

LOKALNY WYMIAR POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Piotr Siemiątkowski
Patryk Tomaszewski

LOKALNY WYMIAR POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

WYDAWNICTWO NAUKOWE
UNIWERSYTETU
MIKOŁAJA KOPERNIKA
TORUŃ 2020

Praca recenzowana

Opracowanie wydawnicze

Patrycja Maj-Palicka

Projekt okładki

Joanna Uzdowska

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

Toruń 2020

ISBN 978-83-231-4374-1



Publikacja współfinansowana przez Urząd Marszałkowski
Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

WYDAWNICTWO NAUKOWE
UNIwersytetu MIKOŁAJA KOPERNIKA

Redakcja: ul. Gagarina 5, 87-100 Toruń
tel. (56) 611 42 95, fax (56) 611 47 05
e-mail: wydawnictwo@umk.pl

Dystrybucja: ul. Mickiewicza 2/4, 87-100 Toruń
tel./fax (56) 611 42 38, e-mail: books@umk.pl

www.wydawnictwo.umk.pl

Druk i oprawa: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
-------------	---

Rozdział 1

BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH W UJĘCIU TEORETYCZNYM	13
1.1. Przegląd literatury z zakresu problemów bezpieczeństwa lokalnego	13
1.2. Istota i specyfika bezpieczeństwa społeczności lokalnych	14
1.3. Konceptualizacja kategorii bezpieczeństwa społeczności lokalnych	17
1.4. Umiejscowienie bezpieczeństwa społeczności lokalnych w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego	25
1.5. Polityka bezpieczeństwa w ujęciu lokalnym	29
1.6. Model bezpieczeństwa społeczności lokalnych	36
1.7. Istota i specyfika systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych	42
1.7.1. Zadania samorządu terytorialnego, służb i inspekcji w systemie bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym	47
1.7.1.1. Policja w systemie bezpieczeństwa lokalnego	51
1.7.1.2. Straże gminne w systemie bezpieczeństwa lokalnego	54
1.7.1.3. Straże pożarne	56
1.7.1.4. Inspektoraty	57
1.7.2. Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa lokalnego	58
1.8. Poczucie bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych	60

Rozdział 2

SKUTECZNOŚĆ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO W OPINII MIESZKAŃCÓW WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO	63
2.1. Ogólna charakterystyka województwa kujawsko-pomorskiego	63
2.2. Poczucie oraz podstawowe obszary zagrożeń bezpieczeństwa lokalnych społeczności w województwie kujawsko-pomorskim	65
2.3. Ocena podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego	69
2.4. Podsumowanie oceny poczucia i podstawowych obszarów zagrożeń w środowisku lokalnym przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego	77

2.5. Ocena funkcjonowania podstawowych ogniw systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego	78
2.6. Podsumowanie oceny funkcjonowania podstawowych ogniw systemu bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego	96

Rozdział 3

SKUTECZNOŚĆ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO W OPINII MIESZKAŃCÓW POSZCZEGÓLNYCH POWIATÓW WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

3.1. Ogólna charakterystyka powiatów w województwie kujawsko-pomorskim	99
3.2. Poczucie bezpieczeństwa w ocenie mieszkańców poszczególnych powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	101
3.3. Ocena poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców powiatów	106
3.4. Poczucie wspólnoty lokalnej w ocenie mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	114
3.5. Podsumowanie oceny poczucia wspólnoty lokalnej i składowych systemu bezpieczeństwa lokalnego	126

Rozdział 4

SYNTETYCZNY WSKAŹNIK SKUTECZNOŚCI POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

4.1. Charakterystyka metody badawczej i dobór cech badanych powiatów	128
4.2. Analiza syntetycznych wskaźników i rankingów bezpieczeństwa lokalnego na podstawie subiektywnej oceny poziomu bezpieczeństwa lokalnego	134
4.3. Analiza syntetycznych wskaźników i rankingów bezpieczeństwa lokalnego na podstawie obiektywnych wskaźników	142
4.4. Podsumowanie analizy syntetycznych wskaźników i rankingów skuteczności polityki bezpieczeństwa lokalnego w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego	148

Zakończenie	153
Bibliografia	157
Spis rysunków	165
Spis tabel	168

WSTĘP

Bezpieczeństwo jest współcześnie jednym z najpopularniejszych problemów i wyzwań podnoszonych zarówno na polu politycznym, medialnym, jak i naukowym. Pojęcie to ma wiele wymiarów, może być analizowane w różnych ujęciach. Zupełnie inaczej przebiegają badania bezpieczeństwa z punktu widzenia strategicznych interesów państwa, grupy osób czy też pojedynczego człowieka. Mimo tego, że w zasadzie niezależnie od perspektywy badawczej mamy do czynienia z podobnymi rodzajami zagrożeń, na co dzień jednak, jako obywatele, nie zawsze zdajemy sobie z tego sprawę.

Dla przeciętnego człowieka, na co wskazują badania (gminne diagnozy problemów społecznych), najistotniejsze są problemy bieżące, związane z jego codzienną egzystencją: trwałość zatrudnienia, stabilny budżet domowy, kwestie zdrowotne czy też porządek na ulicach. Oczywiście jest to aktualne jedynie w przypadku, kiedy organy państwa zapewniają zaspokojenie potrzeb jednostki, a w przestrzeni publicznej panuje ład i porządek. W rozwiniętych społeczeństwach traktuje się to zazwyczaj jako stan naturalny. Często w badaniach zwraca się uwagę przede wszystkim na związane z nim aspekty. Jeśli jednak jest on brutalnie przerywany, przykładowo przez ataki terrorystyczne czy choćby pospolite przestępstwa, perspektywa odbioru bezpieczeństwa ulega całkowitej zmianie. Jego percepcja przesuwana się w kierunku obszarów tradycyjnych z podstawowymi potrzebami zapewniającymi przetrwanie jednostki.

W polskich warunkach, gdzie społeczeństwo zazwyczaj czuje się względnie bezpiecznie, główną rolę w środowisku lokalnym odgrywają, wskazane wyżej, tzw. miękkie determinanty poczucia bezpieczeństwa. Przede wszystkim czynniki natury ekonomicznej, które pozwalają normalnie funkcjonować w społeczeństwie. Wydaje się, że współcześnie ich rola sprowadza się do jeszcze jednej, ważnej kwestii. Odpowiednio wysokie zasoby eko-

onomiczne pozwalają w skrajnych przypadkach, kiedy poczucie zagrożenia przekroczy określony poziom, dokonać zmiany środowiska lokalnego. Ruchy migracyjne w poszukiwaniu właściwego miejsca do życia stają się dzisiaj codziennością. Dotyczy to zarówno migracji wewnętrznych, jak i zewnętrznych – przy otwartości granic wewnętrznych Unii Europejskiej jest zauważalne, że zasięg tych procesów uległ znacznemu rozszerzeniu.

Podjmując badania nad bezpieczeństwem lokalnym, należy podkreślić, że odnoszą się one do wielu aspektów funkcjonowania człowieka w obrębie wspólnoty lokalnej. Z punktu widzenia bezpieczeństwa lokalnego można wymienić następujące obszary:

- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- ochrona przed wandalizmem;
- ochrona środowiska;
- dostęp do instytucji edukacyjnych i oświatowych;
- bezpieczeństwo ekonomiczne mieszkańców;
- dostęp do sieci handlowej i usługowej;
- zapewnienie dostępu do usług medycznych;
- dostęp do sądów powszechnych;
- istnienie i dostępność niezbędnych szlaków komunikacji i transportu;
- bezpieczeństwo dróg komunikacyjnych;
- istnienie sieci łączności oraz przepływu informacji wewnątrz środowiska lokalnego i na zewnątrz tego środowiska;
- zapewnienie infrastruktury komunalnej;
- dostęp do oferty kulturalnej;
- dostęp do infrastruktury rekreacyjnej i sportowej (Fehler, 2012, s. 51).

Prezentowane opracowanie zwraca uwagę na najważniejsze kwestie związane z bieżącymi problemami bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Jego celem jest przede wszystkim wieloaspektowa, subiektywna ocena poziomu bezpieczeństwa lokalnego z punktu widzenia przedmiotu referencyjnego bezpieczeństwa, jakim w tym wypadku są członkowie społeczności lokalnych. Na solidnej podbudowie teoretycznej dokonano pomiaru poczucia bezpieczeństwa mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego, a następnie na podstawie metod statystycznych stworzono ranking powiatów pod względem poziomu bezpieczeństwa lokalnego.

Książka składa się z dwóch części: teoretycznej i empirycznej. W części teoretycznej (rozdział pierwszy monografii) autorzy dokonali zdefiniowania bezpieczeństwa społeczności lokalnych, umiejscowienia go w naukach o bezpieczeństwie, a dokładniej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego. Ukazano powiązanie bezpieczeństwa lokalnego z polityką bezpieczeństwa, a także przedstawiono, jak wygląda system bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, z uwzględnieniem najważniejszych jego składowych, takich jak policja czy też straże pożarne. W tej części pracy przewija się także dyskusja na temat „twardego” i „miękkiego” ujęcia kwestii bezpieczeństwa, a więc istniejących obok siebie i powiązanych ze sobą elementów systemu. Autorzy przedstawili również kilka oryginalnych podejść teoretycznych do problemów bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

W części empirycznej umieszczono wyniki pilotażowych badań mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego. Opisane w dalszej części książki wyniki pilotażu są wstępem do szerszych, pogłębionych, planowanych badań nad bezpieczeństwem lokalnym. Celem przeprowadzenia pilotażu było zbadanie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego, przetestowanie stworzonych przez autorów narzędzi oraz ocena wybranych czynników warunkujących poziom tego bezpieczeństwa.

W monografii postawiono następujące pytania badawcze:

P1: Jak respondenci oceniają poczucie własnego bezpieczeństwa w swoim środowisku lokalnym?

P2: Jakie są podstawowe obszary zagrożeń bezpieczeństwa w środowisku lokalnym w województwie kujawsko-pomorskim?

P3: Jak oceniane są podstawowe elementy systemu bezpieczeństwa lokalnego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego?

P4: Jak oceniane są podstawowe elementy systemu bezpieczeństwa lokalnego w poszczególnych powiatach województwa kujawsko-pomorskiego?

P5: Co i w jakim stopniu determinuje poczucie wspólnoty lokalnej?

P6: Jakie są perspektywy zmian w poczuciu bezpieczeństwa członków lokalnej społeczności?

W toku postępowania badawczego przyjęto następujące hipotezy:

H1: Respondenci wysoko oceniają poziom bezpieczeństwa w swoim środowisku zamieszkania.

H2: Podstawowym obszarem zagrożeń w województwie kujawsko-pomorskim są czynniki ekonomiczne.

H3: Respondenci pozytywnie oceniają podstawowe elementy systemu bezpieczeństwa lokalnego w województwie kujawsko-pomorskim.

H4: Respondenci z miast na prawach powiatu wyżej oceniają poszczególne elementy systemu bezpieczeństwa niż respondenci z pozostałych powiatów.

H5: Poczucie wspólnoty lokalnej determinuje przede wszystkim ocena samorządu terytorialnego i aktywność organizacji pozarządowych.

H6: Występują istotne różnice w poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców terenów wiejskich i miejskich.

H7: Udział w wyborach i aktywność społeczna wpływają na ocenę badanych elementów bezpieczeństwa w środowisku lokalnym.

Badanie zostało przeprowadzone między listopadem 2017 a lutym 2018 r. Wykorzystano przede wszystkim metodę ankietową z elementami badań terenowych (obserwacji, wywiadu swobodnego). Triangulacja metod pozwoliła zwrócić uwagę na te elementy, które w przygotowanym przez autorów kwestionariuszu ankiety zostały pominięte, a także wyłuszczyć specyfikę poszczególnych powiatów. Pozyskaniem materiału empirycznego zajęli się studenci trzeciego roku bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach zajęć z bezpieczeństwa społeczności lokalnych, którzy wykorzystali go również do badania problemów bezpieczeństwa w poszczególnych powiatach. Surowy materiał empiryczny został następnie zagregowany przez autorów i poddany statystycznej obróbce.

Jak wcześniej zaznaczono, badanie ma charakter pilotażowy. Z uwagi na brak możliwości zagwarantowania pełnej rzetelności procesu zdobycia materiału empirycznego uzyskane wyniki nie uprawniają do pełnego wnioskowania. Biorąc jednak pod uwagę liczbę pozyskanych, wypełnionych formularzy (około 4,4 tys.), nawet potencjalne, niewielkie uchybienia można złożyć na karb błędu statystycznego. Można uznać, że zaprezentowane wyniki mają istotną wartość informacyjną.

W rozdziale drugim dokonano analizy wyników powyższego badania pod kątem skuteczności polityki bezpieczeństwa lokalnego. Wyniki przedstawione w tym rozdziale odnoszą się do zagregowanych danych dla całego województwa, bez podziału na poszczególne powiaty. Respondenci do-

konali oceny poczucia bezpieczeństwa oraz wskazali podstawowe obszary zagrożeń w swoim środowisku lokalnym. Następnie dokonano analizy oceny przez respondentów podstawowych ogniwi systemu bezpieczeństwa lokalnego.

W rozdziale trzecim zaprezentowano podobne jak w rozdziale drugim obszary, z tą różnicą, że wyróżniono odpowiedzi ze względu na miejsce zamieszkania respondenta. Ukazano zatem ocenę poczucia bezpieczeństwa przez mieszkańców poszczególnych powiatów oraz ocenę poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa lokalnego, również w przekroju powiatowym.

Rozdział czwarty zawiera pogłębioną analizę statystyczną zebranego materiału empirycznego. Posłużono się do tego metodami taksonomicznymi. Pozwoliły one na stworzenie rankingu powiatów województwa kujawsko-pomorskiego pod kątem poziomu bezpieczeństwa lokalnego. Do stworzenia syntetycznej miary taksonomicznej wykorzystano wiele cech powiatów, zarówno z badania empirycznego, jak i pozyskanych ze statystyki publicznej. Szczegóły tej innowacyjnej metody zostały opisane w rozdziale czwartym.

Prezentowane opracowanie może stanowić cenny materiał analityczny dla przedstawicieli samorządu terytorialnego i polityków zaangażowanych w działalność lokalną. Władza lokalna powinna być szczególnie zainteresowana zdobyciem wiedzy na temat opinii o niej własnych mieszkańców. Obszerny materiał porównawczy pozwala lepiej zrozumieć potrzeby mieszkańców poszczególnych powiatów oraz może stanowić podstawę do podejmowania ewentualnych działań w kontekście polityki lokalnej w celu poprawy poziomu bezpieczeństwa.

Książka jest również dobrym materiałem dla studentów kierunków bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo narodowe. Międzynarodowe tendencje w szkolnictwie wyższym, szczególnie na kierunkach praktycznych, zmiernają w stronę odchodzenia od tradycyjnych zajęć wykładowych na rzecz zajęć projektowych. W wielu zachodnich uniwersytetach znaczna część zajęć ma właśnie takich charakter. Autorzy od kilku lat z powodzeniem i, wydaje się, zadowoleniem studentów testują tę właśnie formę w procesie dydaktycznym. Umożliwia ona poznawanie problemów bezpieczeństwa lokalnego na żywych organizmach. Dotychczas były to lokal-

ne społeczności samorządowe, jednak metoda jest na tyle uniwersalna, że można dostosować ją także do badań innych typów społeczności lokalnych.

Długookresowym celem autorów jest rozszerzenie badań na większą liczbę jednostek samorządowych, z różnych stron Polski. Zachęcamy zatem czytelników do włączenia się w proces badań, choćby przez pomoc w pozyskaniu materiału empirycznego czy merytoryczne wsparcie w modyfikacji zastosowanych narzędzi.

Na zakończenie chcielibyśmy podziękować Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego Piotrowi Całbeckiemu, który zainteresował się wynikami naszych analiz i postanowił pomóc w ich upowszechnianiu wśród samorządowców województwa kujawsko-pomorskiego.

Życzymy przyjemnej lektury.

BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH W UJĘCIU TEORETYCZNYM

1.1. Przegląd literatury z zakresu problemów bezpieczeństwa lokalnego

Badania nad bezpieczeństwem lokalnym są prowadzone przez specjalistów z zakresu nauk o bezpieczeństwie, nauk o polityce i administracji, prawa, socjologii, psychologii społecznej, urbanistyki, demografii, ekonomii, a nawet historii. Z punktu widzenia tej monografii szczególnie interesujące są badania dotyczące wiktyimizacji (Guzik, 2000; Foster, Giles-Corti, Knuiman, 2010). Badania poczucia bezpieczeństwa, zdaniem autorów, są kluczem do wprowadzenia zmian w polityce władz lokalnych (polityka bezpieczeństwa) na rzecz poprawy bezpieczeństwa wspólnot lokalnych. Należy jednak podkreślić, że mają one charakter subiektywny i stanowią tylko implementację do skoordynowania działań służb i instytucji, ale przede wszystkim umiejętną współpracę między wspólnotami lokalnymi a władzami lokalnymi (Delbosc, Currie, 2012). Badania na mniejszą skalę, w odniesieniu do już skonkretyzowanych zagrożeń, głównie dotyczących porządku publicznego, prowadzono w różnych miejscach, np. Wellington City (Coggan, Gabites, 2007), Auburn (Shepherdson, 2014). Badano także związek między kapitałem społecznym a zabudową przedmieścia metropolii – Perth (Wood i in., 2008), prowadzono badania lęku przed przestępczością na obszarach miejskich i wiejskich w Turcji (Karakus, McGarrell, Basibuyuk, 2010), a także wpływ jakości życia na poczucie bezpieczeństwa (Baker, Palmer, 2006). Wiele o poczuciu bezpieczeństwa mówi znana powszechnie *disorder the-*

ory (Kelling, Wilson, 1982). Funkcjonująca również pod nazwą teorii rozbitych szyb zakłada, że poczucie bezpieczeństwa może być uzależnione np. od stanu infrastruktury, zabudowy czy powierzchni mieszkalnej. Jeżeli mieszkańcy społeczności dostrzegą tzw. zaburzenia (społeczne – np. picie alkoholu, bądź fizyczne – np. rozbita szyba, zaniedbane posesje), podświadomie będą odczuwali niepokój (Sampson, Raudenbush, 1999; Markowitz i in., 2001; Ross, Mirowsky, Pribesh, 2001). Istotne dla tej pracy są pojawiające się w literaturze sugestie, że samo zaburzenie normalnego funkcjonowania społeczności (np. publiczne spożywanie alkoholu) może bezpośrednio wywołać strach, i to nawet wtedy, gdy nie towarzyszą mu rzeczywiście niebezpieczne wydarzenia (np. zaczepianie czy napaść) (Ross, Jang, 2000). Bezpieczeństwo lokalne jest więc funkcją systemu społecznego budowanego przez jego mieszkańców, zmienną, którą należy oceniać za pomocą ankiet. Poziom zaburzeń może być stosunkowo łatwo dostępnym wskaźnikiem lokalnego bezpieczeństwa. Występuje w postaci np. słabej konserwacji, od luźnych śmieci po zaniedbaną roślinność czy uszkodzone okna i drzwi (O'Brien, Wilson, 2011).

Podobne badania były prowadzone w Polsce w odniesieniu do Poznania (Bogacka, Sinięcka, 2016) czy też Krakowa (Market Research Word, 2017). Szeroko zakrojone badania poczucia bezpieczeństwa zrealizowali autorzy tej książki na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego (Siemiątkowski, Tomaszewski, 2018). Wśród prac odnoszących się do tematu bezpieczeństwa społeczności lokalnych warto wspomnieć o cennych opracowaniach Tomasza Serafina i Sergiusza Parszowskiego (2014), Andrzeja Urbana (2012), Włodzimierza Fehlera (2009), Marka Leszczyńskiego, Agaty Gumieniak, Lidii Owczarek i Ryszarda Mochockiego (2013) oraz Joanny Filaber (2016).

1.2. Istota i specyfika bezpieczeństwa społeczności lokalnych

Zdefiniowanie kategorii bezpieczeństwa społeczności lokalnych nie jest proste. Definicje, które występują w literaturze przedmiotu, nie do końca odzwierciedlają stan faktyczny. W większości skupiają się bowiem na klasycznych, twardych aspektach bezpieczeństwa, zupełnie pomijając róż-

norodne sfery, które bezsprzecznie istotnie wpływają na liczbę i rodzaje zagrożeń w przestrzeni lokalnej. Wynika to zapewne z dążenia poszczególnych badaczy do zachowania metodologicznej odrębności w zakresie nauk o bezpieczeństwie.

W pewnym uproszczeniu można zdefiniować bezpieczeństwo społeczności lokalnych jako stan braku obiektywnych zagrożeń zbiorowości zamieszkującej niewielkie terytorium, połączonej silnymi więziami partykularnymi, poczuciem przywiązania do miejsca, w którym się żyje, jego tradycji, historii, a także jako chęci dbałości o wielowymiarowe bezpieczeństwo na tej przestrzeni. Lokalność można rozumieć jako związek terytorialny – umiejscowienie w przestrzeni, przynależność do pewnego krajobrazu. Warto w tym miejscu przyjrzeć się pochodzeniu słów „lokalizm” i „lokalność”, które mają wspólny źródłosłów w łacińskim słowie *localis*, oznaczającym konkretne miejsce czy usytuowanie w konkretnej przestrzeni (Leszczyński i in., 2013, s. 34). Jest to również związek emocjonalny z przestrzenią pojmowaną jako obszar zajmowany i użytkowany przez daną zbiorowość. Przez terytorium można rozumieć: wspólnotę czy spółdzielnię mieszkaniową, ulicę lub ich zbiór, osiedle, sołectwo, parafię, dzielnicę, gminę, powiat, w niektórych ujęciach województwo czy też obszary regionów na styku kilku województw, a nawet obszary transgraniczne.

Pojęcie społeczności lokalnej wykracza jednak poza ramy administracyjne, porządkujące wspólnoty lokalne. Wspólnoty mogą bowiem odnosić się do wspólnoty geograficznej czy też historycznej zamieszkującej na terenie kilku jednostek samorządowych. Ważnym elementem jest tożsamość terytorialna. Możemy mówić o trzech jej wymiarach – pierwszy z nich wynika z urodzenia się w danym miejscu, drugi jest nabyty w procesie socjalizacji i kauteryzacji, trzeci zaś świadomie wybierany w akcie tworzenia tożsamości samoświadomościowej (Rykiel, 2010, s. 9). Przy konstruowaniu tożsamości miejsca ważne są: wspólne elementy, takie jak układ urbanistyczny, obiekty, znaki, symbole. Ponadto obrazy, idee, odczucia, lokalne dania, tradycje, a także wspólny obraz historii – wspólne trwanie i pamięć (Żmudzińska-Nowak, 2010, s. 109).

Zdefiniowanie społeczności lokalnej wymaga uwzględnienia takich ważnych czynników, jak typ społeczności (choćby podziału: miejska-wiejska czy też antynomii: społeczność tradycyjna-nowoczesna) oraz

więzi emocjonalnych łączących ludzi na danym obszarze. Więzy odgrywają główną rolę w bezpieczeństwie na poziomie lokalnym, pozwalają bowiem zachować trwałość wspólnoty, spajają ją. Tym samym stają się antidotum na zagrażającą bezpieczeństwu lokalnemu społeczną znieczulicę czy anonimowość (Urban, 2012, s. 27).

Bezpieczeństwo na poziomie lokalnym jest wielowymiarowe i odzwierciedla potrzeby danej grupy. Do jego najistotniejszych elementów należą:

- bezpieczeństwo przestrzeni (infrastruktura drogowa, miejsca wypoczynku, architektura, oświetlenie);
- bezpieczeństwo publiczne – rozumiane jako gwarancja niezakłóconego funkcjonowania zarówno obywateli, jak i instytucji;
- bezpieczeństwo ekologiczne;
- dostęp do usług, świadczeń, instytucji (w tym kulturalnych);
- bezpieczeństwo ekonomiczne społeczności lokalnej (w tym świadczeń socjalnych)¹.

Według autorów książki *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym* „społeczność lokalna to zbiorowość terytorialna o specyficznych rodzajach więzi. Gdy więzi te zanikają, następuje powrót społeczności lokalnej do stanu zbiorowości terytorialnych” (Leszczyński i in., 2013, s. 35).

W przypadku społeczności lokalnych, ale również dużych zbiorowości, ważnym czynnikiem wpływającym zarówno na komfort życia, brak chęci migracji, jak i zaspokojenie potrzeb jest osiągnięcie stanu bezpieczeństwa. Definiowanie bezpieczeństwa nie jest głównym celem rozważań w tym opracowaniu, istotne jest jednak przypomnienie o wielości definicji bezpieczeństwa (Gierszewski, 2013a, s. 13–16). Jerzy Stańczyk modelowe (doskonałe) bezpieczeństwo przedstawia w ujęciu etymologicznym jako stan niezagrożenia, ale również analizuje je ze względu na obiektywne i subiektywne aspekty zagrożenia w nawiązaniu do szwajcarskiego politologa Daniela Freia (Stańczyk, 1996, s. 20). Jego zdaniem zagrożenie występuje w następujących stanach:

¹ W szerokim ujęciu będzie to również bezpieczeństwo zdrowotne, a nawet w pewnym obszarze militarne.

- stan braku bezpieczeństwa – wówczas, gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe;
- stan obsesji występuje wtedy, gdy nieznaczone zagrożenie jest postrzegane jako duże;
- stan fałszywego bezpieczeństwa ma miejsce wówczas, gdy zagrożenie jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie;
- stan bezpieczeństwa występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczone, a jego postrzeganie jest prawidłowe (Balcerowicz, 2002; Stańczyk, 1996, s. 17).

Można przytoczyć też definicję bezpieczeństwa, która jest istotna, gdy chcemy zaakcentować działania na jego rzecz, mówiącą o procesie oznaczającym ciągłość działalności jednostek, społeczności lokalnych i państw czy organizacji międzynarodowych w tworzeniu pożądanego stanu bezpieczeństwa (Stańczyk, 1996, s. 18).

Łącząc zagadnienia lokalności z kwestiami bezpieczeństwa i próbując zdefiniować bezpieczeństwo społeczności lokalnych, autorzy uznają, że dotyczy ono zarówno podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, przedmiotu zainteresowania, jak i uwarunkowań przestrzennych (Cieślarczyk, 2008, s. 40; Zięba, 2012, s. 7–8). Powinno być też ono rozumiane przez pryzmat multidyscyplinarności (Kitler, 2006, s. 31–38; Fehler, 2009, s. 19–39).

Reasumując, należy stwierdzić, że pojęcie bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest wieloaspektowe, przez co trudne do zdefiniowania. Wydaje się, że w związku z powyższym niemożliwe jest pełne zbadanie przedstawionego problemu jedynie na gruncie nauk o bezpieczeństwie. Konieczne jest zastosowanie podejścia interdyscyplinarnego, co przesunęła badaną problematykę w stronę studiów nad bezpieczeństwem czy też studiów regionalnych.

1.3. Konceptualizacja kategorii bezpieczeństwa społeczności lokalnych

Nauki o bezpieczeństwie, wyodrębnione decyzją ministra nauki i szkolnictwa wyższego w 2011 r. z nauk wojskowych jako samodzielna dyscyplina naukowa, do dzisiaj walczą o swoją tożsamość. Liczba opracowań naukowych, w których autorzy odnoszą się do tego zagadnienia, jest imponująca. Opinie

wyrażane przez uczonych, zajmujących się problematyką bezpieczeństwa, dotyczące możliwości i zasadności funkcjonowania odrębnej dyscypliny są skrajnie różne. Problematyczne jest niemal wszystko, począwszy od definiowania bezpieczeństwa, przez metody jego badania, a skończywszy na uznaniu, kto może, a kto nie może zajmować się bezpieczeństwem. Powyższe problemy są często spotykane. Dotykają one młodych dyscyplin czy obszarów nauki, które pretendują do tego miana. Dyskusje w tym zakresie są niezwykle inspirujące i z pewnością popychają naukę do przodu, o ile nie przyjmują mało dyplomatycznej, a nawet wulgarnej formy.

Wniosek z powyższego jest jeden: nie ma jednolitej nauki o bezpieczeństwie. Nie można zatem przyjąć i zastosować jednej, jedynie właściwej metodologii badań bezpieczeństwa. Wydaje się, że na dwóch biegunach stoją przedstawiciele tzw. twardego bezpieczeństwa, wywodzący się z nauk wojskowych (od 2011 r. nauk o obronności), oraz przedstawiciele tzw. bezpieczeństwa miękkiego, reprezentujący nauki o polityce, a w szczególności ich subdyscyplinę, jaką są studia międzynarodowe. Badacze borykają się zatem z koniecznością arbitralnego przyjęcia określonych założeń ontologicznych, aksjologicznych czy epistemologicznych, aby jak najlepiej przeprowadzić swoje badania. Prezentowana książka nie pretenduje do stania się nowym głosem w dyskusji na temat tego, które z podejść do badania problemów bezpieczeństwa jest mniej, a które bardziej właściwe. Jest jedynie propozycją umiejscowienia badań fragmentu rzeczywistości społecznej, jaką jest polityka bezpieczeństwa czy samo bezpieczeństwo społeczności lokalnych, w metodologii nauk o bezpieczeństwie. Propozycja ta zawiera, oprócz rozważań teoretyczno-metodologicznych, konkretne propozycje narzędzi, które mogą zostać wykorzystane w badaniach bezpieczeństwa na poziomie lokalnym.

Przyjmując jako punkt wyjścia stanowisko profesora Ryszarda Wróblewskiego, należy stwierdzić, że:

[...] określając tożsamość przedmiotową i metodologiczną nauk o bezpieczeństwie trzeba odpowiedzieć na pięć fundamentalnych pytań:

- co oznacza kategoria bezpieczeństwa?
- kto jest podmiotem bezpieczeństwa, czyli kto ma zapewnić bezpieczeństwo?

- kto jest przedmiotem referencyjnym bezpieczeństwa, czyli kto ma mieć zapewnione bezpieczeństwo (o czym bezpieczeństwie mówimy?),
- jaki jest zakres przedmiotu badań nauk o bezpieczeństwie (jakie pytania należą do tej nauki)?
- kiedy, w jakich warunkach i przy spełnieniu jakich kryteriów (jakościowych i ilościowych) przedmiot referencyjny jest bezpieczny? (Wróblewski, 2017, s. 13).

Idąc tym tropem, warto zastanowić się, jak zdefiniować bezpieczeństwo, i tę definicję przyjąć za punkt wyjścia. Ponownie z pomocą przychodzi liczna już polskojęzyczna literatura, jednak dokonywanie egzemplifikacji dostępnych definicji nie jest tutaj konieczne (o czym już wyżej wspomniano). Kategoria bezpieczeństwa jest bowiem terminem wieloznacznym i ma odniesienie do wielu podmiotów (zob. np. Stańczyk, 2017). Zanim dokona się zdefiniowania bezpieczeństwa, warto podkreślić, czym zajmują się nauki o bezpieczeństwie. Istotne w tym zakresie jest rozróżnienie między podmiotem a przedmiotem bezpieczeństwa. Tradycyjnie przyjmuje się, że nauki o bezpieczeństwie zajmują się badaniem warunków zapewniających trwanie i rozwój jednostek w społeczeństwie i społeczeństwa państwowego (tj. posiadającego instytucję państwa). Są to zarazem podstawowe przedmioty referencyjne bezpieczeństwa, tzn. byty, którym bezpieczeństwo ma zostać zapewnione.

Na potrzeby tego opracowania wprowadzono do powyższego rozumowania pewną modyfikację. Przyjęto założenie, że przedmiotem referencyjnym może być również grupa osób, np. społeczność lokalna. Takie rozróżnienie wypełnia niejako przestrzeń między jednostką a państwem. W wielu obszarach przestrzeń ta jest ogromna. Są jednostki, które z jednej strony funkcjonują z dala od struktur państwowych (często w zapomnianych, zabiedzonych terenach, z dala od aglomeracji), a z drugiej i państwo niespecjalnie się nimi interesuje i zajmuje, cedując zadania właśnie na samorząd. Modyfikacja taka została wprowadzona z pełną świadomością, że w gruncie rzeczy zawsze chodzi jednak o bezpieczeństwo jednostki. „Bezpieczeństwo jednostki stanowi bowiem punkt wyjścia, i końcowy rezultat rozważań nauk o bezpieczeństwie. Wynika to z faktu, iż grupa społeczna i wszelkie zbiorowości istnieją dlatego, że zaspokajają potrzeby ludzi

w nich skupionych” (Wróblewski, 2017, s. 90). Niemniej jednak badanie bezpieczeństwa na poziomie lokalnym wydaje się jak najbardziej uzasadnione. Badania bezpieczeństwa jednostki czy społeczeństwa państwowego zwracają bowiem uwagę na zupełnie inne kwestie.

Tab. 1.1. Podmioty i przedmioty referencyjne bezpieczeństwa

		Podmiot (kto zapewnia bezpieczeństwo)		
		Państwo	Aktorzy prywatni	Samorząd
Przedmiot referencyjny (komu bezpieczeństwo ma być zapewnione)	Państwo	1) państwo zapewnia bezpieczeństwo sobie	2) aktorzy niepaństwowi	7) JST zapewniają bezpieczeństwo na poziomie lokalnym
	Spółeczność lokalna (grupa osób)	3) państwo zapewnia bezpieczeństwo społecznościom lokalnym	4) aktorzy niepaństwowi zapewniają bezpieczeństwo SL w niektórych obszarach	8) państwo ceduje część kompetencji w zakresie bezpieczeństwa na JST
	Jednostka	5) państwo zapewnia bezpieczeństwo jednostkom	6) aktorzy niepaństwowi zapewniają bezpieczeństwo jednostkom, uzupełniając państwo i samorządy	9) samorząd zapewnia bezpieczeństwo jednostkom w niektórych obszarach

Źródło: Czapusowicz, 2012, s. 26 i opracowanie własne.

Za przytoczonym wyżej autorem „bezpieczeństwo przedmiotu referencyjnego możemy zatem zdefiniować jako pewność warunków dla jego trwania i rozwoju, uzyskaną wówczas, gdy potencjał zagrożeń jest równy lub niższy od potencjału obrony przed nimi. Jest to stan idealny, w praktyce nieosiągalny” (Wróblewski, 2017, s. 88). Chodzi o stymulowanie czynników, które pozwolą podmiotom bezpieczeństwa zapewnić jego określony poziom przedmiotom referencyjnym.

Głównym podmiotem bezpieczeństwa pozostaje państwo, jedynie ono może bowiem być gwarantem odpowiednich, w pełni skutecznych warunków trwania i rozwoju. Część ze swoich kompetencji, również w zakresie bezpieczeństwa (np. ochrona przeciwpożarowa na poziomie gminy), ceduje ono na samorządy, które zapewniają warunki trwania i rozwoju zarówno społecznościom je zamieszkującym (więzi), jak i pojedynczym jednostkom. Uzupełniającą rolę odgrywają w tym wypadku aktorzy niepaństwowi, którzy częściowo wypełniają lukę bezpieczeństwa, odciążając tym samym państwo.

Poziom bezpieczeństwa danego przedmiotu referencyjnego może być ujmowany obiektywnie lub subiektywnie. W pierwszym ujęciu chodzi o rzeczywisty (realny) poziom bezpieczeństwa podmiotu w ujęciu subiektywnym mamy do czynienia jedynie z poczuciem bezpieczeństwa (lub jego brakiem) (Wróblewski, 2017, s. 86).

Poziomy bezpieczeństwa przedmiotów referencyjnych ujmowane w powyższy sposób mogą znacznie się od siebie różnić. Przykładowo wysoki poziom bezpieczeństwa, wynikający z jego oceny przez pryzmat obiektywnych wskaźników, wcale nie gwarantuje, że jednostki czy społeczności będą mieć wysokie poczucie bezpieczeństwa. W koncepcji zaprezentowanej w tym opracowaniu podjęto próbę, po pierwsze, połączenia obu podejść, a po drugie, zbadania, czy i jak bardzo oba poziomy bezpieczeństwa będą się od siebie różniły.

W powyższym kontekście nauki o bezpieczeństwie można potraktować jako naukę o ochronie podstawowych wartości człowieka, będącego członkiem określonej społeczności lokalnej, a także społeczeństwa państwowego. Trwanie i rozwój to najważniejsze wartości przedmiotów referencyjnych bezpieczeństwa.

Wartość jest cechą przynależną przedmiotowi. Zatem jeżeli bezpieczeństwo przedmiotu referencyjnego jest kluczową pośród innych przysługujących mu cech, ponieważ dotyczy jego trwania i rozwoju (rozumianych jako wartości), to nauki o bezpieczeństwie, jako dyscyplina naukowa, są nauką o wartościach. Jednakże nie są nauką o wartościach *sui generis*, ale są nauką o wyzwaniach,

szansach i zagrożeniach dla fundamentalnych wartości jednostki i społeczeństwa państwowego, wyłaniających się w otoczeniu przyrodniczym i kulturowym (Wróblewski, 2017, s. 99).

Zgodnie z założeniem przyjętym w tym opracowaniu badaniu poddane zostaną wyzwania, szanse i zagrożenia dla podstawowych wartości społeczności lokalnych, które (jak założono) również są przedmiotem referencyjnym bezpieczeństwa. Część z tych podstawowych wartości będzie tożsama z wartościami innych przedmiotów referencyjnych, część zaś będzie nieco inna.

Wartości, które podlegają ochronie, są uzależnione od rodzaju przedmiotu referencyjnego, jaki w danym momencie jest analizowany (badany). W gruncie rzeczy wartości pozornie przynależne do jednostki są również wartościami dla społeczeństwa państwowego. Wartości chronione państwa warunkują niezakłócone funkcjonowanie jednostek i grup społecznych. Można zatem powiedzieć, że teoretycznie wartości przedmiotów referencyjnych i podmiotu bezpieczeństwa wykazują się współzależnością i zgodnością. W praktyce coraz częściej okazuje się jednak, że wartości, które są kluczowe dla państwa, mogą być niejednoznacznie rozumiane przez polityków kierujących jego rozwojem. Często dochodzi do sytuacji, że kluczowe wartości pozostają wyłącznie w sferze deklaracji, a w praktyce realizowane są partykularne interesy wybranych jednostek. Powoduje to narastanie nierówności społecznych, korupcji i anomii władzy politycznej. Kiedy odpowiednio duża liczba jednostek uświadomi sobie, że ich wartości stały się jednak rozbieżne z wartościami polityków sprawujących władzę, często pojawiają się niepokoje społeczne. Możemy je dzisiaj obserwować w wielu państwach (np. Chile, Kolumbia, Wenezuela, ChRL-Hongkong).

Wśród wartości chronionych jednostki wskazuje się:

- prawa człowieka i obywatela;
- jakość życia, w tym: stopa życiowa i koszty życia, zdrowie, stosunki i więzi społeczne, patologie społeczne.

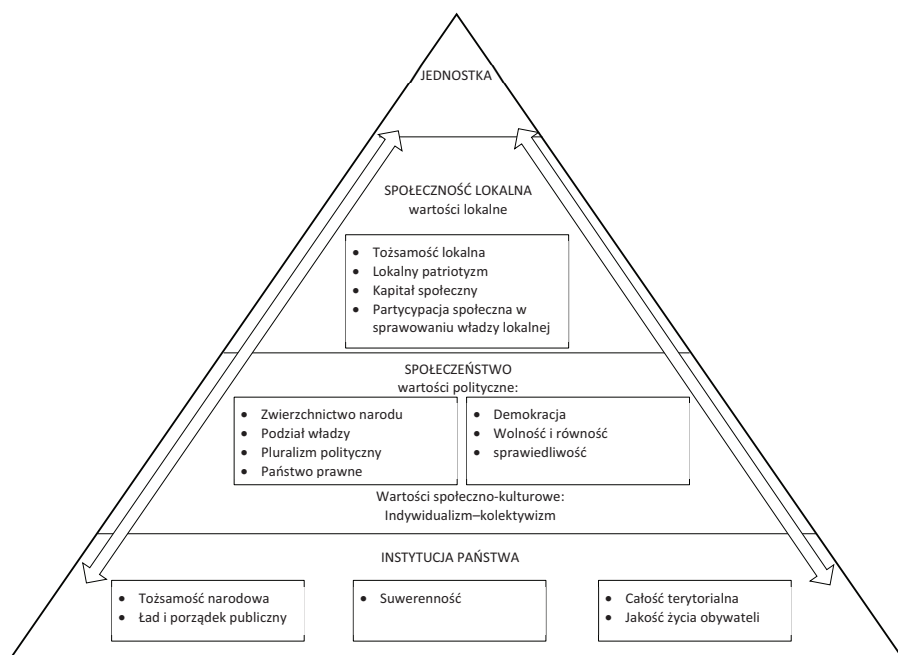
Wartości chronione społeczeństwa to:

- zwierzchnictwo narodu;
- podział władzy;
- pluralizm polityczny;

- państwo prawne;
- demokracja;
- sprawiedliwość.

Najważniejszą wartością chronioną przez instytucję państwa jest bezpieczeństwo narodowe, które zapewniają: suwerenność, całość terytorialna, tożsamość narodowa, jakość życia obywateli, ład prawny i porządek publiczny.

Rys. 1.1. Współzależność wartości podmiotów referencyjnych bezpieczeństwa i przedmiotu bezpieczeństwa



Źródło: Wróblewski, 2017, s. 127 i opracowanie własne.

Wartości chronione społeczności lokalnej, poza wartościami współdzielonymi z jednostką indywidualną i społeczeństwem narodowym, to więzi, które spajają członków społeczności lokalnych, takie jak: tożsamość lo-

kalna, patriotyzm lokalny, kapitał społeczny oraz partycypacja społeczna, jako wyraz bezpośredniego wpływu na sprawowanie władzy lokalnej.

Społeczność lokalna pozostaje przedmiotem referencyjnym bezpieczeństwa w ujęciu lokalnym. Podmiotem, podobnie jak w przypadku jednostki i społeczeństwa narodowego, jest państwo, które i w tym przypadku uznaje się za jedynego gwaranta odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. W polskim systemie prawnym instytucje państwowe cedują niektóre kompetencje w zakresie bezpieczeństwa na poziom lokalny, przekazując je w całości lub częściowo samorządom.

Społeczność lokalna to:

[...] swoisty układ lokalny składający się z kilku podstawowych elementów:

- przestrzeni terytorialnej;
- zamieszkujących tę przestrzeń ludzi;
- wspólnych powiązań i zależności ludzi i instytucji, sprawiających, że całość jest wewnątrznie zintegrowana, co umożliwia podejmowanie wspólnych działań na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów;
- społecznych interakcji;
- kulturowych i psychospołecznych więzi łączących część lub całość mieszkańców z daną strukturą społeczno-przestrzenną (Skrzypczak, 2002, s. 25).

Bezpieczeństwo społeczności lokalnej można zatem zdefiniować jako pewność istnienia warunków niezbędnych do jej trwania i rozwoju, uzyskaną wówczas, gdy potencjał zagrożeń jest równy lub niższy od potencjału obrony przed nimi. Warunki trwania i rozwoju, podobnie jak w przypadku pozostałych przedmiotów referencyjnych, to czynniki wyznaczające lub umożliwiające uzyskanie wymaganego poziomu bezpieczeństwa lokalnej społeczności lub zwiększające prawdopodobieństwo jego urzeczywistnienia. Istotne znaczenie mają tu ugruntowane, silne więzi między członkami społeczności, potęgowane przez poczucie przywiązania do miejsca zamieszkania oraz troskę i dbałość o zapewnienie wielowymiarowego bezpieczeństwa przestrzeni lokalnej.

Należy pamiętać, iż społeczności lokalne mogą generować i kumulować szczególne wartości i więzi społeczne, utrwalające poczucie własnej tożsamości narodowej, patriotyzmu i przywiązania do danego regionu. Mogą również stanowić czynnik negatywny, hamujący postęp oraz rozwój społeczny i cywilizacyjny (Wałek, 2015).

Potencjał zagrożeń bezpieczeństwa społeczności lokalnych, wpływający na zatarcie się więzi spajających członków społeczności, uwidacznia się najczęściej w następujących obszarach: infrastruktura rekreacyjna i komunikacyjna, przestępczość, niskie płace, ekologia, biurokracja, demografia, służba zdrowia, rynek pracy, patologie społeczne czy wandalizm.

Czynniki wyznaczające lub umożliwiające uzyskanie wymaganego poziomu bezpieczeństwa lokalnej społeczności lub zwiększające prawdopodobieństwo jego urzeczywistnienia to:

- funkcjonowanie lokalnego systemu bezpieczeństwa (włączając działania policji, straży pożarnej, organów władzy samorządowej, jednostek edukacyjnych oraz służby zdrowia);
- czynniki warunkujące i/lub kształtujące poczucie wspólnoty lokalnej (inicjatywy kulturalne, uczestnictwo w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym, media lokalne, funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz Kościoł).

1.4. Umiejscowienie bezpieczeństwa społeczności lokalnych w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego

Bez wątpienia bezpieczeństwo na poziomie lokalnym jest częścią bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a jego ważnym elementem jest polityka bezpieczeństwa prowadzona zarówno na szczeblu centralnym, jak i na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego.

Aby lepiej zrozumieć umiejscowienie bezpieczeństwa lokalnego w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego, należy przyjrzeć się, jaki jest jego zakres rzeczowy. Pewne wyjaśnienie daje nam profesor Piotr Majer, który zauważył, że:

[...] bezpieczeństwo wewnętrzne, co nie budzi kontrowersji, jest składową szerszego pojęcia, jakim jest bezpieczeństwo narodowe. Zakres rzeczowy dóbr składających się na bezpieczeństwo wewnętrzne oraz stopień sformalizowania tego stanu na gruncie doktryny prawa są jednak zdecydowanie bardziej złożone (Majer, 2012, s. 11).

Należy zauważyć, że w odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego spotykamy się z dwoma podejściami (podobnie zresztą w węższym ujęciu dotyczącym bezpieczeństwa na poziomie lokalnym). Jedno z nich przede wszystkim sprowadza jego zakres do porządku i bezpieczeństwa publicznego, wychodząc z założeń „twardych” łączących się z ochroną zdrowia, życia i mienia obywateli. Drugie, szeroko rozwinięte przedmiotowo, rozszerza zakres zainteresowań bezpieczeństwa aż po zagadnienie z obszaru ochrony dóbr kultury, budowy społeczeństwa obywatelskiego czy też zagadnień związanych chociażby z resocjalizacją młodzieży. Waldemar Kitler pisał:

W teorii bezpieczeństwa są również różne stanowiska. Jedno z nich – wąskie, traktuje bezpieczeństwo wewnętrzne jako kategorię obejmującą sprawy bezpieczeństwa ustrojowego (ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego); bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego. Inne – szerokie – wiąże bezpieczeństwo wewnętrzne ze sprawami mającymi swoje miejsce na terytorium państwa, a więc ze wszystkim, co się w państwie dzieje, a dotyczy chronionych prawem krajowym dóbr (Kitler, 2013, s. 231).

Janusz Gierszewski uznał, że zainteresowanie bezpieczeństwa wewnętrznego obejmuje zagrożenia i przeciwdziałanie im wewnątrz państwa, a analiza definicji wskazuje, że odnosi się ono do stanu stabilności oraz równowagi wewnętrznej, funkcjonowania struktur wewnętrznych państwa, procesów decyzyjnych oraz zagrożeń (Gierszewski, 2013b, s. 16).

Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa powoduje, że badania nad nim przybierają charakter mocno interdyscyplinarny i stanowią domenę zainteresowań badawczych prawników, politologów, socjologów, ekonomistów, historyków, kulturoznawców, urbanistów i architektów oraz oczywiście specjalistów od bezpieczeństwa i obronności. Jak pisał Andrzej Misiuk:

„[...] korelacje poszczególnych dyscyplin naukowych z problematyką bezpieczeństwa odnoszą się przede wszystkim do obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego (*internal security*), którego zakres przedmiotowy w poszczególnych krajach jest rozmaity” (Misiuk, 2018, s. 13).

Sposób postrzegania przedmiotu badań bezpieczeństwa wewnętrznego ulega ciągłej ewolucji. Nauki o bezpieczeństwie, jako względnie młoda dyscyplina, podlegają intensywnym procesom przemian. Z miesiąca na miesiąc znacząco zwiększa się (przynajmniej w sensie ilościowym) stan wiedzy w powyższym zakresie. Ewolucji ulega również sposób podejścia do problemu badania bezpieczeństwa. Jednym z przejawów takiej ewolucji jest zapewne odejście od negatywnego stosunku do badań nad bezpieczeństwem na rzecz spojrzenia pozytywnego. Warto podkreślić silnie akcentowaną w najnowszych publikacjach

obserwowaną ewolucję rozumienia kategorii bezpieczeństwa, odnoszoną bezpośrednio do praktyki życia społecznego. Skoro faktem jest odejście od negatywnie rozumianego bezpieczeństwa i przejście do jego pozytywnego pojmowania, to możemy również zauważyć, że:

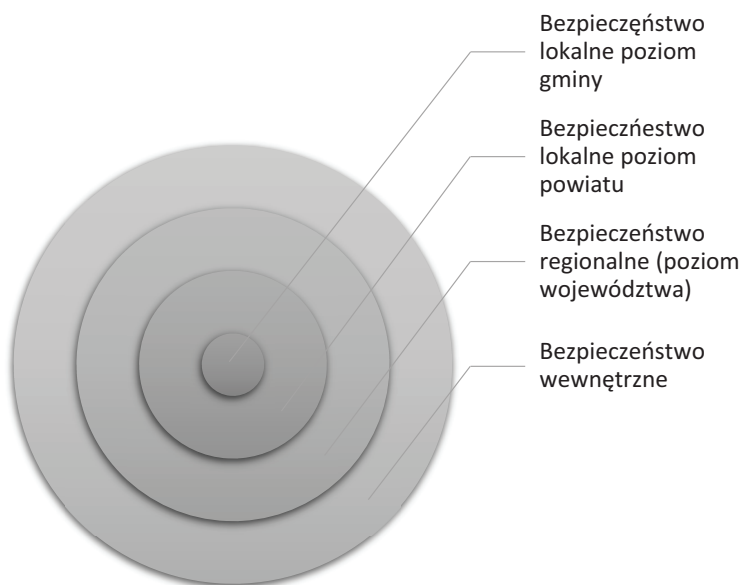
- w negatywnym rozumieniu bezpieczeństwo jest zapewniane (ochroniane i bronione, gwarantowane, utrzymywane i stabilizowane);
- w pozytywnym rozumieniu bezpieczeństwo jest kształtowane (współcześnie nawet mniej utrwalane niż umacniane, co ma zakładać swobodę zachodzących przemian geopolitycznych) (Stańczyk, 2017, s. 250).

Opisawszy i zbadawszy już wiele rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa, uczeni aktualnie chętniej podejmują się problematyki sposobów kształtowania bezpieczeństwa w taki sposób, aby zapobiegać występowaniu zagrożeń.

Przedmiot zainteresowania w badaniach nad bezpieczeństwem wewnętrznym jest bardzo zróżnicowany, od zagadnień związanych z bezpieczeństwem ekonomicznym, przez społeczne, aż do bezpieczeństwa kulturowego. Bezpieczeństwo społeczności lokalnych i jego składowa, a więc polityka bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, są bez wątpienia częścią bezpieczeństwa wewnętrznego państwa odnoszącą się do określonej przestrzeni oraz występujących na niej powiązań ekonomicznych, tożsamościowych, kulturowych, składających się na więzi lokalne. W takim uję-

ciu problematykę łączącą się z bezpieczeństwem lokalnym można badać w perspektywie przestrzennej, skupiając się na wspólnocie lokalnej na poziomie regionu (województwa lub styku kilku województw), powiatu, gminy, a nawet społeczności zamieszkującej daną dzielnicę, osiedle, sołectwo, jedną ulicę aż po wspólnotę mieszkaniową.

Rys. 1.2. Model przestrzenny badań nad bezpieczeństwem od perspektywy narodowej po perspektywę lokalną



Źródło: opracowanie własne.

Perspektywa przestrzenna badań bezpieczeństwa wewnętrznego daje odpowiedź na pytania badawcze, które w globalnej perspektywie bezpieczeństwa wewnętrznego wśród jego wielu składowych nie są dogłębnie przeanalizowane, a mają stanowić przede wszystkim wskazówki dla prowadzenia właściwej polityki bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym. Model

przestrzenny dookreśla również pole badawcze w kontekście badań nad bezpieczeństwem lokalnym (zob. rys. 1.2).

1.5. Polityka bezpieczeństwa w ujęciu lokalnym

Analizując dyskurs naukowy dotyczący badania bezpieczeństwa, należy jeszcze wspomnieć o polityce bezpieczeństwa, która może być prowadzona na kilku poziomach: międzynarodowym, wewnętrznym, a także lokalnym. Polityka bezpieczeństwa może być rozumiana jako:

- działania państwa zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa, szczególnie w kontekście przedmiotowym – ustrojowym (ale również przez niektórych badaczy wymienianego: bezpieczeństwa publicznego czy też pokoju społecznego);
- koncepcje polityczne bezpieczeństwa oparte na tradycyjnych doktrynach politycznych²;
- modele wzięte z badań nad stosunkami międzynarodowymi odnoszącymi się do paradygmatów: neorealnego, neoliberalnego, radykalnego i konstruktywistycznego (Czernicka, 2018).

Witold Pokruszyński wskazał:

Pojęcie polityki bezpieczeństwa obejmuje, najogólniej ujmując, działania danego podmiotu w jakimś obszarze w celu osiągnięcia wcześniej przyjętych celów. To oznacza, że najpierw musiały być wyznaczone dalekosiężne cele przez politykę w danym, ważnym obszarze działania (Pokruszyński, 2011, s. 9).

Włodzimierz Fehler pisał natomiast, że:

[...] polityka bezpieczeństwa państwa to celowa, planowa i zorganizowana w ramach państwa oraz pod kierownictwem organów państwowych działalność podmiotów państwowych, społecznych i prywatnych, ukierunkowana na uzyskanie i utrzymanie optymalnego w danych warunkach poziomu bezpieczeństwa, połączona z tworzeniem rozwiązań zapewniających zdolność do

² Tu można mówić o zastosowaniu różnych gradacji koncepcji politycznych, np. myśl polityczna – ideologia – doktryna polityczna – program polityczny.

sprawnej i skutecznej reakcji w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania i materializujące się zagrożenia. Polityka bezpieczeństwa realizowana jest przez państwo, które funkcjonuje w określonych warunkach międzynarodowych i wewnętrznych (Fehler, 2014, s. 208).

Należy podkreślić, że mimo używania pojęcia polityki bezpieczeństwa państwa trudno doszukać się jej definicji, a z przytoczonego powyżej przez Włodzimierza Fehlera opisu wynika, że możemy rozpatrywać tę politykę zarówno z perspektywy koncepcji (myśli politycznej, doktryn), koncepcji wdrożeniowych (strategii, programów), jak i przez działalność ustawodawczą – wdrażającą konkretne rozwiązania z zakresu polityki bezpieczeństwa (np. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie powoływania do terytorialnej służby wojskowej i sposobu jej pełnienia).

Należy dookreślić również zakres i obszar działania polityki bezpieczeństwa. Może się jednak okazać, że zakres ten jest ze względu na mnogość zagrożeń bardzo szeroki.

Można zatem stwierdzić, że proces konstruowania polityki bezpieczeństwa narodowego, regionalnego czy globalnego powinien być poprzedzony sformułowaniem wiodących celów polityki bezpieczeństwa. To zaś wymaga operacjonalizacji głównych celów wyznaczonych przez politykę, dla której punktem odniesienia jest racja stanu i wynikające z niej interesy bezpieczeństwa. Natomiast definiowanie celów głównych powinno być kreowane w relacji do zagrożeń i wyzwań. Innymi słowy, każdemu rodzajowi wyzwania lub zagrożenia odpowiadają cele szczegółowe polityki. Należy więc określić tożsamość i specyfikę poszczególnych zagrożeń i wyzwań, intensywność ich oddziaływania oraz prawdopodobieństwo ich występowania w środowisku międzynarodowym (Pokruszyński, 2011, s. 13–14).

Problemy ze zdefiniowaniem i sprecyzowaniem zakresu polityki bezpieczeństwa na szczeblu państwowym schodzą również na szczebel regionalny czy lokalny. Można przyjąć, że lokalna polityka bezpieczeństwa obejmuje te same obszary co polityka na szczeblu państwowym, ale w stosownym wymiarze, określonym w przepisach prawa. Przede wszystkim zakreślają ją ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, niemniej

opiera się ona także na strategiach obszarowych przyjmowanych przez samorządy, a także podejmowanej polityce współpracy między władzami samorządowymi a otoczeniem prywatnym i organizacjami pozarządowymi. W ujęciu modelowym samorząd realizuje niektóre założenia polityki państwa, chociażby w obszarze edukacji czy pomocy społecznej, ma jednak możliwość wprowadzania pewnych własnych rozwiązań zgodnych z koncepcjami, jakie wypracował, zazwyczaj popartymi wcześniejszymi analizami, a na ich podstawie opracowanymi strategiami działania. Nie bez znaczenia przy formułowaniu polityki lokalnej jest również praktyka polityczna, a więc realizacja zobowiązań wyborczych samorządowców. Ponadto na politykę lokalną będzie mieć wpływ współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego, współpraca z władzami centralnymi, perspektywa finansowa oferowana przez Unię Europejską, a także współdziałanie z organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami i włączanie w proces decyzyjny mieszkańców. Opisanie wszystkich aspektów polityki bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym nie jest aspiracją autorów w tym opracowaniu, warto jednak wskazać na jej wybrane, specyficzne dla szczebla lokalnego elementy.

Jak już wcześniej wspomniano, jedną z niezbywalnych wartości przedmiotów referencyjnych bezpieczeństwa jest niezagrożony rozwój. Jest to również istotna kwestia na szczeblu społeczności lokalnych, szczególnie samorządowych społeczności lokalnych. Troska o „małe ojczyzny” wyraża się m.in. w tworzeniu różnego typu dokumentów strategicznych, w tym strategii rozwoju na szczeblu lokalnym (np. strategii rozwoju gminy czy powiatu). Dokumenty te często zawierają, wyznaczone na podstawie badań empirycznych, strategiczne cele polityki lokalnej, w tym polityki w zakresie bezpieczeństwa lokalnego. Cele te są o tyle istotne, że dotyczą zazwyczaj specyficznych problemów danej społeczności. Tym przede wszystkim różnią się od celów państwowej polityki bezpieczeństwa, które są zazwyczaj formułowane (z konieczności) na wysokim poziomie ogólności. Programy czy strategii rozwoju są swoją drogą istotnym źródłem wiedzy o problemach lokalnych społeczności, w tym problemach bezpieczeństwa.

Druga kwestia, którą zdaniem autorów warto poruszyć, to widoczne od dłuższego czasu próby zaangażowania większej części społeczeństwa w rozwiązywanie problemów na szczeblu lokalnym. Filozofia ta jest

oparta na różnorodnych formach tzw. partycypacji społecznej, tzn. udziału mieszkańców w podejmowaniu bieżących decyzji na szczeblu lokalnym. Typowym przejawem tego typu partycypacji są konsultacje społeczne, przeprowadzane przy podejmowaniu najważniejszych decyzji na szczeblu lokalnym czy w trakcie tworzenia lokalnych dokumentów rozwojowych, zmian prawnych czy podczas rozwiązywania ważnego problemu społecznego. Chęć zaangażowania mieszkańców lokalnych społeczności w procesy decyzyjne wynika w założeniu, że polityka lokalna powinna być w zasadzie odpowiedzią na najbardziej palące problemy mieszkańców. Celem konsultacji jest nawiązanie dialogu między mieszkańcami a władzą samorządową (Druka, 2011, s. 13). To mieszkańcy najlepiej znają bowiem specyfikę miejsca, w którym żyją i na co dzień borykają się z różnorodnymi problemami. Praktyka pokazuje jednak, że mimo chęci wielu władz lokalnych do większego zaangażowania mieszkańców efekty w wielu miejscach nie są zadowalające. Wynika to zarówno z małego zainteresowania mieszkańców procesem konsultacji, jak i z niewłaściwego od strony technicznej ich prowadzenia przez przedstawicieli samorządu (nieodpowiednie godziny konsultacji, brak szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej, brak informacji, na ile konsultacje przyczyniły się do wypracowania nowych rozwiązań).

Partycypacja społeczna jako element polityki – to nie tylko konsultacje – mieści się w koncepcjach demokracji deliberatywnej (w tym polityki bezpieczeństwa), na szczeblu lokalnym przyjmuje często różnorodne formy zinstytucjonalizowane. Jedną z takich form są budżety obywatelskie (partycypacyjne), które są metodą zaangażowania mieszkańców wspólnoty lokalnej we współtworzenie budżetu w różnych aspektach życia zbiorowego na danym terenie. Działania w obrębie budżetu obywatelskiego mogą mieć różny charakter, od ustalania budżetu całego miasta i jego priorytetów, po stworzenie listy i hierarchii wydatków wewnątrz jakiejś instytucji lub programu dotyczącego konkretnej grupy osób, aż po działania zmierzające do planowania i (realizacji) wydatkowania środków publicznych w obszarze uznanym przez pewną grupę mieszkańców biorących udział w „demokracji uczestniczącej”. Budżety partycypacyjne wpływają na mobilizację społeczności lokalnej, przyczyniają się do budowy jej podmiotowości i samoorganizacji. Zadania, jakie przy użyciu tego sposobu prowadzenia polityki

lokalnej są realizowane, są często związane z bezpieczeństwem, np. monitoring wizyjny, zmiany w ruchu drogowym, oświetlenie skwerów i parków.

Inną zinstytucjonalizowaną formą partycypacji społecznej na szczeblu lokalnym są Lokalne Grupy Działania (LGD). Są one rodzajem oddolnego partnerstwa sektorowego, zrzeszającego przedstawicieli sektora publicznego, społecznego oraz gospodarczego. Ideą ich powołania i umocowania w systemie prawnym jako stowarzyszeń specjalnych było wspieranie rozwoju lokalnego przez promowanie (współfinansowanie) oddolnych inicjatyw lokalnych społeczności.

W perspektywie finansowej 2007–2013 Unia Europejska wyznaczyła trzy zasadnicze obszary, w ramach których LGD mogły uzyskać dofinansowanie na realizację operacji, takich jak małe projekty, tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, odnowa i rozwój wsi, różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej. Idea taka miała przyczynić się do aktywizacji społeczności lokalnych przez włączenie partnerów społecznych i gospodarczych do planowania i wdrażania lokalnych inicjatyw. Efektem było przeprowadzenie ogromnej liczby projektów, które z pewnością przyczyniły się do pobudzenia rozwoju lokalnego oraz do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców obszarów wiejskich. Praktyka pokazała jednak, że realizacja projektów w ściśle określonych obszarach wielokrotnie powodowała efekt wykorzystywania dostępnych środków pomocowych niejako „na siłę”, nawet wbrew rzeczywistym potrzebom lokalnym. Dlatego też w perspektywie finansowej 2014–2020 powstała idea rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), która w założeniach miała ograniczyć patologie poprzedniego okresu finansowania (Rozporządzenie RLKS, 2015).

W obu wspomnianych perspektywach finansowych partycypacja społeczna jest realizowana przez lokalne grupy działania przez opracowanie (z aktywnym udziałem lokalnej społeczności) lokalnej strategii rozwoju (LSR), w której po przeprowadzeniu diagnozy lokalnej, analizie SWOT (z wykorzystaniem metod partycypacyjnych) lokalne partnerstwo wyznacza strategiczne cele lokalnego rozwoju (w tym najważniejsze wyzwania dla bezpieczeństwa lokalnego). Aby je osiągnąć, określa również rodzaje projektów, które będzie dofinansowywać. Jako że LSR zawiera dokładną diagnozę stanu i potrzeb lokalnej społeczności, w tym sensie stanowi instrument polityki oddziaływania na bezpieczeństwo lokalne mieszkańców

obszaru LGD (Siemiątkowski, 2016). Również LGD realizują programy z obszaru bezpieczeństwa.

Warto też przypomnieć o jeszcze jednej formie relacji między samorządem a mieszkańcami. Jest nim referendum lokalne – niezmiernie ważne nie tylko w kontekście konstatacji władzy lokalnej na poziomie gminy, powiatu, województwa, ale też odnoszące się do spraw innych niż odwołanie organu samorządu lokalnego. Podstawą prawną dającą możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego jest Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., która w art. 170 stanowi, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Można wyróżnić referenda:

- w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego;
- co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty samorządowej, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego;
- w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę samorządową (Ustawa o referendum, 2000, art. 2, ust. 1).

Należy dodać, że zakres przedmiotowy referendum poszerza się w przypadku referendum gminnego. Tu dodatkowo możemy jeszcze wyróżnić referenda w sprawie:

- odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (art. 2, ust. 2 Ustawy o referendum lokalnym z 15 września 2000 r.);
- utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy (Ustawa o referendum, 2000, art. 11, ust. 1a).

Nie bez znaczenia na jakość oraz kierunki polityki lokalnej są wybory samorządowe, w których mieszkańcy wyrażają akceptację dla pewnych koncepcji prowadzenia polityki lokalnej. Wybory radnych z danego środowiska politycznego czy też samorządowego są wyrazem zgody lub jej braku na konkretne działania w samorządzie. Jeszcze silniej ta wola demokratyczna jest wyrażana przy wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów,

którzy będąc wybranymi, otrzymują mocny mandat do prowadzenia polityki lokalnej zgodnej z założeniami proponowanych programów i strategii wyborczych. Istotnym elementem wzmacniającym samorządność jest zaangażowanie mieszkańców w jednostki pomocnicze samorządu: sołectwa, dzielnice, osiedla. Jednostki pomocnicze tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa zaś statut gminy. Każda jednostka pomocnicza powinna mieć organ uchwałodawczy (radę) oraz organ wykonawczy (zarząd). W przypadku jednostki pomocniczej w gminie wiejskiej organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, a organem wykonawczym sołtys. Sołectwo zgodnie z Ustawą o funduszu sołeczkim z dnia 21 lutego 2014 r. daje radzie gminy możliwość wyodrębnienia z funduszy gminy funduszu sołecznego, który może zostać przeznaczony na realizację przedsięwzięć zgodnych ze strategią rozwoju gminy, będących zadaniami własnymi gminy, służącymi poprawie warunków życia mieszkańców. Pieniądze te z zakresu bezpieczeństwa mogą być przeznaczone np. na: naprawę chodników, zmianę lub usytuowanie oświetlenia, zadbanie o porządek we wsi czy komfort osób przebywających na przystanku przez remont jego wiaty.

Rys. 1.3. Czynniki wpływające na prowadzenie polityki lokalnej przez samorząd



Źródło: opracowanie własne.

Polityka bezpieczeństwa w ujęciu lokalnym jest jednym z ważniejszych elementów polityki lokalnej, którą determinuje kilka czynników: polityka lokalna rządu – ten może realizować programy w odniesieniu do społeczności lokalnych – chociażby przywracania połączeń komunikacyjnych, a także zadań zleconych przez władze centralne samorządom; ponadto jest zdeterminowana przez koncepcje, strategie i programy (często oparte na konkretnych programach politycznych), które chce wdrożyć większość w radach (sejmiku województwa, radzie powiatu, radzie gminy), a także wybrani w wyborach bezpośrednich wójtowie, burmistrzowie i prezydenci; oraz takie czynniki, jak długoterminowe strategie samorządu, współpraca z innymi samorządami, a także perspektywa finansowa UE. Poza tym na politykę lokalną wpływają działania partycypacyjne mieszkańców, o czym wspomnieliśmy wcześniej, oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi i otoczeniem gospodarczym (zob. rys. 1.3).

1.6. Model bezpieczeństwa społeczności lokalnych

Badania społeczności lokalnych dowodzą, że najważniejszym obszarem, w jakim ich członkowie dopatrują się zagrożeń bezpieczeństwa, jest rynek pracy. Ponad 80% badanych wskazuje ten obszar funkcjonowania lokalnej społeczności za najbardziej wymagający podjęcia działań. Na drugim miejscu w tych badaniach znalazły się „zarobki mieszkańców”. Dodatkowo na pytanie o konkretne inicjatywy najbardziej potrzebne mieszkańcom ponad 51% badanych (najwięcej) odpowiedziało, zwracając uwagę na tworzenie nowych miejsc pracy (Siemiątkowski, 2016).

Warto w tym miejscu postawić tezę, że najistotniejszym rodzajem więzi spajających członków współczesnych lokalnych społeczności są więzi o podłożu ekonomicznym. To właśnie trwałość zatrudnienia i będąca jego następstwem wysokość wynagrodzenia są obecnie najważniejszymi czynnikami warunkującymi poziom bezpieczeństwa członków lokalnej społeczności. Jak wyraźnie pokazują badania, pozostałe czynniki odgrywają znacznie mniejszą rolę. Dopiero bowiem zaspokojenie potrzeb finansowych na odpowiednim poziomie daje członkom lokalnych społeczności impuls do rozwoju pozostałych rodzajów więzi (kulturowych, tradycji itp.).

Podstawowym modelem bezpieczeństwa społeczności lokalnych powinien być zatem model eksponujący właśnie ekonomiczne więzi między głównymi podmiotami stanowiącymi składowe społeczności lokalnych, tj. gospodarstwami domowymi i przedsiębiorstwami. Relacje między nimi są regulowane przez stosunki wewnętrzne, ustanowione przez administrację rządową i samorządową. Istotnym elementem tych stosunków oraz często pośrednikiem w przepływie zasobów jest sektor finansowy. Z uwagi na naczelną dzisiaj rolę pieniądza w relacjach międzyludzkich znaczenie sektora finansowego staje się często dominujące.

Dodatkowym faktem, będącym znacznym wsparciem postawionej wyżej tezy i jednocześnie ważnym elementem obrazu współczesnych lokalnych społeczności, są migracje zarobkowe. Wysoka mobilność, szczególnie młodych przedstawicieli lokalnych społeczności, przekładająca się na dynamiczne zmiany ich składu osobowego, sprawia, że więzi ekonomiczne, przeciętnie rzecz ujmując, są dzisiaj właściwie jedynym rodzajem trwałych więzi, które są w stanie mocno spoić społeczność lokalną. Trzeba jasno i wyraźnie powiedzieć, że brak odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego najczęściej powoduje rozpad lokalnej społeczności przez migracje jej członków. Ci z nich, którzy nie opuszczą miejsca zamieszkania, nie osiągną zakładanego poziomu bezpieczeństwa.

Zaproponowany niżej model (zob. rys. 1.4) jest oparty na ekonomicznych więziach między podmiotami lokalnymi oraz szerzej regionalnymi lub państwowymi. Jak już wyżej argumentowano, zakłada on, że dopiero sprawne funkcjonowanie więzi ekonomicznych warunkuje rozwój pozostałych więzi społecznych i tym samym sprawne funkcjonowanie lokalnej społeczności. Poniżej zostaną scharakteryzowane właśnie tego typu więzi lokalne.

Podstawowym podmiotem/członkiem lokalnej społeczności jest człowiek. Jako uczestnik rynku funkcjonuje w ramach wspólnego bądź jednoosobowego gospodarstwa domowego. To przede wszystkim relacje/zależności między ludźmi/gospodarstwami domowymi spajają społeczność lokalną.

Główną komórką lokalnych społeczności jest więc gospodarstwo domowe. Kluczową rolę ekonomiczną, jaką odgrywają gospodarstwa domowe w lokalnych społecznościach (funkcjonujących w gospodarkach rynkowych), jest rola konsumenta. Funkcję tę, z perspektywy bezpieczeństwa

lokalnego, można rozpatrywać w różnych aspektach. Po pierwsze, przez konsumowanie (kupowanie) dóbr gospodarstwa domowe kreują popyt na towary wytwarzane przez przedsiębiorstwa. Jest to zasadnicza funkcja z punktu widzenia ciągłości przepływu strumieni w gospodarce rynkowej oraz między poszczególnymi ogniwami lokalnej społeczności. Nabywanie towarów i usług wiąże się z zapłatą odpowiedniego ekwiwalentu, zwykle w postaci pieniężnej.

Nie jest to jedyna rola przypisana gospodarstwom domowym. Dla sprawnie funkcjonującej społeczności lokalnej niezwykle istotna jest gotowość członków gospodarstwa domowego do zaoferowania zasobów, którymi dysponują, innym podmiotom, będącym częścią danej społeczności. Rola dysponenta zasobów oznacza, że każde gospodarstwo domowe, choćby najmniejsze, może decydować, komu zaoferuje te zasoby, w jakiej cenie będzie ta oferta, w jakim czasie ona się pojawi, w jakich rozmiarach itd. Najważniejszym z zasobów oferowanych przez gospodarstwa domowe jest praca. Członkowie gospodarstw domowych oferują swoją pracę na rynku pracy. Oprócz tego oferują również kapitał (np. w postaci oszczędności), ziemię czy nieruchomości.

Drugą z najważniejszych grup podmiotów w społeczności lokalnej, niejako spajającą jej szkielet, są przedsiębiorstwa. Są często prowadzone przez same gospodarstwa domowe, co dodatkowo zacieśnia więzi lokalne. Rolą przedsiębiorstw z jednej strony jest dostarczanie produktów i usług na lokalny rynek (i poza nim), z drugiej zaś nabywanie zasobów oferowanych przez gospodarstwa domowe.

Reasumując, należy zauważyć, że szkielet więzi lokalnych o podłożu ekonomicznym wygląda tak, że z jednej strony przedsiębiorstwa oferują na rynku towary i usługi (strumień rzeczowy A na rys. 1.4). Gospodarstwa domowe nabywają je, przekazując w zamian zapłatę do przedsiębiorstw (strumień finansowy B). Z drugiej strony gospodarstwa domowe oferują na rynku czynniki produkcji zasoby pozostające w ich dyspozycji (strumień rzeczowy C), a przedsiębiorstwa nabywają je, płacąc wynagrodzenie, odsetki, czynsz dzierżawny czy rentę gruntową (w zależności od rodzaju zasobu – strumień finansowy D). W społeczności lokalnej odbywa się zatem ciągły ruch okrężny strumieni rzeczowych i finansowych, które przepływają między poszczególnymi podmiotami, tworząc ekonomiczne więzi między nimi.

Więzi między gospodarstwami domowymi a przedsiębiorstwami nie są jedynymi więziami w przestrzeni lokalnej. Funkcjonowanie obydwu tych podmiotów jest uwarunkowane jeszcze innymi zależnościami. Podstawowe z nich wynikają z ustroju prawnego, w jakim podmioty istnieją. Pochodną ustroju są relacje, które wiążą gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa z państwem, a następnie z samorządem lokalnym. Dla prezentowanego opracowania niezwykle istotne są więzi w relacji z samorządem lokalnym.

Jeśli zatem rozważamy relacje między państwem a wcześniej wskazanymi, podstawowymi członkami lokalnej społeczności, mają one w obu przypadkach podobny charakter. Zarówno gospodarstwa domowe, jak i przedsiębiorstwa transferują do państwa daniny publiczne (przede wszystkim podatki, składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne itp.). W zamian państwo redystrybuuje środki. W stronę gospodarstw domowych przepływają strumienie finansowe w postaci płac pracowników sfery budżetowej. Państwo zatrudnia ogromną rzeszę pracowników (urzędników, nauczycieli, żołnierzy, pielęgniarki, policjantów, naukowców itd.). Poza tym wypłaca emerytury i renty. Transferuje też strumień rzeczowy w postaci edukacji, ochrony zdrowia, kultury, sztuki itp. W stronę przedsiębiorstw również przepływa strumień finansowy, z tym że przede wszystkim w kierunku przedsiębiorstw „państwowych”. Państwo gwarantuje także dostęp do infrastruktury.

Relacje samorządu z gospodarstwami domowymi i przedsiębiorstwami mają w większości charakter pośredni, tzn. samorzady często pośredniczą w relacjach państwo–podmioty, realizując zadania zlecone przez władze centralne. Tak jest np. z edukacją, ewidencją ludności czy opieką społeczną. Nie oznacza to braku więzi bezpośrednich. Do takich należy zaliczyć np. określone w art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym zadania własne gminy (wskazane we wcześniejszych punktach), w tym dotyczące różnych obszarów bezpieczeństwa lokalnego (Ustawa o samorządzie gminnym, 1990). Od gospodarstw domowych i przedsiębiorstw bezpośrednio do gminy, powiatu czy województwa przepływają podatki lokalne. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) mają także udział w podatkach tzw. wspólnych. Oznacza to, że płacąc podatki na rzecz budżetu państwa, rzeczywiście gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa ich część przekazują na rzecz samorządów.

Tab. 1.2. Udział JST we wpływach z podatków wspólnych

Jednostka	Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych	Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych
Gmina	6,71%	39,34%
Powiat	1,40%	10,25%
Województwo	15,90%	1,60%

Źródło: Ustawa o dochodach JST, 2003.

Wielkość udziału JST w podatkach płaconych przez podmioty określa Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Uzależnia go od poziomu samorządu oraz od rodzaju podatku. Zgodnie z przywołaną ustawą z podatku dochodowego od osób prawnych (przedsiębiorstw) gmina otrzymuje 6,71%, powiat 1,4%, a województwo 16,9%. Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (gospodarstw domowych) wygląda następująco: gmina otrzymuje 39,34%, powiat 10,25%, a województwo 1,6% (zob. tab. 1.2).

Pośrodku modelu przedstawionego na rys. 1.3 znajduje się sektor finansowy. Jak widać, jest on powiązany zależnościami ze wszystkimi uczestnikami systemu bezpieczeństwa lokalnego. Jest on niezwykle istotny dla utrzymania stabilności funkcjonowania wspólnoty lokalnej oraz całego państwa. Przede wszystkim dostarcza kapitału, niezbędnego do działania i rozwoju poszczególnych jednostek.

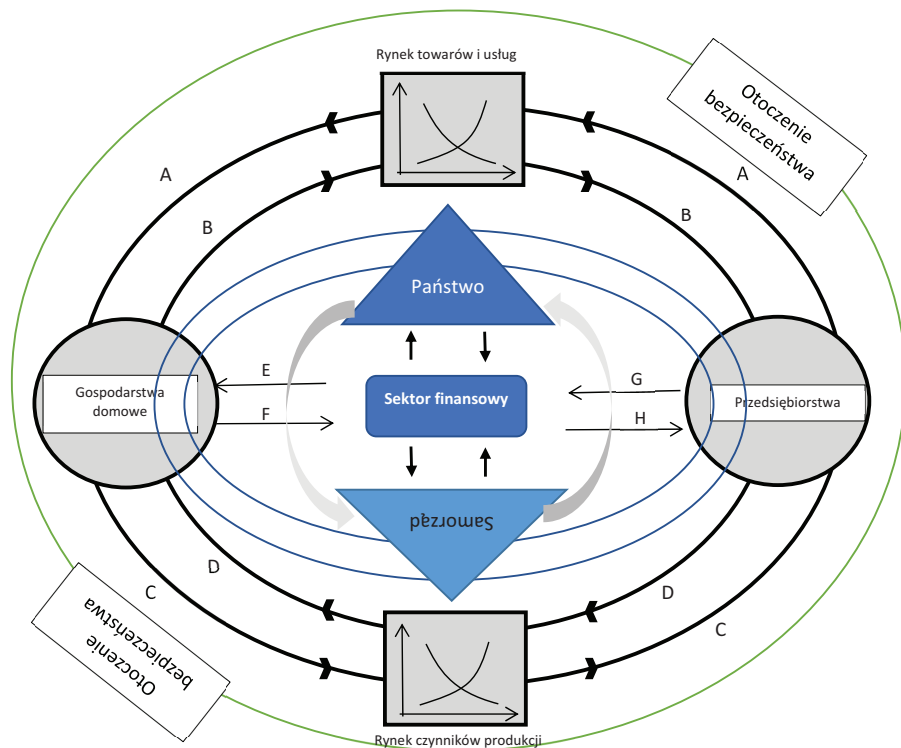
Gospodarstwa domowe mogą finansować swoje potrzeby za pomocą kredytu konsumpcyjnego (często hipotecznego). Mają także możliwość zdeponowania czy zainwestowania oszczędności w systemie finansowym. Istotną rolę w bezpieczeństwie gospodarstw domowych odgrywa także sektor ubezpieczeniowy. Ustawodawca często nakłada na podmioty obowiązek posiadania ubezpieczenia w różnych obszarach (np. ubezpieczenie komunikacyjne). Znaczna część ubezpieczeń ma jednak charakter dobrowolny, co gospodarstwa domowe często wykorzystują.

Przedsiębiorstwa dzięki sektorowi finansowemu otrzymują możliwości kredytowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Deponują również nadwyżki finansowe w bankach. Podobnie jak gospodarstwa domowe korzystają także z ubezpieczeń, w tym gospodarczych.

Sektor finansowy odgrywa też istotną rolę w relacjach z rządem i samorządem. Przede wszystkim w dużej części finansuje zazwyczaj ogromny dług publiczny. Udziela kredytów jednostkom samorządu terytorialnego, zarówno na realizację inwestycji, jak i często na bieżącą działalność.

Opisane powyżej relacje i zależności tworzą gęstą sieć powiązań między poszczególnymi podmiotami. Okazuje się bowiem, że bezpieczeństwo lokalne zależy od wielu różnorodnych czynników. Większość z nich ma jednak przynajmniej pewien kontekst ekonomiczny czy finansowy. Trzeba jasno powiedzieć: nie ma środków finansowych – nie ma bezpieczeństwa. Nawet najlepiej zorganizowana i związana ze sobą społeczność lokalna nie przetrwa bez wystarczająco dużych środków finansowych.

Rys. 1.4. System bezpieczeństwa lokalnego



Źródło: opracowanie własne.

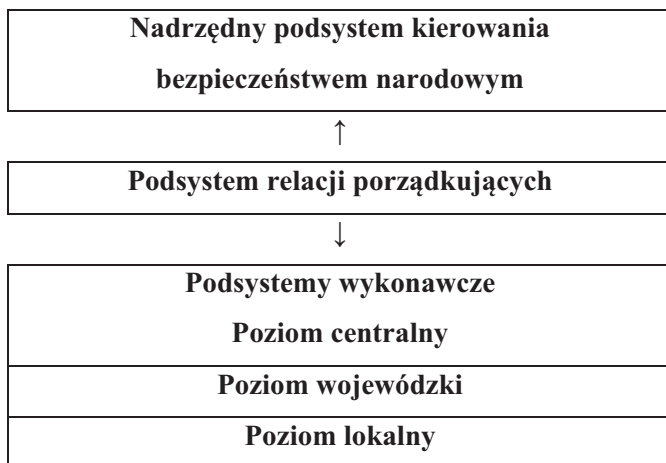
1.7. Istota i specyfika systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych

W celu zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom państwo realizuje wiele zadań i wdraża liczne przedsięwzięcia. Jest to proces ciągły, zinstytucjonalizowany, wymagający odpowiednich regulacji prawnych i rozwiązań organizacyjnych. Instytucje rządowe, samorządowe, podmioty prywatne oraz spajające je regulacje prawne, które odpowiadają za bezpieczeństwo państwa i jego obywateli, tworzą tzw. system bezpieczeństwa narodowego, który zwykle definiujemy jako:

[...] celowo wyodrębniony z systemu państwowego, kolektywny zbiór organów władzy i administracji publicznej, innych organów państwowych, sił zbrojnych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych i obywateli wykonujących działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, wewnątrznie skoordynowanych i wzajemnie powiązanych ze sobą za pomocą relacji porządkujących, ze względu na realizowaną misję, którą jest obrona i ochrona państwa jako instytucji politycznej, terytorialnej i społecznej, a także zapewnienie wolnych od zakłóceń warunków bytu i rozwoju jednostek i całego społeczeństwa oraz ochrona życia i zdrowia ludzi, ich dóbr (materialnych i niematerialnych) i środowiska naturalnego we wszystkich stanach funkcjonowania państwa (w czasie normalnym, w tym czasie kryzysu oraz w stanach nadzwyczajnych) (Kitler, Drabik, Szostek, 2014, s. 11).

System bezpieczeństwa narodowego obejmuje swoim zakresem oddziaływania m.in. na bezpieczeństwo wewnętrzne. W zasadzie ramowa struktura systemu bezpieczeństwa wewnętrznego pokrywa się z zaprezentowaną strukturą systemu bezpieczeństwa narodowego (zob. rys. 1.5).

Rys. 1.5. System bezpieczeństwa narodowego RP



Źródło: Kitler, 2014, s. 243.

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych natomiast

obejmuje w stosownych do wspólnotowego lokalnego kręgu proporcjach wszystkie jego elementy [bezpieczeństwa wewnętrznego państwa] (bezpieczeństwo ustrojowe, ład społeczny, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny) mające charakter ogólnopaństwowy, ale uwzględnia także specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności (Fehler, 2009, s. 24).

Z uwagi na to, że organizacją społeczności lokalnej i formą organizacji administracji publicznej jest z reguły gmina, będzie ona odgrywała główną rolę w systemie bezpieczeństwa lokalnego (Leszczyński i in., 2013, s. 37). Jego elementami będą te same podsystemy wykonawcze, które tworzą system bezpieczeństwa narodowego, jednak w zakresie funkcji przekazanych ze szczebla państwowego na poziom samorządu (zob. rys. 1.6).

Zasięg działalności poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego został jednak zróżnicowany. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują m.in. sprawy

porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej (szerzej w dalszej części pracy). Powiat wykonuje natomiast określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (szerzej w dalszej części pracy).

Rys. 1.6. System bezpieczeństwa społeczności lokalnych

Naczelny system kierowania bezpieczeństwem		
Prezydent RP	← współdziałanie →	Rada Ministrów
RBN, BBN	organy doradcze	KRMds. BN, RCB
Systemy wykonawcze na poziomie lokalnym		
Systemy ochronne	Systemy społeczne	Systemy gospodarcze
<ul style="list-style-type: none"> • s. ochrony ludności i ratownictwa • s. ochrony infrastruktury • s. bezpieczeństwa publicznego • s. ochrony instytucji • s. cyberbezpieczeństwa • inne 	<ul style="list-style-type: none"> • s. ochrony dziedzictwa narodowego • s. edukacji dla bezpieczeństwa • instytucje badawcze w sferze bezpieczeństwa • media lokalne • organizacje pozarządowe 	<ul style="list-style-type: none"> • instytucje bezpieczeństwa finansowego • podmioty bezpieczeństwa energetycznego • rezerwy strategiczne • służba zdrowia • instytucje ochrony środowiska • inne
<ul style="list-style-type: none"> - Czuwanie i doraźne reagowanie - Przygotowania w zakresie bezpieczeństwa - Planowanie 	<ul style="list-style-type: none"> - Przygotowanie zasobów osobowych - Wiedza, nauka i technika - Prawo, edukacja - Morale narodowe, patriotyzm, kultura władzy, umiejętności 	<ul style="list-style-type: none"> - Tworzenie gospodarczych i finansowych podstaw bezpieczeństwa

Źródło: Kitler, 2014 i opracowanie własne.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie bezpieczeństwa publicznego (szerzej w dalszej części). Jednocześnie na podstawie art. 3 ustawy o policji wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu wo-

jewództwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach (szerzej w dalszej części). Ponadto samorząd może realizować działania z zakresu porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego przez powołanie straży gminnej (szerzej w dalszej części).

W tym miejscu należy dodać, że najczęściej w kontekście samorządu terytorialnego bezpieczeństwo jest postrzegane w perspektywie bezpieczeństwa i porządku publicznego rozumianego jako pożądaný stan (bezpieczeństwa, porządku, ładu, spokoju publicznego), który ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego, polegający na przestrzeganiu obowiązującego porządku prawnego i norm pozaprawnych związanych z zapewnieniem porządku publicznego (Osierda, 2014; Serafin, Parszowski, 2014). Można też przyjąć za Zdzisławem Jagiełłą, że bezpieczeństwo publiczne to: „[...] ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli, a także majątek narodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego oraz zdobyczami demokracji” (Jagiełło, 2015, s. 10).

Często więc w kontekście zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnych sprawy z nim związane opiera się na działaniach służb i inspekcji (administracji zespolonej), przede wszystkim na reagowaniu na zdarzenia, dominuje więc paradygmat „gotowości bojowej”. W takim ujęciu główną rolę w postrzeganiu bezpieczeństwa społeczności lokalnej odgrywają służby, organizacje i instytucje bezpośrednio zajmujące się sprawami bezpieczeństwa publicznego, takie jak: policja, straże pożarne (zarówno zawodowa, jak i ochotnicze), straże gminne, a także inspekcje: sanitarna, weterynaryjna, nadzoru budowlanego. Przedstawione powyżej ujęcie redukuje ważne elementy bezpieczeństwa lokalnego, jakimi są chociażby więzi międzyludzkie, zaangażowanie społeczne osób zamieszkujących dany teren czy też umiejętność współpracy między władzą samorządową, służbami a organizacjami pozarządowymi. Te ostatnie mają specjalne miejsce w systemie ze względu na różnorodny charakter zadań, w tym związanych z bezpieczeństwem. Organizacje pozarządowe (tzw. III sektor) opierają się na działaniu pewnej grupy ludzi jednoczącej się wokół określonego problemu bądź potrzeby. Organizacje spełniają różne funkcje, przez które można rozumieć misję, rolę, do której zostały powołane. Jedna organizacja może

z powodzeniem spełniać kilka odrębnych funkcji. Do organizacji pozarządowych, które zaspokajają indywidualne pragnienia wśród ludzi o podobnych zainteresowaniach, poglądach czy upodobaniach, można zaliczyć np. stowarzyszenia rencistów i emerytów, związki harcerskie, organizacje kobiece czy też skupione na działaniach na rzecz np. rozwoju danego regionu (Dobijański, Bocian, 2009).

Tab. 1.3. Typologia organizacji pozarządowych działających na rzecz bezpieczeństwa lokalnego ze względu na obszar zainteresowań

Organizacje proobronne	Organizacje związane z ratownictwem medycznym, charytatywne	Organizacje proekologiczne	Wychowanie fizyczne, krajoznawstwo i rekreacja	Organizacje działające na rzecz pomocy społecznej
Liga Oborny Kraju	Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	Związek Harcerstwa Polskiego	Związek Harcerstwa Polskiego	Związek Harcerstwa Polskiego
Związek Harcerstwa Polskiego	Związek Harcerstwa Polskiego	Liga Ochrony Przyrody	Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze	Caritas Polska
	Caritas Polska	Greenpeace	Ludowe Zespoły Sportowe	Polski Czerwony Krzyż
	Polski Czerwony Krzyż	Fundacja WWF	Towarzystwo Krzewienia Kultury Fizycznej	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta
	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta			MONAR
	Ochotnicze Straże Pożarne	Ochotnicze Straże Pożarne	Ochotnicze Straże Pożarne	

Źródło: opracowanie własne.

Organizacje pozarządowe mają zróżnicowany charakter, można je podzielić ze względu na rodzaj działalności, formę prawną (fundacje, stowa-

rzyszenia) i na wiele innych podgrup. Powyżej przedstawione są wybrane typy organizacji działających w społecznościach lokalnych, część z nich wykracza poza jeden obszar zainteresowań (zob. tab. 1.3). Należy dodać, że III sektor poza subsydiarnością względem samorządów i mieszkańców jest ważnym elementem kontroli poczynić władz lokalnych.

1.7.1. Zadania samorządu terytorialnego, służb i inspekcji w systemie bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym

Ze względu na charakter książki autorzy świadomie pominieli zadania z zakresu bezpieczeństwa, jakie ma wojewoda, skupiając się na samorządzie terytorialnym. Samorząd wojewódzki w obszarze bezpieczeństwa ma bardzo okrojone zadania, przede wszystkim wchodzi one w skład działań na rzecz rozwoju ekonomicznego, edukacyjnego, pomocy społecznej, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, a także ochrony dóbr kultury. Ma jednak wpisane w ustawie również zadania w obrębie obronności i bezpieczeństwa publicznego. W art. 14 Ustawy o samorządzie województwa zapisano, że samorząd wojewódzki wykonuje zadania związane z: edukacją publiczną, w tym szkolnictwem wyższym, promocją i ochroną zdrowia, kultury i ochroną jej dóbr, pomocą społeczną, polityką prorodzinną, modernizacją terenów wiejskich, zagospodarowaniem przestrzennym, ochroną środowiska, gospodarką wodną, w tym ochroną przeciwpowodziową, transportem zbiorowym i drogami publicznymi, kulturą fizyczną i turystyką, ochroną praw konsumentów, obronnością, bezpieczeństwem publicznym, przeciwdziałaniem bezrobociu i aktywizacją lokalnego rynku pracy (Ustawa o samorządzie województwa, 1998). W ramach obronności i porządku publicznego, a także zarządzania kryzysowego marszałek województwa współpracuje z administracją niezespoloną i zespoloną oraz z innymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi w zakresie zarządzania kryzysowego, obronności, obrony cywilnej, bezpieczeństwa i porządku publicznego (policja, Państwowa Straż Pożarna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wojewódzki Sztab Wojskowy, Straż Graniczna, Urząd Celný, Wydział Zarządzania Kryzysowego Wojewody, a także OSP, WOPR). Poza tym samorząd wojewódzki kreuje i wspiera różnego typu akcje łączą-

ce się z bezpieczeństwem skierowane do ludności lokalnej. Ponadto wspomaga pracę organizacji pozarządowych działających w różnych obszarach bezpieczeństwa.

Do zadań samorządu gminy oraz powiatu z zakresu bezpieczeństwa poza porządkiem publicznym należą m.in.:

- ochrona środowiska i przyrody;
- ochrona przeciwpożarowa;
- pomoc społeczna;
- ochrona zabytków;
- wspieranie osób niepełnosprawnych;
- promocja i ochrona zdrowia, w tym walka z narkomanią i alkoholizmem.

Szczegółne zadania przypadają samorządowi w obszarze przeciwpożarowym. Zgodnie z Ustawą o ochronie przeciwpożarowej ochrona ta polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń i sprawdzanie sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu. Powiat będzie również właściwy w sprawach dotyczących budowania systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, 1991).

Odnosnie do zadań związanych z walką i alkoholizmem Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii zakłada, że działania na rzecz walki są prowadzone przez jednostki podległe samorządowi terytorialnemu, takie jak: przedszkola, szkoły, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie i regionalne ośrodki polityki społecznej (Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, 2005). W zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi ustawa wskazuje natomiast, że:

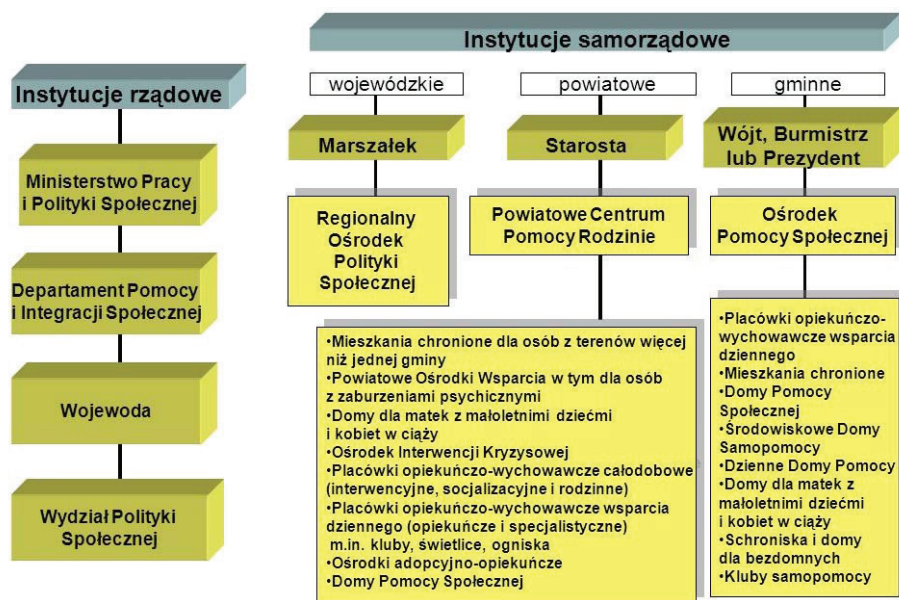
[...] organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spoży-

cia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy (Ustawa o wychowaniu w trzeźwości, 1982).

Szczególnie interesujący (z punktu widzenia celu tej monografii) jako jednostka samorządu terytorialnego jest powiat. Zgodnie z ustawą wykonuje on m.in. zadania z zakresu: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, obronności (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, art. 4). Ponadto rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego, podejmuje uchwały w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi, uchwała powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, program przeciwdziałania bezrobociu, dokonuje oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, art. 12).

Ważnym elementem w systemie bezpieczeństwa lokalnego jest pomoc społeczna jako element bezpieczeństwa społecznego (Gierszewski, 2013b). W systemie pomocy społecznej dużą rolę odgrywają na szczeblu lokalnym organizacje pozarządowe, ale najwięcej zadań ma samorząd terytorialny.

Rys. 1.7. Struktura sektora państwowego (publicznego) pomocy społecznej w Polsce



Źródło: Struktura Organizacyjna Pomocy Społecznej, <http://slideplayer.pl/slide/831597/>.

Szczególne role przypada staroście w ramach realizacji zadań w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Starosta na mocy art. 38a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym jest zobowiązany do utworzenia komisji bezpieczeństwa i porządku. Komisja ma za zadanie: ocenę zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, opiniowanie pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu działania z ww. zakresu, a także przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniowanie projektów innych programów współdziałania policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek or-

organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z tego obszaru. Ponadto opiniowanie projektów budżetu powiatu, odnoszących się do porządku i bezpieczeństwa, opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z pracą łączącą się z bezpieczeństwem, także opiniowanie zleconych przez starostę (innych niż wymienione wyżej) zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Przewodniczący komisji, w celu wykonywania zadań komisji, może żądać od policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli dokumenty i informacje o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych. Komisja przy pełnieniu swoich funkcji może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, Kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, art. 38a). Istotnym uprawnieniem starosty jest również opiniowanie przy powołaniu i odwołaniu komendanta powiatowego (miejskiego) policji przez komendanta wojewódzkiego policji (Ustawa o policji, 1990, art. 6).

1.7.1.1. Policja w systemie bezpieczeństwa lokalnego

Truizmem jest pisać, jak ważne miejsce w bezpieczeństwie społeczności lokalnych zajmuje policja. Jest to służba o wybitnym znaczeniu w ochronie życia i zdrowia, wykrywania przestępstw i wykroczeń, ścigania sprawców, której zadaniem jest inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, przez współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Poza tym, co szczególnie jest widoczne w przestrzeni publicznej: ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzy-

stania. Realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego to wymóg eliminacji zagrożeń funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia publicznego, a także zagrożeń życia, zdrowia, mienia obywateli, ochrona porządku publicznego odnosi się zaś do wymogu eliminacji negatywnych zachowań obywateli w miejscach publicznych (Ustawa o policji, 1990). Z punktu widzenia bezpieczeństwa lokalnego istotne są działania prewencyjne policji. Funkcjonariusze prewencji to przede wszystkim dzielnicowi, służba patrolowa, dyżurni oraz policjanci z wydziału ruchu drogowego (omówienie bezpieczeństwa w lokalnym ruchu drogowym wykracza poza ramy tej monografii, choć zarówno w poczuciu obywateli, jak i w rzeczywistych zdarzeniach zagrażających życiu, zdrowiu i mieniu obywateli ma duże znaczenie).

Z punktu widzenia bezpieczeństwa społeczności lokalnych szczególną rolę odgrywają funkcjonariusz dzielnicowy i wydziały ruchu drogowego. Służba dzielnicowego została uregulowana w Zarządzeniu nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych. W tym zarządzeniu są również określone rejony służbowe oraz zakres obowiązków dzielnicowego.

Dzielnicowy przeprowadzający rozpoznanie gromadzi niezbędne informacje dotyczące swojego rejonu służbowego, w szczególności w obrębie:

- stosunków społeczno-ekonomicznych oraz struktury gospodarczej i środowiskowej;
- lokalizacji, rozmiaru i natężenia zjawisk kryminogennych;
- konfliktów społecznych oraz ich genezy;
- planowanych doraźnie lub okresowo imprez, w tym imprez sportowych, kulturalnych, rozrywkowych i handlowych.

Informacje jawne, które dzielnicowy uzyskał w toku rozpoznania, gromadzi on w teczce rejonu. W Zarządzeniu nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych jest zapisane, że kierownik jednostki organizacyjnej policji pisemnie przydziela dzielnicowemu rejon służbowy (Zarządzenie nr 5, 2016). Zostały w nim również wyszczególnione obowiązki dzielnicowego, do których można zaliczyć:

- prowadzenie rozpoznania przydzielonego mu rejonu służbowego pod względem osobowym, terenowym, zjawisk i zdarzeń mających wpływ na stan porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- realizowanie zadań z zakresu profilaktyki społecznej;
- realizowanie zadań z zakresu ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń;
- kontrolowanie przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów prawa miejscowego (Zarządzenie nr 5, 2016).

Zgodnie z § 18 ust. 2 Zarządzenia nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych dzielnicowy może prowadzić teczkę rejonu według określonego wzoru; może to robić w formie elektronicznej.

W tezcze mogą być gromadzone informacje jawne dotyczące głównie:

- a) charakterystyki rejonu obejmujące:
 - mapę rejonu służbowego;
 - orientacyjny stan ludności stałej oraz napływowej;
 - rodzaj zabudowy;
- b) rozpoznania terenowego w postaci wykazu:
 - wsi, ulic w rejonie i numerów porządkowych posesji;
 - urzędów i placówek użyteczności publicznej wraz z telefonami kontaktowymi;
 - przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych;
 - szkół wraz z telefonami kontaktowymi;
 - placówek handlowych wraz z telefonami kontaktowymi;
 - siedzib samorządów mieszkaniowych;
 - miejsc przebywania cudzoziemców;
 - miejsc przebywania osób bezdomnych;
 - zakładów mechaniki samochodowej;
 - punktów skupu metali;
 - zakładów gastronomicznych;
 - organizacji społecznych i podmiotów pomocowych;
 - agencji towarzyskich;
- c) własnych i bieżących ustaleń obrazujących zagrożenia i poszerzających wiedzę o rejonie służbowym, w tym:

- wykaz miejsc zagrożonych i rodzaj zagrożeń;
- ogólną charakterystykę zagrożonych rejonów;
- potencjalne zagrożenia o charakterze publicznym (np. imprezy masowe) (Zarządzenie nr 528, 2007).

Nad prowadzoną przez dzielnicowego dokumentacją jest sprawowany nadzór przez kierownika rewiru dzielnicowych lub innego policjanta, który będzie wyznaczony przez kierownika jednostki organizacyjnej policji (Sztot, 2014).

Dzielnicy współpracują przy wykonywaniu swoich zadań służbowych z pracownikami pomocy społecznej, strażami miejskimi i gminnymi, komisją ds. rozwiązywania problemów alkoholowych.

1.7.1.2. Straże gminne w systemie bezpieczeństwa lokalnego

Obecnie dzięki przemianom ustrojowym możliwe jest funkcjonowanie straży gminnych (miejskich), a ich powoływanie leży w wyłącznej woli władz samorządowych. Wciąż nie zostało ujednoczone nazewnictwo formacji i w gminach, gdzie organem wykonawczym jest burmistrz, wykorzystywana jest nazwa „straż miejska”. Na samorządzie terytorialnym leży obowiązek utrzymania „ładu i porządku” oraz „zapewniania bezpieczeństwa publicznego”, a strażę są narzędziem mającym pomóc osiągnąć ten cel (Paździor, Szmulik, 2012). W literaturze pojęcie „bezpieczeństwa publicznego” często występuje na równi z wyrażeniem „porządek publiczny”. Można stąd wysnuć wniosek, że oba terminy są ze sobą tożsame. Pojmowane są one jako: „ład, spokój, życie zgodnie z prawami przyjętymi w społeczeństwie” (Paździor, Szmulik, 2012, s. 344).

Ustawa o policji dała możliwość powoływania umundurowanych straży miejskich, jednak aby było to możliwe, prezydent miasta lub burmistrz musiał działać za zgodą ministra spraw wewnętrznych. Głównym gwarantem sprawnego działania straży miał być ich lokalny charakter oraz znajomość terenu, potrzeb obywateli oraz potencjalnych zagrożeń dla porządku publicznego. Zakres obowiązków straży był regulowany w statucie nadanym przez prezydenta miasta lub burmistrza, z tym że wyżej wymienione organy musiały działać w porozumieniu z ministrem odpowiedzialnym

za sprawy wewnętrzne. Statut zawierał w sobie również opis zadań oraz uprawnień. Prawo do powoływania umundurowanych formacji zapewniających ochronę ładu i porządku publicznego zostało sprawnie wykorzystane przez wiele miast (Paździor, Szmulik, 2012).

Powyższe rozwiązania funkcjonowały aż do 1997 r., a 29 sierpnia Sejm Rzeczypospolitej przyjął Ustawę o strażach gminnych. Sprecyzowała ona m.in. zadania strażników, zakres ich obowiązków oraz uprawnień, wprowadziła ujednolicone mundury oraz wzór służbowych legitymacji. Wcześniej to rada gminy decydowała o kompetencjach straży, lecz teraz dzięki ustawie wójt/burmistrz/prezydent miasta może nadać regulamin oraz określić jej strukturę organizacyjną (Czapska, Szafrąńska, 2011). Artykuł 1 ust. 1 Ustawy o strażach gminnych mówi, że straż „może być utworzona”, co oznacza, że gmina nie ma obowiązku utworzenia tej formacji, lecz może powołać ją fakultatywnie, w celu lepszej realizacji zadania związanego z zapewnianiem ładu i bezpieczeństwa na jej terenie. Istnieje również możliwość powoływania wspólnych straży, jednak gminy je tworzące muszą znajdować się w obrębie jednego województwa, ponadto muszą ze sobą sąsiadować. Czynnikiem wpływającym na powołanie wspólnej straży może być niezdolność do utrzymania samodzielnej formacji. Do ustanowienia straży gminnej niezbędne jest zasięgnięcie opinii u komendanta wojewódzkiego policji, tak samo jest, gdy chce się powołać wspólną straż, z tą różnicą, że w tym przypadku należy podpisać porozumienie rozstrzygające kwestie finansowania. Dopiero po uzyskaniu pozytywnej opinii rada może podjąć odpowiednią uchwałę i powołać do działania straż. Komendant straży jest wyznaczany i odwoływany przez zarząd gminy, lecz również z konieczności jest to poprzedzone zaopiniowaniem właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego policji. Komendant straży gminnej „nie jest organem w rozumieniu prawa administracyjnego, a jego jedynym przełożonym służbowym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)” (Czapska, Szafrąńska, 2011, s. 74; Ustawa o strażach gminnych, 1997, art. 1). Kolejną kwestią w ramach kompetencji rady gminy jest określenie sposobu organizacji pracy oraz liczebności straży. To ona odpowiada finansowo za skutki swojej decyzji. W szczególnie uzasadnionych przypadkach rada może zadecydować o usytuowaniu komendy straży gminnej w strukturach urzędu gminnego.

1.7.1.3. Straże pożarne

Straż pożarna jest umundurowaną i wyspecjalizowaną formacją zajmującą się prewencją oraz walką z pożarami i innymi zagrożeniami dla zdrowia i życia ludzkiego, dobrobytu i środowiska naturalnego. Do zadań Państwowej Straży Pożarnej (PSP) należy również usuwanie skutków powstałych po klęskach żywiołowych i katastrofach (Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, 1991; Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej, 1991). Straż pożarna przeprowadza również czynności kontrolno-rozpoznawcze na terenie powiatu. Roczny plan czynności kontrolno-rozpoznawczych sporządza komendant powiatowy (miejski) PSP na podstawie:

- a) analizy stanu bezpieczeństwa powiatu (miasta na prawach powiatu) w zakresie ochrony przeciwpożarowej, uwzględniającej w szczególności następujące grupy obiektów budowlanych i terenów:
 - budynków użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego;
 - terenów leśnych;
- b) wykazu zakładów o zwiększonym i dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Rozporządzenie MSWiA, 2005).

Obecnie to Państwowa Straż Pożarna przede wszystkim w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) współpracuje z jednostkami Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP), które są stowarzyszeniami wykonującymi zadania z zakresu walki z pożarami, a także zagrożeniami życia i zdrowia ludzkiego. Jednostki OSP, jako organizacje pozarządowe, funkcjonują na podstawie przepisów Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – prawo o stowarzyszeniach oraz Ustawy o ochronie przeciwpożarowej (Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, 1991).

Do głównych zadań realizowanych przez jednostki OSP, w tym w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, należy:

- gaszenie pożarów;
- ratownictwo techniczne, w szczególności na drogach;
- ewakuacja poszkodowanych lub zagrożonych ludzi i zwierząt oraz zagrożonego mienia;
- oznakowanie i zabezpieczenie miejsc prowadzenia działań ratowniczych;

- prowadzenie działań ratowniczych na obszarach wodnych, w tym podczas powodzi;
- usuwanie skutków zdarzeń w szczególności po przejściu anomalii pogodowych i udzielanie pomocy socjalnej poszkodowanym (MSWiA, 2018).

1.7.1.4. Inspektoraty

W celu nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego oraz samych zwierząt powołany jest na terenie jednostek samorządowych **Powiatowy Inspektorat Weterynarii**, który działa na podstawie Ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej z dnia 29 stycznia 2004 r. Inspekcja realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego. Do głównych obowiązków inspekcji należą m.in.:

- zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych;
- badania kontrolne zakażeń zwierząt;
- monitorowanie chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych oraz związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe u zwierząt w produktach pochodzenia zwierzęcego i środkach żywienia zwierząt;
- badanie zwierząt rzeźnych oraz produktów pochodzenia zwierzęcego (Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej, 2004).

Kolejnym organem jest **Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego**. Zadania i obowiązki Inspektoratu określa Ustawa prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. Do zadań organów nadzoru budowlanego należą:

- kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego;
- kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej;
- badanie przyczyn powstania katastrof budowlanych;
- współdziałanie z organami kontroli państwowej (Ustawa prawo budowlane, 1994).

Istotne zadania przypadają **Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej**. Podstawowym jej celem jest:

- ochrona zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych;
- zapobieganie powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych;
- kształtowanie odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych społeczeństwa.

Inspekcja wykonuje swoje obowiązki na podstawie Ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, 1985).

1.7.2. Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa lokalnego

Ważnym elementem bezpieczeństwa w odniesieniu do uprawnień przede wszystkim wojewody, ale również administracji samorządowej jest zarządzanie kryzysowe. W Ustawie z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym sytuację kryzysową zdefiniowano jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków” (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007). Odmienną definicję przyjęto w projekcie ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim, w którym sytuację kryzysową określono jako stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, w tym w szczególności sytuację stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub infrastruktury krytycznej – w takiej skali lub o takim natężeniu, które wywołują reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka. Aby przeciwdziałać kryzysowi, musi natomiast obowiązywać system zarządzania kryzysowego będący całością organizacyjno-funkcjonalną, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa osób oraz mienia i środowiska w sytuacjach zagrożeń wywołujących kryzys (Falecki, 2016, s. 92).

Na obszarze województwa działaniami z zakresu zarządzania kryzysowego kieruje wojewoda. Samorząd województwa w ograniczonym stopniu wykonuje zadania związane z zarządzaniem kryzysowym. Na gruncie art. 15 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji. Ustawodawca nie przypisuje jakichś szczególnych kompetencji, wypływających ze sfery zarządzania kryzysowego, organowi wykonawczemu samorządu województwa.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa natomiast szczegółowo zadania w obrębie zarządzania kryzysowego na poziomie powiatu. Do obowiązków starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należą:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
 - 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego,
 - b) realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - d) zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego;
 - 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
 - 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu;
 - 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
 - 5a) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
 - 6) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.
3. Zadania, o których mowa w ust. 2, starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu.
4. Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego przez starostę, któ-

ry określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy, zwanego dalej „zespołem powiatowym”.

5. Zespół powiatowy wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.
6. W skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzi osoby powołane spośród:
 - 1) osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych;
 - 2) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.
7. W skład zespołu powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007, art. 17).

Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- a) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- b) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego;
 - opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego;
- c) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- d) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;
- e) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- f) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007, art. 19).

1.8. Poczucie bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych

W dalszych rozważaniach niezmiernie ważne będzie wyjaśnienie, że badacz podczas swojej pracy często natrafia na osoby, które odnoszą się raczej do poczucia bezpieczeństwa niż do jego rzeczywistych, zobiektywowanych, mierzalnych cech. Istnieją bowiem subiektywne aspekty bezpieczeństwa,

takie jak: świadomość realnego zagrożenia, brak takiej świadomości mimo pojawienia się realnego zagrożenia, brak świadomości możliwości przeciwdziałania zagrożeniu lub też fałszywa świadomość zagrożenia realnie niewystępującego (Korzeniowski, 2012, s. 99).

Słowo „poczucie” jest definiowane jako „zdawanie sobie sprawy z pewnych faktów, zjawisk zachodzących w otaczającym świecie, stanów wewnętrznych: świadomość, odczucie, wrażenie” (Klamut, 2012, s. 46). Stan, w którym jednostka jest zadowolona ze swojego poziomu bezpieczeństwa, jednocześnie nie czuje zagrożenia, zaznaje pewności i spokoju, posiada odpowiednie zasoby do działania, można nazwać poczuciem bezpieczeństwa. Poczucie odnosi się, jak już wspomniano, do subiektywnych doznań. Jest zależne od własnych czynników psychicznych, przekonań, adekwatnej oceny środowiska społecznego, poczucia podmiotowości oraz poziomu nadziei podstawowej. Wpływ na poczucie bezpieczeństwa mają również okoliczności życiowe, w jakich dana osoba się znajduje. Subiektywny charakter sprawia, że osoba będąca w sytuacji zagrożenia może twierdzić, że czuje się bezpiecznie, lub odczuwać zagrożenie przy pełnym porządku i ładzie społecznym. Możliwe jest również właściwe interpretowanie przesłanek i umiejętne ich wykorzystanie w tworzeniu adekwatnego obrazu sytuacji. Warunkiem koniecznym jest tutaj dostępność wszystkich ważnych w zakresie bezpieczeństwa informacji o sytuacji otoczenia oraz chęć poznania i zanalizowania dostarczanych danych (Klamut, 2012, s. 46; Chmieliński, 2018, s. 60).

Słusznie Andrzej Pieczywok zauważył, że:

[...] ważnym aspektem poczucia bezpieczeństwa odczuwanym przez jednostkę jest pewna zależność, czy dana osoba stała się ofiarą przestępstwa bądź była świadkiem popełniania przestępstwa. Sytuacje takie poważnie wpływają na odczuwanie bezpieczeństwa osobistego. Ofiara przestępstwa bądź świadek przestępstwa inaczej odczuwa lęk o bezpieczeństwo swoje i najbliższych. W takim przypadku trzeba wziąć pod uwagę, jaki jest stan ogólny bezpieczeństwa w kraju oraz stan bezpieczeństwa w otoczeniu takiej osoby. Uwzględnić należy także indywidualne cechy osobowości obywatela oraz jego doświadczenia życiowe (Pieczywok, 2017, s. 18).

Poczucie bezpieczeństwa jest bardzo indywidualne i zależne od wielu bodźców. Przy badaniach lokalnych wpływ na odpowiedzi ankietowanych będzie miało to, czy dana osoba mieszka na stałe na danym terenie i jest, można rzec, na nim „zakorzeniona”, czy też zamieszkuje go od niedawna. W percepcji bezpieczeństwa znaczenie ma również wiek respondentów, w mniejszym stopniu ich płeć, ale także typ budynku, w jakim zamieszkujeją – wielka płyta, kamienica komunalna, osiedle grodzone, wieś czy miasto. Ważny jest również czas badań – miesiące letnie czy też zimowe. Ponadto warto pamiętać, że oceny mają charakter subiektywny, wynikający z własnych doświadczeń, ale i ze stereotypów, a także z uprzedzeń. Często głównym motorem oceny są nasze wyobrażenia.

SKUTECZNOŚĆ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO W OPINII MIESZKAŃCÓW WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

2.1. Ogólna charakterystyka województwa kujawsko-pomorskiego

Województwo kujawsko-pomorskie ma powierzchnię 17 971,34 km², co plasuje je na 10. miejscu w kraju. Graniczy z województwami: pomorskim, warmińsko-mazurskim, mazowieckim, łódzkim, wielkopolskim (GUS, 2018). Na terenie województwa jest 19 powiatów ziemskich i cztery miasta na prawach powiatu: Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń i Włocławek. Siedziba wojewody znajduje się w Bydgoszczy, a samorządu wojewódzkiego w Toruniu. Na terenie województwa zlokalizowanych jest 3580 miejscowości wiejskich oraz 52 miasta.

Tab. 2.1. Podstawowe dane o województwie kujawsko-pomorskim (na koniec 2017 r.)

	Województwo kujawsko-pomorskie	Polska = 100	Polska
Liczba ludności	2082,9 tys.	5,4	x
Liczba kobiet	1073,6	5,3	x
Przyrost naturalny	-0,17	x	-0,02
Gęstość zaludnienia	116		123
Stopa urbanizacji	61%		

Tab. 2.1. cd. Podstawowe dane...

	Województwo kujawsko-pomorskie	Polska = 100	Polska
Stopa bezrobocia	9,9%		6,6%
PKB (2016)	82 345 mln PLN	4,4	x
PKB per capita (2016)	39 503 PLN	81,6	48 432

Źródło: GUS, 2018.

Istotnym wskaźnikiem pokazującym poziom rozwoju województwa jest produkt krajowy brutto (PKB). W 2016 r. podmioty zlokalizowane na terenie województwa kujawsko-pomorskiego wytworzyły towary i usługi o wartości ponad 82 mld PLN. Stanowiło to około 4,4% PKB dla Polski. Kiedy porównamy te dane choćby z udziałem w liczbie ludności czy powierzchni, nie jest to wartość zadowalająca. Podobnie nie może zadowalać wartość PKB w przeliczeniu na mieszkańca. Kształtuje się ona na poziomie ponad 39,5 tys. PLN, co stanowi niespełna 82% średniej dla całej gospodarki.

Stopa bezrobocia rejestrowanego w województwie kujawsko-pomorskim wynosiła w 2017 r. prawie 10% (12,7% wśród kobiet i 7,6% wśród mężczyzn). Jest to znacznie więcej od stopy bezrobocia dla Polski. W 2017 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w województwie kujawsko-pomorskim sięgało 3717,21 PLN, co odpowiada 86,8% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w Polsce. Wśród aktywnych zawodowo mieszkańców województwa 124 099 osób wyjeżdża do pracy do innych gmin, a 107 017 pracujących przyjeżdża do pracy spoza gminy – tak więc saldo przyjazdów i wyjazdów do pracy wynosi –17 082. W sektorze rolniczym (rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo) pracuje 18,8% aktywnych zawodowo mieszkańców, w przemyśle i budownictwie 30,5%, a w sektorze usługowym (handel, naprawa pojazdów, transport, zakwaterowanie i gastronomia, informacja i komunikacja) 18,8% oraz w sektorze finansowym (działalność finansowa i ubezpieczeniowa, obsługa rynku nieruchomości) 3,8% (GUS, 2018).

Współczynnik obciążenia demograficznego w województwie kujawsko-pomorskim, rozumiany jako liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym, zwiększał się z roku na

rok. W 2011 r. wynosił 55 osób, a po pierwszym półroczu 2019 r. już 65. Można przypuszczać, że tak jak w całej Polsce, tak również tutaj problemy demograficzne będą stanowiły nie lada wyzwanie dla niezakłóconego rozwoju. Pytanie, czy rozumieją to członkowie lokalnych społeczności i traktują jako zagrożenie bezpieczeństwa.

Niższy od przeciętnego w Polsce okazał się przyrost naturalny. Wyniósł on na koniec 2017 r. $-0,17\text{‰}$ wobec $-0,02\text{‰}$ dla całego kraju. Nieco niższa jest też gęstość zaludnienia.

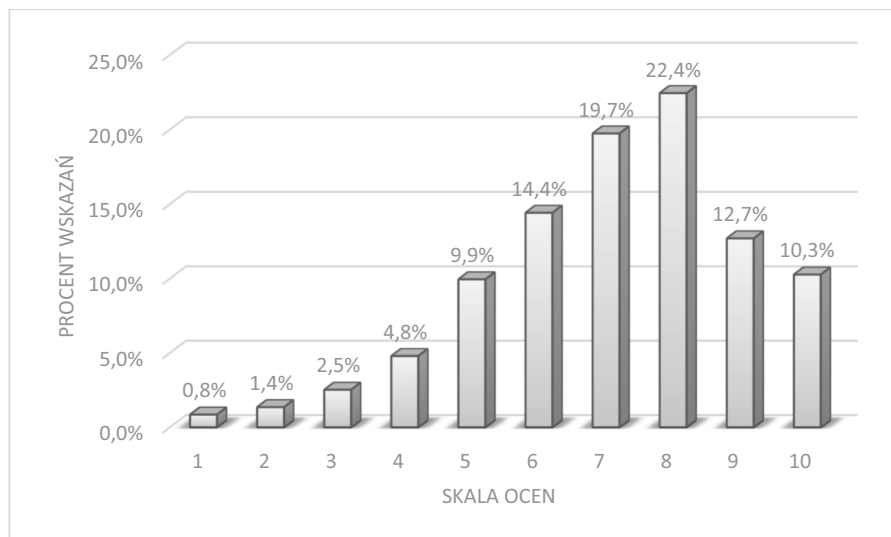
Reasumując, województwo kujawsko-pomorskie należy raczej do grupy mniejszych województw. Jego sytuacja gospodarcza i społeczna jest poniżej średniej dla gospodarki. Będzie to miało zapewne przełożenie na ocenę poziomu bezpieczeństwa ludności zamieszkującej jego teren.

2.2. Poczucie oraz podstawowe obszary zagrożeń bezpieczeństwa lokalnych społeczności w województwie kujawsko-pomorskim

Poczucie bezpieczeństwa ludzi będących członkami określonej społeczności lokalnej zależy od wielu różnorodnych czynników. Często błędnie zrównuje się w literaturze poziom lokalny bezpieczeństwa z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, ograniczając się do klasycznych elementów systemu bezpieczeństwa państwa. Zapomina się przy tym o tzw. bezpieczeństwie miękkim, którego determinanty odgrywają główną rolę w zapewnieniu odpowiedniego komfortu życia członków lokalnych społeczności. Istotnie uzupełniają zatem siatkę wyznaczników bezpieczeństwa na poziomie lokalnym.

Na podstawie uzyskanych wyników badań można stwierdzić, że mieszkańcy społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego mają względnie wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa w ich miejscu zamieszkania. W skali ocen 1–10 najczęściej badanych oceniło go na 8 – 22,4% (zob. rys. 2.1).

Rys. 2.1. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Nie zmienia to faktu, że 19,4% badanych oceniło w tej samej skali swoje poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania w przedziale 1–5. Oznacza to, że jedna piąta respondentów, dokonując oceny badanego obszaru, bardziej skupiła się na zagrożeniach aniżeli na ich braku. Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę, że prawie 10% z tej grupy badanych wystawiło w tym przypadku ocenę 5, pozostaje mniej niż 10% osób, które rzeczywiście nie czują się bezpiecznie w miejscu swojego zamieszkania. Wystawienie oceny 5 przy tak dobranej skali należy interpretować jako „ani bezpiecznie, ani niebezpiecznie”.

Znacznie więcej respondentów oceniło swoje poczucie bezpieczeństwa w przedziale 6–8. Łącznie tego typu odpowiedzi zanotowano u 56,5% badanych. Oznacza to, że większość osób, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie ankiety, czuje się względnie bezpiecznie w miejscu swojego zamieszkania. W ocenie tego obszaru osoby te biorą pod uwagę raczej plu-

sy wynikające z zamieszkiwania i obcowania z daną społecznością aniżeli ewentualne zagrożenia płynące z tego faktu.

Tab. 2.2. Ocena poczucia bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego przez pryzmat płci, rodzaju miejsca zamieszkania oraz udziału w wyborach samorządowych (w % badanych)

Kryteria	Skala ocen:									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Łącznie:	0,8	1,4	2,5	4,8	9,9	14,4	19,7	22,4	12,7	10,3
w tym:										
Kobiety	0,8	1,1	2,3	5,0	11,6	14,4	20,4	22,4	11,8	8,7
Suma w przedziale ocen	20,8					57,2			20,5	
Mężczyźni	0,8	1,7	2,7	4,5	8,0	14,4	18,9	22,4	13,7	12,2
Suma w przedziale ocen	17,7					55,7			25,9	
Miasto	1,0	1,3	3,1	5,7	11,7	16,1	19,9	20,6	11,5	8,4
Suma w przedziale ocen	20,4					50,5			17,4	
Wieś	0,6	1,5	1,6	3,4	7,3	11,9	19,5	25,2	14,6	13,2
Suma w przedziale ocen	14,4					56,6			27,8	
Wybory – tak	0,8	1,2	2,0	4,5	9,2	14,9	20,6	23,4	12,6	9,8
Suma w przedziale ocen	17,7					58,9			22,4	
Wybory – nie	0,9	1,5	3,1	5,2	10,8	13,8	18,7	21,3	12,8	10,8
Suma w przedziale ocen	21,5					53,8			23,6	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Ważnych informacji dostarczyła analiza dostępnego materiału empirycznego. Okazuje się bowiem, że między ankietowanymi z różnych grup występują statystycznie istotne różnice w ocenie poczucia bezpieczeństwa w środowisku lokalnym.

Rozróżnienie respondentów pod względem płci przynosi względnie mało zaskakujące wyniki. Jak bowiem wynika z badań, mieszkanki społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego czują się w swoich miejscach zamieszkania nieco mniej bezpiecznie niż mężczyźni. W przedziale ocen 1–5 swoje poczucie bezpieczeństwa oceniło około 3% więcej kobiet niż mężczyzn. Wyraźnie lepiej oceniali poziom poczucia bezpieczeństwa mężczyźni w przedziale ocen najwyższych, czyli 9–10. Różnica w tym wypadku wynosiła ponad pięć punktów procentowych.

Znacznie większe różnice wykazała analiza odpowiedzi respondentów uwzględniająca ich miejsce zamieszkania. Okazało się ogólnie, że mieszkańcy wsi znacznie wyżej oceniają swój poziom poczucia bezpieczeństwa aniżeli mieszkańcy obszarów miejskich*. W przedziale ocen 1–5 dużo więcej wskazań pochodziło od mieszkańców miast – ponad 20%. Mieszkańcy terenów wiejskich rzadziej oceniali poczucie bezpieczeństwa w tej skali – 14%. Ponad połowa badanych zamieszkujących obszary miejskie oceniała swoje poczucie bezpieczeństwa w przedziale 6–8, przy czym oceny 7 i 8 wybrało po prawie tyle samo badanych z obu kategorii – około 20%. W przypadku mieszkańców wsi ten przedział ocen wskazała większa część respondentów, bo ponad 56,5%. W tym wypadku wyraźnie najwięcej (ponad 25%) badanych oceniło poziom poczucia bezpieczeństwa na 8. Również w przedziale ocen najwyższych – 9–10, wystąpiły istotne różnice we wskazaniach między mieszkańcami miast i wsi. Wynosiły one ponad 10 punktów procentowych. W powyższym przedziale ocen swoje głosy oddało 17,4% badanych mieszkańców miast oraz 27,8% mieszkańców wsi.

Tego typu sytuację zasadniczo można uzasadnić mniejszą liczbą typów zagrożeń bezpieczeństwa istniejących na wsi. Drugą przyczyną wiąże się z częstotliwością występowania tych zagrożeń. Przykładem może być chociażby ruch uliczny, liczba pospolitych przestępstw czy też wandalizm, który burzy poczucie bezpieczeństwa.

Nieco mniejsze, jednak również wyraźne, różnice pojawiają się w ocenie poziomu poczucia bezpieczeństwa między osobami, które brały udział

* Znaczny odsetek respondentów, którzy zadeklarowali, że zamieszkiwali tereny miejskie (ponad 11%), nie dokonał oceny poczucia bezpieczeństwa w formularzu ankietowym.

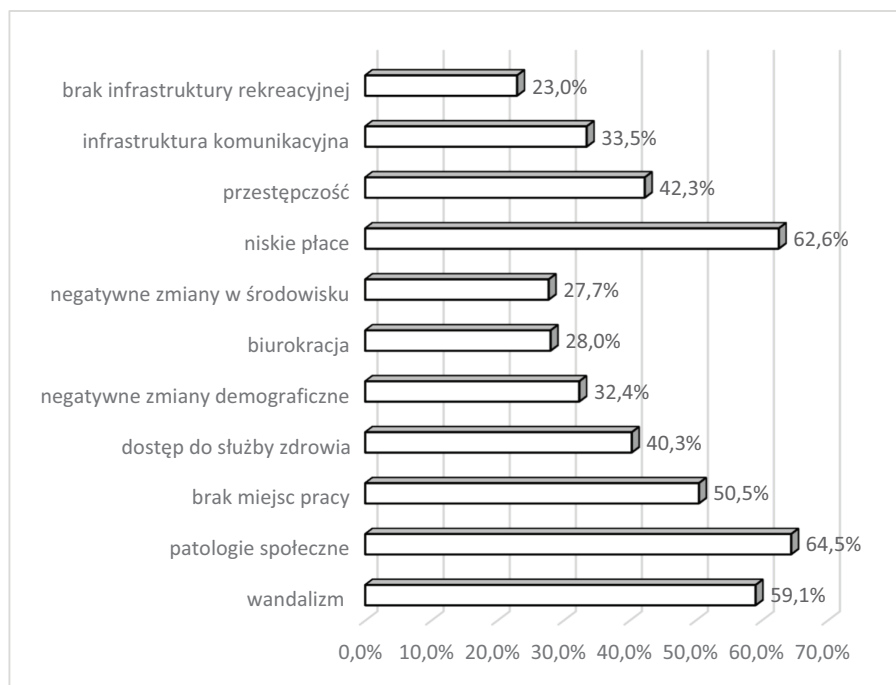
w wyborach samorządowych, a tymi, które w nich nie uczestniczyły. Pierwsza grupa osób lepiej ocenia swoje poczucie bezpieczeństwa (zob. tab. 2.2). Najbardziej jest to widoczne w przedziale ocen 6–8, gdzie różnica wynosi ponad pięć punktów procentowych na korzyść biorących udział w wyborach samorządowych (odpowiednio 58,9% oraz 53,8% głosów). Osoby, które nie brały udziału w głosowaniu, częściej wybierały z kolei ocenę poczucia bezpieczeństwa z przedziału 1–5 – 21,5% badanych. Oceny z przedziału 9–10 kształtowały się na podobnym poziomie (22–23%), przy czym nieco więcej wskazań pochodziło od osób, które nie brały udziału w wyborach samorządowych.

Tego typu rozkład odpowiedzi można tłumaczyć większą świadomością głosujących w wyborach. Ich rozeznanie w problemach lokalnych oraz inicjatywach podejmowanych w zakresie zwiększenia poziomu bezpieczeństwa może być lepsze.

2.3. Ocena podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego

W drugiej części opisywanego badania ocenie respondentów poddano podstawowe obszary zagrożeń bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych. W formularzu ankiety wyszczególniono 11 takich obszarów, jednak badani mieli możliwość dopisania innych. Zaproponowana lista zagrożeń powstała na podstawie literatury przedmiotu, ale również na podstawie wcześniejszych badań przeprowadzanych w środowisku lokalnym (Siemiątkowski, 2016). Obejmuje ona takie obszary, jak infrastruktura rekreacyjna i komunikacyjna, przestępczość, niskie płace, ekologia, biurokracja, demografia, służba zdrowia, rynek pracy, patologie społeczne czy wandalizm. Ankietowani zostali poproszeni o wskazanie pięciu najważniejszych ich zdaniem zagrożeń bezpieczeństwa dla lokalnych społeczności.

Rys. 2.2. Ocena podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Przeciętnie rzecz biorąc, w skali całego województwa najwięcej wskazań jako zagrożenie bezpieczeństwa lokalnych społeczności uzyskał obszar patologii społecznych. Wybrało go 64,5% wszystkich respondentów. Z analizy bardziej szczegółowych badań wynika, że występują istotne różnice między poszczególnymi powiatami pod względem wskazań patologii społecznych jako głównego obszaru zagrożeń bezpieczeństwa lokalnych społeczności. Będzie to przedmiotem kolejnych opracowań autorów. Na drugim miejscu, z niewiele mniejszym wynikiem, znalazły się niskie płace. Na ten obszar zagrożeń zwróciło uwagę 62,6% respondentów. Wreszcie, trzecie miejsce spośród najważniejszych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa w środowisku lokalnym zajął wandalizm, który zaznaczyło 59,1% badanych osób.

Z punktu widzenia ankietowanych ważnymi obszarami zagrożeń ich bezpieczeństwa jako członków lokalnych społeczności są również: brak miejsc pracy, który wskazało ponad 50% badanych, przestępczość – ponad 43% wskazań oraz dostęp do służby zdrowia – ponad 40% odpowiedzi (zob. rys. 2.2). Duża grupa ankietowanych (33,5%) widzi problemy bezpieczeństwa związane z infrastrukturą komunikacyjną. Niewiele mniej respondentów (32,4%) zauważa negatywny wpływ zmian demograficznych. Dostrzegają oni starzenie się społeczeństwa i niski przyrost naturalny, który w 2016 r. wynosił 0,33‰ (GUS, 2017). Biurokracja była traktowana jako zagrożenie przez 28% respondentów. Niewiele mniej osób zwracało uwagę na negatywne zmiany w środowisku naturalnym (dokładnie 27,7% ankietowanych). Najmniej respondentów uważało, że na bezpieczeństwo społeczności lokalnych negatywnie wpływa brak infrastruktury rekreacyjnej (tylko 23% badanych). Podczas przygotowywania ankiety autorzy umieścili tę kategorię, podkreślając pozytywną rolę sportu w walce z patologiami czy też wandalizmem wśród młodzieży.

W badaniach nad zróżnicowaniem społeczności zamieszkujących miasto i wieś dostrzega się wiele odrębnych cech tych środowisk, zarówno w obszarze psychologicznym, kulturowym, socjologicznym, jak i ekonomicznym (zob. tab. 2.3). Powyższa dychotomia powoduje, że również w postrzeganiu zagrożeń bezpieczeństwa powinny występować znaczne różnice.

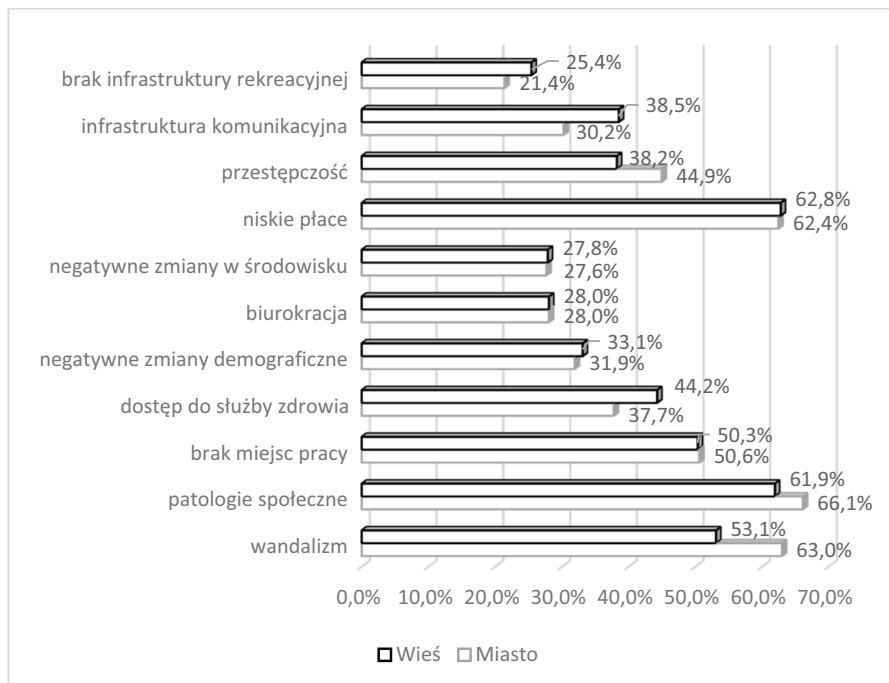
Tab. 2.3. Zróżnicowanie społeczności miejskich i wiejskich w kilku kategoriach

Aspekt	Wieś	Miasto
Ekologiczno-przestrzenny	Dominacja środowiska naturalnego	Dominacja środowiska kulturowego
	Przestrzeń otwarta	Przestrzeń zamknięta
Ekonomiczny	Rolnictwo jako podstawowe utrzymanie	Praca poza rolnictwem jako podstawowe utrzymanie
	Sezonowy rytm pracy	Dobowy rytm pracy
Socjologiczny	Więź osobowa	Więź rzeczowa
	Przewaga grup pierwotnych	Przewaga grup wtórnych
	Monofunkcyjność zachowań	Wielofunkcyjność zachowań
	Rodzinna organizacja aktywności	Pozarodzinna organizacja aktywności
	Funkcje lokalne	Funkcje ponadlokalne
Kulturowy	Tradycja źródeł norm społecznych	Prawo stanowione źródeł norm społecznych
	Sakralizacja życia społecznego	Sekularyzacja życia społecznego
Psychologiczny	Konserwatyzm	Otwartość

Źródło: Gorzelak, Jałowiecki, Szczepański, 2007, s. 43.

Wbrew naukowym rozważaniom teoretycznym badania przeprowadzone przez autorów tego opracowania wskazują, że nie ma widocznej różnicy w postrzeganiu zagrożeń bezpieczeństwa ze względu na miejsce zamieszkania respondentów. Właściwie nie ma różnic w ocenie braku pracy, negatywnych zmian demograficznych, w środowisku naturalnym czy też w stosunku do biurokracji niezależnie od tego, czy ktoś zamieszkuje w mieście, czy też na wsi (zob. rys. 2.3).

Rys. 2.3. Ocena podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego według miejsca zamieszkania (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

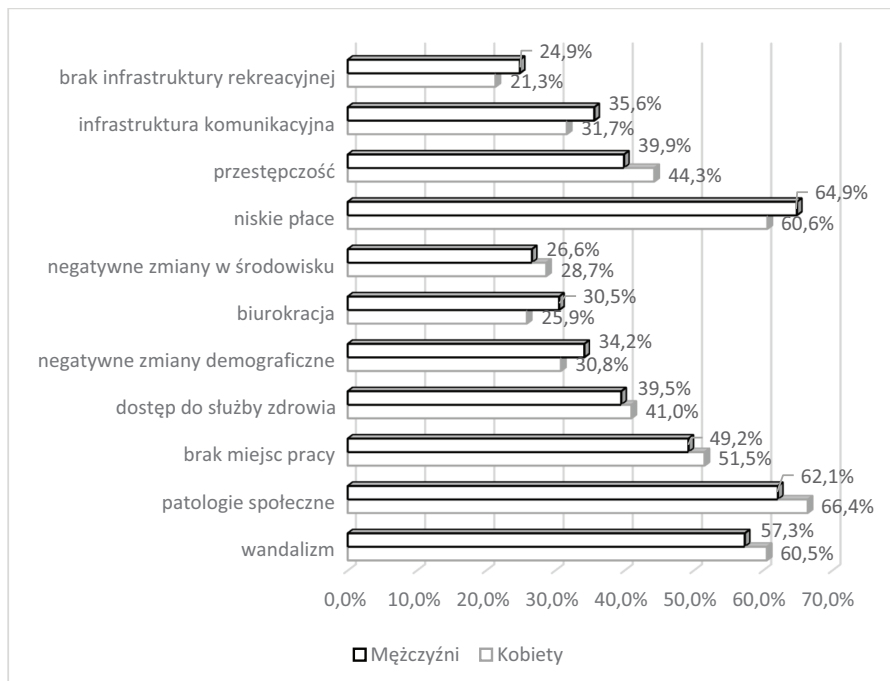
Wyraźnie widać natomiast, że respondenci zamieszkujący miasta dostrzegają istotnie więcej zagrożeń bezpieczeństwa lokalnego związanych z wandalizmem, co jest połączone chociażby z większą anonimowością w miastach, mogącą oddziaływać na występowanie tego zjawiska. Podobnie ma się sprawa z przestępczością i patologiami społecznymi. W miastach da się łatwo zauważyć strefy biedy, a także zdegradowane obszary postindustrialne, które bez wątplenia wpływają na postrzeganie wandalizmu, ale też występujących patologii. Obszary te są swego rodzaju *urban underclass*. Zagrożenia związane z przestępczością dostrzega 38,2% badanych ze wsi

i 44,9% mieszkańców miast. Na marginesie dodajmy, że również z globalnych danych wynika, iż mniej przestępstw odnotowuje się na wsi. Podobnie jest w przypadku patologii. Przebadani mieszkańcy wsi patologie społeczne jako jedno z głównych zagrożeń bezpieczeństwa lokalnego wskazali w 61,9% przypadków, mieszkańcy miast zaś – w 66,1%.

Respondenci z terenów wiejskich dużo gorzej oceniają infrastrukturę komunikacyjną, prawdopodobnie ze względu na to, że częściej z niej korzystają. Ponadto podczas badań część z nich, szczególnie pochodzących z mniejszych miejscowości, wskazywała na problem komunikacyjny w rozmowach z prowadzącymi badania. Różnica prawie 4% między kobietami a mężczyznami w ocenie tej kategorii może być związana z częstotliwością przemieszczania. Zakłada się, że ze względu na chociażby stopę bezrobocia czy też pracę w domu kobiet to mężczyźni są bardziej mobilni. Podobnie jest z oceną służby zdrowia – więcej zagrożeń bezpieczeństwa widzą mieszkańcy wsi, co wynika z dostępności opieki zdrowotnej.

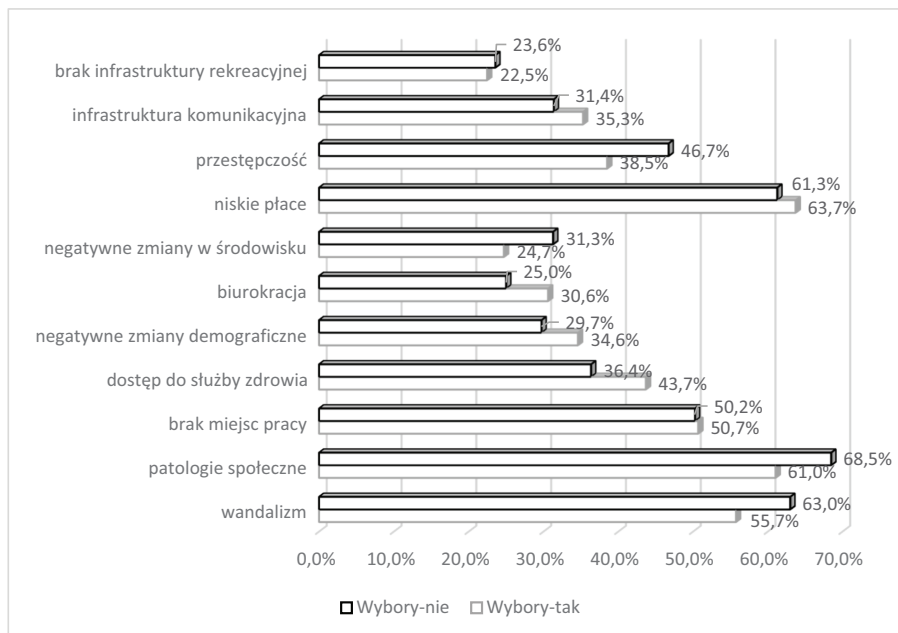
Jeśli chodzi o różnice w odpowiedziach między kobietami a mężczyznami, to były one niewielkie (zob. rys. 2.4). Kobiety w większym stopniu zwracały uwagę na wandalizm, patologie społeczne czy też przestępczość (39,9% mężczyzn i 44,3% kobiet). Również niewielka różnica pojawiła się we wskazaniach na miejsca pracy (49,2% wśród mężczyzn i 51,5% wśród kobiet), przy czym trzeba podkreślić, że w województwie kujawsko-pomorskim wśród bezrobotnych dominują kobiety – jest ich 57,5% (GUS, 2017, s. 145). Mężczyźni wskazywali częściej na niskie płace, co wiąże się ze strukturą zatrudnienia.

Rys. 2.4. Ocena podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego według płci badanych (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rys. 2.5. Ocena podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego według udziału w wyborach samorządowych (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Zauważalne są kilkuprocentowe wahania w ocenie podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa między osobami biorącymi udział w akcie wyborczym a tymi, które nie uczestniczą w wyborach samorządowych (zob. rys. 2.5). Widać, że więcej osób niebiorących udziału w wyborach dostrzega patologie społeczne jako obszar zagrożeń – jest to 68,5% badanych respondentów przy ogólnym wskazaniu tej kategorii przez 64,4% badanych. Niewielki wzrost osób zwracających uwagę na niebezpieczeństwa biurokracji (30,6%) w stosunku do osób, które nie biorą udziału w wyborach jest być może związany z częstszym kontaktem tych osób z urzędnikami.

2.4. Podsumowanie oceny poczucia i podstawowych obszarów zagrożeń w środowisku lokalnym przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego

Podczas badań potwierdzona została hipoteza nr 2. Podstawowym czynnikiem determinującym postrzeganie bezpieczeństwa w środowisku lokalnym są czynniki gospodarcze. To budżet domowy w dużym stopniu determinuje aktywności mieszkańców, warunkuje również takie elementy, jak miejsce zamieszkania, środki komunikacji, uczestnictwo w życiu kulturalnym i rekreacyjnym, a także wpływa na stan poczucia stabilności i możliwości rozwoju – tak ważnych składowych przy opisie poziomu bezpieczeństwa. W przypadku hipotezy nr 6 autorzy badań założyli, że wystąpią wśród badanych znaczące różnice w poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców terenów wiejskich i miejskich, zgodnie chociażby z socjologicznymi teoriami przyjętymi w literaturze (zob. tab. 2.3). Hipoteza ta, poza kilkoma czynnikami poddanymi głębszej analizie, została sfalsyfikowana. Można zauważyć, że postrzeganie zagrożeń przez mieszkańców miast i wsi nie różni się znacząco. Nasuwa się pytanie, w jakim stopniu takie różnice byłyby widoczne między dużymi aglomeracjami, jak np. Bydgoszcz, a małymi sołectwami.

Często, szczególnie w publicystyce, pojawiają się opinie, że wśród osób biorących udział w wyborach znacznie zwiększa się poczucie odpowiedzialności za miejsce, w którym żyją, wzrasta ich zainteresowanie losami lokalnej społeczności i zaangażowanie społeczne. Autorzy prezentowanego opracowania zdecydowali się zatem zweryfikować hipotezę nr 7, mówiącą, że udział w wyborach wpływa na postrzeganie bezpieczeństwa w środowisku lokalnym. Powyższa hipoteza również została sfalsyfikowana, ponieważ wyniki badań pokazują, że to raczej niebiorący udziału w wyborach dostrzegają więcej potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa związanych z przestępczością, wandalizmem czy też z patologiami społecznymi. Rekomendacja z tego estymatora jest następująca: przy badaniu konsekwencji udziału w wyborach należy brać pod uwagę również aktywność zawodową respondentów. Być może przytoczone wyżej różnice w wynikach badań można by tłumaczyć tym, że nieuczestniczący w wyborach to respondenci

niepracujący, mający więcej czasu na poruszanie się w przestrzeni lokalnej i dlatego mający inny jej obraz.

2.5. Ocena funkcjonowania podstawowych ogniw systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego

Przed wnikliwą analizą poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego warto przyrzeć się współczynnikom korelacji Pearsona. Przede wszystkim istotne są współczynniki między oceną poczucia bezpieczeństwa a oceną poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa lokalnego. Przedstawione w tab. 2.4 dane wskazują co najwyżej umiarkowaną korelację statystyczną (współczynnik 0,3–0,5) między wyszczególnionymi cechami a poczuciem bezpieczeństwa. W dwóch przypadkach wykazano całkowity brak takiej korelacji. Chodzi o ocenę mediów lokalnych oraz oddziaływanie Kościoła na poczucie wspólnoty lokalnej. Pozostałe cechy są ze sobą skorelowane w różny sposób. Większość wykazuje umiarkowany stopień korelacji, co rozumiame. W kilku przypadkach można mówić o korelacji silnej. Taki stopień występuje między cechami: X10–X4 i X9, X8–X7, X9–X8, X11–X7 oraz X13–X8. Najczęściej silnie skorelowaną cechą jest ocena inicjatyw kulturalnych w środowisku lokalnym (X8). Zadowolenie z funkcjonowania władzy samorządowej (X10) koreluje z oceną działań wójta/burmistrza/prezydenta/starosty (X4) oraz oceną partycypacji społecznej (X9). Silnie skorelowane są też ocena przywiązania do wspólnoty w miejscu zamieszkania (X7) oraz ocena poczucia przywiązania do miejsca zamieszkania (X11).

Tab. 2.4. Tablica korelacji między poszczególnymi odpowiedziami (dla całego województwa)*

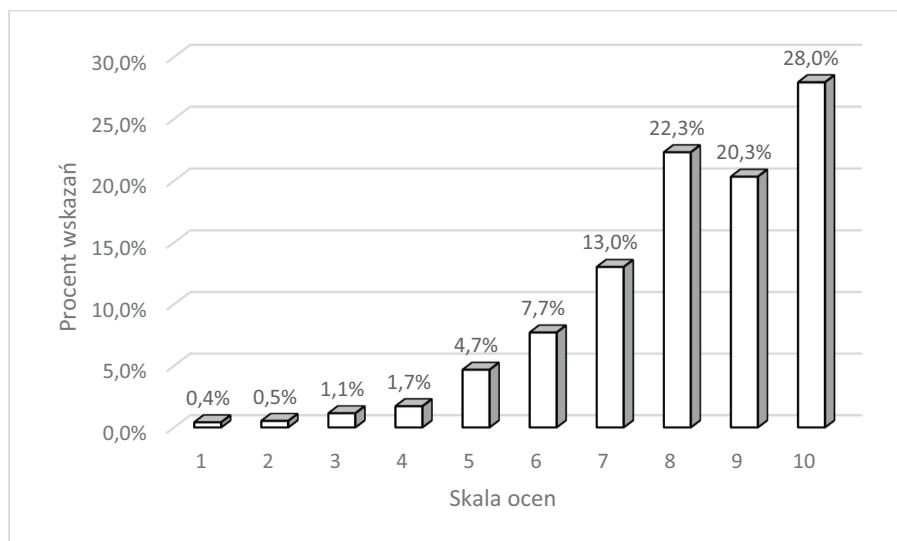
cechy	X _{1t}	X _{2t}	X _{3t}	X _{4t}	X _{5t}	X _{6t}	X _{7t}	X _{8t}	X _{9t}	X _{10t}	X _{12t}	X _{11t}	X _{13t}	X _{14t}	X _{17t}	Wiek
X1t	1,00															
X2t	0,33	1,00														
X3t	0,30	0,32	1,00													
X4t	0,25	0,30	0,44	1,00												
X5t	0,27	0,30	0,34	0,45	1,00											
X6t	0,23	0,21	0,35	0,38	0,38	1,00										
X7t	0,31	0,26	0,27	0,29	0,30	0,25	1,00									
X8t	0,29	0,26	0,27	0,34	0,32	0,29	0,51	1,00								
X9t	0,22	0,18	0,32	0,40	0,31	0,33	0,45	0,53	1,00							
X10t	0,25	0,24	0,38	0,59	0,37	0,37	0,40	0,47	0,56	1,00						
X12t	0,18	0,20	0,24	0,34	0,28	0,23	0,32	0,38	0,41	0,47	1,00					
X11t	0,33	0,30	0,22	0,24	0,28	0,20	0,58	0,42	0,33	0,35	0,33	1,00				
X13t	0,21	0,25	0,25	0,34	0,32	0,24	0,44	0,52	0,48	0,46	0,42	0,41	1,00			
X14t	0,17	0,15	0,19	0,27	0,27	0,21	0,33	0,36	0,36	0,34	0,34	0,33	0,47	1,00		
X17t	0,38	0,26	0,34	0,36	0,32	0,30	0,41	0,39	0,39	0,42	0,29	0,36	0,38	0,31	1,00	
Wiek	0,01	0,02	0,00	-0,01	-0,01	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	-0,03	0,00	1

* oznaczenia cech wyjaśniono w rozdziale czwartym

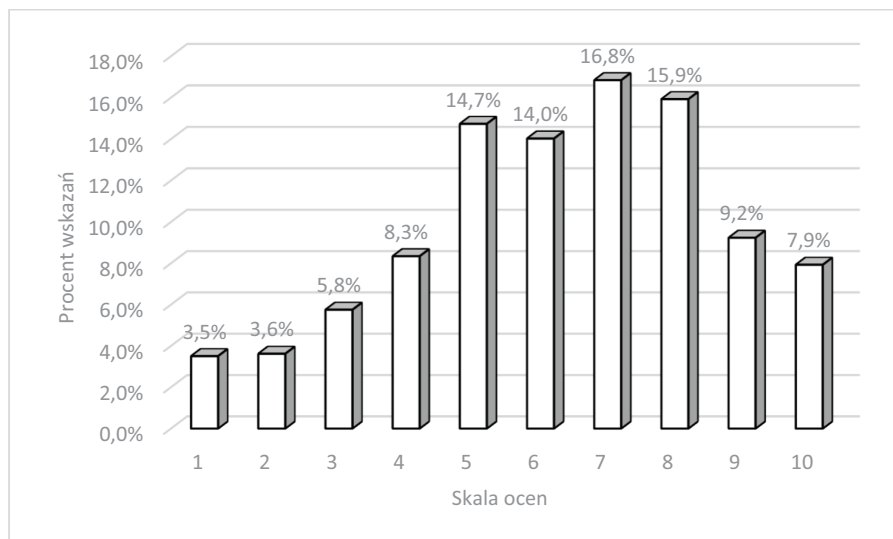
Źródło: opracowanie własne.

W opisywanym badaniu poddano ocenie mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego funkcjonowanie poszczególnych (wybranych) cech systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Uwzględniono te składowe sytemu, z którymi mieszkańcy mają styczność na co dzień. Były one różnie wartościowane przez respondentów. Spośród wszystkich ocenianych elementów najlepiej wypadły działania straży pożarnej. Ogromna większość badanych wystawiła tej formacji notę w przedziale ocen 8–10. Łącznie w taki sposób zagłosowało na straż ponad 70% ankietowanych (zob. rys. 2.6).

Rys. 2.6. Ocena funkcjonowania straży pożarnej przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rys. 2.7. Ocena działalności policji przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Taki wynik nie jest zaskoczeniem. Straż pożarna od lat cieszy się niestąbnącym uznaniem i zaufaniem społecznym (GUS, 2015). Praca, którą wykonują strażacy, to przede wszystkim pomoc społeczeństwu, i to nie tylko w przypadku pożaru, ale również w innych sytuacjach kryzysowych. Re-mizy ochotniczych straży pożarnych są też często centrami aktywności lokalnych wspólnot. Wielu mieszkańców aktywnie uczestniczy w ich życiu. Udział w stowarzyszeniach OSP często jest traktowany jako tradycja czy nawet obowiązek. Straż pożarna nie jest odbierana jako element represyjny systemu bezpieczeństwa, co pozytywnie wpływa na jej postrzeganie. W tej perspektywie należy podkreślić, że zarówno PSM, jak i OSP jest jednym z najważniejszych ogniów bezpieczeństwa dla społeczności lokalnych zarówno podczas sytuacji kryzysowych, klęsk żywiołowych, w sytuacjach związanych z ratownictwem technicznym, jak i przede wszystkim medycznym. Ponadto strażacy są bezpośrednio utożsamiani z oddziaływaniem na bezpieczeństwo na poziomie lokalnym.

Nieco gorzej wartościowana jest druga z najważniejszych służb czuwających nad bezpieczeństwem mieszkańców społeczności lokalnych, tj. policja (zob. rys. 2.7). Nie można powiedzieć, że respondenci ocenili tę formację skrajnie negatywnie, jednak wyraźnie gorzej niż straż pożarną. W rozkładzie ocen w skali 1–10 widoczne są w tym przypadku trzy skupiska. Pierwsze z nich w przedziale ocen 1–4, w którym łącznie oddało głosy ponad 21% badanych. Oceny te należy uznać za względnie negatywne i w zasadzie jest ich stosunkowo dużo. Pewnym wytłumaczeniem może być to, że pośród respondentów była znaczna liczba ludzi młodych, w przedziale wieku 18–24 lat. Ludzie ci często podążają za trendami negacji tradycyjnych wzorców, a policję traktują jako służbę opresyjną, powielając negatywne opinie na temat funkcjonowania organów ścigania.

Najliczniejsza grupa respondentów oceniła działania policji w przedziale 5–8, łącznie było to ponad 61% badanych. Pozostali, tzn. nieco ponad 17%, dali najwyższe noty. Reasumując, należy stwierdzić, że mieszkańcy województwa kujawsko-pomorskiego oceniają funkcjonowanie policji nieco lepiej niż przeciętnie. Jest jednak istotna część mieszkańców lokalnych społeczności, która nie jest zadowolona z pracy tej formacji.

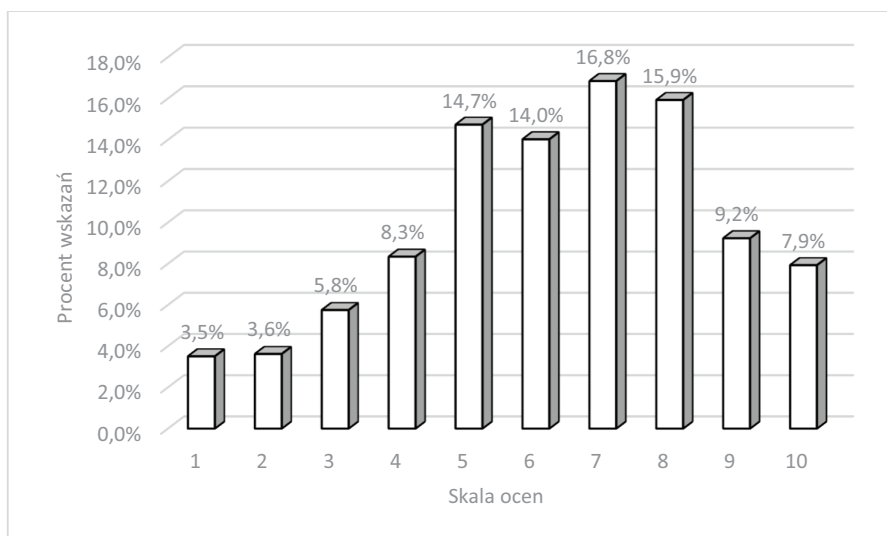
Warto te dane zestawić z wynikami badań ogólnopolskich, z których wynika, że w 2016 r. policję postrzegało pozytywnie 72% badanych, negatywnie zaś 16,5%. W 2017 r. ponad trzy piąte Polaków (62%, od marca spadek o osiem punktów procentowych) miało dobre zdanie na jej temat, a jedna czwarta (25%, wzrost o dziewięć punktów) ją krytykowała (CBOS, 2017).

Jednym z najistotniejszych elementów systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych są lokalne i regionalne władze samorządowe. To one bowiem (jak opisano wcześniej) w dużej części odpowiadają za większość ważnych obszarów bezpieczeństwa i z mocy prawa dbają o zmniejszenie potencjału lokalnych zagrożeń. Ocena władz samorządowych z natury rzeczy jest obciążona pewnym błędem. Dokonując takiej oceny, respondenci zapewne kierują się bowiem zwykle osobistymi sympatiami, skierowanymi w stronę przedstawicieli lokalnej władzy samorządowej. Niemniej jednak warto przyjrzeć się, jak członkowie lokalnych społeczności oceniają instytucje bezpośrednio odpowiedzialne za organizację systemu bezpieczeństwa lokalnego (zob. rys. 2.8).

Analiza wyników przeprowadzonego badania wskazuje, że w przedziale ocen najniższych najwyższe organy władzy samorządowej (wójt/burmistrz/prezydent/starosta) są oceniane gorzej niż wcześniej opisana policja. Na oceny w przedziale 1–4 oddało swoje głosy ponad 25,5% respondentów, czyli o ponad cztery punkty procentowe więcej niż w odniesieniu do policji. Również w przypadku dwóch najwyższych ocen, tj. 9 i 10, odsetek badanych był istotnie mniejszy. W ten sposób zagłosowało ponad 10% ankietowanych osób.

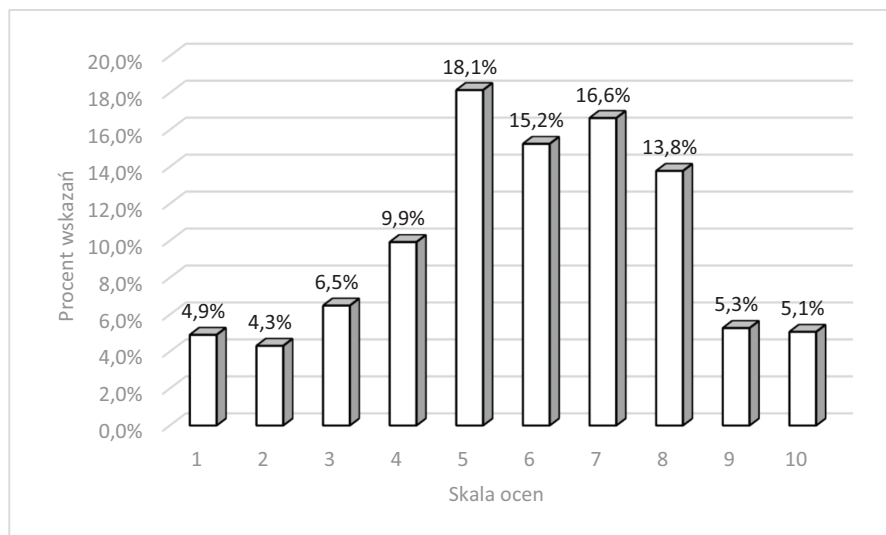
Przyczyna takiej oceny nie jest jednoznaczna. W wywiadach, przeprowadzanych losowo równoległe z badaniami ankietowymi, mieszkańcy społeczności lokalnych przywoływali (wspomniane wcześniej) antypatie polityczne. Tego typu podejście jest (szczególnie na obszarach wiejskich) dość powszechne. Nawet wtedy, kiedy władarze wykazują znaczną inicjatywę, ściągają zewnętrzne środki na finansowanie inwestycji, i tak niekoniecznie przekłada się to na ich pozytywną ocenę przez mieszkańców.

Rys. 2.8. Ocena funkcjonowania najwyższych organów samorządu lokalnego przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rys. 2.9. Ocena szkoły jako elementu systemu bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)



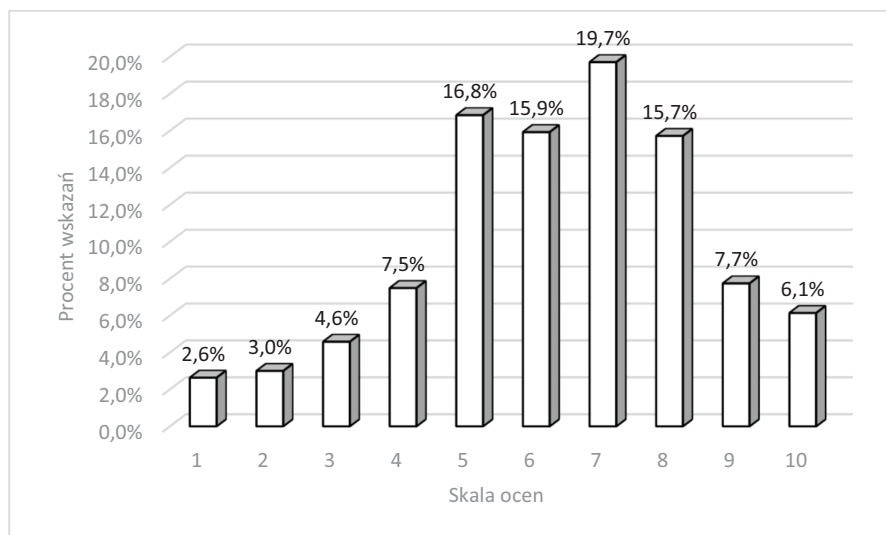
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Jednym z głównych warunków utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa lokalnego jest jakość systemu edukacji, w tym edukacji dla bezpieczeństwa. W powyższym zakresie szkoła staje się istotnym elementem systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Rola szkoły w tym systemie jest jednak znacznie większa. Na znaczną część dnia staje się ona bowiem opiekunem dzieci i młodzieży. Zapewnienie bezpieczeństwa potomstwu jest ważną determinantą jakości życia oraz wydajności pracy rodziców.

Ocena szkoły jako elementu systemu bezpieczeństwa lokalnych społeczności przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego stoi na względnie dobrym poziomie (zob. rys. 2.9). Jest to instytucja, którą respondenci ocenili lepiej niż władzę samorządową i policję. W przedziale ocen

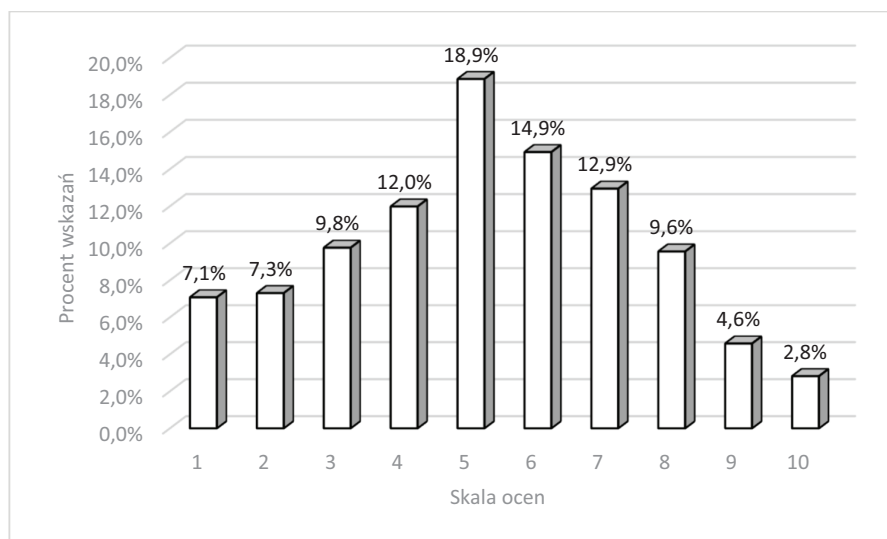
najniższych – 1–4, zanotowano ponad 17,5% wskazań, czyli istotnie mniej aniżeli w przypadku wcześniej opisywanych instytucji. Uwzględniając to, że znaczną część respondentów stanowili ludzie młodzi, będący jeszcze często beneficjentami systemu edukacji, takie oceny należy uznać za wysoce pozytywne. W przypadku ocen najlepszych – 9–10, procent wskazań był wyższy niż przy ocenie władzy samorządowej, ale niższy niż w przypadku policji. Łącznie najwyższe oceny oddało niespełna 14% badanych.

Rys. 2.10. Ocena funkcjonowania służby zdrowia przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rys. 2.11. Ocena funkcjonowania mediów lokalnych przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Służba zdrowia jest od wielu lat obiektem utyskiwań społeczeństwa, ale też przedmiotem rozpaczliwych prób reform kolejnych ekip rządowych. Jak dotąd nie udało się wypracować w Polsce modelu, który w pełni zaspokajałby potrzeby społeczne i jednocześnie nie stałby się kulą u nogi dla budżetu państwa. Z drugiej jednak strony może nieco dziwić to, że przy tak rozbuchanych wydatkach na cele społeczne zapomina się właściwie o służbie zdrowia. Wydatki na służbę zdrowia w Polsce to około 6,5% PKB, a w rozwiniętych krajach UE, jak Francja, 11,5% PKB.

Służba zdrowia jest następnym z najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Od jej kondycji, w tym od kwalifikacji i wystarczającej liczby pracowników, od poziomu technologicznego sprzętu zależy w głównej mierze zdrowie, a często i życie ludzi. Bez odpowiedniego poziomu tej służby zagrożony jest najistotniejszy cel systemu bezpieczeństwa lokalnego, jakim jest zapewnienie trwania głównego

przedmiotu referencyjnego bezpieczeństwa, tzn. jednostki ludzkiej. Zagrożone jest zatem trwanie społeczności lokalnej, której jednostka jest podstawowym „budulcem”.

Mieszkańcy społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego ocenili jakość usług służby zdrowia przeciętnie (zob. rys. 2.10). Najwięcej z badanych wystawiło w skali 1–10 ocenę 5 – prawie 19% ankietowanych. Ponad 36% osób łącznie wystawiło ocenę niższą niż 5. Względnie mało było ocen najwyższych, tj. 9–10 – nieco ponad 7%. Z tego obrazu wyłania się przeciętna jakość służby zdrowia w ocenie respondentów, z lekkim naciskiem w stronę negatywną. Więcej osób wystawiło bowiem oceny z przedziału 1–5 (około 55%) niż z przedziału 6–10 (około 45%).

Oczywiście nie można uogólniać, biorąc jednak pod uwagę niedofinansowanie służby zdrowia w Polsce oraz opinie wyrażane na ten temat w trakcie przeprowadzania badań ankietowych, należy zauważyć, że wystawiona przez mieszkańców społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego ocena jest aż nadto dobra.

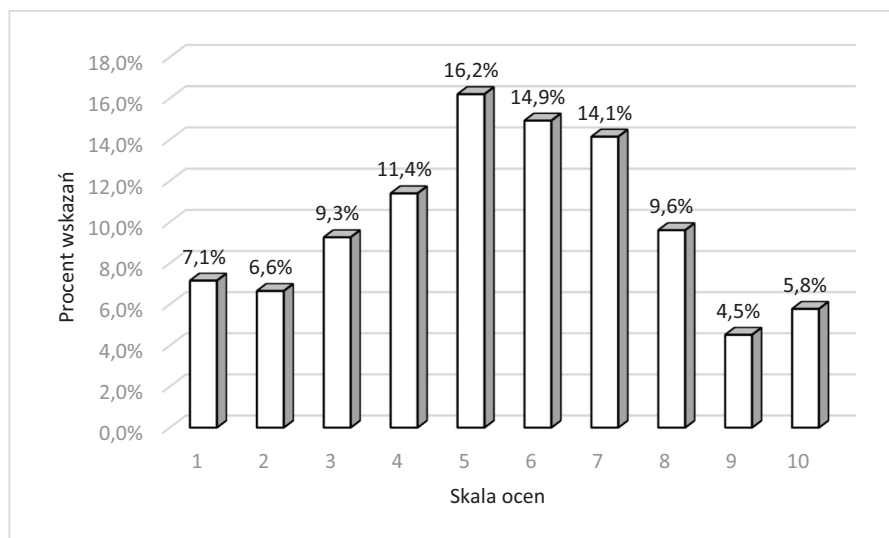
Jakość służby zdrowia jest oceniana inaczej na wsi, a inaczej w miastach. W 2016 r. w miastach w województwie kujawsko-pomorskim było 612 placówek, na obszarach wiejskich zaś 222 (GUS, 2018, s. 236). Poza tym nie sprecyzowano, czy mowa o lekarzu pierwszego kontaktu, czy też o badaniach specjalistycznych. Nie bez znaczenia był tu też wiek respondentów.

Dane z przeprowadzonych badań można zestawić z informacjami ogólnopolskimi pochodzącymi niestety z 2016 r. Niespełna co czwarty ankietowany (23%) jest zadowolony z funkcjonowania opieki zdrowotnej, trzy czwarte (74%) jest natomiast niezadowolonych. Po odnotowanym dwa lata temu dość wyraźnym wzroście zadowolenia z funkcjonowania służby zdrowia w tym roku zarejestrowaliśmy większy krytycyzm. Zmniejszył się odsetek osób zadowolonych z jej działania (o pięć punktów procentowych), a zwiększył niezadowolonych (o sześć punktów) (CBOS, 2016a).

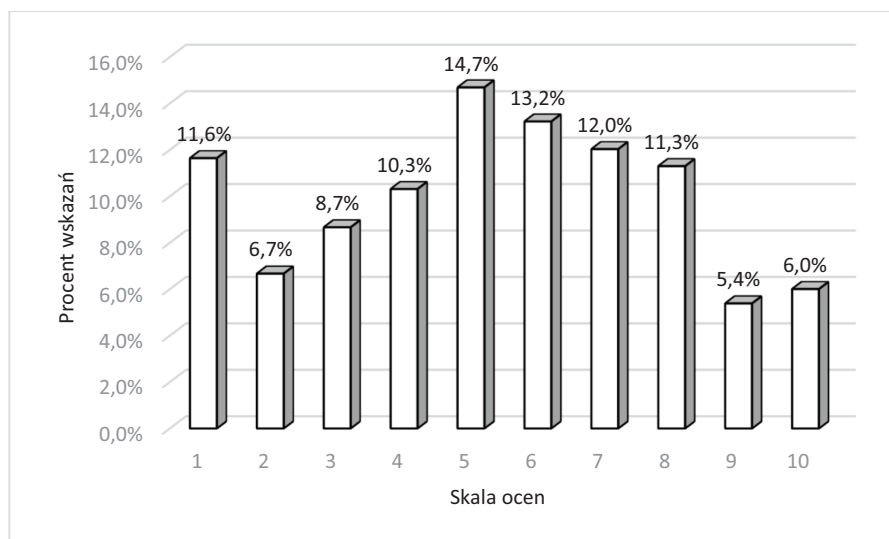
Następnym elementem systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych poddanym ocenie mieszkańców różnych części województwa kujawsko-pomorskiego były media lokalne. Ich rola w procesie zapewnienia bezpieczeństwa jest również istotna. Przede wszystkim są one nośnikiem informacji, m.in. na temat zagrożeń i potencjalnych niebezpieczeństw. W dzisiejszej, dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości szybkość i rze-

telność otrzymywanych informacji są kluczowe. Aby sprawnie zarządzać bezpieczeństwem, w tym bezpieczeństwem lokalnym, należy zapewnić prawie natychmiastowy dostęp do strumienia informacji, główną rolę odgrywają w tym media, również media społecznościowe (np. portale lokalne). Media (nazywane także czwartą władzą) nie tylko są nośnikiem informacji, ale także kształtują opinie i w pewnym stopniu postawy odbiorców. Są też niewątpliwie jednym z filarów społeczeństwa obywatelskiego. Ocena mediów lokalnych (zob. rys. 2.11) wśród respondentów była wysoka. Jeżeli przyjmiemy, że nr 5 na skali był oceną średnią, to w ten sposób media oceniło 17,8% badanych. Dość wysoko natomiast (skala 6–8) aż 41,9% badanych. Nie ma też dużych różnic w ocenach skrajnych mediów, bardzo dobrze są one oceniane przez 4,8% badanych, zaś bardzo źle przez 6,5% badanych osób.

Rys. 2.12. Zadowolenie z funkcjonowania organizacji pozarządowych w województwie kujawsko-pomorskim (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rys. 2.13. Oddziaływanie Kościoła na poczucie wspólnoty lokalnej (% wskazań)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Autorzy uznali, że ważnym elementem otoczenia społecznego, wpływającym na poczucie bezpieczeństwa, są organizacje pozarządowe. Tworzenie organizacji pozarządowych bywa zawsze wyrazem woli pewnej grupy ludzi, jednoczącej się wokół określonego problemu bądź potrzeby. Literatura wymienia wiele funkcji przynależnych organizacjom pozarządowym. Przez pojęcie funkcji organizacji pozarządowych rozumie się jej misję, rolę, do której została powołana. Jedna organizacja może z powodzeniem spełniać kilka odrębnych funkcji. Z punktu widzenia bezpieczeństwa ważną rolę odgrywają zarówno organizacje mające wpływ na budowę więzi lokalnych, np. stowarzyszenia o charakterze historycznym, jak i nastawione na działanie również w obszarze bezpieczeństwa, jak Caritas, PCK, WOPR czy też OSP. Z przeprowadzonych badań wynika, że zadowolenie z działania różnego typu organizacji pozarządowych jest przede wszystkim oceniane w sposób bardzo wyważony lub względnie pozytywny, rozpatrując natomiast ponownie skrajne opinie, da się zauważyć, że przeważa-

ją oceny negatywne – 7,1% (zob. rys. 2.12). Patrząc na to, czy badani biorą udział w wyborach, a więc spełniają przynajmniej jedno z minimalnych kryteriów świadomego zaangażowania politycznego, należy zauważyć, że znacznie gorzej organizacje pozarządowe są postrzegane przez osoby niebiorące udziału w wyborach – 10,3%, pozytywnie zaś 4,5%, większość respondentów oceniała organizacje pozarządowe w skali 5–8, było to 54,9% badanych.

Podobnie jak w przypadku organizacji pozarządowych, autorzy uznali, że zaangażowanie Kościoła w działalność na rzecz bezpieczeństwa stanowi ważny wskaźnik, chodziło przede wszystkim o działalność organizacji kościelnych na rzecz bezpieczeństwa społecznego. W tych badaniach zarysował się natomiast wyraźnie negatywny odbiór Kościoła jako instytucji, gdzie znacznie bardziej krytycznie na jego rolę patrzyli mężczyźni, a – co ciekawe – nie było szczególnych różnic między wskazaniami respondentów ze wsi i tych z miasta. Najbardziej skrajną, negatywną opinię wyraziło 11,9% mieszkańców miast i 11,2% respondentów ze wsi, co daje średnią 11,6% wszystkich wskazań (zob. rys. 2.13). W ocenie najwyższej, na którą padło ogółem 6% odpowiedzi, więcej ankietowanych było ze wsi – 6,7%, przy 5,2% z miasta. Oceny negatywne, co jest zgodne z tendencją ogólnopolską, wydawali częściej mężczyźni, w ocenie najbardziej pozytywnej przeważała społeczność uznawana za tradycyjną, a więc mieszkańcy wsi.

Autorzy zwrócić uwagę jedynie na kilka wybranych, znaczących różnic w ocenie poszczególnych obszarów systemu bezpieczeństwa, a bardziej wnikliwą analizę pozostawiają zainteresowanym czytelnikom, zamieszczając stosowne dane w tab. 2.5.

Podstawowy wniosek, jaki nasuwa się po analizie danych zawartych w tab. 2.5, jest taki, że, przeciętnie rzecz biorąc, nie ma większych różnic w rozkładzie ocen zbadanych elementów systemu bezpieczeństwa, jeśli weźmiemy pod uwagę pryzmat tzw. metryczki formularza ankietowego. Nie znaczy to, że nie można wskazać kilku przypadków, gdzie te różnice są nieco większe. Najistotniejsze (zdaniem autorów) z nich w poszczególnych ocenach w skali 1–10 zaznaczono kolorem jasnoszarym, a w jednym przypadku ciemnoszarym.

Tab. 2.5. Ocena funkcjonowania wybranych elementów systemu bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym przez mieszkańców lokalnych społeczności województwa kujawsko-pomorskiego w ujęciu przekrojowym (% wskazań)

Oceniany obszar	Przekrój	Skala ocen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Poczucie bezpieczeństwa	Kobiety	0,8	1,1	2,3	5,0	11,6	14,4	20,4	22,4	11,8	8,7
	Mężczyźni	0,8	1,7	2,7	4,5	8,0	14,4	18,9	22,4	13,7	12,2
	Miasto	1,0	1,2	2,6	5,2	20,4	14,8	17,5	18,2	10,0	7,4
	Wieś	0,6	1,6	2,3	4,2	9,3	10,8	13,1	25,9	16,9	14,3
	Wybory – tak	0,8	1,2	2,0	4,5	9,2	14,9	20,6	23,4	12,6	9,8
	Wybory – nie	0,9	1,5	3,1	5,2	10,8	13,8	18,7	21,3	12,8	10,8
Straż pożarna	Kobiety	0,3	0,6	1,2	1,7	4,8	7,6	13,2	23,4	19,7	27,1
	Mężczyźni	0,5	0,5	1,0	1,7	4,5	7,8	12,9	21,0	21,0	29,0
	Miasto	0,4	0,6	1,0	1,4	5,1	9,2	13,8	23,1	20,5	24,6
	Wieś	0,5	0,5	1,4	2,3	4,0	5,4	11,7	21,1	20,1	33,1
	Wybory – tak	0,4	0,4	1,0	1,8	4,0	6,9	11,7	22,5	20,9	30,1
	Wybory – nie	0,4	0,6	1,3	1,6	5,5	8,7	14,6	22,0	19,6	25,4
Policja	Kobiety	1,9	3,3	5,3	8,1	15,3	13,6	17,1	16,4	10,0	8,7
	Mężczyźni	5,4	4,0	6,3	8,6	14,1	14,5	16,5	15,3	8,3	7,0
	Miasto	3,1	3,6	6,2	8,5	14,5	15,1	17,1	15,8	8,9	7,0
	Wieś	4,2	3,6	5,0	8,0	15,1	12,4	16,5	16,0	9,8	9,4
	Wybory – tak	2,0	2,6	5,1	7,7	14,8	14,2	17,1	17,4	10,4	8,5
	Wybory – nie	5,3	4,8	6,5	9,1	14,7	13,8	16,5	14,2	7,8	7,3

Tab. 2.5. cd. Ocena funkcjonowania...

Oceniany obszar	Przekrój	Skala ocen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wójt/burmistrz/ /prezydent	Kobiety	4,9	4,2	5,9	9,8	17,8	15,6	17,0	14,0	5,8	4,8
	Mężczyźni	4,9	4,4	7,2	10,1	18,5	14,8	16,2	13,6	4,6	5,4
	Miasto	4,5	3,6	6,6	9,7	18,4	16,0	17,1	13,9	5,0	5,0
	Wieś	5,5	5,4	6,3	10,2	17,7	14,1	16,0	13,5	5,6	5,2
	Wybory – tak	3,1	3,6	5,4	10,8	17,7	16,0	17,2	14,9	5,4	5,9
	Wybory – nie	7,1	5,1	7,8	8,9	18,7	14,4	16,0	12,5	5,1	4,1
Szkoła (poziom edukacji dla podniesienia bezpieczeństwa)	Kobiety	2,6	3,0	4,0	7,4	16,0	15,7	20,4	15,6	8,9	6,2
	Mężczyźni	2,6	3,0	5,2	7,6	17,8	16,2	18,9	15,8	6,4	6,1
	Miasto	2,2	3,3	4,5	7,8	16,7	17,5	19,0	14,9	8,2	5,7
	Wieś	3,3	2,6	4,7	7,1	17,0	13,5	20,8	17,0	7,1	6,9
	Wybory – tak	1,8	2,3	4,2	7,2	16,0	16,6	20,5	16,6	8,4	6,2
	Wybory – nie	3,6	3,8	5,1	7,9	17,8	15,1	18,7	14,7	7,0	6,1
Służba zdrowia (jakość usług)	Kobiety	0,3	0,6	1,2	1,7	4,8	7,6	13,2	23,4	19,7	27,1
	Mężczyźni	7,4	7,2	10,2	11,8	18,2	15,7	12,8	8,9	4,9	2,7
	Miasto	7,1	7,1	10,3	11,8	19,1	16,3	12,7	8,9	4,1	2,5
	Wieś	7,1	7,7	8,9	12,3	18,4	12,8	13,3	10,5	5,3	3,4
	Wybory – tak	5,9	6,9	10,1	12,1	17,9	15,4	13,5	10,2	4,8	2,7
	Wybory – nie	8,5	7,8	9,3	11,8	20,0	14,4	12,3	8,8	4,3	2,9

Tab. 2.5. cd. Ocena funkcjonowania...

Oceniany obszar	Przekrój	Skala ocen										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Zadwołenie z funkcjonowania władzy samorządowej	Kobiety	6,8	7,4	9,4	12,2	19,4	14,3	13,1	10,1	4,3	2,9	
	Mężczyźni	5,4	5,9	8,6	13,0	20,1	15,7	15,1	9,4	3,5	2,8	
	Miasto	4,6	5,3	9,2	13,2	21,4	16,6	13,9	8,8	3,6	2,8	
	Wieś	5,5	5,3	9,6	12,2	19,1	14,4	16,7	9,4	4,2	3,3	
	Wybory – tak	3,1	4,2	8,4	11,8	19,9	17,3	16,4	10,6	4,3	3,4	
	Wybory – nie	7,0	6,6	10,5	14,0	21,1	13,9	13,4	7,2	3,3	2,6	
	Kobiety	4,9	4,9	5,9	7,9	13,7	13,7	16,1	15,0	8,2	9,3	
	Mężczyźni	6,8	5,8	8,4	11,5	17,0	15,0	14,7	11,2	4,9	4,5	
	Miasto	4,6	4,7	7,6	10,2	18,1	16,0	16,5	11,2	5,7	5,0	
	Wieś	9,5	7,1	8,0	10,4	17,2	14,1	14,4	10,3	4,0	4,5	
Media lokalne	Wybory – tak	5,4	4,8	6,8	10,4	18,0	16,3	16,6	11,9	4,8	4,7	
	Wybory – nie	7,8	6,7	8,9	10,1	17,5	14,1	14,5	9,7	5,4	4,9	
	Kobiety	7,2	7,7	11,8	14,1	19,1	14,1	11,6	9,0	3,1	1,8	
	Mężczyźni	7,8	6,4	9,1	12,3	16,8	15,8	13,1	8,3	4,4	5,7	
	Miasto	6,6	7,4	9,4	12,1	17,7	15,1	14,1	8,6	4,4	4,1	
	Wieś	8,0	5,5	9,0	10,2	13,8	14,7	14,2	11,2	4,7	8,3	
	Wybory – tak	4,5	5,5	8,1	11,3	16,4	15,6	16,0	10,9	5,0	6,1	
	Wybory – nie	10,3	8,0	10,6	11,5	15,9	14,1	11,9	8,1	3,9	5,4	
	Zadwołenie z funkcjonowania organizacji pozarządowych (stowarzyszenia, koła gospodyń, LGD)	Wybory – tak	4,5	5,5	8,1	11,3	16,4	15,6	16,0	10,9	5,0	6,1
		Wybory – nie	10,3	8,0	10,6	11,5	15,9	14,1	11,9	8,1	3,9	5,4

Tab. 2.5. cd. Ocena funkcjonowania...

Oceniany obszar	Przekrój	Skala ocen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Oddziaływanie Kościoła na poczucie wspólnoty lokalnej	Kobiety	4,5	4,8	10,1	12,7	20,8	15,7	15,0	8,7	4,1	3,2
	Mężczyźni	20,0	8,9	7,0	7,5	7,5	10,3	8,6	14,3	6,9	9,3
	Miasto	11,9	6,6	9,3	11,0	14,8	13,4	12,1	10,3	5,1	5,4
	Wieś	11,2	6,8	7,7	9,2	14,6	13,0	11,9	12,8	5,8	6,9
	Wybory – tak	8,6	5,9	8,1	10,4	14,9	14,0	12,9	12,5	5,9	6,7
Wybory – nie	15,2	7,6	9,3	10,2	14,5	12,3	11,0	9,9	4,8	5,2	
Oceń perspektyw zmian w poczuciu Twojego bezpieczeństwa jako członka lokalnej społeczności w najbliższym roku	Kobiety	1,7	3,4	5,3	8,0	22,5	16,5	18,3	14,4	4,4	3,9
	Mężczyźni	2,2	2,5	5,0	8,3	21,6	16,9	19,8	13,1	5,1	4,2
	Miasto	1,6	3,2	6,2	9,2	23,2	17,3	18,5	11,8	3,9	3,6
	Wieś	2,6	2,6	3,7	6,5	20,3	15,9	19,8	16,9	6,0	4,6
	Wybory – tak	0,8	2,3	4,6	7,2	20,3	17,5	20,9	14,9	5,8	4,6
Wybory – nie	3,4	3,7	5,9	9,3	24,2	15,8	16,8	12,4	3,5	3,3	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

W ocenie poczucia bezpieczeństwa przez mieszkańców społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego wystąpiły różnice w najwyższych ocenach. Nieco lepiej postrzegali to poczucie mężczyźni niż kobiety, co należy uznać za naturalne. Znacznie lepiej natomiast wartościowane było poczucie bezpieczeństwa przez mieszkańców wsi aniżeli mieszkańców miast.

Do straży pożarnej znacznie lepszy stosunek mają mieszkańcy wsi oraz osoby biorące udział w ostatnich wyborach samorządowych. W ocenach policji największe różnice wystąpiły w przypadku wskazań najniższych z uwagi na płeć respondentów, gdzie mężczyźni wystawili istotnie więcej takich ocen. W przypadku not najwyższych znacznie lepiej postrzegają policję mieszkańcy lokalnych społeczności biorący udział w wyborach samorządowych.

Ocena wójta/burmistrza/prezydenta/starosty znacząco różniła się w przedziale ocen najniższych wśród osób niegłosujących w wyborach samorządowych. Tacy respondenci oceniali swoich włodarzy wyraźnie gorzej.

Niezwykle duże różnice występują w opinii o służbie zdrowia jako elemencie systemu bezpieczeństwa lokalnego. W przedziale wartości najniższych (1–5) znacznie gorzej widzą powyższy obszar mężczyźni. Łącznie noty z tego przedziału wystawiło prawie 55% mężczyzn wobec tylko niespełna 9% kobiet. Oznacza to, że kobiety wystawiły najwięcej ocen pozytywnych. W przedziale 7–10 było to ponad 70% (wobec 16,5% mężczyzn)! Skąd wynika taka różnica? Być może kobiety częściej stają się bezpośrednimi beneficjentkami służby zdrowia (choćby z uwagi na opiekę nad dziećmi), mężczyźni natomiast wartościują ją na podstawie jedynie zasłyszanych opinii.

Swoje niezadowolenie z funkcjonowania władzy lokalnej wyraziło (w przedziale ocen najniższych) nieco więcej kobiet niż mężczyzn. W większym stopniu okazali je także respondenci niebiorący udziału w wyborach samorządowych. Media lokalne wypadły nieco lepiej w oczach kobiet, które wystawiły wyraźnie więcej najlepszych ocen w porównaniu z mężczyznami. Z drugiej strony respondenci biorący udział w ostatnich wyborach samorządowych wystawili mediom istotnie mniej not najniższych.

W zakresie wskazań najwyższych (10) swoje zadowolenie z funkcjonowania organizacji pozarządowych wyraziło więcej mężczyzn oraz mieszkańców wsi. Z drugiej strony osoby niebiorące udziału w ostatnich wyborach samorządowych wystawiły organizacjom pozarządowym znacznie więcej ocen najniższych (w przedziale 1–3). Bardzo istotne różnice wystą-

piły w stosunku do oddziaływania Kościoła na poczucie wspólnoty lokalnej. Znacznie więcej ocen najniższych wystawili tej instytucji mężczyźni (aż 20%) niż kobiety (4,5%). Duże różnice widać w ocenie 5 (którą należy uznać za środek skali). W tym przypadku tę wartość zaznaczyło ponad 20% kobiet i zaledwie 7,5% mężczyzn. Wreszcie w związku z oddziaływaniem Kościoła w przedziale ocen najwyższych (9–10) odnotowano więcej wskazań mężczyzn niż kobiet. Sytuacja taka pokazuje, że w przypadku mężczyzn następuje znacząca polaryzacja oceny powyższej instytucji.

2.6. Podsumowanie oceny funkcjonowania podstawowych ogniw systemu bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego

Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego było na dość wysokim poziomie, co potwierdza hipotezę nr 1 autorów. Znakomita większość badanych oceniła je w skali 1–10 na 6 lub więcej. Uzależnione jest ono od wielu czynników, a odpowiada za nie skomplikowany system bezpieczeństwa lokalnego, nakreślony w pierwszej części opracowania. Przedstawione wyżej wyniki pilotażowych badań poczucia bezpieczeństwa na gruncie lokalnym potwierdziły hipotezę nr 1, że mieszkańcy względnie wysoko opiniowali poziom bezpieczeństwa w województwie.

Spośród wyszczególnionych elementów tego systemu na poziomie województwa zdecydowanie najlepsze zdanie respondenci mieli na temat funkcjonowania straży pożarnej. Stanowczo najgorzej wartościowano stan i funkcjonowanie służby zdrowia oraz organizacji pozarządowych. Pewnym zaskoczeniem były stosunkowo słabe (jak na polskie, przywiązane do tradycji społeczeństwo) oceny wpływu Kościoła na poczucie wspólnoty lokalnej, przy jednocześnie względnie dużej liczbie ocen z przedziału 1–4. Częściowo potwierdziła się hipoteza nr 3, mówiąca o tym, że respondenci pozytywnie oceniają poszczególne elementy systemu bezpieczeństwa. Okazało się, że część „twardych” elementów, jak policja, opiniują oni ostrożniej, wyżej stawiają z kolei straż pożarną, a takie czynniki, które pośrednio wpływa-

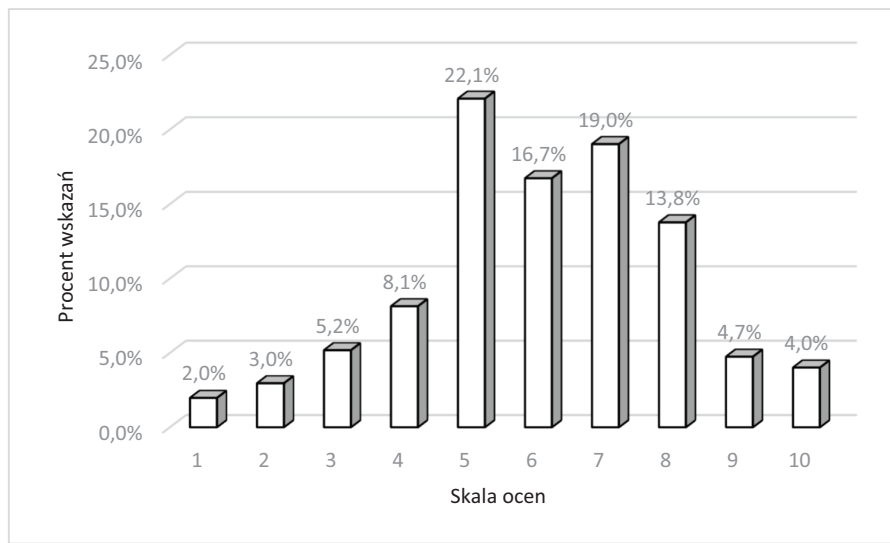
ją na ich osądy, np. bezpieczeństwo w szkole czy media lokalne, wartościują średnio i wysoko.

Na podstawie przedstawionych wyżej fragmentarycznych wyników badań warto odnieść się do postawionej na wstępie hipotezy nr 6. Rzeczywiście istnieją pewne różnice w poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców miast i wsi. Respondenci zamieszkujący tereny wiejskie zdecydowanie lepiej ocenili poczucie bezpieczeństwa aniżeli mieszkańcy miast. W przypadku poszczególnych ogniw systemu bezpieczeństwa lokalnego różnice nie były już tak istotne. Za to ocena perspektywy w zmianach poczucia bezpieczeństwa ponownie lepiej wypadła w przypadku mieszkańców wsi.

W odniesieniu do hipotezy nr 7, zakładającej, że udział w wyborach wpływa na poczucie bezpieczeństwa w środowisku lokalnym (wybory oraz udział w organizacjach pozarządowych miały przyczynić się do budowy kapitału społecznego), wyniki badań były nieco inne. Autorzy założyli, że akt wyborczy jest symbolem świadomego postrzegania swojej wspólnoty lokalnej, w związku z czym respondenci, którzy wzięli udział w ostatnich wyborach samorządowych, będą znacznie lepiej oceniać zarówno poczucie bezpieczeństwa, jak i poszczególne ogniwa systemu bezpieczeństwa lokalnego. Pogląd ten w znacznej mierze uległ falsyfikacji. W zasadzie wyniki badań nie pokazują istotnych różnic pod tym względem w ocenie poczucia bezpieczeństwa. Zauważalne jest, że osoby nieuczestniczące w ostatnich wyborach samorządowych, a więc w podstawowym akcie działań na rzecz administracji wspólnoty lokalnej, wartościują ją gorzej aniżeli osoby biorące udział w wyborach. Podobnie sytuacja ma się we wskazaniach wielu pozostałych ogniw systemu bezpieczeństwa lokalnego, szczególnie w zakresie ocen najniższych. Można przypuszczać, że wynika to z ogólnego stosunku do państwa, co ma również odzwierciedlenie w postrzeganiu organizacji wspólnotowych na szczeblu lokalnym.

Respondenci zostali poproszeni o ocenę perspektywy zmian w poczuciu bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych. Interesujące jest, że większość z nich wystawiła w tym zakresie noty w skali 5–8, było to aż 71,6% badanych, a optymiści górują znacznie nad pesymistami (zob. rys. 2.14). Wyniki te są zbliżone do oceny poczucia bezpieczeństwa w przedziale 5–8. Łącznie tego typu odpowiedzi zanotowano wówczas u 66,4% badanych (zob. rys. 2.1).

Rys. 2.14. Ocena perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Należy zatem uznać, że mieszkańcy społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego perspektywy zmian widzą raczej przeciętnie z pewnym naciskiem w stronę ocen lepszych. Perspektywy zmian w poczuciu bezpieczeństwa znacznie lepiej wypadają w oczach mieszkańców wsi niż miast. Swoje głosy w przedziale ocen najwyższych (7–10) oddało 27,5% respondentów zamieszkujących tereny wiejskie oraz nieco ponad 19% zamieszkujących tereny miejskie. Najniższe noty w powyższym zakresie wystawiło nieco więcej osób niebiorących udziału w wyborach samorządowych.

SKUTECZNOŚĆ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO W OPINII MIESZKAŃCÓW POSZCZEGÓLNYCH POWIATÓW WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

3.1. Ogólna charakterystyka powiatów w województwie kujawsko-pomorskim

Powiaty w województwie kujawsko-pomorskim są zróżnicowane, wynika to zarówno z ich wielkości, jak i położenia geograficznego oraz tradycji historycznych i kulturowych. Na terenie województwa znajduje się 19 powiatów ziemskich i 4 grodzkie, przy czym 3 z tych ostatnich były przed 1998 r. stolicami województwa (Bydgoszcz, Toruń i Włocławek). W kilku powiatach w 2017 r. odnotowano bardzo wysoką stopę bezrobocia – powiaty: włocławski, radziejowski, lipnowski. Najniższe bezrobocie jest w dwóch dużych miastach województwa – Bydgoszczy i Toruniu, a wśród powiatów ziemskich w powiecie bydgoskim stanowiącym zaplecze pracownicze dla miasta Bydgoszczy oraz w powiecie brodnickim (zob. tab. 3.1).

Tab. 3.1. Podstawowe dane o powiatach województwa kujawsko-pomorskiego (dane na koniec 2017 r.)

Nazwa powiatu	Stopa bezrobocia	Wzrost liczby ludności w ciągu 10 lat	Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w % wydatków ogółem	Liczba ludności
inowrocławski	14,40%	-1,84%	5,9	161 591
Toruń	5,20%	-2,00%	2,8	202 562
Włocławek	13,10%	-5,97%	2,7	111 752
Grudziądz	10,70%	-3,62%	2,3	95 629
bydgoski	6,50%	14,30%	0,2	115 981
golubsko-dobrzyński	11,00%	0,34%	7,6	45 289
wąbrzeski	13,80%	0,43%	9,0	34 612
sępoleński	14,60%	0,92%	6,9	41 373
toruński	12,30%	13,33%	1,5	106 119
nakielski	13,20%	1,97%	7,4	86 764
rypiński	11,80%	0,25%	7,4	43 851
brodnicki	7,80%	4,65%	6,7	78 879
mogileński	11,50%	-1,70%	6,1	46 046
lipnowski	17,50%	0,68%	6,8	66 517
aleksandrowski	14,30%	-0,05%	10,7	55 337
Bydgoszcz	3,90%	-2,52%	2,1	352 313
włocławski	18,70%	1,50%	0,2	86 604
świecki	8,50%	2,48%	5,7	99 505
chełmiński	13,80%	1,56%	6,6	52 292
radziejowski	18,30%	-2,62%	6,0	40 898
tucholski	12,60%	2,28%	7,0	48 438
żniński	12,10%	1,13%	7,1	70 534
grudziądzki	14,20%	4,48%	0,01	40 368

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Największa liczba ludności mieszka w Bydgoszczy (ponad 352 tys. osób) i w Toruniu (ponad 202 tys.). Pozostałe powiaty są zaludnione w mniejszym stopniu. Liczbę 100 tys. mieszkańców przekraczają jeszcze powiaty inowrocławski, bydgoski, Włocławek i toruński. Najsłabiej zaludniony jest powiat wąbrzeski, gdzie mieszka ponad 34,6 tys. osób.

Spora liczba powiatów (osiem) boryka się ze spadającą liczbą ludności. Jeśli chodzi o największe miasta, jest to efekt migracji na przedmieścia. W pozostałych przypadkach kwestia dotyczy wyprowadzania się młodych osób do miast lub nawet wyjazdu za granicę w celach zarobkowych.

3.2. Poczucie bezpieczeństwa w ocenie mieszkańców poszczególnych powiatów województwa kujawsko-pomorskiego

Poczucie bezpieczeństwa ma charakter subiektywny, niemniej wpływają na nie czynniki obiektywne, takie jak: bezpieczeństwo na drogach, stopa bezrobocia, dochody na mieszkańca, przestępczość, infrastruktura drogowa, dostęp do usług, aktywność w obszarze bezpieczeństwa samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, ale także przywiązanie do miejsca zamieszkania, poczucie wspólnoty. Nie bez znaczenia na poczucie bezpieczeństwa pozostaje zamieszkanie. Ważnym elementem postrzegania bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest wpływ otoczenia na percepcję mieszkańców. Uznaje się, że przestrzenna koncentracja zjawisk związanych z przestępczością może dotyczyć samych zdarzeń lub koncentracji czynników zagrożenia. W pierwszym przypadku są to miejsca obiektywnie niebezpieczne – wysoka częstotliwość zdarzeń. Druga kategoria to miejsca przestrzennego nagromadzenia czynników sprzyjających zagęszczeniu zagrożeń (Czarnecki, 2011, s. 45).

Badając przestrzeń, możemy zwrócić uwagę na wiele jej elementów powiązanych z bezpieczeństwem:

- typ zabudowy;
- specyfika terenów zielonych;
- funkcjonalność przestrzeni;
- jakość dróg;
- oświetlenie;

- relacja między przestrzenią publiczną a prywatną;
- grupy społeczne zamieszkujące przestrzeń (Tomaszewski, 2017, s. 57–68).

W 2017 r. poczucie bezpieczeństwa w rozkładzie na poszczególne powiaty było bardzo wysokie – powyżej 7,50 w powiatach grudziądzkim, żnińskim, tucholskim, radziejowskim, chełmińskim. Patrząc na dane dotyczące np. liczby przestępstw na 1 tys. mieszkańców, można zauważyć, że najniższa liczba przestępstw przypada zaś w powiatach: bydgoskim, wąbrzeskim, radziejowskim, grudziądzkim.

Tab. 3.2. Liczba przestępstw na 1 tys. mieszkańców

Powiat	Liczba przestępstw/ /1 tys. mieszkańców
inowrocławski	19,23
Toruń	28,91
Włocławek	32,25
Grudziądz	25,38
bydgoski	13,53
golubsko-dobrzyński	16,48
wąbrzeski	10,74
sępoleński	14,60
toruński	18,80
nakielski	15,13
rypiński	15,21
brodnicki	10,11
mogileński	14,00
lipnowski	14,20
aleksandrowski	18,50
Bydgoszcz	18,27
toruński	13,56
włocławski	13,62
grudziądzki	11,57
radziejowski	11,47

Tab. 3.2. cd. Liczba przestępstw...

Powiat	Liczba przestępstw/ /1 tys. mieszkańców
świecki	13,56
żniński	14,06
chełmiński	13,62

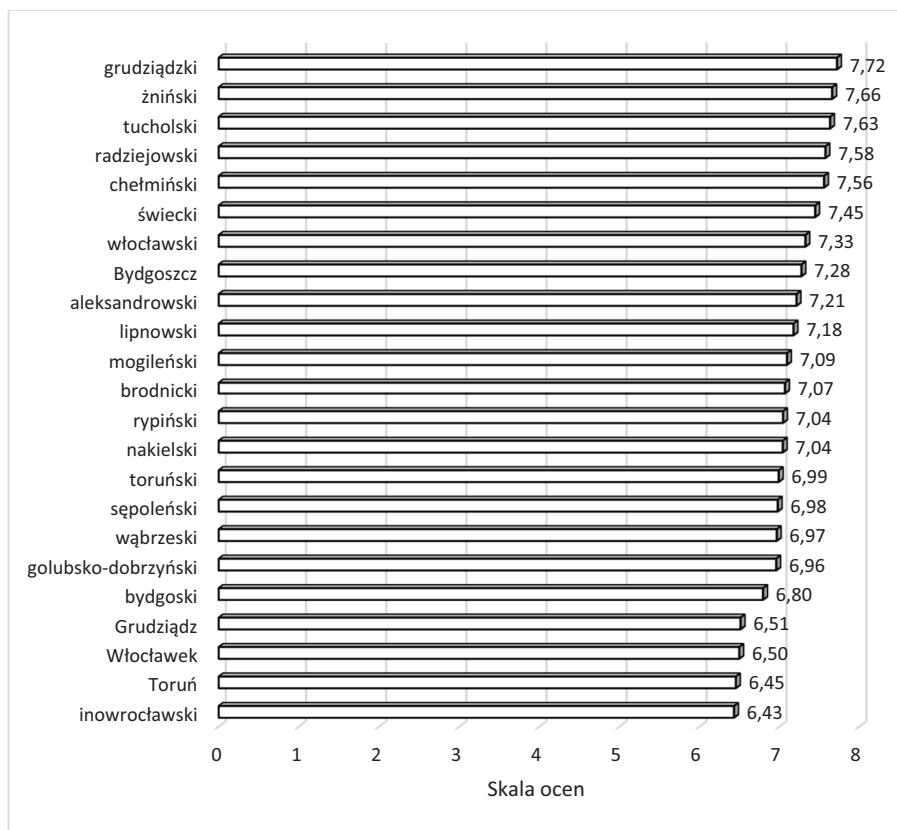
Źródło: opracowanie na podstawie Polska w liczbach, 2017.

Niski poziom (poniżej średniej 6,50) wystąpił natomiast w Toruniu (6,45) i powiecie inowrocławskim (6,43), co miałyby wskazywać na to, że mieszkańcy odczuwają zaniepokojenie. Trudno jednak na podstawie tych danych odnaleźć jego przyczyny. Wielkości te nie korelują chociażby z danymi dotyczącymi np. przestępczości, z których wynika, że jej poziom na 1 tys. mieszkańców w powiatach toruńskim i inowrocławskim jest znacznie niższy niż we Włocławku (zob. tab. 3.2), ale wyższy niż w powiatach grudziądzkim czy też żnińskim i radziejowskim. Szczególnie warto zwrócić uwagę na Bydgoszcz, tu wynik z badań był wysoki i wynosił 7,27, a przestępczość na 1 tys. mieszkańców w mieście nad Brdą miała wysoki wskaźnik – 18,70.

Należy wspomnieć, że poczucie bezpieczeństwa w Polsce rośnie. Przeprowadzone zostało przez policję badanie, w którym poczucie bezpieczeństwa traktowano w odniesieniu do braku obawy co do naruszenia prawa z kategorii przestępczości pospolitej (np. napadu, pobicia, kradzieży). W takim ujęciu dostępne są badania z 2018 r., w których respondenci wskazali wysokie poczucie bezpieczeństwa – 86% Polaków uważało, że w Polsce czuje się bezpiecznie, a aż 93% deklaroowało, że w okolicy, gdzie zamieszkuje, jest bezpiecznie (KGP, 2018).

Należy wspomnieć, że mieszkańcy zupełnie inaczej postrzegają swoje bezpieczeństwo finansowe, ponieważ w 2018 r. niespełna 52% Polaków przyznawało, że ma poczucie bezpieczeństwa finansowego. Co więcej, aż 41% z nas obawia się o swoją finansową przyszłość – jak wynika z ogólnopolskiego Indeksu Bezpieczeństwa Finansowego zrealizowanego przez instytut Kantar Millward Brown na zlecenie Nest Banku (Nest Bank, 2018). Jak widać, przy badaniach szerszych niż odnoszących się do „twardego” pojmowania bezpieczeństwa wyniki ogólnopolskie są już zupełnie inne.

Rys. 3.1. Poczucie bezpieczeństwa w ocenie mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego

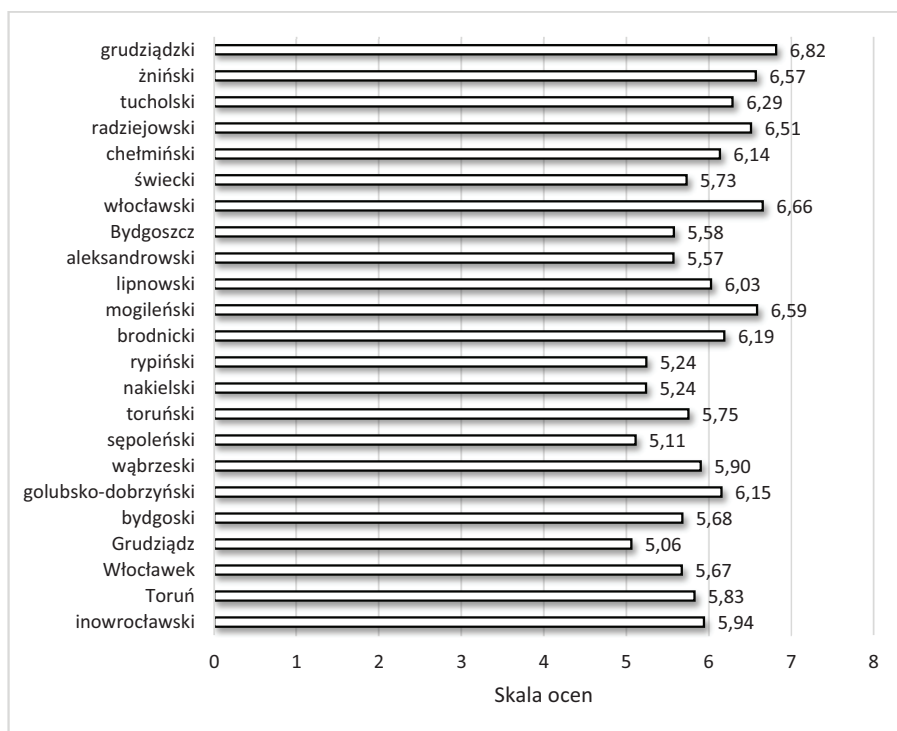


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Inaczej rozkłada się perspektywa zmian w poczuciu bezpieczeństwa. Tu widać, że mieszkańcy biorący udział w badaniu w odniesieniu do poprawy w sferze bezpieczeństwa mają wiele nadziei. Mieszkańcy powiatu grudziądzkiego nie tylko czują się bezpieczni, ale także dobrze oceniają to, co w tej sferze przyniesie przyszłość – ze średnią 6,82. Niski poziom bezpieczeństwa i małe perspektywy zmian prezentują mieszkańcy powiatów sępoleńskiego – 5,11; rypińskiego i nakielskiego – 5,24 i miasta na prawach powiatu Grudziądz z najniższym wskaźnikiem – 5,06, którego mieszkańcy

także nisko oceniali swoje poczucie bezpieczeństwa. W tym badaniu duża różnica w ocenie wystąpiła między mieszkańcami Grudziądza a powiatu grudziądzkiego.

Rys. 3.2. Perspektywy zmian w poczuciu bezpieczeństwa w ocenie mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Warto przypomnieć o badaniach Głównego Urzędu Statystycznego, według których 91% Polaków czuje się bezpiecznie w miejscu zamieszkania. Respondentów pytano, czy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania po zmroku (GUS, 2017). Należy pamiętać, że zaspokojenie jednego rodzaju potrzeb (w tym wypadku fizycznego bezpieczeństwa) powoduje rozbudzenie

kolejnych. Zatem zapewne określenie determinant bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania przyniosłoby w tym wypadku nietypowe rezultaty.

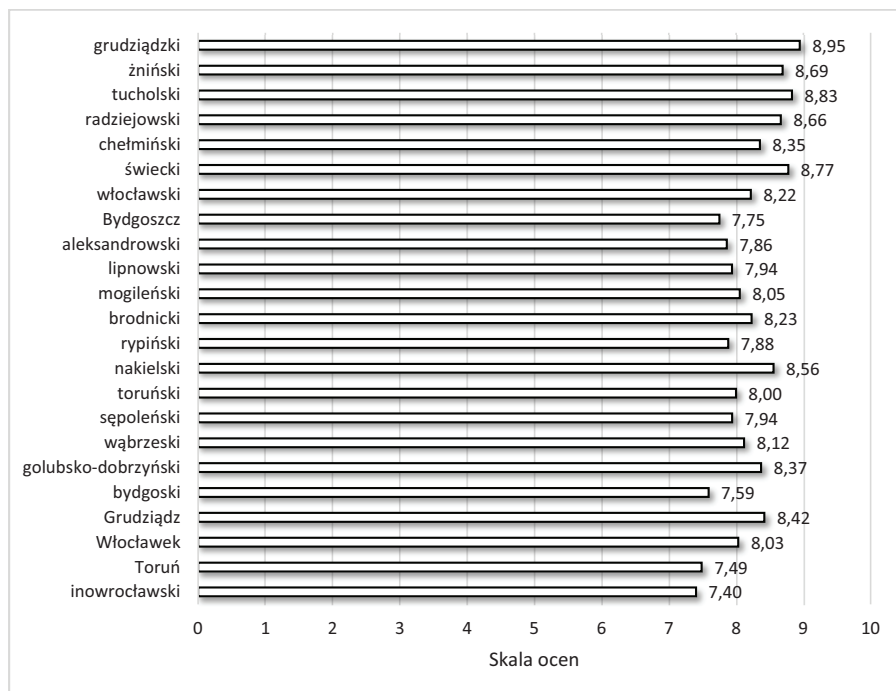
3.3. Ocena poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców powiatów

Funkcjonowanie straży pożarnych, ze względu na charakter ich działania, jest oceniane w całej Polsce wysoko, co przekładało się również na wyniki ocen w poprzednim rozdziale. Wysoka ocena straży pożarnych wynika z kilku przesłanek: przede wszystkim straż pożarna trafia często do różnych miejsc zdarzeń jako pierwsza, są to zarówno ochotnicy, jak i strażacy zawodowi. Uczestniczą nie tylko w akcjach gaśniczych, ale coraz częściej również ratunkowych, podczas wypadków na drogach, klęsk żywiołowych, katastrof budowlanych. Straż pożarna nie kojarzy się z restrykcjami i karami, ale z udzielaniem pomocy, chociaż ma ona uprawnienia do nakładania kar za nieprzestrzeganie przepisów przeciwpożarowym.

Badania przeprowadzone w 2010 r. pokazały, że straż pożarna cieszy się wysokim zaufaniem społecznym. Jest instytucją powszechnie dobrze ocenianą. Pozytywne opinie o niej miało aż 9 na 10 badanych w 2010 r. (91%). Wśród ankietowanych dominowały opinie umiarkowanie pozytywne (54%), chociaż licznie prezentowane były też zdecydowanie aprobujące wypowiedzi (37%). Znikomy odsetek badanych (2%) wyraził umiarkowany krytycyzm wobec działalności straży pożarnej. Żaden z ankietowanych nie ocenił jej działalności w sposób zdecydowanie negatywny (CBOS, 2010). Wyniki badań w poszczególnych powiatach wskazują na podobną tendencję, ocena straży pożarnej we wszystkich powiatach była powyżej 7,00. Najwyższa w powiecie grudziądzkim – 8,95, a najniższa w powiecie inowrocławskim – 7,40. Patrząc na liczbę zdarzeń w tych skrajnych co do wskaźnika powiatach, można zauważyć, że w powiecie inowrocławskim dochodziło do większej liczby zdarzeń z uczestnictwem PSP niż w powiecie grudziądzkim. Powiatowa Straż Pożarna w Inowrocławiu odnotowała w 2017 r. 1641 wszystkich zdarzeń (KPPSP, 2017), natomiast w podobnej wielkości Włocławku i w powiecie włocławskim w tym samym roku zarejestrowano 1711 zdarzeń – dane zbiorcze (KMPPSP, 2017). Ocena straży w powiecie inowro-

ławskim była jednak najniższa – 7,40, zaś we Włocławku już dużo wyższa – 8,03, a w powiecie włocławskim sięgała 8,22 (zob. rys. 3.3).

Rys. 3.3. Ocena funkcjonowania straży pożarnej przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

W ostatniej dekadzie zaufanie do policji wzrasta. We wszystkich powiatach przekracza ocenę 5, a w dwóch powiatach: żnińskim i chełmińskim – 7. Wykrywalność przestępstw w powiecie chełmińskim kształtuje się na poziomie 73,20% i jest porównywalna do wskaźnika wykrywalności dla województwa kujawsko-pomorskiego oraz wskaźnika dla całej Polski. W powiecie żnińskim wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw dla wszystkich przestępstw ogółem wynosi natomiast 82,60% i jest znacznie większy od wskaźnika wykrywalności dla województwa kujawsko-pomor-

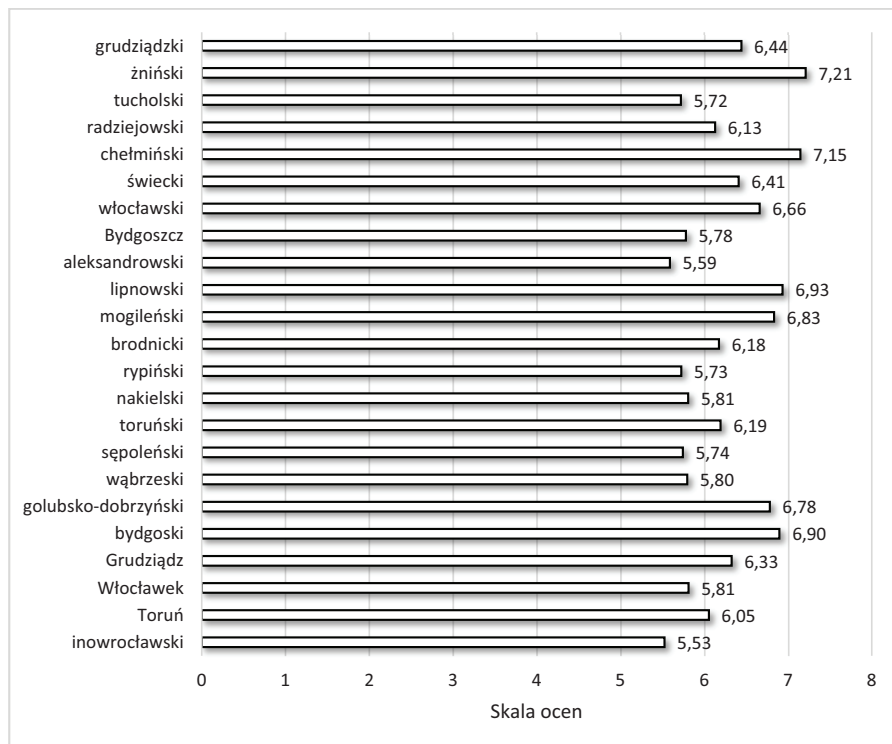
skiego oraz wskaźnika dla całej Polski. W powiecie inowrocławskim z kolei, gdzie średnia ocena policji była na poziomie 5,53, wykrywalność sprawców przestępstw dla wszystkich przestępstw ogółem w powiecie sięga 79,20% i jest większa od wskaźnika wykrywalności dla województwa kujawsko-pomorskiego oraz znacznie przewyższa wskaźnik dla całej Polski (Polska w liczbach, 2017).

Patrząc na duże miasta, widać, że w Bydgoszczy wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw dla wszystkich przestępstw ogółem w mieście wynosi 64,80% i jest znacznie mniejszy od wskaźnika wykrywalności dla województwa kujawsko-pomorskiego oraz mniejszy od wskaźnika dla całej Polski (Polska w liczbach, 2017). W przypadku Bydgoszczy dane te korelują ze wskazaniami respondentów, w odróżnieniu od najniższej średniej w powiecie inowrocławskim. Warto odnotować, że w Polsce zaufanie do policji w 2017 r. wskazało 66,4% badanych (GUS, 2017).

Należy podkreślić, że różnice w ocenie funkcjonowania policji w poszczególnych powiatach są znaczące – od 5,53 do 7,21. Mogą one wynikać nie tylko ze wskaźników dotyczących przestępczości, ale również z doświadczeń własnych respondentów z kontaktami z funkcjonariuszami.

Niezmiernie ważna z punktu widzenia polityki lokalnej jest ocena wójta, burmistrza, prezydenta, a także starosty. Ze względu na obszar badań w ankiecie nie zdefiniowano dokładnie, czy chodzi o konkretnego włodarza samorządowego, ponieważ ankiety były przeprowadzone zarówno w gminach, jak i w miastach powiatowych. Wszędzie dominowały oceny powyżej 5,0, wyjątek stanowił powiat sępoleński – 4,98, i miasto Bydgoszcz – 4,97. Najwyżej włodarzy oceniono w powiecie radziejowskim – 6,58.

Rys. 3.4. Ocena funkcjonowania policji przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego

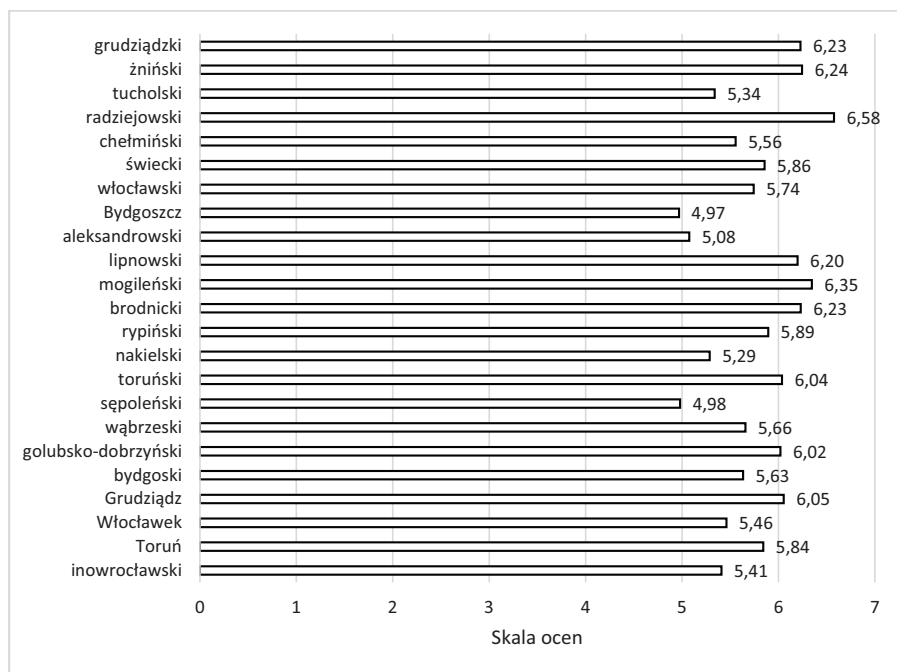


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Co ciekawe, w Bydgoszczy wówczas rządzący prezydent wygrał wybory w pierwszej turze (54,64%), co nie odzwierciedla stosunkowo niskiej oceny jego działań przez respondentów. Podobnie było zresztą w Toruniu – przy ocenie średniej 5,84 – w wyborach samorządowych prezydent wygrywa po raz kolejny z wynikiem 55,42% oddanych głosów. We Włocławku, gdzie ocena samorządu była na poziomie 5,81, nie doszło do rozstrzygnięcia wyborów w pierwszej turze, co wskazywałoby jednak na niezdecydowanie wyborców, a kandydat poprzednio sprawujący władzę otrzymał znaczące poparcie 63% dopiero w drugiej turze wyborów.

Z przeprowadzonych badań na terenie powiatów ziemskich dowiadujemy się ogólnie, jaka jest ocena władarzy samorządu, nie możemy zaś wskazać konkretnie, kogo oceniali respondenci: burmistrza, wójta, starostę czy, jak w powiecie inowrocławskim oceniali mieszkańcy miasta, prezydenta. Aby uzyskać bardziej szczegółowe odpowiedzi, należałoby przeprowadzić badania odnoszące się wyłącznie do prezydentów miast na prawach powiatu i starostów lub podjąć się badań na poziomie gmin i zadawać pytania dotyczące wójtów/burmistrzów.

Rys. 3.5. Ocena pracy wójta/burmistrza/prezydenta/starosty przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



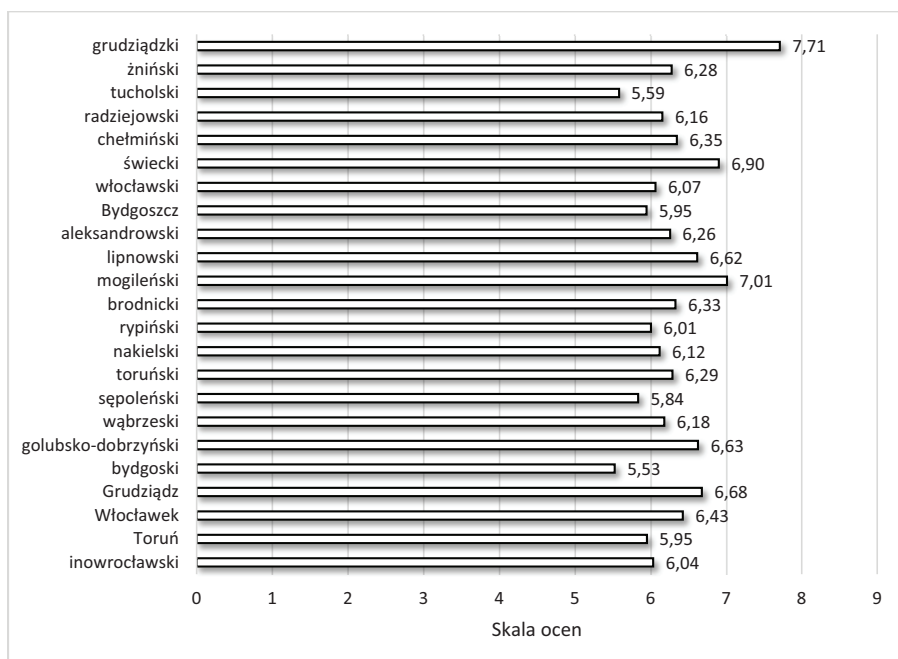
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Ze względu na czas spędzany przez dzieci w szkołach, a także zadania wychowawcze stojące przed placówkami zarówno bezpieczeństwo w placów-

kach, jak i działania profilaktyczne na rzecz bezpieczeństwa podejmowane przez nauczycieli mają wpływ na całokształt bezpieczeństwa lokalnego. Najwyżej szkoły zostały ocenione w powiecie grudziądzkim – 7,71, najniżej zaś w bydgoskim – 5,53, słabo wypadł też powiat tucholski – 5,59, miasto Toruń – 5,95 i powiat inowrocławski – 6,04. Oceny z powiatu bydgoskiego mogły być niskie ze względu na to, że znaczna część uczniów z tego powiatu do szkoły dojeżdża do Bydgoszczy. Na ocenę szkoły wpływają takie czynniki, jak:

- otoczenie szkoły, to, czy widać akty wandalizmu, czy młodzież zbiera się wieczorami przy salach sportowych, miejscach zacienionych w okolicach szkoły;
- to, czy szkoła jest na osiedlu z wielkiej płyty, czy też domków jednorodzinnych.

Rys. 3.6. Ocena szkoły jako elementu systemu bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Służba zdrowia, jak wskazali wcześniej autorzy, jest ważnym elementem bezpieczeństwa społeczności lokalnych, a badać można takie składowe, jak:

- liczba lekarzy na 1 tys. mieszkańców;
- liczba lekarzy specjalistów na 1 tys. mieszkańców;
- liczba aptek na 1 tys. mieszkańców;
- czas oczekiwania na wizytę;
- liczba łóżek szpitalnych dostępnych w powiecie na 1 tys. mieszkańców;
- jakość usług lekarskich;
- opieka zdrowotna (pielęgniarka rodzinno-środowiskowa, opiekunki dla osób starszych);
- profilaktyka prozdrowotna.

Przy ocenie służby zdrowia przez respondentów bez wątpienia istotny będzie ich stan zdrowia, który będzie wpływał na częstotliwość kontaktów ze służbą zdrowia. W Polsce w 2014 r. aż 33% ludności Polski oceniała swoje zdrowie poniżej stanu dobrego (GUS, 2016).

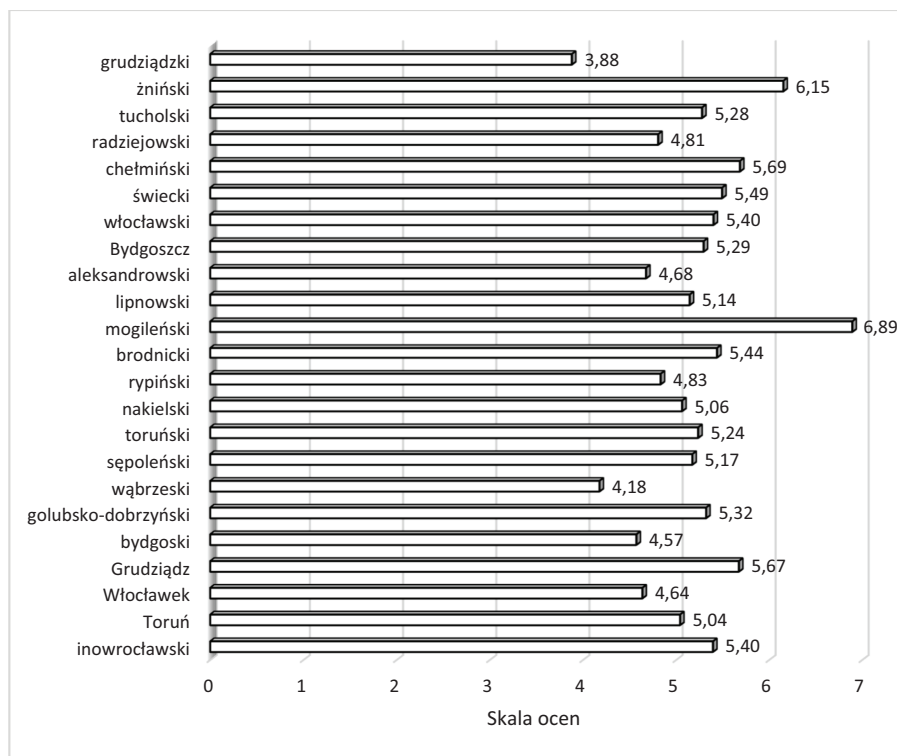
Ocena służby zdrowia ma istotnie odmienne średnie wyniki niż w przypadku oceny np. szkoły, straży pożarnej lub policji. Przede wszystkim służbę zdrowia znacznie niżej opiniowali mieszkańcy powiatu grudziądzkiego – 3,88 (mimo że w Grudziądzu jest duży Regionalny Szpital Specjalistyczny mogący obsługiwać również powiat ziemski), a wyżej mieszkańcy powiatu inowrocławskiego i Włocławka. Ogólnie ocena służby zdrowia nie była wysoka. Średnią powyżej 6 zanotowano w powiecie mogileńskim – 6,89 i żnińskim – 6,15.

Niska ocena w powiecie wąbrzeskim może wynikać z przekształcenia w 2017 r. Powiatowego Szpitala w Wąbrzeźnie w placówkę niepubliczną, tzw. Nowy Szpital w Wąbrzeźnie. W sprawie przekształcenia negatywnie wypowiedzieli się specjaliści z NIK. W informacji NIK wskazano:

Przekształcenie Szpitala zostało przeprowadzone w sposób niezgodny z ówczesnie obowiązującym prawem, które nie dawało podstaw do przekazania prywatnemu podmiotowi (niepublicznemu zakładowi opieki zdrowotnej, prowadzonemu przez Nowy Szpital w Wąbrzeźnie sp. z o.o.) zadań publicznych w zakresie ochrony zdrowia. Ochrona zdrowia mieszkańców była i jest jednym z ustawowych zadań powiatu. Przekształcenie Szpitala nie zostało poprzedzone analizą potencjalnych skutków finansowych takiego postępowania dla Po-

wiatu. Nie rozważano też zagrożeń związanych z ograniczeniem działalności leczniczej dla mieszkańców powiatu wąbrzeskiego. Program przekształcenia został przygotowany przez spółkę powiązaną z nowym, większościowym właścicielem Szpitala, nie był on zatem zainteresowany bezstronną i obiektywną analizą sytuacji Szpitala i wpływu przekształcenia na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie Powiatu (NIK, 2018).

Rys. 3.7. Ocena służby zdrowia przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

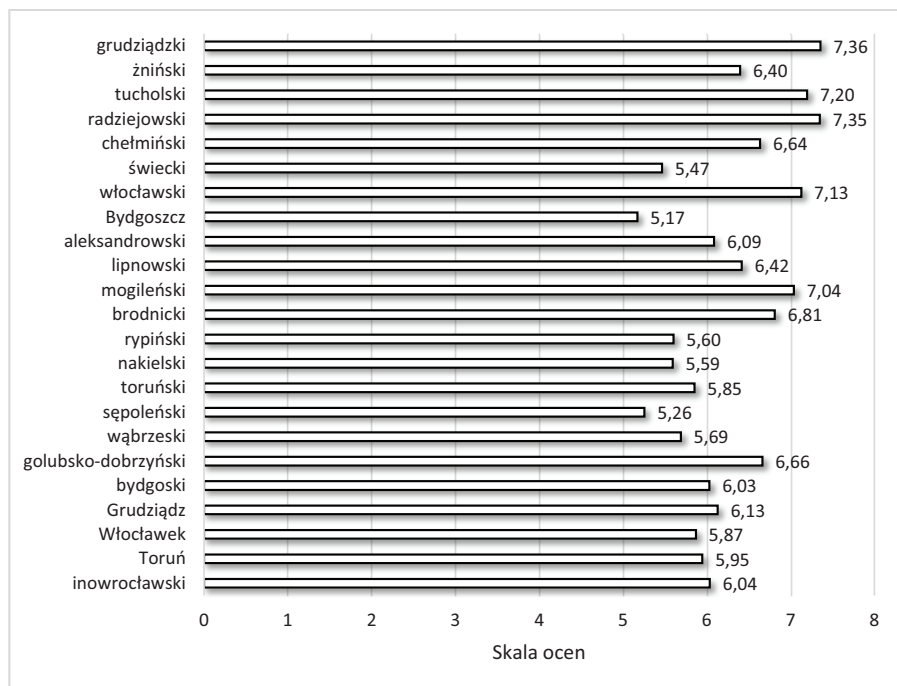
3.4. Poczucie wspólnoty lokalnej w ocenie mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego

Poczucie więzi lokalnych bez wątpienia ma wpływ na poczucie bezpieczeństwa. Więź społeczna jest jedną z cech konstytutywnych grup społecznych oraz oddziaływania na siebie jednostek będących członkami grup. Między biegunem jednostki a biegunem grupy występuje cała gama pośrednich form organizacji społecznej. W każdej grupie wytwarza się ponadindywidualne życie całości, które każdy z członków uważa za niezależne od siebie (Simmel, 1975, s. 157–160). Im większa sieć powiązań, tym poczucie wspólnoty lokalnej rośnie. Wysokie poczucie więzi społecznych wykazali respondenci z powiatów grudziądzkiego – 7,36, tucholskiego – 7,20, radziejowskiego – 7,35, włocławskiego – 7,13, mogileńskiego – 7,04. Niski poziom więzi społecznych wskazali mieszkańcy Bydgoszczy – 5,17, powiatu sępoleńskiego – 5,26, świeckiego – 5,47 i nakielskiego – 5,59 (zob. rys. 3.8).

Choć bez wątpienia tożsamość historyczna i geograficzna mieszkańców powiatów tucholskiego (Borowiacy) czy też włocławskiego i radziejowskiego (historyczne Kujawy) mogła wpływać na ich odpowiedzi, to w przypadku powiatu mogileńskiego (położonego historycznie w Wielkopolsce w pobliżu Pałuk) nie da się tego stwierdzić. W powiecie grudziądzkim, gdzie trudno znaleźć jednoznaczne odniesienia historyczne czy też geograficzne (można szukać powiązań z Pomorzem Nadwiślańskim, a także z ziemią chełmińską), nie można łączyć wskazań respondentów z przywiązaniem historyczno-geograficznym.

W przypadku Sępólna Krajeńskiego, powiatu położonego na terenie historycznej Krajny, niełatwo określić, dlaczego mieszkańcy nisko oceniali poczucie wspólnoty lokalnej. Łatwiej postawić pewne hipotezy w odniesieniu do Bydgoszczy: w dużych aglomeracjach, szczególnie w społeczeństwach industrialnych i postindustrialnych, następuje rozluźnienie więzi społecznych, atomizacja jednostek.

Rys. 3.8. Ocena związku ze wspólnotą lokalną, w której mieszkali respondenci, mieszkańcy powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

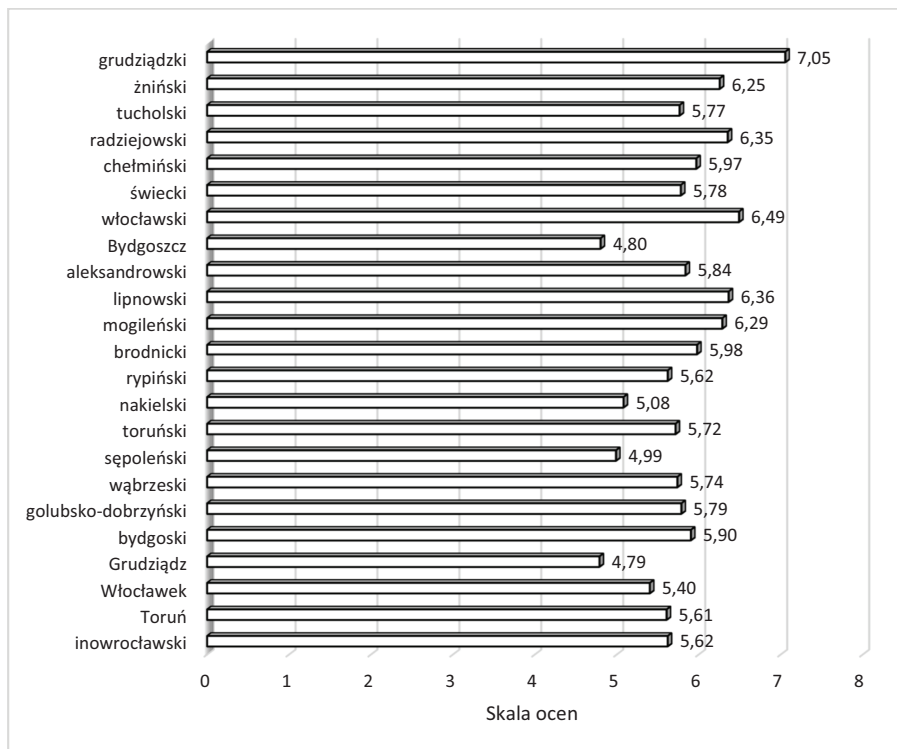
Bardzo interesujące są wyniki dotyczące oceny inicjatyw kulturalnych mieszkańców poszczególnych powiatów. Inicjatywy kulturalne podnoszą poczucie wspólnoty lokalnej, są też dobrym momentem do zapoznania się z działaniami samorządu, a podczas różnych wydarzeń mieszkańcy stykają się z działalnością policji i straży pożarnych. Poza tym bogata oferta kulturalna przyciąga odbiorców i świadczy o pewnym potencjale wspólnoty. W perspektywie rozwojowej, odnoszącej się do działalności władz samorządowych, z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że potrzeby egzystencjalne mieszkańców są związane z lokalnymi warunkami życia, szeroko rozumianym poczuciem bezpieczeństwa i dostępnością infrastruktury. Potrzeby relacji społecznych i więzi łączą się z różnymi „miękkimi” działa-

niami i możliwościami rozwoju, a działania na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych budują więzi społeczne, wzmacniają lokalną tożsamość społeczną, tworzą związki z miejscem zamieszkania, mogące wpływać na elementy „twarde” bezpieczeństwa, takich jak wspólna dbałość o porządek publiczny, walka z wandalizmem, wspieranie inicjatyw prewencyjnych.

Podczas przeprowadzanych badań podkreślano, że inicjatywy kulturalne mają bardzo różny wymiar, od tradycyjnych wiejskich dożynek, przez organizowane przez niektóre miasta zabawy sylwestrowe na świeżym powietrzu, aż po wydarzenia w gminnych i miejskich domach kultury i placówkach oświatowych. Podobnie jak w poprzednich badaniach wysoko oceniono powiat grudziądzki – 7,05. Średnie oceny były niższe niż w odniesieniu do poczucia wspólnoty lokalnej. Może to wynikać z tego, że część osób nie bierze udziału w proponowanych przez samorząd, organizacje pozarządowe inicjatywach kulturalnych. Poniżej oceny 5 uplasował się Grudziądz – 4,79, powiat sępoleński – 4,99 i Bydgoszcz – 4,80. Nisko znalazła się ocena inicjatyw kulturalnych we Włocławku – 5,40, w Toruniu – 5,61 i w powiecie inowrocławskim – 6,62.

Wyniki mogą wskazywać, że mieszkańcy mniejszych powiatów lepiej znają ofertę kulturalną, a być może częściej uczestniczą w wydarzeniach lub doceniają aktywność środowisk kulturalnych. W dużych miastach, mających znacznie bogatszą ofertę zarówno wydarzeń nieodpłatnych, jak i inicjatyw odpłatnych, mieszkańcy albo nie uczestniczą w tych wydarzeniach, albo mają większe odnośnie do nich oczekiwania. W badaniu słabo ocenione zostały inicjatywy kulturalne w Toruniu, który jest uznawany za „kulturalną stolicę Pomorza i Kujaw”. Może to wynikać z tego, że mimo dość dużej oferty kulturalnej w Toruniu ma ona mocno ograniczony krąg odbiorców (zob. rys. 3.9).

Rys. 3.9. Ocena inicjatyw kulturalnych przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

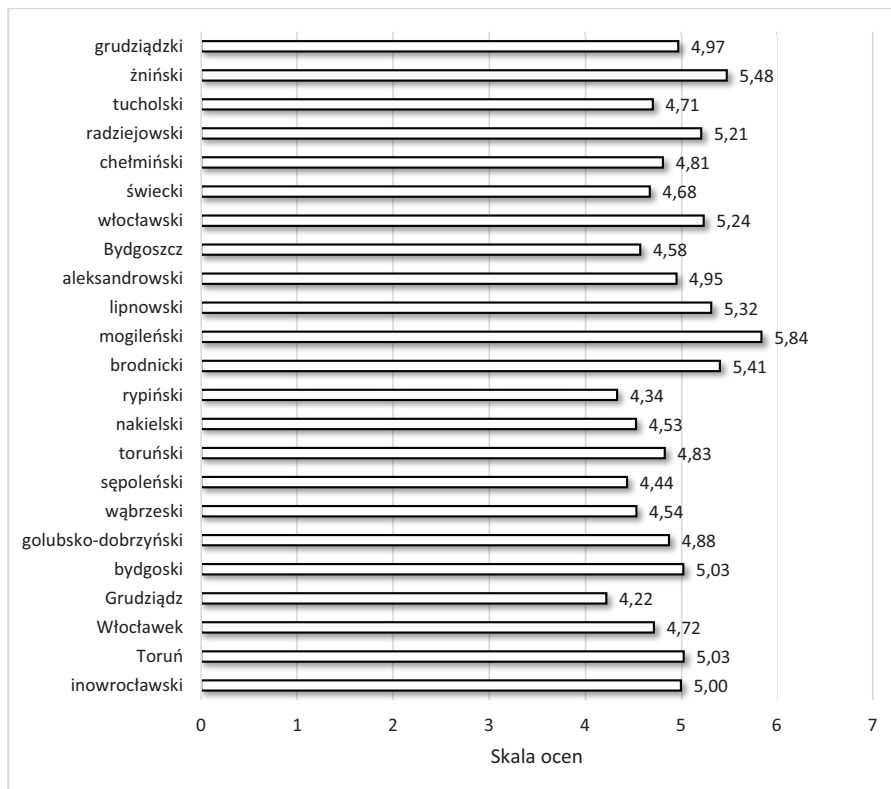
Uczestnictwo w życiu wspólnot lokalnych w badaniach miało wskazać, czy istnieje zależność między nim a poczuciem wspólnoty lokalnej i jak to się rozkłada w poszczególnych powiatach województwa kujawsko-pomorskiego. Możliwość zabierania głosu, uczestniczenia ludzi w działaniach i decyzjach wynika z praw, jakie daje obywatelom konstytucja i m.in. ustawa o samorządzie lokalnym. Władze samorządowe konsultują najczęściej sprawy wynikające z Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. (konsultacje planów zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 r. (konsultacje projektów

strategii rozwoju JST) oraz Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z 2008 r. (konsultacje w sprawie inwestycji oddziałujących na środowisko). Często jednak szczególnie organizacje pozarządowe podkreślają, że sposób przeprowadzania konsultacji w samorządach jest niewłaściwy, zarówno od strony informacji o nich, jak i formy konsultowania i informowania o ich wynikach i implementacji. Oczywiście partycypacja to nie tylko konsultacje, ale również budżety obywatelskie czy też udział w działaniach wspólnot mieszkaniowych, inicjatywach organizowanych przez organizacje pozarządowe, a także Kościoły i grupy wyznaniowe (działania o charakterze społecznym, a nie religijnym).

Ogólnie zaangażowanie społeczne w Polsce nie jest na wysokim poziomie (jako probierz można traktować udział mieszkańców w budżetach partycypacyjnych), stąd też pojawiają się stosunkowo niskie wskaźniki. Widać natomiast, że zarówno poczucie więzi społecznych, jak i partycypacja jest duża w powiatach mogileńskim – 5,84, żnińskim – 5,48 i brodnickim – 5,41, niższa w Grudziądzu – 4,22, w powiatach rypińskim – 4,34 i sępoleńskim – 4,44. Prawdopodobnie respondenci niezbyt wysoko oceniali poziom partycypacji społecznych ze względu na nieuczestniczenie w nich.

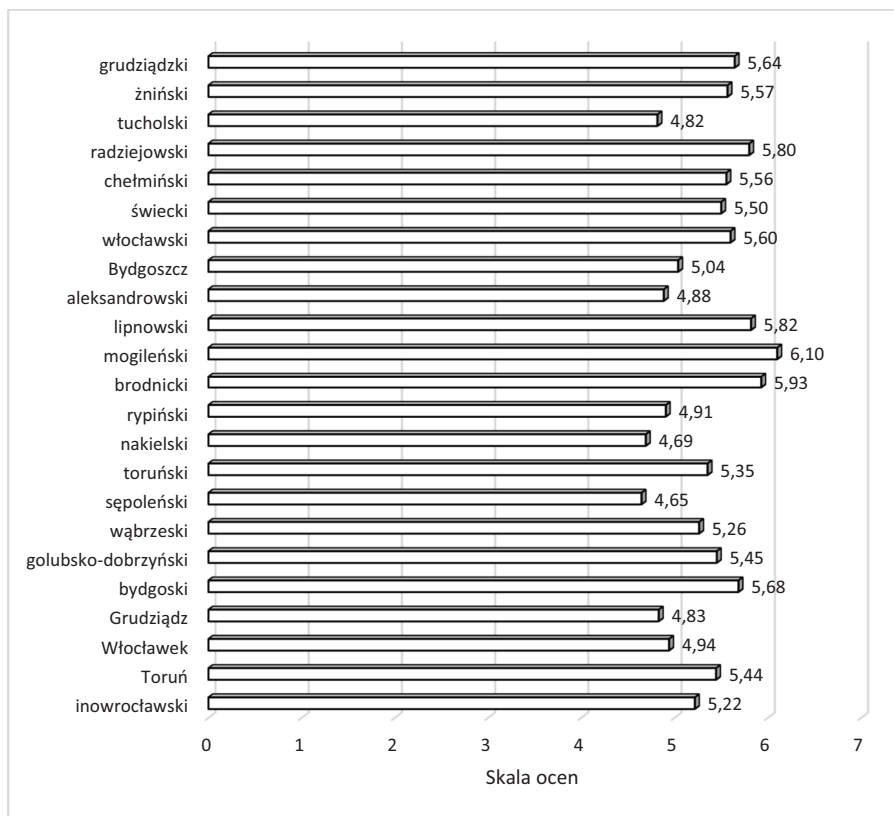
Ocena władz lokalnych była podobna jak wóldarzy miast i gmin. Najślabiej – poniżej oceny 5 – w powiatach: tucholskim, aleksandrowskim, rypińskim, sępoleńskim, Grudziądzu, rypińskim, nakielskim, grudziądzkim, we Włocławku, wąbrzeskim, toruńskim, golubsko-dobrzyńskim, świeckim. Przy czym najniższą średnią odnotowano w powiecie sępoleńskim – 4,65. Nisko w tym powiecie oceniono również wóldarzy (wójt, burmistrz, starosta – 4,98). W samej Bydgoszczy, podobnie jak w przypadku wóldarza miasta, ocena była również poniżej 5. Tylko w pięciu powiatach mieszkańcy szacowali swoje zadowolenie powyżej oceny 5, przy czym w powiecie mogileńskim miała ona wartość 5,84. W Polsce zadowolonych z działania władz lokalnych jest 61% Polaków (GUS, 2017).

Rys. 3.10. Ocena stopnia partycypacji społecznej przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rys. 3.11. Ocena zadowolenia z funkcjonowania władzy samorządowej przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego

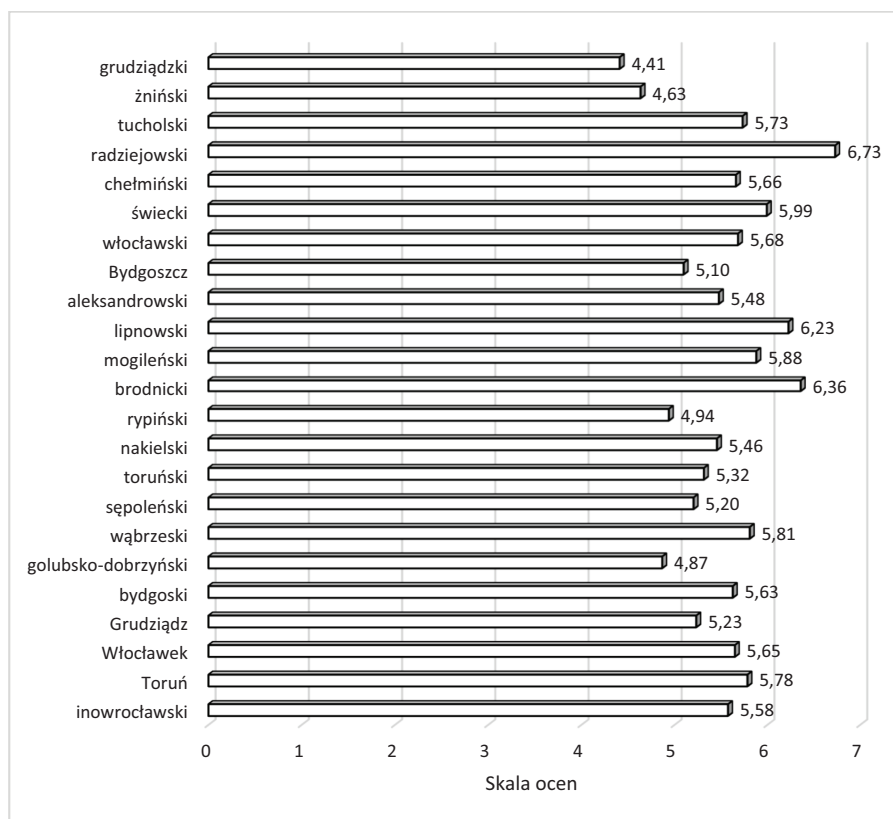


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Przed podjęciem badań autorzy przyjęli, że również media lokalne (dzienniki, tygodniki, media społecznościowe, telewizje kablowe, strony internetowe) wpływają na poczucie bezpieczeństwa. Ich rolą jest przecież informowanie mieszkańców o potencjalnych zagrożeniach, działaniach władz samorządowych, inicjatywach kulturalnych, ponadto interwencje na rzecz mieszkańców, ale również tworzenie więzi lokalnych. Ocena powyżej 6 została zanotowana w powiatach radziejowskim, brodnickim, lipnowskim. Trudno stwierdzić, jakie przesłanki kierowały badanymi, przede wszystkim najwię-

cej mediów lokalnych jest w miastach na prawach powiatu: Bydgoszczy i Toruniu, następnie we Włocławku, w Grudziądzu i stolicy powiatu ziemskiego Inowrocławiu. Respondenci wskazali zaś powiat lipnowski (6,23) – w którym wydawany jest „Tygodnik Lipnowski”, brodnicki (6,36), w którym wydawany jest tygodnik „Czas Brodnicy”, ale też powiat radziejowski, na terenie którego nie ma prasy lokalnej, a wyłącznie strony internetowe. Wiadomości lokalne we wszystkich powiatach są publikowane w „Gazecie Pomorskiej”.

Rys. 3.12. Ocena pracy mediów lokalnych przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

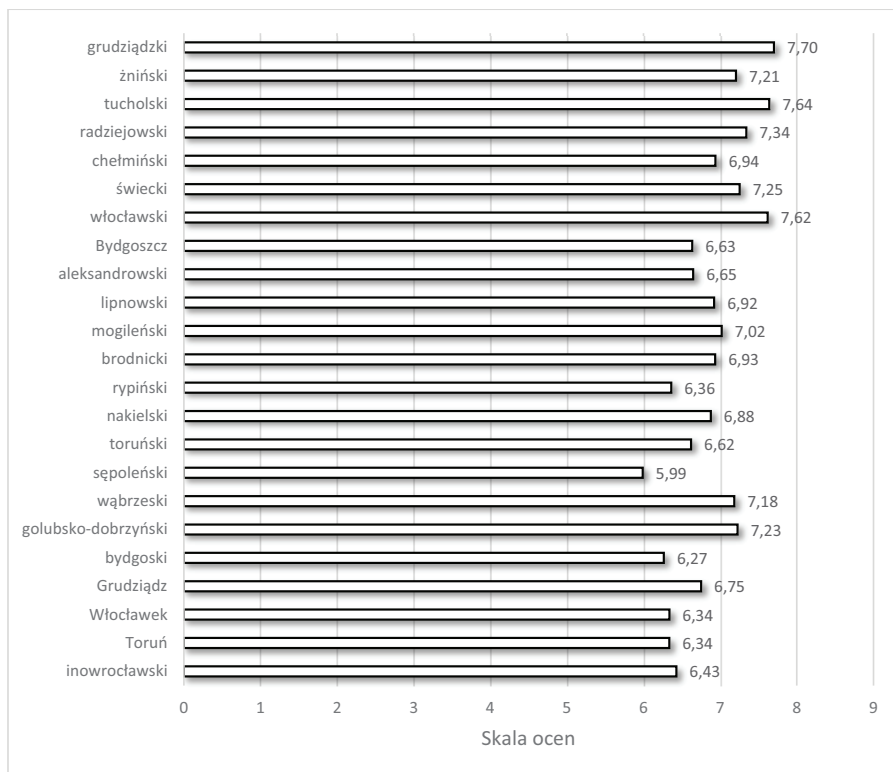
Ważnym elementem świadczącym o silnych więziach emocjonalnych z danym terytorium jest przywiązanie do miejsca zamieszkania. Miejsce, w którym żyjemy, stanowi jeden z zasadniczych elementów tożsamości człowieka. Określając swoje odczucia względem miejsca, możemy użyć miana „przywiązanie do miejsca” (*place attachment*) oraz „identyfikacja z miejscem” (*place identity*). Różnica w tych dwóch ujęciach dotyczy w pierwszym wypadku podkreślania przewagi aspektu afektywnego, a w kontekście identyfikacji – dominującej roli komponentu poznawczego, pozwalającego na zbudowanie odrębnego obrazu siebie i miejsca od innych ludzi, wspólnot i obszarów (Rychlewska, 2010).

Respondenci z powiatu sępoleńskiego nisko ocenili przywiązanie do miejsca – 5,99. Najwyższą ocenę wskazali mieszkańcy powiatu grudziądzkiego – 7,70, co również koreluje z danymi dotyczącymi wspólnoty lokalnej, a także respondenci z powiatów: tucholskiego – 7,64 i włocławskiego – 7,64.

W ujęciu autotożsamości mieszkańcy największego miasta województwa wskazali nieco wyższe przywiązanie do miejsca zamieszkania – 6,63 – plasując się na 17. pozycji, a przy poczuciu wspólnoty lokalnej na ostatnim. W tym wypadku mieszkańcy powiatu sępoleńskiego mieli najniższy wskaźnik – 5,99, a w przypadku poczucia wspólnoty lokalnej zajęli przedostatnie miejsce.

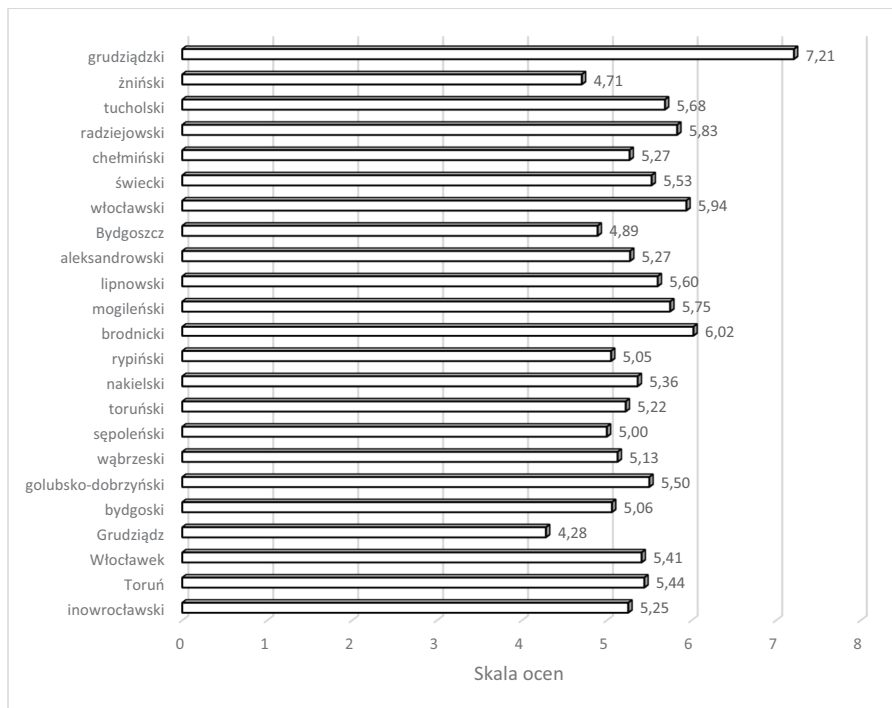
We wszystkich badanych powiatach istnieją organizacje pozarządowe o różnym profilu, przede wszystkim są to organizacje sportowe, działające na rzecz potrzebujących, edukacyjne czy też harcerstwo. Zadowolenie z funkcjonowania organizacji pozarządowych jest oceniane poza powiatem sępoleńskim powyżej 6 punktów (na 10). Najwyższy wskaźnik otrzymał powiat grudziądzki – 7,20. Interesujące jest, że duże miasta województwa kujawsko-pomorskiego, a więc Bydgoszcz, Toruń, Włocławek, Grudziądz, miały niższy wskaźnik, a liczba organizacji o różnym charakterze jest w nich bardzo duża – w Toruniu i na terenie powiatu ziemskiego 249 stowarzyszeń i fundacji (UM Toruń, b.d.).

Rys. 3.13. Ocena poczucia przywiązania do miejsca zamieszkania przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rys. 3.14. Ocena zadowolenia z funkcjonowania organizacji pozarządowych przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego

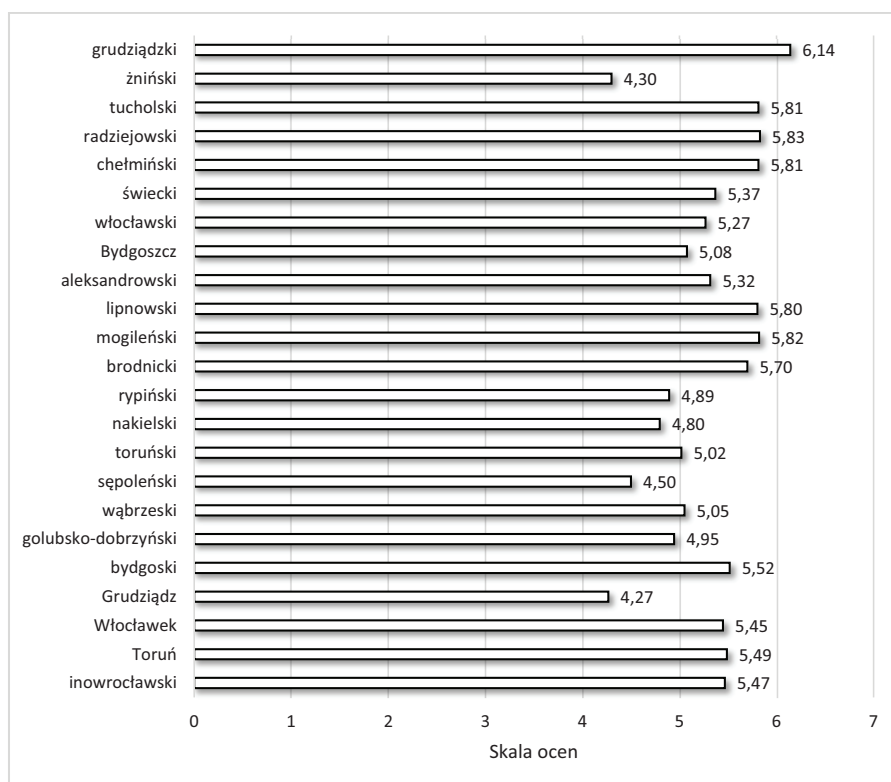


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Kościół katolicki czy szerzej wspólnoty wyznaniowe działają nie tylko w ramach posługi duszpasterskiej, wpływają również na sfery życia wspólnot lokalnych przez prowadzenie działań oświatowych, kulturalnych, a także z zakresu pomocy społecznej. Najniżej oceniono tego typu pracę w Grudziądzu, powiatach żnińskim i sępoleńskim. W tym ostatnim przypadku dwa lata przed badaniami doszło do wydalenia wikariusza z parafii sępoleńskiej ze względu na rozsyłanie SMS-ów do małoletnich, co być może miało wpływ na ogólną ocenę Kościoła w Sępólnie Krajeńskiej (Kanał 10, 2019). Zaufanie do Kościoła katolickiego według danych COBOS z 2016 r. sięgało 60% (COBOS, 2016b). Należy przy tym zaznaczyć, że ocena Kościoła w dużej

mierze, przeciętnie rzecz biorąc, jest warunkowana osobistą sympatią respondentów do konkretnego, lokalnego duszpasterza. Stosunkowo niewiele osób dokonuje oceny, uwzględniając szerszy aspekt, np. wypowiedzi hierarchów czy ich zachowania. Tym samym ocena respondentów przedstawiona na rys. 3.15 może nie być do końca reprezentatywna. Widać za to wyraźnie gorsze oceny wśród ludzi młodego pokolenia.

Rys. 3.15. Ocena oddziaływania Kościoła na poczucie wspólnoty lokalnej wśród mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Oceny te są w sumie zbieżne z trendami światowymi, zgodnie z którymi młode pokolenie coraz częściej odsuwa się od Kościołów. Nie nadążają one

bowiem za nowoczesnymi trendami. Sytuacji nie poprawiają liczne skandale pedofilskie czy finansowe.

3.5. Podsumowanie oceny poczucia wspólnoty lokalnej i składowych systemu bezpieczeństwa lokalnego

Należy stwierdzić, że w odniesieniu do powiatów największe wartości na skali (6 spośród 15 pytań, w których respondenci najlepiej zaopiniowali powiat) przypadły powiatowi grudziądzkiemu. Na drugim miejscu (najwyższa ocena w 3 pytaniach) znalazł się powiat mogileński oraz (2 pytania z najwyższą notą) powiat radziejowski i (1 pytanie plasowane na pierwszym miejscu) powiat żniński. W pytaniu oceniającym najsłabsza ocena dotyczyła powiatu grudziądzkiego – 3,88. Trzeba zauważyć, że przy żadnym z pytań respondenci największych miast będących powiatami grodzkimi nie oceniali ich wysoko, co spowodowało, że nie została potwierdzona hipoteza nr 4. Bardzo nisko uplasował się Włocławek. Badania pokazują, że poziom odczuć mieszkańców na różne elementy wpływające na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców wspólnot lokalnych jest bardzo zróżnicowany i opiera się na mocno zindywidualizowanych ocenach. Pewne tendencje są jednak widoczne, poczucie bezpieczeństwa przedstawiało wyższe wartości niż ocena funkcjonowania poszczególnych elementów tego systemu. Istotne jest, że znaczna część respondentów wysoko oceniała służby, a także własne poczucie bezpieczeństwa, co potwierdzają wyniki badań z poprzedniego rozdziału zgodne i w tym przypadku z hipotezą nr 1. Niżej sklasyfikowana jest służba zdrowia, co wynika z ogólnej tendencji w Polsce. Interesujące jest to, że duże miasta nie górują w ocenach nad mniejszymi powiatami, a miasto Włocławek było wartościowane nisko mimo potencjału wynikającego z jego roli na Kujawach (nie potwierdziła się hipoteza nr 4).

Oceny te bez wątpienia powinny być brane pod uwagę przez władze lokalne, szczególnie w kontekście działań składających się na „miękką” politykę lokalną, przez którą autorzy rozumieją informowanie społeczności o podejmowanych inicjatywach, inwestycjach czy też programach z zakresu bezpieczeństwa. W działaniach zaś na rzecz wspólnot lokalnych, a szczególnie umocnienia więzi lokalnych i budowania potencjału społecznego,

większy wpływ powinny mieć organizacje pozarządowe, a rolę informacyjną, ale też ingerującą wspólnotę – lokalne media. Autorom nie udało się potwierdzić hipotezy nr 5, mówiącej, że poczucie wspólnoty lokalnej determinuje przede wszystkim ocena samorządu terytorialnego i aktywność organizacji pozarządowych, ta korelacja podczas analizy wyników badań potwierdziła się tylko częściowo.

SYNTETYCZNY WSKAŹNIK SKUTECZNOŚCI POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

4.1. Charakterystyka metody badawczej i dobór cech badanych powiatów

W celu budowy rankingu powiatów województwa kujawsko-pomorskiego pod względem poziomu bezpieczeństwa lokalnego (i w gruncie rzeczy skuteczności lokalnej polityki bezpieczeństwa) wykorzystano w prezentowanym opracowaniu metody porządkowania liniowego (Grabiński, Wydymus, Zielaś, 1989; Nowak, 1990; Zielaś, 1991; Kolenda, 2006). Tego typu analiza taksonomiczna jest zestawem metod służących do oceny poziomu zróżnicowania obiektów za pomocą zamkniętego zbioru cech statystycznych.

Pierwszym etapem konstrukcji wykorzystanej w tym opracowaniu miary syntetycznej jest wnikliwa analiza cech opisujących objekty. Analiza w tym przypadku jest stosunkowo prosta. Zmienne diagnostyczne stanowią bowiem składniki międzynarodowych aktywów i pasywów. W przeprowadzonym badaniu zrezygnowano z nadawania wag poszczególnym zmiennym diagnostycznym.

Kolejnym etapem konstrukcji miary syntetycznej jest standaryzacja cech. Można dokonać tego na różne sposoby. Wybór sposobu standaryzacji cech jest uzależniony od przyjętej metody wyznaczania miernika syntetycznego. „Procedury wyznaczania miernika syntetycznego można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- metody bezwzorcowe,
- metody wzorcowe” (Ostasiewicz, 1998, s. 119).

W tym opracowaniu wykorzystano metodę wzorcową, gdzie zakłada się istnienie tzw. obiektu modelowego – wzorcowego (wzorca), w stosunku do którego wyznacza się odległości taksonomiczne badanych obiektów. „Typową i najczęściej stosowaną w badaniach praktycznych zmienną syntetyczną tej grupy metod jest miara Hellwiga (ze względu na jej pierwotne zastosowania do badania rozwoju gospodarczego zwana jest również miarą rozwoju)” (Ostasiewicz, 1998, s. 120).

W przypadku użycia miary Hellwiga standaryzacja cech odbywa się według wzoru:

$$x_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{S_j}$$

gdzie:

x_{ij} – wartości empiryczne j-tej cechy w i-tym obiekcie,

\bar{x}_j – średnia arytmetyczna j-tej cechy,

S_j – odchylenie standardowe j-tej cechy.

Wyznaczenie wzorca polega na wyborze z macierzy zestandaryzowanych, za pomocą powyższego wzoru cech, wartości maksymalnej dla stymulant oraz ewentualnie wartości minimalnej dla cech innych niż stymulanty:

$$x_{0k} = \begin{cases} \max_i x_{ij} & \text{dla } j \in S \\ \min_i x_{ij} & \text{dla } j \notin S \end{cases}$$

Syntetyczną miarę stanowi wielkość:

$$d_i = 1 - \frac{d_{i0}}{d_0}$$

gdzie:

d_{i0} – odległość euklidesowa obiektu x_i od obiektu wzorcowego x_0 ,

d_0 – krytyczna odległość danej jednostki od wzorca.

Odległość euklidesową wylicza się według wzoru:

$$d_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^p (x_{ij} - x_{0j})^2}$$

natomiast krytyczną odległość danej jednostki od wzorca:

$$d_0 = \bar{d}_0 + 2s_d$$

gdzie:

\bar{d}_0 – średnia arytmetyczna taksonomicznych odległości:

$$\bar{d}_0 = \frac{\sum_{i=1}^n d_{i0}}{n}$$

s_d – odchylenie standardowe taksonomicznych odległości:

$$s_d = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (d_{i0} - \bar{d}_0)^2}{n}}$$

W celu przeprowadzenia taksonomicznego badania skuteczności polityki bezpieczeństwa lokalnego w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego wyodrębniono 34, wskazane poniżej, cechy obiektów (powiatów):

- X_{1t} – poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania;
- X_{2t} – ocena funkcjonowania straży pożarnej;
- X_{3t} – ocena funkcjonowania policji;
- X_{4t} – ocena działania wójta/burmistrza/prezydenta/starosty;
- X_{5t} – ocena bezpieczeństwa w szkole;
- X_{6t} – ocena jakości służby zdrowia;
- X_{7t} – ocena stopnia przywiązania do wspólnoty w miejscu zamieszkania;
- X_{8t} – ocena inicjatyw kulturalnych w środowisku lokalnym;
- X_{9t} – ocena stopnia partycypacji społecznej;
- X_{10t} – ocena zadowolenia z funkcjonowania władzy samorządowej;
- X_{11t} – ocena poczucia przywiązania do miejsca zamieszkania;
- X_{12t} – ocena mediów lokalnych;

- X_{13t} – ocena zadowolenia z funkcjonowania organizacji pozarządowych;
- X_{14t} – ocena oddziaływania Kościoła na poczucie wspólnoty lokalnej;
- X_{15t} – udział respondentów w wydarzeniach kulturalnych;
- X_{16t} – udział respondentów w konsultacjach społecznych;
- X_{17t} – ocena perspektywy zmian w poczuciu bezpieczeństwa;
- X_{18t} – liczba przestępstw na 1 tys. mieszkańców;
- X_{19t} – ofiary śmiertelne na drogach na 100 tys. ludności;
- X_{20t} – udział wydatków na pomoc społeczną w wydatkach powiatu ogółem;
- X_{21t} – stopa bezrobocia;
- X_{22t} – zmiana liczby ludności między 2008 a 2018 r. (w %);
- X_{23t} – udział wydatków na bezpieczeństwo i zabezpieczenie przeciwpożarowe w wydatkach powiatu ogółem;
- X_{24t} – wskaźnik wykrywalności przestępstw;
- X_{25t} – przeciętne miesięczne wynagrodzenie w relacji do średniej krajowej;
- X_{26t} – przeciętny dochód do dyspozycji *per capita*;
- X_{27t} – wypadki na drogach na 100 tys. ludności;
- X_{28t} – liczba wykroczeń na 1 tys. mieszkańców;
- X_{29t} – liczba łóżek szpitalnych;
- X_{30t} – bezdomni jako promil populacji;
- X_{31t} – liczba aktów wandalizmu;
- X_{32t} – liczba założonych niebieskich kart;
- X_{33t} – liczba niestrzeżonych przejazdów kolejowych;
- X_{34t} – liczba połączeń na numer alarmowy 112.

W procesie doboru cech dla konstrukcji syntetycznego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa w powiatach należało dokonać uważnej selekcji. Z uwagi na metodologiczną konieczność spełnienia przez cechy wymogu kompletności danych statystycznych oraz jednolitej metodologii gromadzenia materiału statystycznego niektóre ze wskazanych powyżej wskaźników nie mogły zostać zakwalifikowane do dalszych etapów konstrukcji miary syntetycznej. Wymagań metody nie spełniły zatem cechy o numerach: X_{15t} , X_{16t} , X_{26t} , X_{28t} , X_{29t} , X_{30t} , X_{31t} , X_{32t} , X_{33t} oraz X_{34t} . Głównym problemem była niepełność danych statystycznych, niejednorodność danych dla różnych powiatów, całkowity brak danych, a także brak informacji o sposobach gromadzenia statystyk przez uprawnione podmioty. Dobrym przykładem jest pewna dowolność zakładania niebieskich kart, gdzie w praktyce

statystyka zależy od wytycznych komendantów. Ogólnie należy podkreślić słabość statystyk w zakresie czynników determinujących poziom bezpieczeństwa lokalnego.

Zakwalifikowane do dalszej procedury cechy nie wykazywały względem siebie nadmiernego stopnia korelacji, z uwagi na to wszystkie zostały włączone do wskaźnika syntetycznego. Cechy od X_{1t} do X_{17t} , X_{20t} oraz od X_{22t} do X_{25t} uznano za stymulanty, pozostałe natomiast za destymulanty.

Tab. 4.1. Konstrukcja poszczególnych wariantów miary syntetycznej*

Cecha	Stymulanta (S) Destymulanta (D)	TMR	TMR1	TMR2	TMR3	TMR4
1	2	3	4	5	6	7
X_{1t}	S			X		X
X_{2t}	S			X		
X_{3t}	S			X		
X_{4t}	S			X		
X_{5t}	S			X		
X_{6t}	S			X		
X_{7t}	S			X		
X_{8t}	S			X		
X_{9t}	S			X		
X_{10t}	S			X		
X_{11t}	S			X		
X_{12t}	S			X		
X_{13t}	S			X		
X_{14t}	S			X		
X_{17t}	S	X	X	X	X	
X_{18t}	D	X	X	X		
X_{19t}	D	X	X	X		
X_{20t}	S	X	X	X		
X_{21t}	D	X	X	X		

Tab. 4.1. cd. Konstrukcja...

Cecha	Stymulanta (S) Destymulanta (D)	TMR	TMR1	TMR2	TMR3	TMR4
1	2	3	4	5	6	7
X _{22t}	S	X	X	X		
X _{23t}	S	X	X	X		
X _{24t}	S	X	X	X		
X _{25t}	S	X	X	X		
X _{26t}	D	X	X	X		
X _{27t}	D	X	X	X		

* znak „X” oznacza, że cecha została wyłączona z konstrukcji danej wersji miary syntetycznej; kolorem szarym oznaczono cechy, które zostały włączone w danej wersji miary syntetycznej

Źródło: opracowanie własne.

W tab. 4.1 przedstawiono cechy wykorzystane w procesie konstrukcji poszczególnych wersji miary syntetycznej (kolumna nr 1). W kolumnie nr 2 oznaczono stymulanty bądź destymulanty. W kolumnach nr 3–7 kolorem szarym zaznaczono, które cechy wchodziły w skład poszczególnych miar syntetycznych, znakiem „X” oznaczono natomiast cechy wyłączone z danej wersji wskaźnika zintegrowanego. TMR oznacza syntetyczny wskaźnik bezpieczeństwa lokalnego złożony z cech pozyskanych w subiektywnym badaniu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego. TMR1 to wskaźnik TMR pomniejszony o ocenę prognozy zmian w poczuciu bezpieczeństwa; TMR2 to wskaźnik TMR pomniejszony o ocenę poczucia bezpieczeństwa i jego prognozy zmian, jako dwóch najbardziej subiektywnych ocen respondentów; TMR3 zawiera wszystkie wyselekcjonowane cechy, tzn. subiektywne, pozyskane w badaniu empirycznym oraz obiektywne wskaźniki determinujące poziom bezpieczeństwa lokalnego; wreszcie TMR4 skonstruowano jedynie na podstawie wskaźników determinant bezpieczeństwa lokalnego.

4.2. Analiza syntetycznych wskaźników i rankingów bezpieczeństwa lokalnego na podstawie subiektywnej oceny poziomu bezpieczeństwa lokalnego

W tym podrozdziale zostaną poddane analizie syntetyczne wskaźniki poziomu bezpieczeństwa lokalnego skonstruowane na podstawie subiektywnych cech powiatów, pozyskane w opisanym w rozdziale drugim badaniu empirycznym. Jako pierwszy przeanalizowany zostanie wskaźnik TMR (zob. tab. 4.1).

Tab. 4.2. Ranking powiatów województwa kujawsko-pomorskiego według zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa

Powiat	TMR	Pozycja	Poziom bezpieczeństwa
mogileński	0,626093	1	Wysoki (4 powiaty)
radziejowski	0,524788	2	
brodnicki	0,519124	3	
lipnowski	0,504359	4	
włocławski	0,499832	5	Niski (8 powiatów)
grudziądzki	0,456158	6	
chełmiński	0,44113	7	
świecki	0,425978	8	
golubsko-dobrzyński	0,390894	9	
żniński	0,373115	10	
tucholski	0,326014	11	
toruński	0,298848	12	

Tab. 4.2. cd. Ranking powiatów...

Powiat	TMR	Pozycja	Poziom bezpieczeństwa
Toruń	0,247859	13	Bardzo niski (11 powiatów)
wąbrzeski	0,232525	14	
bydgoski	0,223098	15	
aleksandrowski	0,222311	16	
inowrocławski	0,208349	17	
Włocławek	0,208032	18	
nakielski	0,172063	19	
rypiński	0,131168	20	
Grudziądz	0,111729	21	
Bydgoszcz	0,110726	22	
sępoleński	0,034131	23	

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę wszystkie zakwalifikowane cechy badanych obiektów, stworzono ranking powiatów pod względem poziomu bezpieczeństwa lokalnego w miejscu zamieszkania. Przy konstrukcji miary syntetycznej uwzględniono wszystkie oceny poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa lokalnego, dokonane przez respondentów, a także ocenę stopnia poczucia bezpieczeństwa oraz jego perspektyw.

Najwyższy poziom bezpieczeństwa lokalnego, w ocenie mieszkańców, odnotowano w powiecie mogileńskim. Poziom wskaźnika zintegrowanego wyniósł tam 0,63, co oznacza, że znajduje się on w grupie powiatów z wysokim poziomem bezpieczeństwa lokalnego. W tej grupie znalazły się jeszcze powiaty radziejowski, brodnicki i lipnowski. Łącznie zaliczono tu cztery JST. Na drugim końcu rankingu znalazł się powiat sępoleński, z wartością wskaźnika na poziomie 0,034, czyli bardzo niską. Do grupy z bardzo niską oceną poziomu bezpieczeństwa przez członków społeczności lokalnej weszło jeszcze 10 dodatkowych powiatów (zob. tab. 4.2). Osiem powiatów należy do grupy z oceną poziomu bezpieczeństwa na poziomie niskim (wartość wskaźnika zintegrowanego między 0,25 a 0,5).

Odległości taksonomiczne między poziomami wskaźników zintegrowanych są względnie duże, co oznacza istotne różnice w ocenie poziomu bezpieczeństwa przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego. Należy podkreślić, że żaden powiat nie uplasował się pod kątem poziomu wskaźnika zintegrowanego w grupie „bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa” (TMR powyżej 0,75).

Tab. 4.3. Ranking powiatów województwa kujawsko-pomorskiego według zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa (bez uwzględnienia perspektyw zmian w poziomie bezpieczeństwa lokalnego)

Powiat	TMR1	Pozycja	TMR1-TMR
mogileński	0,614782	1	0
brodnicki	0,512293	2	1
radziejowski	0,510599	3	-1
lipnowski	0,502373	4	0
włocławski	0,483051	5	0
grudziądzki	0,437234	6	0
chełmiński	0,431667	7	0
świecki	0,431007	8	0
golubsko-dobrzyński	0,378375	9	0
żniński	0,35247	10	0
tucholski	0,307507	11	0
toruński	0,293903	12	0
Toruń	0,237365	13	0
aleksandrowski	0,219343	14	2
wąbrzeski	0,218927	15	-1
bydgoski	0,216113	16	0
Włocławek	0,200396	17	1
inowrocławski	0,192397	18	-1
nakielski	0,179886	19	0
rypiński	0,135598	20	0
Grudziądz	0,123196	21	0

Tab. 4.3. cd. Ranking powiatów...

Powiat	TMR1	Pozycja	TMR1-TMR
Bydgoszcz	0,100617	22	0
sępoleński	0,037022	23	0

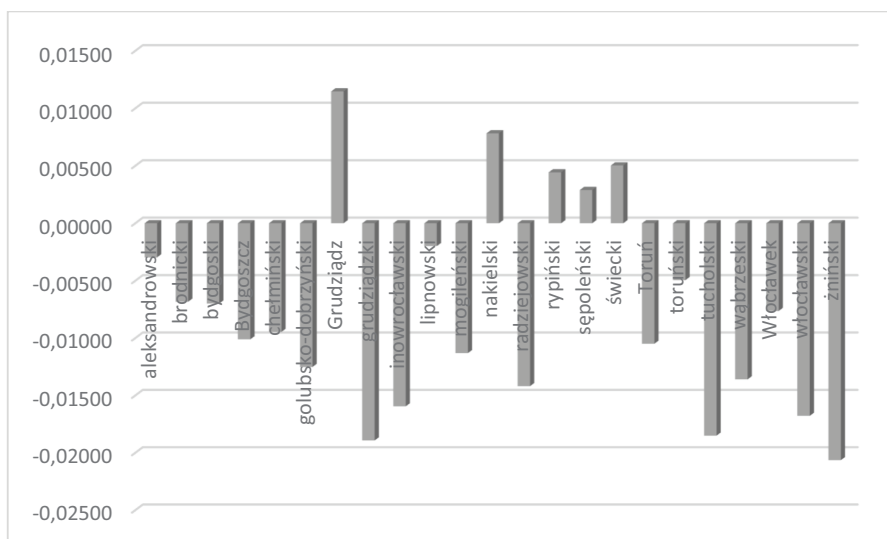
Źródło: opracowanie własne.

Z uwagi na to, że badania przeprowadzone w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego wykazały istotnie słabszą przeciętną ocenę perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego w stosunku do przeciętnej oceny przez nich samego poczucia bezpieczeństwa, zdecydowano się poddać badaniu syntetyczny wskaźnik z wyłączeniem cechy nr X_{17} : „perspektywy zmian w poczuciu bezpieczeństwa”. Wynikało to z przypuszczenia, że sceptycyzm respondentów co do oceny przyszłości może istotnie przekładać się na cały wskaźnik, a tym samym na ranking powiatów pod względem oceny poziomu bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnych z wykorzystaniem taksonomicznej miary syntetycznej.

Analizując dane w tab. 4.3, należy stwierdzić, że powyższa operacja nie wpłynęła w istotny sposób na cały ranking, a przyjęta wyżej hipoteza potwierdziła się tylko w kilku przypadkach. Wykluczenie w konstrukcji wskaźnika syntetycznego oceny perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa lokalnego spowodowało zmianę pozycji rankingowej zaledwie 6 z 23 uwzględnionych powiatów, przy czym zmiany te były stosunkowo niewielkie. Awans w ogólnym rankingu poziomu bezpieczeństwa zanotowały w takim przypadku powiaty aleksandrowski (o dwa miejsca) oraz brodnicki i Włocławek (o jedno miejsce). Oznacza to, że w powyższych powiatach pesymistyczna ocena zmian w poziomie poczucia bezpieczeństwa jest na tyle istotna taksonomicznie, że wpływa negatywnie na ich pozycję rankingową.

W przypadku powiatów radziejowskiego, wąbrzeskiego i inowrocławskiego nastąpiły spadki pozycji rankingowej (we wszystkich przypadkach o jedną pozycję). Oznacza to, że w odniesieniu do tych powiatów pozytywna ocena perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców istotnie pozytywnie wpływa na ich pozycję rankingową.

Rys. 4.1. Nominalne różnice między wartością wskaźnika zintegrowanego bez uwzględnienia perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa a wskaźnikiem wyjściowym



Źródło: opracowanie własne.

Warto jeszcze popatrzeć na różnice w nominalnych wartościach obu wariantów miary zintegrowanej dla poszczególnych powiatów. Zasadniczo wyeliminowanie w procesie konstrukcji miary zintegrowanej perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa powoduje zmniejszenie wartości wskaźnika w większości powiatów. Oznacza to, że bez uwzględnienia perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa globalna ocena poziomu bezpieczeństwa jest jednak niższa w większości przypadków. Zatem *summa summarum* oddziaływanie tego parametru na poziom wskaźnika nie jest tak duże, jak wynikałoby to ze zmian w rankingu powiatów (zob. rys. 4.4).

Wyjątkiem są tutaj powiaty nakielski, rypiński, sępoleński i świecki, a przede wszystkim Grudziądz, gdzie wartość zintegrowanej miary bezpieczeństwa lokalnego bez uwzględnienia perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa jest większa niż wartość wskaźnika wyjściowego. Oznacza to, że mieszkańcy tych powiatów spoglądają w przyszłość w zakresie swo-

jego poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania z takim sceptycyzmem, że istotnie wpływa to na poziom miary zintegrowanej. Szczególnie należy podkreślić tu sytuację w Grudziądzu, gdzie poziom wskaźnika bez uwzględnienia perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa jest aż o ponad 10% wyższy od wskaźnika wyjściowego.

Warto jeszcze podkreślić, że wyeliminowanie perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa ze wskaźnika zintegrowanego spowodowało zmniejszenie odległości taksonomicznej między najłabszym a najsilniejszym powiatem. To z kolei oznacza, że parametr ten wpływa, choć w stosunkowo niewielkim stopniu, na zwiększenie odległości taksonomicznych między poszczególnymi powiatami.

Tab. 4.4. Ranking powiatów województwa kujawsko-pomorskiego według zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa (bez uwzględnienia poczucia bezpieczeństwa i perspektyw zmian w poziomie bezpieczeństwa lokalnego)

Powiat	TMR2	Pozycja	TMR2-TMR
mogileński	0,62795	1	0
brodnicki	0,519708	2	1
lipnowski	0,503643	3	1
radziejowski	0,500275	4	-1
włocławski	0,477595	5	0
grudziądzki	0,424329	6	0
świecki	0,420712	7	1
chełmiński	0,419606	8	-1
golubsko-dobrzyński	0,383981	9	0
żniński	0,337741	10	0
toruński	0,293716	11	1
tucholski	0,291858	12	0
Toruń	0,265354	13	0
Włocławek	0,222407	14	3
bydgoski	0,221433	15	0
inowrocławski	0,218285	16	1
wąbrzeski	0,216453	17	-3

Tab. 4.4. cd. Ranking powiatów...

Powiat	TMR2	Pozycja	TMR2-TMR
aleksandrowski	0,208391	18	-2
nakielski	0,172953	19	0
Grudziądz	0,138698	20	1
rypiński	0,126952	21	-1
Bydgoszcz	0,084637	22	0
sępoleński	0,02702	23	0

Źródło: opracowanie własne.

Następnym krokiem w analizie zintegrowanych miar bezpieczeństwa społeczności lokalnych powiatów województwa kujawsko-pomorskiego jest zbadanie relacji miary wyjściowej względem wskaźnika poziomu bezpieczeństwa pozbawionego dwóch najbardziej subiektywnych ocen, tj. poczucia bezpieczeństwa oraz perspektywy zmian w poczuciu bezpieczeństwa. Porównanie tak skonstruowanej miary zintegrowanej przynosi ciekawe rezultaty.

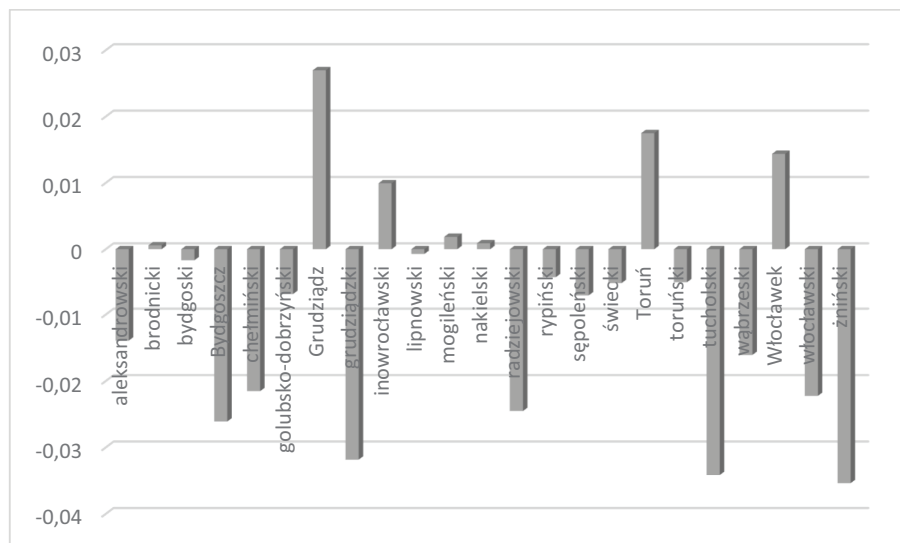
Po pierwsze, wyeliminowanie dwóch powyższych cech powoduje zmianę na pozycjach rankingowych aż 12 powiatów (w poprzednim przypadku tylko 6). Poza tym wzrasta rozbieżność między wskaźnikiem najlepiej i naj słabiej ocenionego powiatu. W tym przypadku wynosi ona aż 0,6 i jest największa ze wszystkich badanych wersji miary zintegrowanej. Oznacza to, że w wielu przypadkach ocena poczucia bezpieczeństwa i perspektyw jego zmian w przyszłości istotnie wpływa na pozycję taksonomiczną w rankingu powiatów i nie do końca współgra z oceną poszczególnych składowych systemu bezpieczeństwa lokalnego.

Dane w tab. 4.4 dowodzą, że pozycję rankingową poprawiło siedem powiatów, co oznacza, że pięć znalazło się w rankingu bezpieczeństwa lokalnego niżej niż przy zastosowaniu wyjściowego wskaźnika syntetycznego. Największy skok, aż o trzy pozycje, odnotował Włocławek, co wskazywałoby, że połączenie poczucia bezpieczeństwa z prognozą jego zmiany powoduje zniżenie pozycji rankingowej. Mogłoby to oznaczać, że mieszkańcy Włocławka na tyle pesymistycznie oceniają swoje poczucie bezpieczeń-

stwa, że przekłada się to w istotny, negatywny sposób na pozycję taksonomiczną powiatu. Podobnie jest w przypadku powiatów brodnickiego, lipnowskiego, świeckiego, toruńskiego oraz inowrocławskiego i Grudziądza. Przy czym w odniesieniu do nich spadek pozycji rankingowej jest stosunkowo niewielki (jedno miejsce w każdym z nich).

Odwrotnie jest w przypadku powiatu wąbrzeskiego, który stracił w rankingu aż trzy pozycje (najwięcej ze wszystkich). Oznaczałoby to, że ocena poczucia bezpieczeństwa, łącznie z perspektywą jego zmian, wpływa pozytywnie na pozycję taksonomiczną w kompleksowym rankingu. Mieszkańcy powiatu oceniają zatem dwie powyższe cechy na tyle dobrze, że oddziałują one wysoce pozytywnie na pozycję taksonomiczną w kompleksowym rankingu powiatów. Spadki pozycji rankingowej, choć mniejsze, odnotowały również powiaty aleksandrowski (dwie pozycje) oraz radziejowski, chełmiński i rypiński (po jednej pozycji).

Rys. 4.2. Nominalne zmiany wartości wskaźnika zintegrowanego bez uwzględnienia poczucia bezpieczeństwa oraz perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa względem wskaźnika wyjściowego



Źródło: opracowanie własne.

Interesująco wygląda również porównanie nominalnych wartości obu rankingów. Mimo zwiększenia rozpiętości między najwyższym a najniższym poziomem miary zintegrowanej większość powiatów (16) zanotowała zmniejszenie wartości wskaźnika. W gruncie rzeczy pokazuje to pozytywne nastawienie respondentów z tych powiatów do oceny poczucia bezpieczeństwa i perspektywy jego zmian, a właściwie, dokładnie rzecz ujmując, pozytywny wpływ powyższych cech na pozycję taksonomiczną powiatów. Nominalnie największy spadek zanotowano w powiatach żnińskim, tucholskim i grudziądzkim. Należy jednak wyróżnić powiat Bydgoszcz, w którym w ujęciu procentowym miara zintegrowana zmniejszyła się o prawie 24% (zob. rys. 4.2).

Na drugim krańcu zestawienia znajdują się Grudziądz, Toruń i Włocławek. W tych powiatach zanotowano zwiększenie wskaźnika zintegrowanego po wyeliminowaniu poczucia bezpieczeństwa i oceny perspektyw jego zmian. Oznacza to, że w powyższych powiatach mieszkańcy na tyle pesymistycznie oceniają powyższe obszary, że wysoce negatywnie wpływa to na wartość wskaźnika zintegrowanego. Szczególnie widoczne jest to w Grudziądzu, gdzie w ujęciu procentowym wskaźnik zwiększył się o ponad 24%. Niewiele mniejszy spadek procentowy zintegrowanej miary wykazano w powiecie sępoleńskim (prawie 21%).

4.3. Analiza syntetycznych wskaźników i rankingów bezpieczeństwa lokalnego na podstawie obiektywnych wskaźników

W tym podrozdziale analizie poddane zostaną wartości syntetycznego wskaźnika bezpieczeństwa lokalnego z wykorzystaniem tradycyjnych wskaźników. Opisują one różne czynniki determinujące poziom bezpieczeństwa lokalnego.

Tab. 4.5. Ranking powiatów województwa kujawsko-pomorskiego według zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa uwzględniający wyniki badań oraz tradycyjne wskaźniki bezpieczeństwa lokalnego

Powiat	TMR3	Pozycja	TMR3-TMR
mogileński	0,45525	1	0
brodnicki	0,398272	2	1
lipnowski	0,396122	3	1
chełmiński	0,358531	4	3
świecki	0,338266	5	2
grudziądzki	0,31813	6	1
włocławski	0,313856	7	-2
żniński	0,313361	8	2
radziejowski	0,296115	9	-6
golubsko-dobrzyński	0,294301	10	-1
tucholski	0,266168	11	0
toruński	0,226594	12	0
wąbrzeski	0,195584	13	0
bydgoski	0,18614	14	1
Toruń	0,17562	15	-2
aleksandrowski	0,17505	16	0
inowrocławski	0,131391	17	0
nakielski	0,126187	18	1
Włocławek	0,115101	19	-1
rypiński	0,092225	20	0
Bydgoszcz	0,087058	21	1
Grudziądz	0,07232	22	0
sępoleński	0,031605	23	0

Źródło: opracowanie własne.

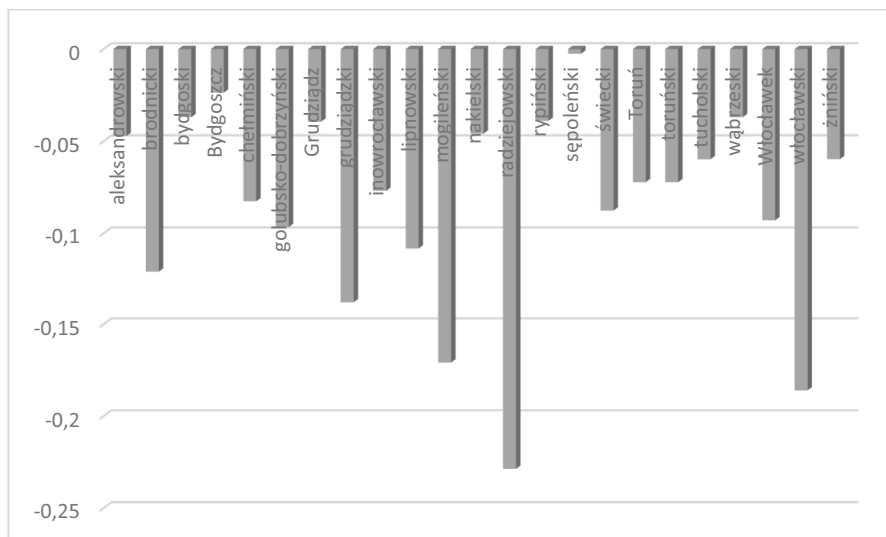
Kolejne interesujące obserwacje można poczynić, przyglądając się zmianom w pozycjach rankingowych powiatów województwa kujawsko-pomorskiego powstałym po uzupełnieniu zintegrowanego wskaźnika bezpieczeństwa lokalnego o wskaźniki charakteryzujące tradycyjne aspekty

bezpieczeństwa lokalnego. Można powiedzieć, że dokonanie takiego zabiegu w procesie konstrukcji miary zintegrowanej powoduje znaczące zmiany w całym rankingu, swoją pozycję zmieniło bowiem aż 14 powiatów, w tym 9 poprawiło, a 6 pogorszyło. Cały ranking uległ również istotnemu „spłaszczeniu”, co oznacza, że po uwzględnieniu w procesie konstrukcji miary syntetycznej tradycyjnych wskaźników, determinujących poziom bezpieczeństwa lokalnego, powiaty województwa kujawsko-pomorskiego charakteryzowały się znacznie większym podobieństwem aniżeli w przypadku subiektywnej oceny respondentów. Różnica między najlepiej a najgorzej ocenionym powiatem wyniosła 0,42, zatem znacząco mniej niż w pozostałych wariantach wskaźnika (zob. tab. 4.5).

Największą poprawę pozycji rankingowej zanotował powiat chełmiński (trzy pozycje), o dwie pozycje awansowały powiaty świecki i żniński. W powyższych powiatach respondenci znacznie gorzej ocenili poziom bezpieczeństwa lokalnego, niż wynikałoby to z „twardych” danych. Przeciwna sytuacja dotyczy przede wszystkim powiatu radziejowskiego (spadek aż o sześć pozycji rankingowych). Powiaty włocławski i Toruń zanotowały spadek o dwie pozycje rankingowe (zob. tab. 4.5). W tych przypadkach powinno to zostać zinterpretowane jako lepsza, niż wynika z tradycyjnych wskaźników, ocena poziomu bezpieczeństwa przez mieszkańców powiatów. Jednak w zasadzie w tym wypadku przypuszczalnie zmiana pozycji rankingowej dotyczy jedynie pozycji taksonomicznej powyższych powiatów. Świadczą o tym dane na rysunku 4.3.

Oprócz zmian w rankingu warto także podkreślić dramatyczny spadek wartości syntetycznego wskaźnika bezpieczeństwa lokalnego w wyniku uwzględnienia w nim „twardych” determinant bezpieczeństwa. Badana miara zmniejszyła się we wszystkich przypadkach. Najbardziej we Włocławku (aż o prawie 45%) i powiecie radziejowskim (prawie 44%). W wielu powiatach spadek miary zintegrowanej przekraczał 20%, a nawet 30%. Ogólny wniosek jest jednoznaczny: mieszkańcy powiatów województwa kujawsko-pomorskiego znacznie lepiej oceniają system bezpieczeństwa lokalnego, aniżeli wynika to z tradycyjnych wskaźników.

Rys. 4.3. Nominalne zmiany wartości wyjściowego zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa lokalnego względem wskaźnika z włączonymi tradycyjnymi miarami bezpieczeństwa lokalnego



Źródło: opracowanie własne.

Tab. 4.6. Ranking powiatów województwa kujawsko-pomorskiego według zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa uwzględniający wyłącznie tradycyjne wskaźniki bezpieczeństwa lokalnego

Powiat	TMR4	Pozycja	TMR-TMR4
aleksandrowski	0,19312	13	3
brodnicki	0,225613	8	-5
bydgoski	0,228348	7	8
Bydgoszcz	0,202146	11	11
chełmiński	0,295456	1	6
golubsko-dobrzyński	0,239656	5	4
Grudziądz	0,155511	17	4
grudziądzki	0,10598	19	-13
inowrocławski	0,212273	10	7

Tab. 4.6. cd. Ranking powiatów...

Powiat	TMR4	Pozycja	TMR-TMR4
lipnowski	0,124909	18	-14
mogileński	0,23989	4	-3
nakielski	0,07367	21	-2
radziejowski	0,009797	22	-20
rypiński	0,159101	16	4
sępoleński	0,231297	6	17
świecki	0,267559	3	5
Toruń	0,185861	14	-1
toruński	0,180705	15	-3
tucholski	0,200745	12	-1
wąbrzeski	0,277702	2	12
Włocławek	0,095494	20	-2
włocławski	-0,08841	23	-18
żniński	0,212318	9	1

Źródło: opracowanie własne.

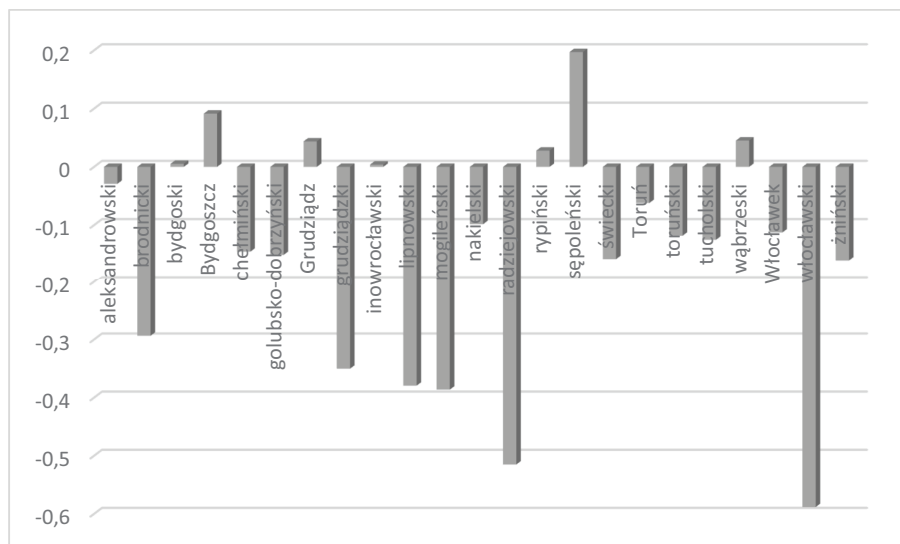
Na koniec tej części opracowania skonstruowano wskaźnik syntetyczny złożony jedynie z tradycyjnych wskaźników charakteryzujących determinanty poziomu bezpieczeństwa lokalnego. Należy podkreślić, że ranking ten wygląda zupełnie inaczej aniżeli wyjściowy, stworzony na podstawie danych pozyskanych w procesie badania opisywanego w rozdziale drugim. Żaden powiat nie zachował swojej lokaty, nastąpiło całkowite przemieszanie pozycji rankingowych.

Największy skok pozytywny (aż o 17 pozycji) zanotował powiat sępoleński, który we wszystkich dotychczasowych rankingach zajmował ostatnie miejsce. Wysoki awans odnotowały również powiaty wąbrzeski (o 12 pozycji) oraz Bydgoszcz (o 11 pozycji). Największy spadek przypadł w udziale powiatom radziejowskiemu (aż o 20 pozycji) oraz włocławskiemu (o 18 pozycji) – zob. tab. 4.6. Szczególnie powiat radziejowski jest w tym wypadku interesujący, ponieważ w wyjściowym rankingu zajmował drugie miejsce z bardzo wysokim poziomem miary zintegrowanej. Wydaje się, że jest to

przede wszystkim efekt najwyższego wskaźnika śmiertelności na drogach (ofiary śmiertelne na 100 tys. ludności), znacząco wyższego aniżeli w pozostałych powiatach, jednej z najwyższych stóp bezrobocia oraz ujemnego salda migracji.

Należy podkreślić także jeszcze większe niż w poprzednich przypadkach „spłaszczenie” rankingu. Różnica między najwyższym a najniższym poziomem miary zintegrowanej wyniosła zaledwie 0,38. Jest to potwierdzenie wspomnianej wyżej stosunkowej jednorodności województwa pod względem poziomu bezpieczeństwa.

Rys. 4.4. Nominalne zmiany wartości wyjściowego zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa lokalnego względem wskaźnika skonstruowanego wyłącznie na podstawie tradycyjnych miar bezpieczeństwa lokalnego



Źródło: opracowanie własne.

Analiza nominalnych wartości syntetycznego wskaźnika bezpieczeństwa lokalnego opartego na tradycyjnych miarach poziomu bezpieczeństwa pokazuje, że większość (ale nie wszystkie, jak w poprzednim wypadku) powiatów odnotowała jego zmniejszenie. Jest to zgodne z wcześniejszymi obser-

wacjami. Nominalnie najbardziej wartość miary zintegrowanej zmniejszyła się dla powiatów włocławskiego i radziejowskiego. W ujęciu względnym daje to odpowiednio 117,7% i 98,1% spadku. Na drugim krańcu znalazł się powiat sępoleński, który, jak już wyżej wspomniano, zajmował przedtem w zestawieniach ostatnie miejsce, z najniższą oceną respondentów. W tym przypadku wartość zintegrowanego wskaźnika bezpieczeństwa lokalnego dla tego powiatu znacząco wzrosła (także w ujęciu nominalnym). Miernik syntetyczny uwzględniający jedynie tradycyjne, „twarde” wskaźniki bezpieczeństwa zwiększył się w stosunku do wyjściowego wskaźnika o prawie 600%. Oznacza to, że twarda ocena bezpieczeństwa dla tego powiatu wychodzi zdecydowanie lepiej aniżeli jego subiektywna ocena przez respondentów. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku jeszcze kilku powiatów (zob. rys. 4.4.), z których wyróżniają się Bydgoszcz i Grudziądz. W tym przypadku wzrost miernika syntetycznego względem wyjściowego jego poziomu wynosił odpowiednio 82,6% oraz prawie 40%.

4.4. Podsumowanie analizy syntetycznych wskaźników i rankingów skuteczności polityki bezpieczeństwa lokalnego w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego

Podsumowanie prowadzonej analizy stanowi zestawienie różnych wariantów wskaźników syntetycznych dla powiatów województwa kujawsko-pomorskiego i ich segregacja z wykorzystaniem modelu opierającego się na koncepcji matrycy Haddona. Zestawiono powiaty w grupach utworzonych na podstawie wartości miary zintegrowanej, zawierającej różne zestawy cech. Grupy powstały przy uwzględnieniu takiego samego rozkładu, tj. co 0,25. Przy założeniu, że wartość wskaźnika kształtuje się w przedziale 0–1, utworzono w każdym przypadku po cztery takie grupy, odpowiadające określonym poziomom bezpieczeństwa lokalnego: bardzo wysoki, wysoki, niski oraz bardzo niski (zob. tab. 4.7).

Tab. 4.7. Porównanie poziomu bezpieczeństwa w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego według różnych koncepcji miernika syntetycznego

Miernik zawierający:	Poziom bezpieczeństwa			
	Bardzo wysoki TMR $\geq 0,75$	Wysoki $0,5 \leq \text{TMR} < 0,75$	Niski $0,5 > \text{TMR} \geq 0,25$	Bardzo niski TMR $< 0,25$
Wszystkie cechy miękkie (poziom odniesienia miary zintegrowanej) TMR		brodnicki, lipnowski, mogileński, radziejowski	chełmiński, golubsko-dobrzyński, grudziądzki, świecki, toruński, tucholski, włocławski, żniński	aleksandrowski, bydgoski, Bydgoszcz, Grudziądz, inowrocławski, nakielski, rypiński, sępoleński, Toruń, wąbrzeski, Włocławek
Cechy miękkie bez perspektywy TMR1		brodnicki, lipnowski, mogileński, radziejowski	chełmiński, golubsko-dobrzyński, grudziądzki, świecki, toruński, tucholski, włocławski, żniński	aleksandrowski, bydgoski, Bydgoszcz, Grudziądz, inowrocławski, nakielski, rypiński, sępoleński, Toruń, wąbrzeski, Włocławek
Cechy miękkie bez poczucia i perspektyw TMR2		brodnicki, lipnowski, mogileński, radziejowski	chełmiński, golubsko-dobrzyński, grudziądzki, świecki, Toruń, toruński, tucholski, włocławski, żniński	aleksandrowski, bydgoski, Bydgoszcz, Grudziądz, inowrocławski, nakielski, rypiński, sępoleński, wąbrzeski, Włocławek
Cechy miękkie i „twarde” TMR3			brodnicki, chełmiński, golubsko-dobrzyński, grudziądzki, lipnowski, mogileński, radziejowski, świecki, tucholski, włocławski, żniński	aleksandrowski, bydgoski, Bydgoszcz, Grudziądz, inowrocławski, nakielski, rypiński, sępoleński, Toruń, toruński, wąbrzeski, Włocławek

Tab. 4.7. cd. Porównanie poziomu...

Miernik zawierający:	Poziom bezpieczeństwa			
	Bardzo wysoki TMR $\geq 0,75$	Wysoki $0,5 \leq \text{TMR} < 0,75$	Niski $0,5 > \text{TMR} \geq 0,25$	Bardzo niski TMR $< 0,25$
Wyłącznie cechy „twarde” TMR4			chełmiński, wąbrzeski, świecki	aleksandrowski, brodnicki , bydgoski, Bydgoszcz, golubsko-dobrzyński, Grudziądz, grudziądzki, inowrocławski, lipnowski , mogileński , nakielski, radziejowski , rypiński, sępoleński, Toruń, toruński, tucholski, Włocławek, włocławski, żniński

Źródło: opracowanie własne.

Wyjściowym wskaźnikiem, stanowiącym jednocześnie punkt odniesienia dla całej analizy w tym rozdziale, jest miara skonstruowana na podstawie badań empirycznych, opisanych w rozdziale drugim. Pogrupowanie powiatów według powyższego wskaźnika pokazuje, że większość badanych społeczności wykazuje niski (8) lub bardzo niski (11) poziom bezpieczeństwa. Jedynie cztery powiaty (brodnicki, lipnowski, mogileński, radziejowski) znalazły się w grupie z wysokim wskaźnikiem bezpieczeństwa. Ani jeden powiat nie odnotował na tyle wysokiego poziomu wskaźnika zintegrowanego, żeby można uznać go za bardzo wysoki.

Identyczny wynik uzyskano w grupowaniu powiatów z wykorzystaniem wersji miary zintegrowanej, w procesie tworzenia której nie uwzględniono oceny perspektywy zmian poziomu bezpieczeństwa*. Jak wcześniej wykazano, poziom wskaźnika zintegrowanego uległ co prawda zmianie

* Przyczyna takiego podejścia została opisana wyżej.

właściwie we wszystkich wypadkach. Nie był on jednak na tyle istotny, aby przesunąć jakikolwiek powiat do innej grupy, tzn. aby zmieniła się ocena poziomu bezpieczeństwa lokalnego.

Pewne zmiany nastąpiły przy grupowaniu na podstawie miary zintegrowanej, z której usunięto zarówno ocenę poczucia bezpieczeństwa, jak i perspektyw jego zmian. W przypadku powiatu Toruń wskaźnik bezpieczeństwa zwiększył się na tyle, że przesunął tę jednostkę z grupy o bardzo niskim poziomie bezpieczeństwa do grupy trzeciej (poziom niski). Więcej zmian nie zanotowano.

Jak już wcześniej wspomniano, większe zmiany nastąpiły w rankingu bezpieczeństwa lokalnego w momencie, kiedy do zintegrowanego wskaźnika (z poziomu odniesienia), zawierającego jedynie cechy tzw. miękkie, pochodzące z badania empirycznego, dodano zestaw tradycyjnych wskaźników bezpieczeństwa lokalnego. Nastąpiły wówczas istotne przesunięcia między wyodrębnionymi grupami jednostek. Względem wskaźnika referencyjnego wszystkie powiaty dotychczas funkcjonujące w grupie drugiej (wysoki poziom bezpieczeństwa lokalnego) przesunęły się do grupy trzeciej (niski poziom bezpieczeństwa lokalnego). Były to powiaty brodnicki, lipnowski, mogileński oraz radziejowski. Tym samym grupa trzecia liczy aktualnie 11 jednostek. Poza tym powiat toruński, który figurował dotychczas w grupie drugiej, przesunął się do grupy czwartej. Tym samym grupa czwarta liczy aktualnie 12 jednostek. Oznacza to, że uwzględnienie w rankingu tradycyjnych wskaźników bezpieczeństwa oraz cech pozyskanych w badaniu powoduje, że żaden powiat nie został umieszczony w grupie pierwszej lub drugiej. Poziom bezpieczeństwa lokalnego we wszystkich powiatach województwa kujawsko-pomorskiego jest zatem niski lub bardzo niski.

Jeszcze większe zmiany nastąpiły przy porównaniu zintegrowanej miary bezpieczeństwa lokalnego skonstruowanej na podstawie tradycyjnych wskaźników, charakteryzujących determinanty bezpieczeństwa lokalnego w połączeniu z subiektywnymi ocenami pozyskanymi w badaniu empirycznym. W drugiej grupie żaden powiat nie utrzymał swojego miejsca. Co więcej, wszystkie powiaty, które były sklasyfikowane w tej grupie (brodnicki, lipnowski, mogileński i radziejowski), przesunęły się do grupy czwartej. Oznacza to, że poziom bezpieczeństwa w tych powiatach zmniejszył się diametralnie, z poziomu wysokiego do poziomu bardzo niskiego. Wskazuje

to także na to, że mieszkańcy zupełnie inaczej odczuwają bezpieczeństwo (znacznie lepiej), niż wynikałoby to z twardych danych.

Kilka powiatów (golubsko-dobrzyński, grudziądzki, toruński, tucholski, włocławski, zniński) przesunęło się z grupy trzeciej do grupy czwartej. Oznacza to zmniejszenie oceny poziomu bezpieczeństwa (względem wskaźnika referencyjnego) z poziomu niskiego do bardzo niskiego. W jednym przypadku (powiatu wąbrzeskiego) wskaźnik zintegrowany zwiększył się na tyle, że powiat wąbrzeski przesunął się z grupy czwartej do trzeciej. Poziom bezpieczeństwa lokalnego wzrósł z bardzo niskiego do niskiego. W przypadku dwóch powiatów: chełmińskiego i świeckiego, pozycja w grupie trzeciej została utrzymana.

ZAKOŃCZENIE

Polityka bezpieczeństwa lokalnego opiera się na właściwym współdziałaniu ze sobą poszczególnych elementów systemu, na poziomie strategicznym instytucji rządowych, trzech szczebli samorządu terytorialnego i ich współpracy z organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami i nieformalnymi grupami mieszkańców. Osiągnięcie celów polityki lokalnej, w tym dotyczących polityki bezpieczeństwa, często odbywa się przy znaczącym udziale mieszkańców. To oni bowiem znają specyfikę miejsca, w którym żyją, jego najważniejsze problemy i zagrożenia. Trend w kierunku większego stopnia partycypacji społecznej w podejmowaniu bieżących decyzji na szczeblu lokalnym wydaje się dzisiaj słuszny. Droga do jego realizacji jest jednak jeszcze daleka. Najważniejszym wyzwaniem w dalszych latach wydaje się umiejętność pobudzania aktywności pośród członków lokalnych społeczności. Badania pokazały wyraźnie, że respondenci niejednokrotnie nawet nie rozumieją dokładnie poruszanych w badaniach problemów partycypacji społecznej. Większość z badanych nie uczestniczy też w najprostszej formie tej partycypacji, jaką są lokalne konsultacje społeczne.

Poczucie bezpieczeństwa traktowane jako szeroka gama składowych wpływa na komfort życia mieszkańców. Wiele zależy przede wszystkim od właściwej polityki władz lokalnych, jak wynika z badań, nie tylko w obszarze porządku publicznego, ale także w kreowaniu działań mających na celu zwiększenie zamożności obywateli, poprawę infrastruktury komunikacyjnej oraz, co bardzo ważne, budowanie więzi lokalnych, dzięki którym można wydobyć potencjał społeczny. Nie bez znaczenia jest polityka informacyjna, a także atrakcyjność kulturalna i rekreacyjna na terenie samorządów. Z przeprowadzonych analiz widać, że zarówno służby i instytucje zajmujące się bezpieczeństwem w różnych jego kategoriach, jak i władze samorządowe nie powinny wyłącznie kierować się głosem mieszkańców

przy budowaniu strategii bezpieczeństwa, ponieważ postrzeganie mieszkańców, co pokazały przedstawione wyniki badań, różni się od danych statystycznych. Niemniej pewna korelacja zachodzi, a w dalekosiężnej wizji rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego dużo pracy muszą włożyć władarze miast na prawach powiatu i niektórych powiatów ziemskich, ze szczególnym uwzględnieniem powiatu sępoleńskiego, aby poczucie bezpieczeństwa mieszkańców wzrosło. Budujące jest jednak to, że mieszkańcy województwa kujawsko-pomorskiego czują się bezpiecznie, a swoją przyszłość wiążą z miejscem zamieszkania.

Badania pokazały też wyraźne rozbieżności między subiektywną oceną bezpieczeństwa mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego a jego obiektywną oceną przez pryzmat pomiarów różnych wskaźników. Połączenie tych dwóch podejść przez przypisanie każdemu powiatowi syntetycznej miary taksonomicznej nie jest może „złotym środkiem”, ale wydaje się niepozbawione sensu.

Przeprowadzone badania potwierdziły przydatność metod taksonomicznych w badaniu problemów polityki bezpieczeństwa lokalnego. Jak już wcześniej wielokrotnie wspomniano, jest to zagadnienie wieloaspektowe, trudne do zbadania. Oceny pojedynczych obszarów systemu bezpieczeństwa czy poszczególnych zagrożeń mają zwykle związek z indywidualnymi, pojedynczymi doświadczeniami respondenta. Połączenie w jednym wskaźniku oceny wielu elementów polityki bezpieczeństwa lokalnego, jak się wydaje, ją obiektywizuje. Dodatkowo pozytywną cechą zaprezentowanej metody jest możliwość dowolnego modyfikowania cech badanych społeczności, tzn. zarówno subiektywnych elementów systemu bezpieczeństwa poddanych ocenie mieszkańców, jak i obiektywnych wskaźników.

Istotnym utrudnieniem w badaniu lokalnych społeczności z wykorzystaniem metod taksonomicznych jest niestety jakość danych gromadzonych na poziomie lokalnym. O ile dane GUS-u można uznać za spełniające wymogi metody, o tyle te zbierane przez inne instytucje w żadnym razie ich nie spełniają. Dane muszą być nie tylko pełne, ale także metodologia ich gromadzenia powinna być niezmienna w czasie i taka sama dla wszystkich badanych obiektów.

Przeprowadzone badania odpowiedziały na nurtujące autorów pytania badawcze, udało się także zweryfikować postawione hipotezy. Należy

stwierdzić, że potwierdziła się hipoteza nr 1 zarówno na poziomie województwa, jak i poszczególnych powiatów, gdyż zakładano, że mieszkańcy wysoko ocenili poziom bezpieczeństwa. Potwierdziła się również hipoteza nr 2, mówiąca o istotności czynników ekonomicznych. Częściowo potwierdziła się hipoteza nr 3, zakładająca, że respondenci pozytywnie oceniają poszczególne elementy systemu bezpieczeństwa. Okazało się, że część tradycyjnych obszarów systemu bezpieczeństwa, jak funkcjonowanie policji, ankietowani oceniają powściągliwiej, a wyżej stawiają straż pożarną. Najbardziej krytycznie respondenci ocenili działanie służby zdrowia.

Badania taksonomiczne zgromadzonego materiału empirycznego pozwoliły sfalsyfikować hipotezę nr 4. Zgodnie z wynikami badań mieszkańcy miast na prawach powiatu w stosunku do pozostałych powiatów oceniają poziom bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania łącznie z poszczególnymi elementami systemu bezpieczeństwa co najwyżej przeciętnie, częściej gorzej. Należy dodać, że istnieją pewne różnice w poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców miast i wsi, na co autorzy wskazali w hipotezie nr 6. Nie potwierdziła się hipoteza nr 7, w której przypuszczano, że zaangażowanie wyborcze wpłynie na postrzeganie bezpieczeństwa lokalnego. Mimo mocnych podstaw teoretycznych mówiących o czynnikach (pozaekonomicznych) wpływających na budowę wspólnoty lokalnej nie udało się jednoznacznie potwierdzić hipotezy nr 5, według której poczucie wspólnoty lokalnej determinuje przede wszystkim ocena samorządu terytorialnego i aktywność organizacji pozarządowych.

BIBLIOGRAFIA

- Baker, D. A., Palmer, R. J. (2006). Examining the Effects of Perceptions of Community and Recreation Participation on Quality of Life. *Social Indicators Research*, 75(3), 395–418. Pobrano z: <https://doi.org/10.1007/s11205-004-5298-1>
- Balcerowicz, B. (2002). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Bogacka, E., Sinięcka, A. (2016). Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców miasta. Przykład Poznania. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 33, 57–71.
- CBOS (2010). *Straż pożarna na tle innych instytucji życia publicznego. Raport z badań ilościowych dla Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej*. Warszawa: CBOS.
- CBOS (2016a). *Komunikat z badań opinie o funkcjonowaniu opieki zdrowotnej (Nr 113)*. Pobrano z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_113_16.PDF
- CBOS (2016b). *Zaufanie społeczne 2016*. Warszawa: CBOS.
- CBOS (2017). *Opinie o działalności policji, prokuratury, sądów i Rzecznika Praw Obywatelskich (Nr 76)*. Warszawa: CBOS.
- Chmieliński, B. (2018). Rozważania nad naukami o bezpieczeństwie i bezpieczeństwem społeczności lokalnych. *Historia i Polityka*, 23(30), 53–67. Pobrano z: <https://doi.org/10.12775/HiP.2018.004>
- Cieślarczyk, M. (2008). Teoretyczne, metodologiczne i praktyczne aspekty zarządzania bezpieczeństwem. W: M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo WszZiP.
- Coggan, C., Gabites, L. (2007). Safety and Local Government – Partnerships and Collaboration: How to Find All those Intersections and Actually Do Something about It. *Social Policy Journal of New Zealand*, 32, 94–105.
- Czapska, J., Szafrąńska, M. (red.). (2011). *Wbrew stereotypom – normatywny i społeczny wizerunek straży miejskich w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Czaputowicz, J. (2012). *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Czarnecki, B. (2011). *Przestrzenne aspekty przestępczości. Metoda identyfikacji czynników zagrożeń w przestrzeni miejskiej*. Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej.
- Czernicka, M. (2018). Realizm i liberalizm w badaniach nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państwa. *Przegląd Europejski*, 1, 39–54.
- Delbos, A., Currie, G. (2012). Modelling the Causes and Impacts of Personal Safety Perceptions on Public Transport Ridership. *Transport Policy*, 24, 302–309. Pobrano z: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.09.009>
- Dobijański, M., Bocian, B. (2009). *Rola organizacji pozarządowych w działalności na rzecz praw i wolności człowieka*. Siedlce: Akademia Podlaska.
- Druka, W. (2011). Pojęcie, funkcje i uwarunkowania prawne konsultacji społecznych. W: Z. Zychowicz (red.), *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*. Szczecin: Instytut Rozwoju Regionalnego.
- Falecki, J. (2016). *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*. Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza „Humanistas”.
- Fehler, W. (2009). Lokalny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W: tenże, *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*. Warszawa: Arte.
- Fehler, W. (2012). *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Arte.
- Fehler, W. (2014). O pojęciu polityki wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. *Studia Prawnoustrojowe*, 23, 203–214.
- Filaber, J. (2016). *Ochrona bezpieczeństwa publicznego w gminie*. Pobrano z: <https://ksiegarnia.difin.pl/ochrona-bezpieczenstwa-publicznego-w-gminie>
- Foster, S., Giles-Corti, B., Knuiaman, M. (2010). Neighbourhood Design and Fear of Crime: A Social-Ecological Examination of the Correlates of Residents' Fear in New Suburban Housing Developments. *Health & Place*, 16(6), 1156–1165. Pobrano z: <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2010.07.007>
- Gierszewski, J. (2013a). *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: Difin.
- Gierszewski, J. (2013b). *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*. Warszawa: Difin.
- Gorzela, G., Jałowiecki, B., Szczepański, M. (red.). (2007). *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*. Tychy: Śląskie Wydawnictwo Naukowe.
- Grabiński, T., Wydymus, S., Zielaś, A. (1989). *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- GUS (2015). *Wartości i zaufanie społeczne w Polsce w 2015 r.* Pobrano z: https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/21/1/1/wartosci_i_zaufanie_spoleczne_w_polsce_w_2015r_.pdf

- GUS (2016). *Stan zdrowia ludności Polski z 2015*. Warszawa: GUS.
- GUS (2017). *Jakość życia w Polsce 2017*. Warszawa: GUS.
- GUS (2018). *Rocznik statystyczny województwa kujawsko-pomorskiego*. Bydgoszcz: GUS.
- Guzik, R. (2000). Przeszłość w przestrzeni miejskiej Krakowa w wyobrażeniach jego mieszkańców. W: I. Jażdżewska (red.), *Miasto postsocjalistyczne: Organizacja przestrzeni miejskiej i jej przemiany: XIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście*. Łódź: Katedra Geografii Miast i Turyzmu Uniwersytetu Łódzkiego.
- Jagięło, Z. (2015). *Bezpieczeństwo narodowe: związki przyczynowo-skutkowe: ujęcie leksykalne*. Wrocław: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki.
- Kanał 10 (2019). *Ksiądz nieoczekiwanie zniknął z parafii. Co było w SMS-ach do dzieci?* Pobrano z: <https://www.kanal10.pl/wiadomosci/sepolno-krajenskie/3574/duchowny-zniknal-z-parafii-co-bylo-w-sms-ach-do-dzieci>
- Karakus, O., McGarrell, E. F., Basibuyuk, O. (2010). Fear of Crime among Citizens of Turkey. *Journal of Criminal Justice*, 38(2), 174–184. Pobrano z: <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2010.02.006>
- Kelling, G., Wilson, J. (1982). Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. *Atlantic Monthly*, 249(3), 29–38.
- KGP (2018). *Mniej przestępstw, wysokie poczucie bezpieczeństwa Polaków – podsumowanie I półrocza 2018 roku*. Pobrano z: <http://policja.pl/pol/aktualnosci/1-61024,Mniej-przestepstw-wysokie-poczucie-bezpieczenstwa-Polakow-podsumowanie-I-polrocza.html>
- Kitler, W. (2006). Potrzeby i wyzwania w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnej. W: W. Kitler, Z. Piątek (red.), *Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd lokalny*. Sandomierz: Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych.
- Kitler, W. (2013). Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładu wewnętrznego w państwie. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, 4, 230–248.
- Kitler, W. (2014). System bezpieczeństwa narodowego RP – podstawowe założenia koncepcji struktury SBN RP. W: W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Kitler, W., Drabik, K., Szostek, I. (2014). *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Klamut, R. (2012). Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne. *Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Ekonomia i Nauki Humanistyczne*, 4. Pobrano z: <https://doi.org/10.7862/rz.2012.einh.26>
- KMPSP (2017). *Požary, miejscowe zagrożenia i alarmy fałszywe w 2017 roku*. Pobrano z: <http://kmpsp.wloclawek.pl/index.php/pl/pliki-do-pobrania/finish/58/3482>

- Kolenda, M. (2006). *Taksonomia numeryczna. Klasyfikacja, porządkowanie i analiza obiektów wielocechowych*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Korzeniowski, L. (2012). *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*. Warszawa: Difin.
- KPPSP (2017). *Statystyki*. Pobrano z: <http://www.kppsp.inowroclaw.pl/index.php/statystyki/2015>
- Leszczyński, M., Gumieniuk, A., Owczarek, L., Mochocki, R. (2013). *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane problemy*. Warszawa: Difin.
- Majer, P. (2012). W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 7, 11–18.
- Market Research Word (2017). *Badanie dotyczące poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Krakowa. Raport z badania*. Pobrano z: <http://www.ksp.wpia.uj.edu.pl/documents/33170217/112071295/2017+Bezpiecze%C5%84stwo%2C+raport+z+bada%C5%84+czerwiec+2017.pdf/bbfdbc32-8798-46f0-a888-eae2296cf8ce>
- Markowitz, F. E., Bellair, P. E., Liska, A. E., Liu, J. (2001). Extending Social Disorganization Theory: Modeling the Relationships Between Cohesion, Disorder, and Fear. *Criminology*, 39(2), 293–319. Pobrano z: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2001.tb00924.x>
- Misiuk, A. (2018). O tożsamości nauk o bezpieczeństwie. *Historia i Polityka*, 23, 9–19.
- Moldovan, A. (2018). Poland's National Security Policy in a New Regional Security Environment. Case Study: National Security Strategy of Poland (2014). *Torun International Studies*, 1(11), 89–102. Pobrano z: <http://dx.doi.org/10.12775/TIS.2018.008>
- MSWiA (2018, listopad 21). Ochotnicze Straże Pożarne. Pobrano z: <https://www.gov.pl/web/mswia/ochotnicze-straze-pozarne>
- Nest Bank (2018). *Tylko połowa Polaków ma poczucie bezpieczeństwa finansowego. Wyniki badania*. Pobrano z: <https://prnews.pl/polowa-polakow-poczucie-bezpieczenstwa-finansowego-wyniki-badania-436079>
- NIK (2018). *NIK negatywnie o przekształceniu Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie*. Pobrano z: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-negatywnie-o-przekształceniu-szpitala-powiatowego-w-wabrzeznie.html>
- Nowak, E. (1990). *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*. Warszawa: PWE.
- O'Brien, D. T., Wilson, D. S. (2011). Community Perception: The Ability to Assess the Safety of Unfamiliar Neighborhoods and Respond Adaptively. *Journal of Personality and Social Psychology*, 100(4), 606–620. Pobrano z: <https://doi.org/10.1037/a0022803>

- Osierda, A. (2014). Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. *Studia Iuridica Lublinensia*, 23, 89–106.
- Ostasiewicz, W. (1998). *Statystyczne metody analizy danych*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Paździor, M., Szmulik, B. (red.). (2012). *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: C.H.Beck.
- Pieczywok, A. (2017). Inicjatywy i projekty samorządu terytorialnego w kształtowaniu bezpiecznych przestrzeni lokalnych. W: M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*. Łódź: Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego.
- Pokruszyński, W. (2011). *Polityka a strategia bezpieczeństwa*. Józefów: Wyższa Szkoła Gospodarki Regionalnej.
- Polska w liczbach (2017). Pobrano z: <http://www.polskawliczbach.pl/#poziom-przestępczości>
- Ross, C. E., Jang, S. J. (2000). Neighborhood Disorder, Fear, and Mistrust: The Buffering Role of Social Ties with Neighbors. *American Journal of Community Psychology*, 28(4), 401–420. Pobrano z: <https://doi.org/10.1023/A:1005137713332>
- Ross, C. E., Mirowsky, J., Pribesh, S. (2001). Powerlessness and the Amplification of Threat: Neighborhood Disadvantage, Disorder, and Mistrust. *American Sociological Review*, 66(4), 568–591. Pobrano z: <https://doi.org/10.2307/3088923>
- Rozporządzenie MSWiA (2005). Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez PSP, Dz.U. 2005, nr 225, poz. 1934.
- Rozporządzenie RLKS (2015). Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. 2015, poz. 1570.
- Rychlewska, P. (2010). Psychospołeczne więzi z miejscem zamieszkania mieszkańców warszawskiego Młynowa i podwarszawskiego Pomiechówka. *Kultura i Historia*, 17. Pobrano z: <http://www.kulturaihistoria.umcs.lublin.pl/archives/1834>
- Rykiel, Z. (2010). Tożsamość terytorialna jako uczestnictwo w kulturze. W: Z. Rylka (red.), *Tożsamość terytorialna w różnych skalach przestrzennych*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

- Sampson, R. J., Raudenbush, S. W. (1999). Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods. *American Journal of Sociology*, 105(3), 603–651. Pobrano z: <https://doi.org/10.1086/210356>
- Serafin, T., Parszowski, S. (2014). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*. Warszawa: Difin.
- Shepherdson, P. (2014). *Perceptions of Safety & Fear of Crime Research Report*. Pobrano z: <http://saiwa.asn.au/wp-content/uploads/2016/05/Fear-of-Crime-Perceptions-of-Safety-Research-Report-2014-Patrick-She.pdf>
- Siemiątkowski, P. (2016). Lokalna strategia rozwoju a bezpieczeństwo społeczne na przykładzie Lokalnej Grupy Działania Zielony Szlak Niziny Mazowieckiej. W: T. Jarocki (red.), *Innowacje dla bezpiecznego i zintegrowanego rozwoju: kapitał, gospodarka, zarządzanie bezpieczeństwem* (t. 2). Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach.
- Siemiątkowski, P., Tomaszewski, P. (2018). Poczucie bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 19(8,2). Bezpieczeństwo i zagrożenia kryzysowe. Źródła i rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, 157–173.
- Simmel, G. (1975). *Socjologia*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Skrzypczak, B. (2002). Aktywizując środowisko. W: M. Jarczyk, *Aktywna społeczność lokalna*. Lublin: Lubelski Ośrodek Samopomocy.
- Stańczyk, J. (1996). *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Stańczyk, J. (2017). *Formułowanie kategorii pojęciowej bezpieczeństwa*. Poznań: Fundacja na rzecz Czystej Energii.
- Szot, G. (2014). *Podręcznik dla dzielnicowego*. Słupsk: Wydawnictwo Szkoły Policji w Słupsku.
- Tomaszewski, P. (2017). The Influence of Space on the Sense of Security on the Part of the Local Community. On the Basis of Bydgoskie Przedmieście District in Toruń. *Historia i Polityka*, 22, 57–68.
- UM Toruń (b.d.). *Baza organizacji pozarządowych w Toruniu*. Pobrano z: http://orbitorun.pl/baza_arch,a.html
- Urban, A. (2012). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Łośgraf.
- Ustawa o dochodach JST (2003). Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966 ze zm.).
- Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej (2004). Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2018, poz. 36).

- Ustawa o ochronie przeciwpożarowej (1991). Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2018, poz. 620).
- Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (1985). Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. 1985, nr 12, poz. 49).
- Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej (1991). Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2017, poz. 12040).
- Ustawa o policji (1990). Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 o policji (Dz.U. z 2017, poz. 2067, 2405, Dz.U. z 2018, poz. 106, 416, 65).
- Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii (2005). Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2017, poz. 783, 1458, 2439, Dz.U. z 2018, poz. 650).
- Ustawa o referendum (2000). Ustawa o referendum lokalnym z 15 września 2000 r., Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985.
- Ustawa o samorządzie gminnym (1990). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).
- Ustawa o samorządzie powiatowym (1998). Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001, nr 142, poz. 1592, późn. zm.).
- Ustawa o samorządzie województwa (1998). Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).
- Ustawa o strażach gminnych (1997). Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 1997, nr 123, poz. 779).
- Ustawa o wychowaniu w trzeźwości (1982). Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016, poz. 487, z 2017, poz. 2245, 2439, z 2018, poz. 310, 650).
- Ustawa o zarządzaniu kryzysowym (2007). Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590).
- Ustawa prawo budowlane (1994). Ustawa prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2017, poz. 1332).
- Wałek, T. (2015). Struktura porządku publicznego i bezpieczeństwa społeczności lokalnej. *Kultura Bezpieczeństwa*, 17, 190–202.
- Wood, L., Shannon, T., Bulsara, M., Pikora, T., McCormack, G., Giles-Corti, B. (2008). The Anatomy of the Safe and Social Suburb: An Exploratory Study of the Built Environment, Social Capital and Residents' Perceptions of Safety. *Health & Place*, 14(1), 15–31. Pobrano z: <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2007.04.004>
- Wróblewski, R. (2017). *Wprowadzenie do nauk o bezpieczeństwie*. Siedlce: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny.

- Zarządzenie nr 5 (2016). Zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika dzielnicowych.
- Zarządzenie nr 528 (2007). Zarządzenia nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych.
- Zielaś, A. (1991). *Ekonometria przestrzenna*. Warszawa: PWE.
- Zięba, R. (2012). O tożsamości nauk o bezpieczeństwie. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, 1(86), 7–22.
- Żmudzińska-Nowak, M. (2010). *Miejsce. Tożsamość i zmiana*. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.

SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1.1. Współzależność wartości podmiotów referencyjnych bezpieczeństwa i przedmiotu bezpieczeństwa	23
Rys. 1.2. Model przestrzenny badań nad bezpieczeństwem od perspektywy narodowej po perspektywę lokalną	28
Rys. 1.3. Czynniki wpływające na prowadzenie polityki lokalnej przez samorząd	35
Rys. 1.4. System bezpieczeństwa lokalnego	41
Rys. 1.5. System bezpieczeństwa narodowego RP	43
Rys. 1.6. System bezpieczeństwa społeczności lokalnych	44
Rys. 1.7. Struktura sektora państwowego (publicznego) pomocy społecznej w Polsce	50
Rys. 2.1. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego	66
Rys. 2.2. Ocena podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego	70
Rys. 2.3. Ocena podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego według miejsca zamieszkania (% wskazań)	73
Rys. 2.4. Ocena podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego według płci badanych (% wskazań)	75
Rys. 2.5. Ocena podstawowych obszarów zagrożeń bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego według udziału w wyborach samorządowych (% wskazań)	76

Rys. 2.6. Ocena funkcjonowania straży pożarnej przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)	80
Rys. 2.7. Ocena działalności policji przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)	81
Rys. 2.8. Ocena funkcjonowania najwyższych organów samorządu lokalnego przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)	83
Rys. 2.9. Ocena szkoły jako elementu systemu bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)	84
Rys. 2.10. Ocena funkcjonowania służby zdrowia przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)	85
Rys. 2.11. Ocena funkcjonowania mediów lokalnych przez mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)	86
Rys. 2.12. Zadowolenie z funkcjonowania organizacji pozarządowych w województwie kujawsko-pomorskim (% wskazań)	88
Rys. 2.13. Oddziaływanie Kościoła na poczucie wspólnoty lokalnej (% wskazań)	89
Rys. 2.14. Ocena perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego (% wskazań)	98
Rys. 3.1. Poczucie bezpieczeństwa w ocenie mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	104
Rys. 3.2. Perspektywy zmian w poczuciu bezpieczeństwa w ocenie mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	105
Rys. 3.3. Ocena funkcjonowania straży pożarnej przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	107
Rys. 3.4. Ocena funkcjonowania policji przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	109
Rys. 3.5. Ocena pracy wójta/burmistrza/prezydenta/starosty przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	110
Rys. 3.6. Ocena szkoły jako elementu systemu bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	111
Rys. 3.7. Ocena służby zdrowia przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	113

Rys. 3.8. Ocena związku ze wspólnotą lokalną, w której mieszkali respondenci, mieszkańcy powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	115
Rys. 3.9. Ocena inicjatyw kulturalnych przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	117
Rys. 3.10. Ocena stopnia partycypacji społecznej przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	119
Rys. 3.11. Ocena zadowolenia z funkcjonowania władzy samorządowej przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	120
Rys. 3.12. Ocena pracy mediów lokalnych przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	121
Rys. 3.13. Ocena poczucia przywiązania do miejsca zamieszkania przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	123
Rys. 3.14. Ocena zadowolenia z funkcjonowania organizacji pozarządowych przez mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	124
Rys. 3.15. Ocena oddziaływania Kościoła na poczucie wspólnoty lokalnej wśród mieszkańców powiatów województwa kujawsko-pomorskiego	125
Rys. 4.1. Nominalne różnice między wartością wskaźnika zintegrowanego bez uwzględnienia perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa a wskaźnikiem wyjściowym	138
Rys. 4.2. Nominalne zmiany wartości wskaźnika zintegrowanego bez uwzględnienia poczucia bezpieczeństwa oraz perspektyw zmian w poczuciu bezpieczeństwa względem wskaźnika wyjściowego	141
Rys. 4.3. Nominalne zmiany wartości wyjściowego zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa lokalnego względem wskaźnika z włączonymi tradycyjnymi miarami bezpieczeństwa lokalnego	145
Rys. 4.4. Nominalne zmiany wartości wyjściowego zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa lokalnego względem wskaźnika skonstruowanego wyłącznie na podstawie tradycyjnych miar bezpieczeństwa lokalnego	147

SPIS TABEL

Tab. 1.1. Podmioty i przedmioty referencyjne bezpieczeństwa	20
Tab. 1.2. Udział JST we wpływach z podatków wspólnych	40
Tab. 1.3. Typologia organizacji pozarządowych działających na rzecz bezpieczeństwa lokalnego ze względu na obszar zainteresowań	46
Tab. 2.1. Podstawowe dane o województwie kujawsko-pomorskim (na koniec 2017 r.)	63
Tab. 2.2. Ocena poczucia bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnych województwa kujawsko-pomorskiego przez pryzmat płci, rodzaju miejsca zamieszkania oraz udziału w wyborach samorządowych (w % badanych)	67
Tab. 2.3. Zróżnicowanie społeczności miejskich i wiejskich w kilku kategoriach	72
Tab. 2.4. Tablica korelacji między poszczególnymi odpowiedziami (dla całego województwa)	79
Tab. 2.5. Ocena funkcjonowania wybranych elementów systemu bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym przez mieszkańców lokalnych społeczności województwa kujawsko-pomorskiego w ujęciu przekrojowym (% wskazań)	91
Tab. 3.1. Podstawowe dane o powiatach województwa kujawsko-pomorskiego (dane na koniec 2017 r.)	100
Tab. 3.2. Liczba przestępstw na 1 tys. mieszkańców	102
Tab. 4.1. Konstrukcja poszczególnych wariantów miary syntetycznej	132
Tab. 4.2. Ranking powiatów województwa kujawsko-pomorskiego według zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa	134

Tab. 4.3. Ranking powiatów województwa kujawsko-pomorskiego według zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa (bez uwzględnienia perspektyw zmian w poziomie bezpieczeństwa lokalnego)	136
Tab. 4.4. Ranking powiatów województwa kujawsko-pomorskiego według zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa (bez uwzględnienia poczucia bezpieczeństwa i perspektyw zmian w poziomie bezpieczeństwa lokalnego)	139
Tab. 4.5. Ranking powiatów województwa kujawsko-pomorskiego według zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa uwzględniający wyniki badań oraz tradycyjne wskaźniki bezpieczeństwa lokalnego	143
Tab. 4.6. Ranking powiatów województwa kujawsko-pomorskiego według zintegrowanego wskaźnika poziomu bezpieczeństwa uwzględniający wyłącznie tradycyjne wskaźniki bezpieczeństwa lokalnego	145
Tab. 4.7. Porównanie poziomu bezpieczeństwa w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego według różnych koncepcji miernika syntetycznego	149

