany na konkretnym zagrożeniu. Rozwiązanie to powoduje, że powinien on mieć wymiar praktyczny, a więc zawierać konkretne rozwiązania organizacyjne, merytoryczne i finansowe.

Zasadnym jest, by obejmował on siedem etapów, tj.:

1. diagnozę uwarunkowań występującego problemu i czynników, które poszerzają grupę osób objętych jego oddziaływaniem;
2. ocenę istniejących rozwiązań formalno-prawnych i możliwości ich wykorzystania w procesie tworzenia i realizacji podjętego programu;
3. określenie celów operacyjnych w stosunku do strategii;
4. opracowanie zadań pozwalających na osiągnięcie wyselekcjonowanych celów;
5. projektowanie przedsięwzięć wraz z merytorycznym uzasadnieniem ich doboru, w odniesieniu do przyjętych celów operacyjnych i zadań oraz określenie wskaźników pozwalających na weryfikację efektywności ich prowadzenia;
6. opracowanie szczegółowego harmonogramu realizacji działań (ze wskazaniem na działania o charakterze ciągłym) oraz zasad ich finansowania;
7. określenie czasu trwania programu, ze wskazaniem oczekiwanych rezultatów.

Podkreślić należy, że przyjęte cele operacyjne powinny być konkretne, mierzalne, realistyczne i określone w czasie. Zasadą projektowania programu jest także uzyskanie logicznego związku pomiędzy celami, zadaniami, działaniami i rezultatami. Warto także zawrzeć w programie możliwie szczegółowe opisy przyjętych do realizacji działań. Rozwiązanie to pozwala na prowadzenie ewaluacji programu i przedsięwzięć podejmowanych w ramach poszczególnych zadań. Przyjąć należy, że to jeden z najistotniejszych elementów programu, gdyż umożliwia ocenę jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania konkretnego programu (interwencji publicznej). Pozwala na ustalenia związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zaproponowanymi działaniami a osiągniętymi efektami oraz weryfikację efektów podejmowanych działań. Ewaluacja może być wykorzystywana do oceny projektowanych, wdrażanych lub zrealizowanych programów



**Tabela 5. Miejsce ewaluacji w programach przeciwdziałania patologiom**

Etap programu	Rodzaj ewaluacji	Cel ewaluacji
Planowanie i projektowane	Ewaluacja <i>ex-ante</i>	Ocena trafności założeń i planowanego sposobu realizacji z punktu widzenia potrzeb; Spójność celów, zadań, planowanych rezultatów i instrumentów; Analiza otoczenia i wskazanie czynników generujących zagrożenia lub zapewniających realizację programu
Realizacja programu	Ewaluacja <i>mid-term</i> (okresowa)	Ocena poziomu realizacji celów po zakończeniu określonego etapu; Wstępna ocena racjonalności przyjętych założeń i efektywności prowadzonych działań; Aktualizacja założeń, wprowadzenie zmian
	Ewaluacji <i>on-going</i> (bieżąca)	Ocena poziomu realizacji w trakcie realizacji programu; Aktualizacja założeń w kontekście istniejącej sytuacji; Możliwość bieżącego uwzględniania rezultatów podejmowanych działań i niwelowania zaistniałych problemów
Po zakończeniu programu	<i>Ex-post</i>	Podsumowanie efektów działań podejmowanych w ramach interwencji oraz wyciągnięcie wniosków i sformułowanie rekomendacji użytecznych dla przyszłych programów

Źródło: Czym jest ewaluacja?, <http://pte.org.pl/o-ewaluacji> [dostęp 07.04.2020]; S. Bienias, P. Strzęboszewski, E. Opałka (red.), *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 25 i 28–36.

Plan ewaluacji jest podobnie konstruowany jak program działania. Określa się jej cel strategiczny, cele operacyjne i zadania. Zasadniczą różnicą jest natomiast konieczność przyjęcia kryteriów ewaluacyjnych, czyli sposobów podejścia do oceny działań.

Proces ewaluacji powinien zakładać stosowanie pięciu kryteriów oceny, a mianowicie:

- trafności doboru celu, zadań i form realizacji;
- skuteczności prowadzonych działań w kontekście uzyskiwania założonych celów;
- użyteczności podejmowanych działań, zwłaszcza w kontekście zmienności zjawiska lub uwarunkowań jego istnienia;
- trwałości uzyskanych efektów;
- efektywności ocenianej w kontekście ponoszonych kosztów i nakładu pracy[11].

Każde z powyższych kryteriów powinno być dobierane do celu przeprowadzenia ewaluacji. Zasadniczo, w ocenie dokonanej w ramach ewaluacji *ex-ante* kryteriami są: trafność, skuteczność, efektywność i spójność. Dzięki takiemu podejściu można uzyskać dane pozwalające na podjęcie decyzji o prowadzeniu/zarzuceniu programu. Może to być również decydujący test przed realizacją programu. W procesie ewaluacji *mid-term* lub *on-going* stosuje się takie kryteria jak: trafność, skuteczność i efektywność, a zasadniczym celem jest weryfikacja aktualności programu, sprawności jego realizacji oraz korelacji prowadzonych w ramach programu zadań i projektów, a także uzupełniania programu. Natomiast ewaluacja *ex-post* zakłada stosowanie takich kryteriów jak: skuteczność, efektywność, użyteczność i trwałość. Pozwala to na dokonanie całkowitej oceny i rozliczenia programu, gdyż umożliwia ocenę poziomu osiągnięcia założonych celów efektywności procesu realizacji programu[12]. Jej wyniki mogą zostać wykorzystane w celu zwiększenia skuteczności kolejnych edycji. Dlatego też są traktowane jako najbardziej efektywne narzędzie oceny efektywności prowadzonych programów.

[11] S. Bienias, P. Strzęboszewski, E. Opałka (red.), *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 19.

[12] Ibidem, s. 28–36.

## Wnioski

Zaprezentowane rozwiązania dowodzą, że zapewnianie bezpieczeństwa w działaniach władz lokalnych powinno mieć charakter kompleksowy i – minimum – średniookresowy. Pozwoli to na ograniczenie kilku negatywnych cech, jakimi charakteryzują się istniejące plany zapewniania bezpieczeństwa. Zwłaszcza chodzi to o nadawanie określonym zjawiskom roli zagrożeń wiodących, koncentrację na przeciwdziałaniu ich konsekwencjom, zarówno działań prewencyjnych, jak i przedsięwzięć analityczno-rozpoznawczych, z równoczesnym ograniczaniem zainteresowania innymi zagrożeniami do wskazania celu, identyfikacji problemów, określenia zadań i ich przypisania konkretnym instytucjom. Ponownie generalizując, plany zapewniania bezpieczeństwa są w praktyce programem przeciwdziałania konkretnej, wybranej gamie zagrożeń i ogólną koncepcją reakcji na pozostałe – zdaniem jego twórców – mniej istotne zagrożenia.

Bezpieczeństwo lokalne stanowić powinno integralny obszar polityki bezpieczeństwa państwa, ale koncentrujący się na przedsięwzięciach zapewniających jakość życia i poczucie bezpieczeństwa obywatela i społeczeństwa. Działania w sferze ochronnej (zapewnienie bezpieczeństwa publicznego) powinny być realizowane przez aparat państwowy przy wsparciu oraz w procesie ich współkreowania i współrealizacji służb państwowych, władz lokalnych i lokalnych społeczności. Natomiast zadania w sferze obronnej pozostają domeną państwa, a władze lokalne i społeczeństwo powinny koncentrować się na realizacji Programu Pozamilitarnych Przedsięwzięć Obronnych, którego główne założenia są przygotowywane przez władze centralne.

Lokalne programy przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa powinny w znacznym stopniu odzwierciedlać miejscowe potrzeby w tym zakresie i zawierać część prewencyjną oraz profilaktyczną. Dominującymi cechami tych programów powinny być ciągłość realizacji i możliwość oceny stałości osiągniętych celów. Dlatego też muszą to być programy długofalowe. Instytucje samorządowe powinny być głównymi realizatorami w częściach profilaktycznej i edukacyjnej, a także wspierać organy i służby prowadzące pozostałe formy zapewniania bezpieczeństwa. Powinny mieć także zapewnione stałe finansowanie ze środków publicznych.

Specyfika potrzeb bezpieczeństwa sprawia, że programom tym nie należy nadawać postaci wyłącznie strategii destruktywnej lub kreatywnej[13]. Powinny one zawierać elementy obydwu strategii, ale prymatem w działaniach władz lokalnych muszą być przedsięwzięcia profilaktyczne. Tym niemniej w ich strukturze zawrzeć należy także gamę rozwiązań umożliwiających wyselekcjonowanie zjawisk niepożądanych i ich zwalczanie. Działania przypisane strategii destruktywnej uznać należy za zadania uzupełniające gamę przedsięwzięć realizowanych w formule strategii konstruktywnej[14]. Zwłaszcza, że rolą lokalnych władz powinno być właśnie wyodrębnienie tych zjawisk i czynników je generujących oraz wsparcie służb w celu stworzenia efektywnego systemu przeciwdziałania.

[13] Pojęcia strategii destruktywnej i konstruktywnej zostały wprowadzone w kryminologii i odnoszą się do bezpieczeństwa publicznego. Zasadnicze metody stosowane w ramach strategii destruktywnej to uniemożliwienie (ograniczenie) wystąpienia określonym zagrożeniom poprzez zastosowanie sankcji oraz zapowiedź podjęcia reakcji niedopuszczającej do zaistnienia działania o charakterze przestępczym. Strategia kreatywna to rozwijanie zjawisk pożądaných, niwelujących źródła lub uwarunkowania występowania zdarzeń niepożądanych. Jej celem powinno być zwalczanie przyczyn, ale najczęściej sprowadza się do wykreowania sytuacji, w której następuje swoiste „wyparcie” z danego obszaru konkretnego zjawiska. Zob. J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 1999, s. 469.

[14] Tezę taką prezentuje także część środowisk policyjnych, zwłaszcza pracownicy Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Zob. T. Cielecki, Przedmowa do publikacji A. Urban (red.), *Podnoszenie kompetencji Policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych – Euro 2012*, Szczytno 2009, s. 15.

W zakresie działań podejmowanych przez lokalne władze istotną rolę powinna odgrywać koncepcja tworzenia tzw. bezpiecznych przestrzeni. Rozwiązanie to uznać należy za podstawowe przy konstruowaniu programów zapewniania bezpieczeństwa w aglomeracjach miejskich. Jego stosowane uzasadnia m.in. wieloaspektowość i złożoność przyczyn powstawania zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, terytorialność oddziaływania środowisk patologicznych i przestępczych, a także różne definiowanie poczucia bezpieczeństwa i skali oddziaływania poszczególnych zagrożeń przez osoby tworzące mikrospołeczność lokalną. Inną, równie istotną determinantą uzasadniającą takie podejście jest niejako naturalnie występująca w obszarach miejskich anonimowość skupisk ludzkich (aglomeracje miejskie). Z tych powodów działania ukierunkowane wyłącznie na ograniczanie możliwości zaistnienia okazji dla działań przestępczych w danym obszarze prowadzą jedynie do zmiany miejsca ich występowania w mieście i w zasadzie jedynym sukcesem jest doprowadzenie do zaistnienia innego rozkładu przestrzennego tej samej liczby przestępstw[15].

Zastosowanie takiego podejścia nie niweluje samej skali zjawisk o charakterze przestępczym i sprowadza się do sztucznego wykreowania poziomu bezpieczeństwa w danym obszarze przedmiotowym i na konkretnym obszarze w przestrzeni fizycznej (centra miast, dworce, obszary galerii handlowych itp.). Negatywnym efektem tak skoncentrowanych działań może być zmiana charakteru przestępczości w tej, poddanej specjalnej ochronie, strefie miejskiej. Zarówno w obszarze przedmiotowym (zmianie może ulec typ przestępczości, jej celem staną się inne grupy docelowe i inne dobra), jak i czasowym oraz pod względem stosowanych metod przestępczych (taktyka działania sprawców). Czynniki te powodują, że projekt budowy bezpiecznych przestrzeni powinien być skorelowany z klasycznymi działaniami prewencyjnymi i częścią przedsięwzięć profilaktycznych oraz edukacyjnych.

[15] Szerzej: K. Kądziołka. Analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu przestępczości w Polsce [w:] W. Szkutnik (red.), Problemy społeczno-ekonomiczne w uwarunkowaniach ryzyka i statystycznej nieokreśloności. Metody i modele w rozwoju regionów, Katowice 2013; M. Dej, A. Zborowski, Ocena stopnia zaawansowania zjawisk degradacji społecznej (patologie społeczne, wykluczenie społeczne i ubóstwo), procesy polaryzacji i segregacji, segmentacja rynku pracy w miastach Polski [w:] A. Zborowski (red.), Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce, Kraków 2009.

## Bibliografia

1. Błachut J., Gaberle A., Krajewski K. (1999), *Kryminologia*, Gdańsk.
2. Cielecki T. (2009), Przedmowa do publikacji A. Urban (red.), *Podnoszenie kompetencji Policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych – Euro 2012, Szczytno*.
3. Czapów C., Jedleński S. (1971), *Pedagogika resocjalizacyjna*, Warszawa.
4. Daniluk P. (2013), *Metodologia badań zagrożeń wynikających z kryzysu społeczno-ekonomicznego. Analiza strategiczna w obszarze bezpieczeństwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, nr 7.
5. Dej M., Zborowski A. (2009), *Ocena stopnia zaawansowania zjawisk degradacji społecznej (patologie społeczne, wykluczenie społeczne i ubóstwo), procesy polaryzacji i segregacji, segmentacja rynku pracy w miastach Polski* [w:] A. Zborowski (red.), *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, Kraków.
6. *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej (2012)*, (red.) Bienias S., Strzęboszewski P., Opałka E. Warszawa.
7. Fehler W. (2009), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa.
8. Filipiak B. (2000), *Zarządzanie strategiczne. Narzędzia, scenariusz, procesy*, Szczecin.
9. Górski S. (1985), *Metodyka resocjalizacji*, Warszawa.
10. Kasiewicz S. (2002), *Zarządzanie operacyjne w dobie globalizacji*, Warszawa.
11. Kądziołka K. (2013), *Analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu przestępczości w Polsce* [w:] W. Szkutnik (red.), *Problemy społeczno-ekonomiczne w uwarunkowaniach ryzyka i statystycznej nieokreśloności. Metody i modele w rozwoju regionów*, Katowice.

12. Kulisz M.(2017), *Wybrane wyzwania procesu strategicznego zarządzania bezpieczeństwem RP* [w:] Z. Wilk- Łoś, M.
13. Stępiński (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Łódź.
14. Kuźniar R.(2005), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa.
15. Macander D.(2013), *Profilaktyki uzależnień w szkole, e-poradnik*, Warszawa.
16. Mickiewicz P.(2015), *Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa w polskich dokumentach strategicznych jako determinanta zmian programu kształcenia przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3677.
- Mickiewicz P.(2015), *Możliwości wykorzystania programów rewitalizacyjnych w zarządzaniu bezpieczeństwem miast metropolitalnych. Casusu Wrocławia i Lokalnego Programu Rewitalizacji*, *Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego*, 2015, cz. IV.
17. Szymańska, J. Zamecka J. (202), *Przegląd koncepcji i poglądów na temat profilaktyki* [w:] G. Świątkiewicz (red.), *Profilaktyka w środowisku lokalnym*, Warszawa 2002.

## O AUTORZE

**Piotr Mickiewicz** - prof. zw. dr hab., politolog i historyk dziejów najnowszych. Kierownik Zakładu Polityk Publicznych i Administracji w Instytucie Politologii UG. Absolwent Akademii Marynarki Wojennej i Uniwersytetu Gdańskiego. W latach 1990–1997 oficer Grupy Okrętów Szkolnych, a następnie wykładowca akademicki. Obecnie zatrudniony w Instytucie Politologii UG, w przeszłości pracownik Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej oraz Dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa i Spraw Międzynarodowych w Dolnośląskiej Szkole Wyższej. Redaktor naczelny „Rocznika Bezpieczeństwa Międzynarodowego” oraz członek Rad Naukowych kilku czasopism naukowych. W przeszłości wiceprezes ds. naukowych Polskiego Towarzystwa Geopolitycznego oraz szef wojewódzkiego komitetu organizującego Olimpiadę Wiedzy o Polsce i świecie współczesnym dla uczniów szkół średnich. Jego główne zainteresowania badawcze to problematyka kreowania polityki bezpieczeństwa państwa, wykorzystywania potencjału militarnego w polityce państw, polityczno-militarnego oddziaływania państw i aktorów niepaństwowych na akwenach morskich, zwłaszcza w odniesieniu do Morza Bałtyckiego oraz rosyjska polityka energetyczna postrzegana jako instrument ekspansji polityczno-gospodarczej. W ostatnim okresie autor i współautor monografii: *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Organizacja systemu i projektowanie działań*, *Morska szachownica. Geopolityczne znaczenie akwenów morskich*, *Rosyjska myśl strategiczna i potencjał militarny w XXI wieku*, *Rosyjska wizja mocarstwa energetycznego w XXI wieku i Morze Bałtyckie w polityce bezpieczeństwa Rosji*. W przeszłości pomysłodawca i współredaktor poradników dla nauczycieli: *Bezpieczeństwo w szkole i Edukacja dla bezpieczeństwa* (zawierających praktyczne rozwiązania odnoszące się do sytuacji kryzysowych w okresie kształcenia podstawowego i ponadpodstawowego) oraz projektu edukacyjnego *Bezpieczna Młodzież*, prowadzonego w Dolnośląskiej Szkole Wyższej we Wrocławiu.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....

Warszawa., października 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)