

Katarzyna SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Inżynierii Produkcji
Zakład Zarządzania Środowiskiem i Bezpieczeństwem

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM PUBLICZNYM W SAMORZĄDZIE LOKALNYM – ISTOTA I INICJATYWY

Streszczenie. Reforma administracyjna sędowała odpowiedzialność za utrzymanie bezpieczeństwa publicznego przede wszystkim na samorządy lokalne. Podporządkowała ponadto służby, inspekcje i straże władzy cywilnej. Celem działań legislacyjnych podejmowanych w tym zakresie było ustanowienie ram do współdziałania jednostek tworzących system zarządzania bezpieczeństwem publicznym, a także utrzymanie sprawności organizacyjnej służb, inspekcji i straży. Niemniej kwestie związane z bezpieczeństwem publicznym, ze względu na znaczenie, charakter i dynamikę zmian, stanowią niezmiernie złożone zagadnienie. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj podejmowanie takich przedsięwzięć, których celem jest niedopuszczenie do wystąpienia zagrożenia. W działalności tej podstawę stanowi identyfikacja zagrożeń, współpraca i podejmowanie właściwych inicjatyw. Obszary te, na podstawie badań przeprowadzonych w województwie śląskim, poddano analizie w niniejszym artykule.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, bezpieczeństwo publiczne, zagrożenie, prewencja

MANAGEMENT OF PUBLIC SAFETY IN LOCAL GOVERNMENT – THE ESSENCE AND INITIATIVES

Summary. Administrative reform has ceded responsibility for maintaining of public safety for local governments and subordinated public services, inspections and guards the public authority. The purpose of legislative action in this regard was the establishment of a framework to co-forming units of public security management system, and maintaining organizational efficiency of services, inspections and guards.

However, issues related to public safety, because of the importance, nature and dynamics of change, are immensely complex issue. Primary project is to prevent the occurrence of hazards, and is based on a hazard identification, cooperation, and taking appropriate initiatives. These areas, according to research conducted in the silesian region, were analyzed in this article.

Keywords: public management, public safety, threat, prevention

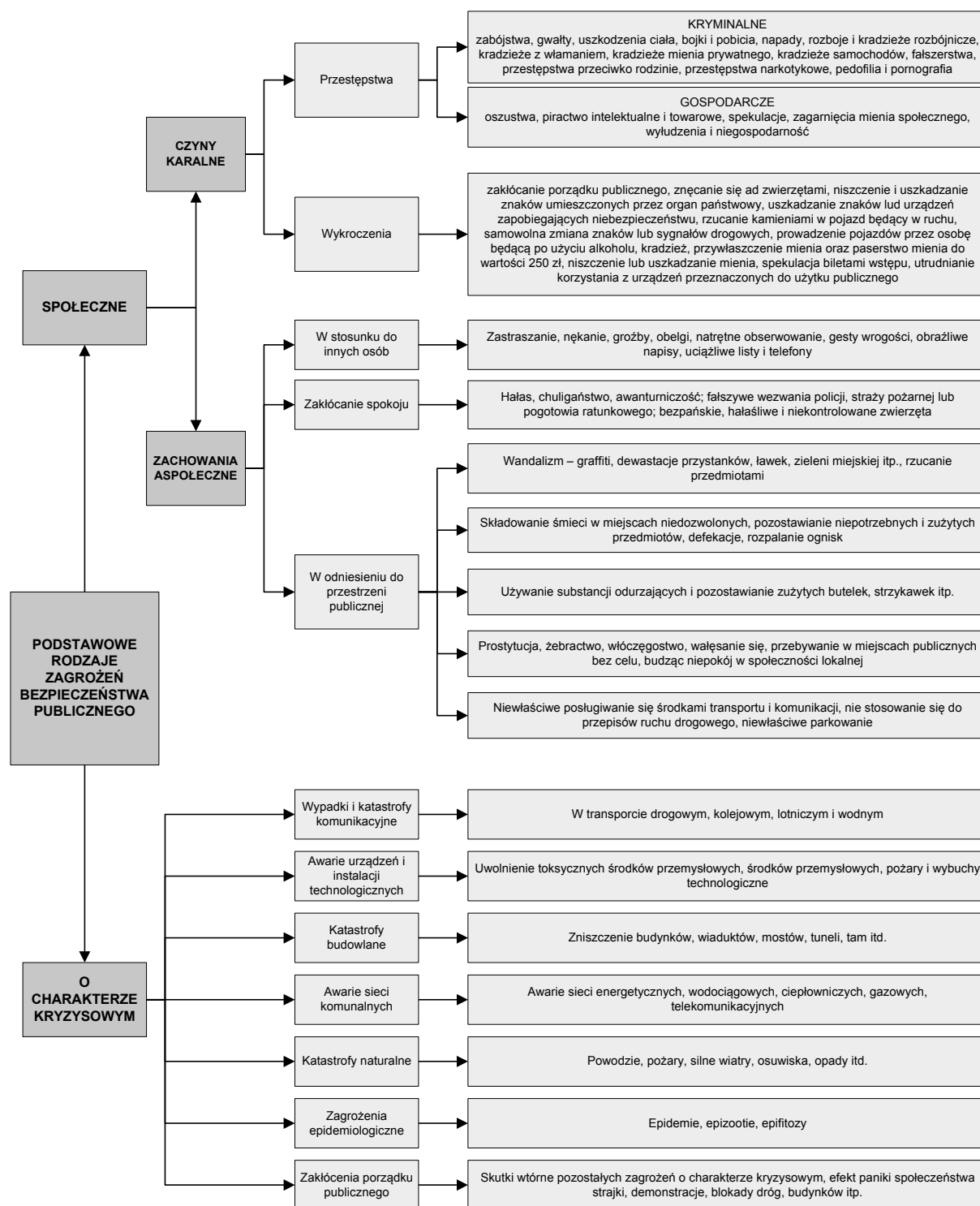
1. Wstęp

Zgodnie ze „Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”, nadrzędnym celem działań państwa jest „utrzymanie zdolności do reagowania – odpowiednio do zaistniałej sytuacji – w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych”.¹ Bezpieczeństwo publiczne to podsystem bezpieczeństwa wewnętrznego, którego szeroki zakres podmiotowy dotyczy zarówno organizacji państwowej, jak i pojedynczych osób na danym obszarze administracyjnym, a jego celem jest eliminacja zagrożeń, zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania, a także ochrona życia, zdrowia i mienia wszystkim podmiotom tego podsystemu.² „Publiczne”, gdyż odnosi się do funkcjonowania jednostek, instytucji, organizacji, grup społecznych i każdej jednostki ludzkiej.

Skuteczność działań podejmowanych w zakresie bezpieczeństwa publicznego opiera się na identyfikacji zagrożeń, ich przyczyn, a następnie ich eliminacji lub minimalizacji i utrzymaniu w stanie kontrolowanym. Do podstawowych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego zalicza się czyny karalne, zachowania aspołeczne i zagrożenia o charakterze kryzysowym (rys. 1). Zagrożenia te obejmują przekroczenie zarówno norm ustawowych, jak i zasad niepisanych, obowiązujących w danych społecznościach, tzw. zachowań aspołecznych. Dotyczą również zagrożeń generowanych przez rozwój cywilizacyjny, w grupie których można wymienić zagrożenia techniczne (np. awarie chemiczne, jądrowe, katastrofy budowlane), a także rosnącą intensywność i skalę klęsk naturalnych.

¹ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2007, s. 15.

² Lisiecki M., Kwiatkowska-Basałaj B.: Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia, [w:] Tyrała P. (red.): Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 57-58.



Rys. 1. Podstawowe rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego

Fig. 1. Basic types of public safety threats

Źródło: Opracowanie własne.

Odpowiedzialność w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego spoczywa na państwie i właściwych organach władzy państwowej.³ W przypadku omawianej problematyki jest to jednak nie tylko kwestia odpowiedzialności państwa, ale wszystkich jednostek tworzących system bezpieczeństwa publicznego. System ten jest organizmem złożonym i dynamicznym, który wymaga stałego dostosowywania działań do zmieniających się warunków. O jego złożoności świadczy „szeroki wachlarz instytucji angażujących się w działania zapobiegawcze (a jeszcze lepiej – które powinny być zaangażowane), bardzo duża liczba różnych typów i rodzajów zagrożeń, niemożność szybkiej wymiany informacji między poszczególnymi instytucjami na temat źródeł i charakteru zagrożeń”.⁴

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie istoty zarządzania bezpieczeństwem publicznym, a na przykładzie województwa śląskiego – inicjatyw podejmowanych w tym zakresie.

2. Istota zarządzania bezpieczeństwem publicznym

2.1. Bezpieczeństwo publiczne jako obszar zarządzania publicznego

Z punktu widzenia potrzeb społecznych, bezpieczeństwo publiczne jest elementem zarządzania publicznego,⁵ które – w ujęciu W. Kieżuna – obejmuje odwołanie od prawnych podstaw w administracji publicznej i wiązanie problematyki administracji z nauką organizacji i zarządzania.⁶ Podstawowe podejścia do zarządzania publicznego obejmują:⁷

- zarządzanie w sektorze publicznym, którego zakresem jest koncentracja na naturze działalności;
- zarządzanie sprawami publicznymi, które koncentruje się na następujących problemach:
 - koordynacja instytucjonalna w ramach sektora publicznego,
 - przekształcenia i zmienność otoczenia, które kreują nowe potrzeby,
 - niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego.

³ Art. 5, 31, 74, 126, 135, 146 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z dnia 16 lipca 1997 r.).

⁴ Chmielnicki P. (red.): Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym. LexisNexis, Warszawa 2005, s. 234.

⁵ Kożuch B.: Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Placet, Warszawa 2004, s. 60; Frączkiewicz-Wronka A.: Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego, [w:] Frączkiewicz-Wronka A. (red.): Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki. Katowice 2009, s. 24.

⁶ Kieżun W.: Struktury i kierunki zarządzania państwem. „Nauka”, 2002, nr 1, s. 12.

⁷ Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A.: O organizacjach publicznych i o przedsiębiorczym rozwoju, [w:] Zbiegień-Maciąg L., Beck E. (red.): Zarządzanie ludźmi w otoczeniu globalnym – pomiędzy „starym” a „nowym”, organizacje, ludzie, procesy, procedury. Kraków 2006, s. 177-187.

Jak pisze S. Sudoł, zarządzanie publiczne, ze względu na swoją progresywność, powinno być analizowane w ramach nauk o zarządzaniu,⁸ gdyż jest to jeden z obszarów, gdzie „zarządzanie stało się obecnie jednym z najważniejszych czynników rozwoju, [...] jest także działaniem praktycznym, czyli świadomym i celowym działaniem ludzi, dążącym do ulepszenia istniejącej rzeczywistości”.⁹

Zarządzanie publiczne koncentruje się przede wszystkim na tworzeniu systemu społeczno-gospodarczego, gwarantującego efektywność i utrzymanie porządku publicznego oraz na prowadzeniu optymalnej polityki makroekonomicznej. Sformułowana przez B. Kozuch definicja określa zarządzanie publiczne jako „dyscyplinę szczegółową nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami, inaczej makroorganizacjami, jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego. Zajmuje się ona badaniem zasobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego”.¹⁰ Na zarządzanie publiczne składa się suma działań indywidualnych osób oraz instytucji publicznych i prywatnych, które współpracują w celu osiągnięcia zamierzonych efektów. Podstawowa różnica między administracją publiczną a zarządzaniem publicznym „tkwi w mechanizmie kontroli, która dotyczy przede wszystkim wyników działania, a nie przestrzegania procedur, i dokonywana jest głównie z zewnątrz, a nie wyłącznie w ramach układu administracyjnego”.¹¹ Do zakresu zarządzania publicznego zalicza się następujące dziedziny życia społeczno-gospodarczego: infrastruktura dla działalności gospodarczej, finanse publiczne, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, edukacja i kultura.¹²

Bezpieczeństwo publiczne jest efektem działalności samorządów terytorialnych, jednostek administracji zespolonej i niezespolonej, prokuratury, sądów i innych służb. Równie istotne znaczenie mają organizacje pozarządowe, prywatne firmy ochrony osób i mienia oraz całe społeczeństwo i indywidualne osoby. W. Kitler definiuje bezpieczeństwo publiczne jako „proces obejmujący różnorodne działania (środki) w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których zasadniczym celem jest ochrona porządku prawnego w państwie oraz przed działaniami zabronionymi, które godzą w życie i zdrowie lub porządek

⁸ Sudoł S.: Miejsce nauk o zarządzaniu w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych. „Organizacja i Kierowanie”, 2007, nr 3 (129), s. 8.

⁹ Sudoł S.: Podstawowe dylematy nauk o zarządzaniu. „Organizacja i Kierowanie”, 2007, nr 2 (128), s. 8.

¹⁰ Kozuch B.: Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Placet, Warszawa 2004, s. 59.

¹¹ Hausner J.: Zarządzanie publiczne. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 23.

¹² Kozuch B.: Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Placet, Warszawa 2004, s. 60.

publiczny, a także w normy i obyczaje społeczne”.¹³ Bezpieczeństwo to należy do grupy usług społecznych, jest przedmiotem lokalnego zarządzania strategicznego.¹⁴

2.2. Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym

Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym można zdefiniować jako „zorganizowane działanie prowadzone z wykorzystaniem zasobów kadrowych, finansowych, technicznych oraz informacyjnych, w celu zmniejszania potencjalnych zagrożeń, zapewnienia niezakłóconego przebiegu życia społecznego, a także ochrony zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska. Obejmuje ono przestrzeganie prawa i ochronę ładu publicznego z nakierowaniem na realizację interesu publicznego”.¹⁵ Podstawowym poziomem zarządzania bezpieczeństwem publicznym jest powiat (miasto na prawach powiatu) wraz z gminami.¹⁶ Na tym poziomie kierownictwo cywilne w dziedzinie bezpieczeństwa spoczywa w rękach starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu), a jego zwierzchnictwu cywilnemu podlegają wszystkie służby, inspekcje i straże, których działalność jest związana z utrzymaniem bezpieczeństwa publicznego.

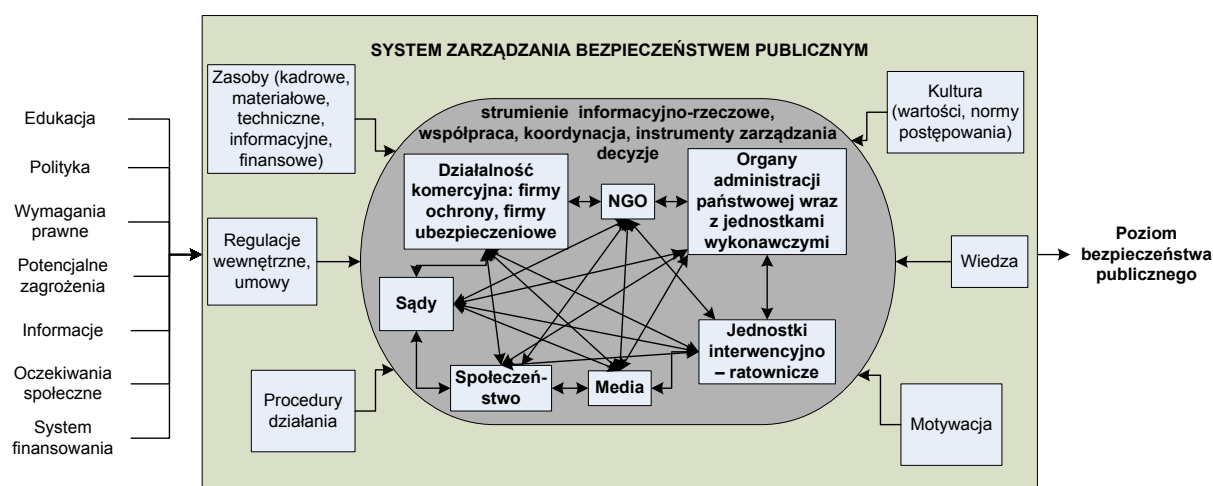
Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządach lokalnych dotyczy zbiorowości ludzkich w określonych obszarach społecznych, a także przedstawicieli tych zbiorowości w administracji publicznej, resortach siłowych, innych jednostkach wykonawczych i sferze prywatnej. Jednostki te, na mocy obowiązujących przepisów prawnych, tworzą system zarządzania bezpieczeństwem publicznym (rys. 2). Ponadto, mają zróżnicowaną wewnętrzną strukturę, stanowią podsystemy w omawianym układzie i mogą być analizowane samodzielnie. Co więcej, oddziałują one na siebie nawzajem i są powiązane różnymi związkami, co dodatkowo generuje efekt synergii. Na funkcjonowanie wymienionych jednostek wpływa ponadto wiele uwarunkowań i ograniczeń, do których należą: edukacja, polityka, regulacje prawne czy też system finansowania. Istotą zarządzania bezpieczeństwem publicznym jest więc koordynacja działań wielu niezależnych jednostek i instytucji, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, a także w obszarze działalności pozarządowej, adekwatnie do pojawiających się zagrożeń i potrzeb społeczeństwa.

¹³ Kitler W.: Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Zeszyt Problematyczny nr 1(61)2010, s. 51.

¹⁴ Szromnik A.: Marketing terytorialny. Wolters Kluwer, Warszawa 2008; Gawroński H.: Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

¹⁵ Sienkiewicz-Małyjurek K.: Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego. „Samorząd Terytorialny”, 2010, nr 7-8, s. 127.

¹⁶ Kulesza M.: Budowanie samorządu. Municipium. Warszawa 2008, s. 354.



Rys. 2. System zarządzania bezpieczeństwem publicznym

Fig. 2. System of public safety management

Źródło: Sienkiewicz-Małyjurek K.: Bezpieczeństwo publiczne w naukach o zarządzaniu, [w:] Dworzecki Z., Nogalski B. (red.): Przełomy w zarządzaniu. Kontekst strategiczny. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2011, s. 459.

Celem działań podejmowanych w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest identyfikacja potencjalnych zagrożeń, podejmowanie takich przedsięwzięć, których celem jest niedopuszczenie do ich zaistnienia, a w przypadku wystąpienia zagrożenia – ich kontrola, eliminacja, usunięcie skutków i wyciągnięcie wniosków służących korekcie przyszłych przedsięwzięć.

Rolą władz lokalnych w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest koordynacja działań szeregu organizacji i instytucji. Niezbędne jest więc opracowanie procedur działania, zasad współpracy, wymiany informacji i rozwiązywania konfliktów. Stwarza to konieczność przygotowania odpowiednich metod i instrumentów z zakresu nauk o zarządzaniu. Ponadto, każde przedsięwzięcie wymaga stałego nadzoru, a wdrażanie jakichkolwiek działań nie może się zakończyć w połowie cyklu zarządzania. Przykładowo nie wystarczy zbudować wałów przeciwpowodziowych. Należy wyznaczyć osoby odpowiedzialne za ich utrzymanie, cyklicznie kontrolować ich stan i prowadzić prace konserwacyjne. Podobnie oddziaływania na poziom bezpieczeństwa publicznego poprzez programy prewencyjne czy pomocowe nie można zakończyć na opracowaniu ich założeń i przekazaniu ich do realizacji. Ważna jest tutaj praca z ludźmi, informacje, okresowe kontrole i szybka modyfikacja w przypadku zmian. Określone ustawami ich zadania publiczne, których efektem jest m.in. kształtowanie bezpieczeństwa publicznego, można skategoryzować w obszary działań, które zostały ujęte w tabeli 1.

Tabela 1

Obszary działalności samorządów lokalnych w zakresie bezpieczeństwa publicznego

DZIAŁALNOŚĆ	WYSZCZEGÓLNIENIE
Działalność kierownicza	organ władzy administracji publicznej działający na zasadzie zwierzchnictwa i zespolenia cywilnego aparatu administracyjnego na danym obszarze, a także organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego, ponoszący odpowiedzialność za działania podejmowane w tym obszarze, kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom zagrożeń lub ich usunięcia
Współpraca z jednostkami działającymi na rzecz bezpieczeństwa publicznego	inicjowanie działań, podejmowanie wspólnych projektów i przedsięwzięć, wsparcie finansowe policji
Polityka społeczna	podejmowanie przedsięwzięć skierowanych przeciwko źródłom przestępczości, a tym samym ograniczające ryzyko zaistnienia przestępstwa, np. propagowanie działań zmierzających do zmiany postaw, organizowanie i koordynowanie zajęć dla dzieci i młodzieży, walka z patologiami społecznymi, bezpłatna opieka medyczna i szkolnictwo
Gospodarka przestrzenna	ochrona i zarządzanie przestrzenią publiczną, zurbanizowaną, w ramach działalności koordynacyjno-regulacyjnej i inwestycyjnej, np. poprawa oświetlenia w miejscach publicznych, usuwanie przejawów wandalizmu i stosowanie wandaloodpornych elementów małej architektury, usprawnienia warunków ruchu drogowego, stosowanie zabezpieczeń technicznych
Działalność planistyczno-zapobiegawcza	monitoring, analiza i ocena zagrożeń, przygotowanie i wdrożenie zasad zarządzania, systemu dowodzenia, systemów zabezpieczeń, narzędzi i technik komunikacji, opracowanie planów ochrony, scenariuszy i procedur działań, zabezpieczenie środków, szkolenia specjalistyczne i doskonalenie umiejętności
Działalność porządkowa	możliwość powołania straży gminnych w celu ochrony porządku publicznego, wydawania przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.
Działalność opiniodawczo-kontrolna	rozpatrywanie sprawozdań z działalności organów gmin i powiatów, a także powołanych komisji, opiniowanie przez starostę pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego, opiniowanie projektów współdziałania w zakresie bezpieczeństwa publicznego

Źródło: Opracowanie własne

3. Zagrożenia, źródła informacji i działania podejmowane na rzecz bezpieczeństwa publicznego w województwie śląskim

Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym opiera się na realizacji wielu inicjatyw, których celem jest podejmowanie działań adekwatnych do potencjalnych zagrożeń przed ich wystąpieniem, wzmocnienie i usprawnienie koordynacji systemu bezpieczeństwa. W badaniach prowadzonych przez autorkę w zakresie zarządzania bezpieczeństwem publicznym przeprowadzono m.in. analizę działań podejmowanych w samorządach lokalnych w województwie śląskim na rzecz bezpieczeństwa publicznego, a następnie badania te były kontynuowane w 2010 roku w jednostkach Śląskiej Policji. Ich celem była analiza zadań

realizowanych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W badaniach uczestniczyło 63% ogółu gmin województwa śląskiego (73% wszystkich gmin o statusie miasta i 56% gmin wiejskich) i 72,5% ogółu jednostek terytorialnych Śląskiej Policji (84,2% komend miejskich, 76,9% komend powiatowych i 64,8% komisariatów policji). Planowane jest dalsze kontynuowanie badań.

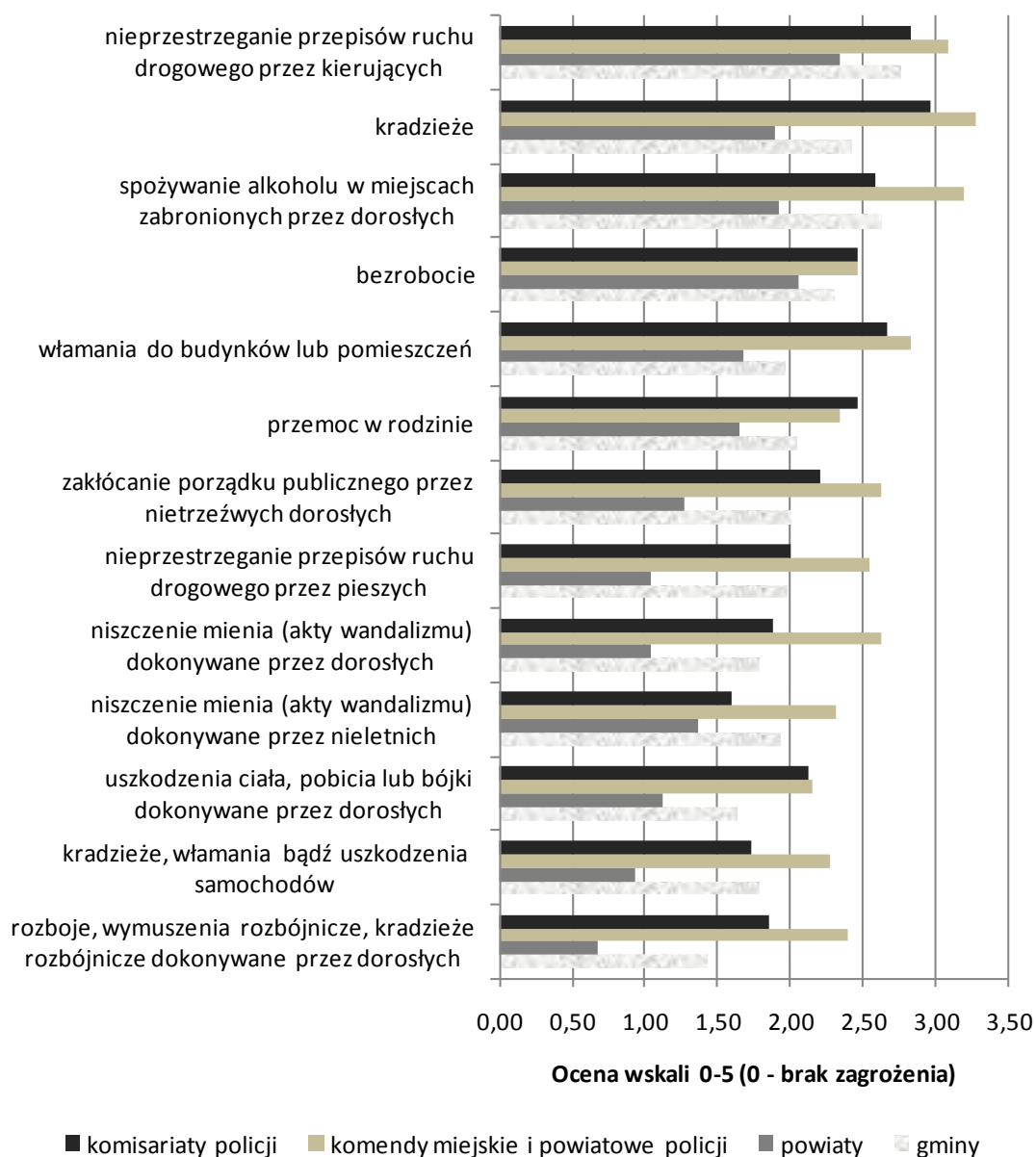
Zgodnie z przyjętymi założeniami, podstawą skuteczności działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego jest prewencja, a w tym identyfikacja zagrożeń, dobór źródeł informacji, rodzaj podejmowanych działań i poziom współpracy. Obszary te stanowiły główne płaszczyzny rozważań.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że zarówno samorządy lokalne, jak i jednostki terenowe policji w województwie śląskim uważają, że aktualnie największy problem w bezpieczeństwie publicznym stanowią zagrożenia: mienia, ruchu drogowego, życia i zdrowia oraz porządku publicznego – rys. 3.

Głównym źródłem informacji dla samorządów lokalnych w województwie śląskim jest policja (rys. 4). Informacje te są przekazywane na zebraniach komisji bezpieczeństwa i porządku¹⁷ oraz w wyniku raportów. Z kolei głównym źródłem informacji dla policji są:

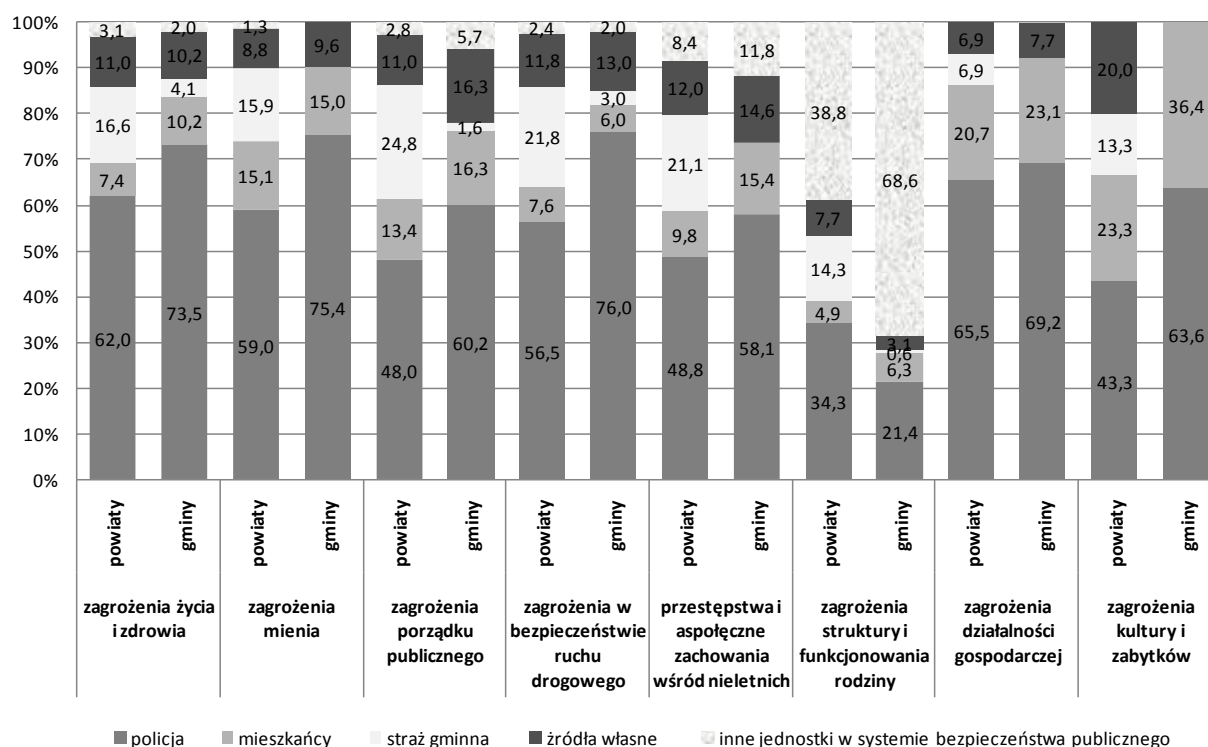
- na temat naruszeń prawa: poszkodowani (23,9%), mieszkańcy (19,6%), ujawnienia (24%), a także inne jednostki tworzące system bezpieczeństwa publicznego,
- na temat społecznych zachowań: własna analiza poziomu bezpieczeństwa (32,5%) i mieszkańcy (39,6%).

¹⁷ Komisja Bezpieczeństwa i Porządku to organ doradczy starosty, powołany w celu realizacji zadań w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 38a ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.).



Rys. 3. Podstawowe zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w województwie śląskim
 Fig. 3. The main threats to public safety in the silesia region

Źródło: Opracowanie własne.



Rys. 4. Źródła informacji na temat występujących zagrożeń bezpieczeństwa publicznego
 Fig. 4. Sources of information on existing threats to public safety
 Źródło: Opracowanie własne.

Należy jednak zaznaczyć, że – zgodnie z wynikami badań A. Siemaszko – ogólny współczynnik zgłoszeń zjawisk przestępczych w Polsce wynosi 47,5%, a w województwie śląskim liczba ta jest najniższa w stosunku do całego kraju i wynosi 41,9%.¹⁸ Oznacza to, że do organów ścigania nie dociera informacja nawet o połowie zdarzeń przestępczych, nie mówiąc już o zachowaniach aspołecznych czy przejawach patologii społecznej. Z tego względu w działaniach podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa publicznego szczególny nacisk należy położyć na prewencję. Eliminacja zjawisk przestępczych, wykroczeń i przejawów zachowań aspołecznych ma zasadnicze znaczenie, lecz efektywniejsze jest niedopuszczenie do ich wystąpienia, czyli socjalizacja i likwidacja przyczyn zagrożeń.

Wśród działań realizowanych na rzecz bezpieczeństwa publicznego w samorządach lokalnych w województwie śląskim wymienia się między innymi:

- dodatkowe patrole straży miejskiej,
- dofinansowanie działań policji,
- współpraca z policją,

¹⁸ Siemaszko A., Gruszczyńska B., Marczewski M.: Atlas przestępczości w Polsce. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009, s. 247.

- wspólne patrole policji i straży miejskiej,
- wykorzystanie systemu monitoringu wizyjnego,
- akcje i programy prewencyjne i informacyjne,
- działania z zakresu kształtowania bezpiecznych przestrzeni publicznych,
- promowanie wzorców życia rodzinnego.

Spektrum realizowanych przedsięwzięć jest jednak o wiele szersze. Wlicza się tutaj też wszystkie działania, które pośrednio wpływają na poziom zagrożenia tego bezpieczeństwa, m.in. polityka społeczna, działania z zakresu gospodarki przestrzennej, inwestowanie w transport, kulturę, turystykę itd.¹⁹ Z kolei w jednostkach śląskiej policji wśród działań prewencyjnych wymienia się przede wszystkim takie przedsięwzięcia, jak:

- w celu zapobieżenia przestępstwom i wykroczeniom: dyslokowanie patroli w miejscach zagrożonych (34,2%), programy prewencyjne informacyjno-edukacyjne (23,3%), współpraca ze strażą gminną (12,6%).
- w celu zapobieżenia zjawiskom aspołecznym: dyslokowanie patroli w miejscach zagrożonych (21,9%) oraz programy prewencyjne informacyjno-edukacyjne (16,3%).

Wyniki badań dotyczących oceny współpracy na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego dokonanej w samorządach gminnych województwa śląskiego wskazują, że najlepiej współpraca ta układa się z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej, a usprawnienia wymaga przede wszystkim współdziałanie z organizacjami pozarządowymi. W ocenie współpracy z policją samorządy gminne wskazywały na wysoką jakość pracy, zaangażowanie i sumienne wykonywanie obowiązków. Podkreślano jednak konieczność zacieśnienia współpracy i podjęcia działań mających na celu usprawnienie przepływu informacji. Jednostki Śląskiej Policji również najwyżej oceniły współpracę ze Strażą Pożarną. Ponadto, liczą na zwiększenie zaangażowania samorządów lokalnych w działania na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

4. Wnioski

Wszystkie zadania realizowane w samorządach lokalnych bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na poziom bezpieczeństwa publicznego. Samorządy te są ustawowo zobowiązane do ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Jednak poprzez edukację publiczną, promocję i ochronę zdrowia, pomoc

¹⁹ Sienkiewicz-Małyjurek K.: Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego. „Samorząd Terytorialny”, 2010, nr 7-8, s. 123-139.

społeczną, politykę prorodzinną, wspieranie osób niepełnosprawnych, transport, kulturę fizyczną i turystykę, gospodarkę nieruchomościami, administrację architektoniczno-budowlaną, przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizację lokalnego rynku pracy itd., samorzady również kształtują poziom bezpieczeństwa publicznego. Działania te są ukierunkowane na eliminację źródeł zjawisk przestępczych, wykroczeń i aspołecznych zachowań.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają stwierdzić, że w samorządach lokalnych podejmowanych jest wiele działań bezpośrednio ukierunkowanych na zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa publicznego. Spektrum realizowanych przedsięwzięć obejmuje ponadto politykę społeczną, działania z zakresu gospodarki przestrzennej, inwestowanie w transport, kulturę, medycynę, środowisko itp. Widoczne jest jednak ciągle upatrywanie dominującej roli policji w działaniach na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego i na nią cedowanie zadań w tym zakresie. Warto również zauważyć, że jednostka ta stanowi podstawową bazę informacji na temat zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Warto tutaj zwrócić uwagę na słowa M. Kuleszy, który pisze, że „nie do utrzymania jest pogląd, że terytorialne władze cywilne (rządowe i samorządowe) nie odpowiadają przed społeczeństwem za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, i że – jak za komunizmu – jest to gestia tzw. resortów siłowych”.²⁰ Główną rolę w zakresie zarządzania bezpieczeństwem publicznym odgrywają właśnie władze cywilne.

Istotą działań zmierzających do ograniczenia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego jest współpraca i partnerskie relacje między samorządami, jednostkami odpowiedzialnymi za to bezpieczeństwo i społeczeństwem. Identyfikacja i eliminacja problemów we współpracy, jasne określenie planów, celów i odpowiedzialności oraz koordynacja działań stanowią podstawę efektywności realizowanych przedsięwzięć. Co więcej, podjęcie działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego i ich skuteczna realizacja wymaga również akceptacji i aktywności społecznej.

Administracja publiczna, podejmując się realizacji przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa publicznego, musi kierować się istniejącymi zasadami pracy z ludźmi, precyzyjnie określać cele i zadania, umiejętnie zanalizować daną sytuację, pozyskiwać środki rzeczowe i dysponować nimi, decydować, koordynować, dostosowywać działania do wymogów otoczenia, identyfikować i eliminować wszelkie bariery w działaniu, a także prowadzić stały monitoring ich efektów. Ponadto, sprawność w przygotowaniu i realizacji działań z zakresu bezpieczeństwa publicznego w dużym stopniu zależy od myślenia i działania strategicznego.

²⁰ Kulesza M.: Państwo – Obywatel – Samorząd, „Samorząd Terytorialny” nr 9/2007, s. 5-16, s. 14.

Bibliografia

1. Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A.: O organizacjach publicznych i o przedsiębiorczym rozwoju, [w:] Zbiegień-Maciąg L., Beck E. (red.): Zarządzanie ludźmi w otoczeniu globalnym – pomiędzy „starym” a „nowym”, organizacje, ludzie, procesy, procedury, Kraków 2006.
2. Frączkiewicz-Wronka A.: Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego, [w:] Frączkiewicz-Wronka A. (red.): Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki, Katowice 2009.
3. Gawroński H.: Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
4. Hausner J.: Zarządzanie publiczne. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
5. Kieżun W.: Struktury i kierunki zarządzania państwem. „Nauka”, 2002, nr 1.
6. Kitler W.: Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Zeszyt Problemowy nr 1(61) 2010.
7. Chmielnicki P. (red.): Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym. LexisNexis, Warszawa 2005.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z dnia 16 lipca 1997 r.).
9. Kożuch B.: Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
10. Kulesza M.: Budowanie samorządu. Municipium, Warszawa 2008.
11. Kulesza M.: Państwo – Obywatel – Samorząd. „Samorząd Terytorialny”, 2007, nr 9.
12. Lisiecki M., Kwiatkowska-Basałaj B.: Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia, [w:] Tyrała P. (red.): Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
13. Siemaszko A., Gruszczyńska B., Marczewski M.: Atlas przestępczości w Polsce. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009.
14. Sienkiewicz-Małyjurek K.: Bezpieczeństwo publiczne w naukach o zarządzaniu, [w:] Dworzecki Z., Nogalski B. (red.): Przełomy w zarządzaniu. Kontekst strategiczny. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2011.
15. Sienkiewicz-Małyjurek K.: Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego. „Samorząd Terytorialny”, 2010, nr 7-8.
16. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2007.

17. Sudół S: Podstawowe dylematy nauk o zarządzaniu. „Organizacja i Kierowanie”, 2007, nr 2(128).
18. Sudół S.: Miejsce nauk o zarządzaniu w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych. „Organizacja i Kierowanie”, 2007, nr 3(129).
19. Szromnik A.: Marketing terytorialny. Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
20. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Recenzenci: Dr hab. Małgorzata Baron-Wiaterek, prof. nzw. Pol. Śl.
Dr hab. Aldona Frąckiewicz-Wronka, prof. UE