

POWIATOWE PROGRAMY ZAPOBIEGANIA PRZESTĘPCZOŚCI ORAZ OCHRONY BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

PODSUMOWANIE WYNIKÓW BADAŃ

EWA RADOMSKA

KRAKÓW 2013

1. Przedmiot, czas i sposób realizacji badań

Badania przeprowadzone zostały przez zespół badawczy złożony z trzech pracowników, pięciu doktorantów, jednego absolwenta i trzech studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, w okresie od sierpnia 2011 roku do stycznia 2012 roku. Analizie planowano poddać **wszystkie powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego**. W trakcie badań okazało się jednak, iż mimo, wynikającego z ustawy o samorządzie powiatowym (art. 38a ust. 2 pkt 3 i art. 12 pkt 9b)¹ obowiązku uchwalenia takiego programu (nowelizacja ustawy z 27 lipca 2001 r., Dz.U. nr 100 poz. 1084), nie wszystkie powiaty posiadały program aktualny na czas prowadzenia badania. Do przebadania programów zastosowana została technika analizy treści, a konkretniej specjalnie skonstruowane narzędzie w postaci **elektronicznego kwestionariusza ankiety**, obejmującego 52 pytania zamknięte i półotwarte, jedno- oraz wielokrotnego wyboru.

Na wstępie należy podkreślić, że zrealizowane badania miały przede wszystkim charakter eksploracyjny, a przedstawione wyniki stanowią tylko i wyłącznie odzwierciedlenie form aktywności wskazanych w programach. Nie można wykluczyć, że wiele ważnych z perspektywy zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego zadań czy podmiotów nie zostało wskazanych w programie, gdyż zawarte są w innych, stanowiących podstawę realizowanych na terenie powiatu przedsięwzięć, dokumentów (np. umowy, porozumienia, inne formy współpracy wskazane w szczegółowych przepisach). W związku z tym prezentowane **wyniki** należy traktować ostrożnie, pamiętając, że **sformułowane zostały wyłącznie na podstawie dokumentów, które zostały poddane analizie**.

2. Cel badań

Poszukiwano odpowiedzi na główne pytanie badawcze: **jakie zagadnienia obejmują (co zawierają) powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego?** Przy czym uwaga w szczególności skupiona była na następujących zagadnieniach, stanowiących **szczegółowe pytania badawcze**:

- Co stanowi przedmiot powiatowych programów? Jakie cele są w nich stawiane?
- Jak na podstawie powiatowych programów wygląda koordynacja lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku?
- Jaka jest według treści powiatowych programów rola komisji bezpieczeństwa i porządku?
- Czy napisanie programu poprzedzały takie działania, jak:
 - ✓ konsultowanie treści powiatowego programu
 - ✓ dokonanie diagnozy oraz oceny stanu bezpieczeństwa i porządku w powiecie
 - ✓ korzystanie z wiedzy eksperckiej
 - ✓ pozyskiwanie informacji o działaniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek w powiecie
 - ✓ pozyskiwanie informacji o innych, niż powiatowy program, programach z zakresu bezpieczeństwa i porządku realizowanych na terenie powiatu.

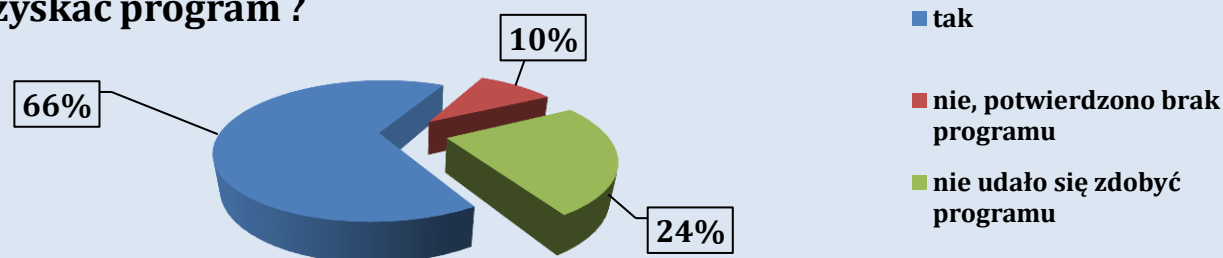
3. Charakterystyka przebadanych programów

- Przebadano **250 aktualnych programów**, co stanowi jedynie **66%** zakładanej liczby 379 dokumentów, jakie powinny być dostępne (liczba wszystkich istniejących w Polsce powiatów).
- Z 37 powiatów otrzymaliśmy listownie, e-mailem lub telefonicznie potwierdzenie, że powiatowy program nie został uchwalony (**10%**). Pozostałych 92 dokumentów (**24%**) nie udało się pozyskać ani nawet ustalić, czy w ogóle istnieją, mimo wielokrotnie podejmowanych prób ich odnalezienia. Analizie poddano **207** z 314 programów z „powiatów ziemskich”² oraz **43** z 65 programów z miast na prawach powiatu.
- W grupie przebadanych programów najwięcej było takich, które uchwalone zostały kolejno w **2011** (21% programów), **2008** (14%) i w **2007** roku (12%).

¹ Warto w tym miejscu zauważyć, iż zawarta w obu przywołanych przepisach nazwa programu nie jest identyczna – według art. 38a ust. 2 pkt 3) do zadań komisji bezpieczeństwa i porządku należy „przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli”, z kolei zgodnie z art. 12 pkt 9b) „uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego” należy do wyłącznej właściwości rady powiatu.

² Dla uproszczenia posługujemy się powszechnie znanymi terminami: „powiat grodzki” dla określenia miast na prawach powiatu i „powiat ziemski” dla pozostałych powiatów (mimo, iż nie są one stosowane w ustawie o samorządzie powiatowym).

Czy udało się uzyskać program ?



- Jedynie w treści **153** dokumentów (**61%**) określono czas obowiązywania programu podając zarówno datę początkową, jak i datę końcową. Natomiast aż **20%** przebadanych programów (**50**) nie miało określonej ani daty początkowej, ani daty końcowej ich obowiązywania³.
- Średni okres, na jaki przewidziano obowiązywanie programu, wynosił **4, 2 roku**. Najkrótszy program zaplanowano na okres **1 roku**, a najdłuższy na **9 lat**. Najczęściej programy uchwalano na **4 lata**. Dodatkowo, z uwagi na fakt, iż badane były wyłącznie aktualne programy, celowym okazało się policzenie dotychczasowego okresu obowiązywania programu⁴. Aż w **28%** (**57**) programów wynosił on **1 rok**. Maksymalny dotychczasowy okres trwania programu wyniósł **13 lat**.

4. Autorzy, współautorzy⁵ oraz podmioty konsultujące programy

- Jedynie niecała połowa programów (**46%, 115 programów**) wskazywała wprost na **działającą przy staroście komisję bezpieczeństwa i porządku**, jako na podmiot odpowiedzialny za ich przygotowanie. Na podstawie treści aż **43%** przeanalizowanych programów (**108**) nie można było ustalić podmiotu, który przygotował jego projekt. Autorem około **6%** programów (**16**) okazał się starosta (prezydent) bądź podlegające mu starostwo powiatowe (urząd miasta), **5%** (**12**) – specjalnie powołany do opracowania programu zespół, prawie **4%** (**9**) – Policja, zaś **1%** (**3**) – rada powiatu.
- Wśród innych podmiotów, będących autorami **2%** programów, znajdowały się przede wszystkim: Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (w ramach projektu współfinansowanego z UE) oraz wójtowie i burmistrzowie gmin powiatu.
- Zgodnie z treścią przebadanych programów jedynie niecałe **6%** spośród nich, tj. **14 programów, poddanych zostało konsultacji poprzedzającej ich uchwalenie**. Konsultacja powiatowych programów przeprowadzana była głównie z przedstawicielami służb, inspekcji i straży powiatowych oraz z „podmiotami działającymi w obszarze bezpieczeństwa”. Wśród tych drugich wymieniano: zespoły robocze wyspecjalizowane w poszczególnych obszarach bezpieczeństwa, komisje działające przy radzie powiatu, jak również działającą przy staroście (prezydencie miasta) powiatową komisję bezpieczeństwa i porządku, która zgodnie z obowiązującymi przepisami powinna przygotowywać projekt programu.

5. Forma programów oraz ogólna charakterystyka ich zawartości

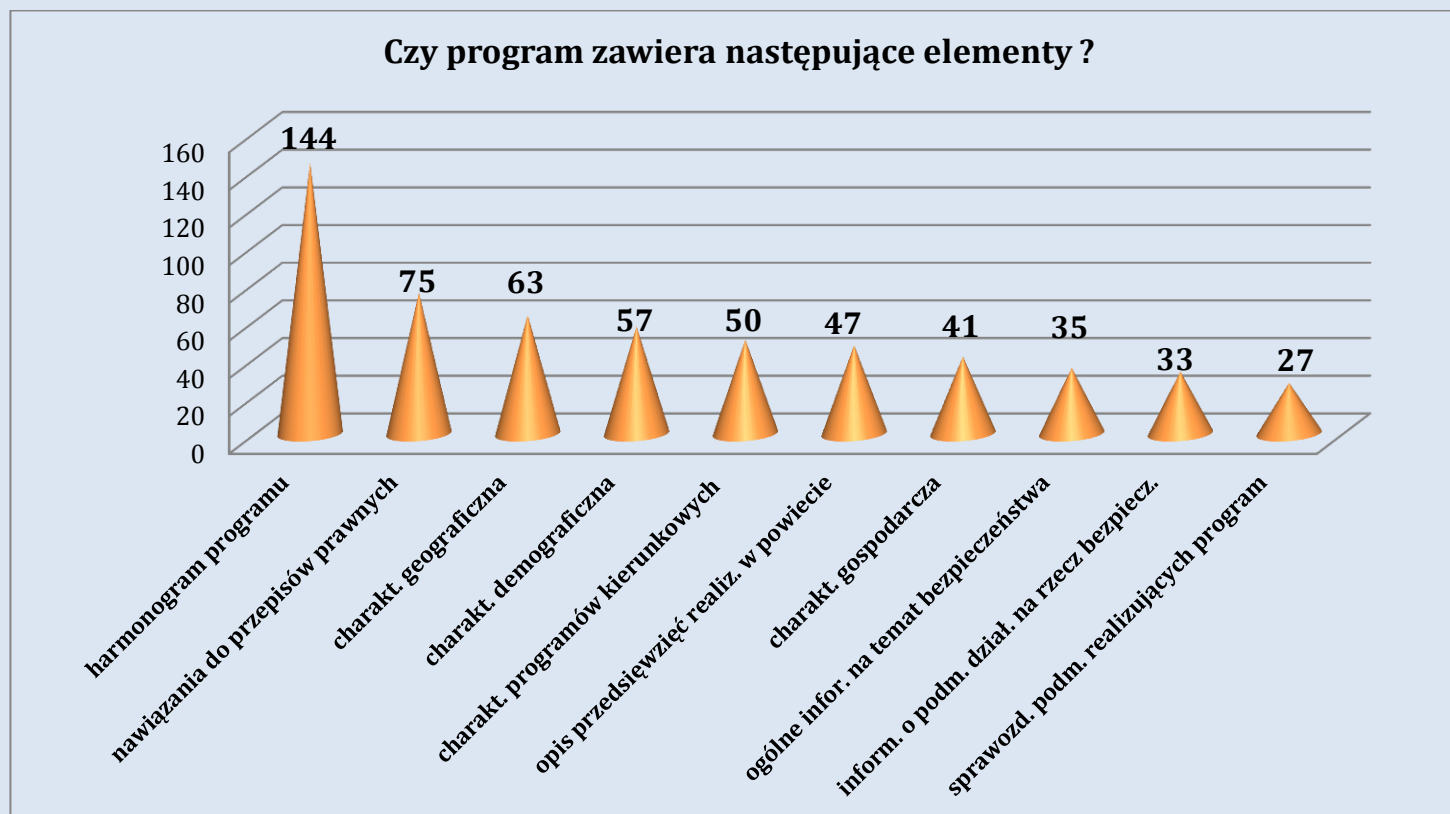
- Średnia objętość powiatowego programu wynosiła **22, 3 strony**. Najkrótszy z przebadanych programów liczył **2**, a najdłuższy **120 stron**.
- Programy o większej objętości:
 - przewidywały dłuższy czas ich obowiązywania;
 - częściej zawierały informacje na temat podmiotów działających w obszarze bezpieczeństwa na terenie powiatu (w tym sprawozdania z ich działalności oraz szczegółową charakterystykę), opis realizowanych tam programów kierunkowych oraz diagnozę stanu bezpieczeństwa w powiecie;
 - zawierały większą liczbę załączników.
- **66%** przebadanych programów (**165**) przyjęło **formę tabelaryczno-opisową**. Formę opisową zastosowano w **24%** programów (**61**), z kolei forma tabelaryczna w **10%** programów (**24**).

³ Data uchwalenia programu nie była traktowana jako data początkowa jego obowiązywania, jeśli nie było to bezpośrednio wskazane w treści programu.

⁴ Dotychczasowy okres obowiązywania programu liczony był w ten sposób, że niezależnie od tego czy program miał, określoną datę końcową, jako granica czasowa przyjmowany był rok 2011.

⁵ Jako autorzy, współautorzy programu traktowane były podmioty (jeden lub więcej), przygotowujące projekt programu, który następnie uchwalany był przez radę powiatu.

- Do najczęściej występujących elementów powiatowych programów należały: **harmonogram realizacji programu**, który wystąpił w prawie **60% (144)** analizowanych dokumentów oraz różnego rodzaju **nawiązania do odpowiednich przepisów prawnych** (głównie do ustawy o samorządzie powiatowym), które odnaleźć można było w prawie co trzecim programie (75). Następne pojawiały się elementy przybliżające specyfikę powiatu, takie jak: **charakterystyka geograficzna** (25%, 63 programy), **demograficzna** (23%, 57) i **gospodarcza** (16%, 41) oraz informacje, które odnosiły się do podejmowanych na terenie powiatu działań powiązanych tematycznie z wytyczonymi w treści programu celami, a mianowicie **charakterystyka programów kierunkowych realizowanych na terenie powiatu** (20%, 50) oraz opis **przedsięwzięć podejmowanych przez podmioty działające na rzecz bezpieczeństwa** (19%, 47). Natomiast najrzadziej w programach zamieszczano nieskonkretyzowane **informacje dotyczące bezpieczeństwa**, takie jak definicje „bezpieczeństwa”, opisy różnych jego rodzajów czy też ogólne rozważania dotyczące sposobów jego zapewniania w społecznościach lokalnych (14% programów), jak również **informacje na temat funkcjonujących na terenie powiatu podmiotów działających na rzecz bezpieczeństwa**, do których zaliczyć można: szczegółowe charakterystyki tych podmiotów (13%) oraz przedstawiane przez nie sprawozdania (11%).



- Do „innych elementów” – stanowiących niecałe 6% wszystkich programów – należały przede wszystkim elementy tzw. analizy SWOT, metodologiczne podstawy tworzenia programu oraz jego struktura organizacyjna.
- Spośród przeanalizowanych programów **16% (41)** zawierało **załączniki** (od 1 do 14, średnio **2,4 załącznika** na jeden program). Najczęściej załączano harmonogram realizacji programu.

6. Charakterystyka i ocena stanu bezpieczeństwa w powiecie

- Charakterystyka stanu bezpieczeństwa i porządku w powiecie zamieszczona została w prawie **60% (149)** programów.
- Większość opisów stanu bezpieczeństwa i porządku w powiecie przybierała formę **ogólnych informacji na temat występujących zagrożeń bądź problemów związanych z bezpieczeństwem (70%, 105/149)**. W niecałej połowie z tych programów (48%, 71/149) pojawiały się **dane statystyczne dotyczące przestępczości**, z kolei te **dotyczące innych niż przestępczość zagrożeń** w 39% (58/149). W co trzecim programie tego rodzaju (50/149) pojawiała się ogólna charakterystyka przestępczości. Najrzadziej opis bezpieczeństwa przyjmował postać **map zagrożeń** (18%, 27/149) oraz **informacji na temat subiektywnego poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców** (7%, 11/149).
- Wśród zaobserwowanych w 11 programach innych form opisu bezpieczeństwa w powiecie przeważały szczegółowe charakterystyki poszczególnych rodzajów zagrożeń oraz ich prognozowany poziom w okresie obowiązywania programu.

- Jedyne **16%** analizowanych programów (**40**) zawierało wyrażoną wprost ocenę stanu bezpieczeństwa i porządku w powiecie. Oceny negatywne (30/40) pojawiały się częściej niż pozytywne (20/40). Ponadto negatywne oceny bezpieczeństwa były bardziej zróżnicowane (dotyczyły większej liczby rodzajów bezpieczeństwa).



- Niemal wszystkie programy zawierające ocenę stanu bezpieczeństwa zawierały również jego diagnozę. Zależność ta w największym stopniu dotyczyła danych statystycznych. Z kolei formą charakterystyki stanu bezpieczeństwa najmniej sprzyjającą wystawianiu jego oceny okazały się mapy zagrożeń.

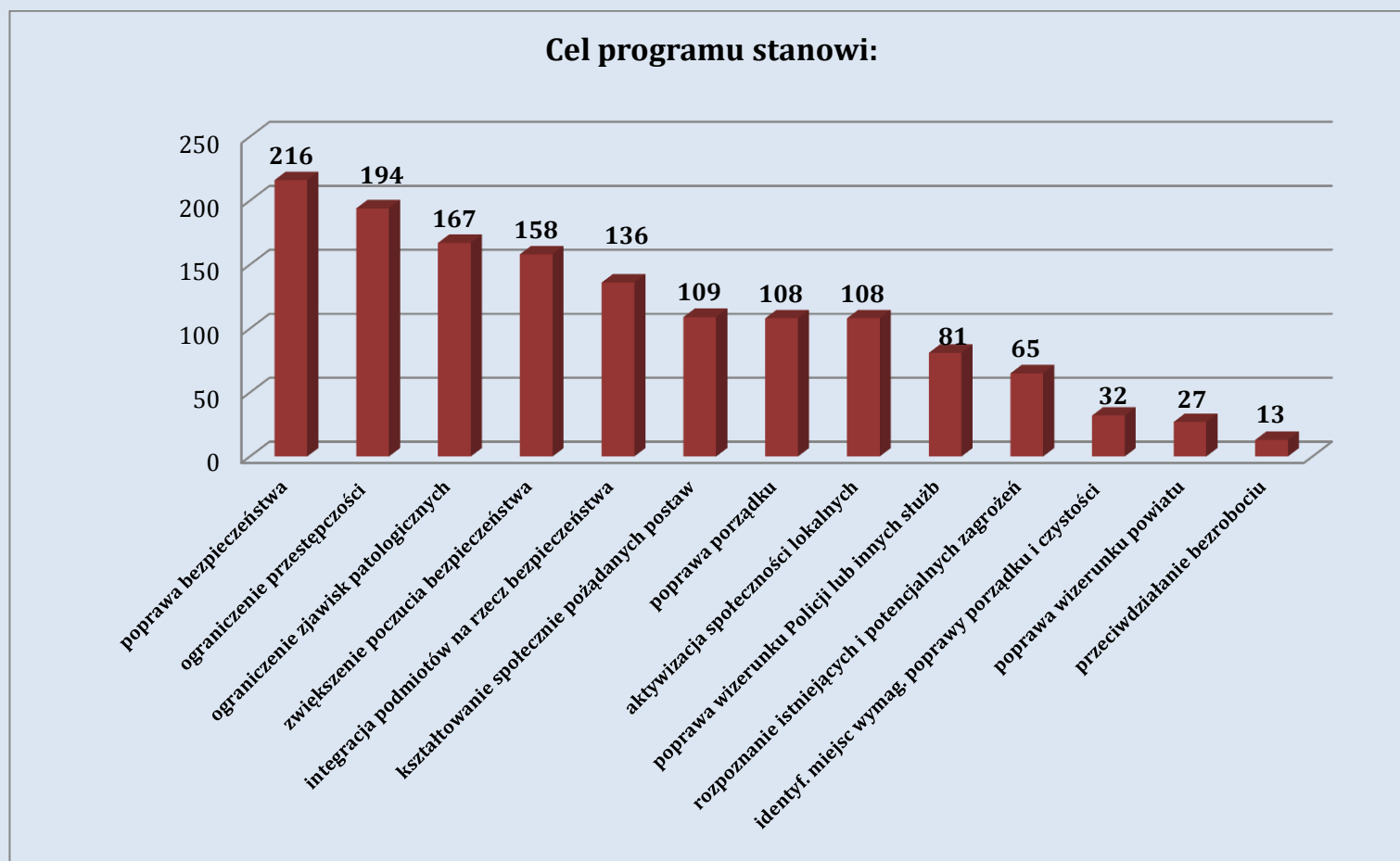
7. Nawiązania do innych programów

- Przebadane programy zawierały najczęściej odniesienia do programów ogólnopolskich (**35%, 87 programów**) oraz powiatowych (**34%, 84 programy**). Spośród tych pierwszych najczęściej wymieniano Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej”. Aż **87% (76/84)** programów zawierających odniesienia do ogólnopolskich programów zawierało nawiązania do niego.

8. Cele, zadania i przedmiot programu

- Zdecydowana większość (**94%**) przeanalizowanych programów (**234**) zawierała **określenie celów**. W ponad połowie przypadków (**58%, 135/234**) przybrały one formę stopniowalną, a mianowicie podzielone były na cele ogólne i szczegółowe. W **88 programach** (38% z 234) wskazanie celów miało wyłącznie postać ogólną, zaś jedynie w **5%** przywołanych programów (11/234) wskazano tylko cele szczegółowe.
- W treści aż **96% (239)** przebadanych programów zawarte zostały zadania szczegółowe.
- Wśród wskazanych w powiatowych programach celów przeważały: **poprawa bezpieczeństwa** (92%, 216/234), **ograniczanie przestępczości** (83%, 194/234), **ograniczanie zjawisk patologicznych** (71%, 167/234) **zwiększanie poczucia bezpieczeństwa** (68%, 158/234) oraz **integracja podmiotów na rzecz bezpieczeństwa** (58%, 136/234). W dalszej kolejności pojawiały się takie cele, jak: **kształtowanie społecznie pożądanых postaw** (47%, 109/234), **poprawa porządku** (46%, 108/234), **aktywizacja społeczności lokalnych** (46%, 108/234), **poprawa wizerunku Policji lub innych służb** (35%, 81/234) oraz **rozpoznanie istniejących i potencjalnych zagrożeń** (28%, 65/234). Najrzadziej jako cel programu wskazywano: **identyfikację miejsc wymagających poprawy porządku i czystości** (14% z 234), **poprawę wizerunku powiatu** (11% z 234) oraz **przeciwdziałanie bezrobociu** (6% z 234).
- Wśród wskazanych w 20 programach (8% z 234) innych celów pojawiały się głównie: stworzenie stałego systemu monitorowania, planowania i koordynacji działań na rzecz bezpieczeństwa oraz promowanie technicznych sposobów zabezpieczeń.
- Przebadane programy obejmowały przede wszystkim kwestie **bezpieczeństwa w ruchu drogowym** (95%, 237), **zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom** (72%, 181), **ochrony przed katastrofami i klęskami żywiołowymi** (70%, 176), **przeciwdziałania przemocy w rodzinie** (64%, 161) oraz **demoralizacji/patologiom/przestępczości dzieci i młodzieży** (63%, 157). Przedmiot około połowy programów stanowiła **ochrona bezpieczeństwa w szkole** (56%, 139), **przeciwdziałanie narkomanii** (52%, 130), **ochrona bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania** (49%, 122) oraz **w miejscach publicznych** (47%, 118). Następne w kolejności przywoływane były takie obszary związane z bezpieczeństwem i porządkiem, jak: **przeciwdziałanie alkoholizmowi** (44%), **organizacja czasu wolnego dzieciom i młodzieży** (40%), **edukacja dla bezpieczeństwa w szkole** (39%), **ochrona porządku publicznego** (33%,), **bezpieczeństwo imprez masowych** (32%,), **ogólne przeciwdziałanie/zwalczanie patologii** (21%), **ochrona bezpieczeństwa w środkach komunikacji** (18%,), **ochrona dziedzictwa narodowego** (17%,), **ochrona bezpieczeństwa w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej** (16%), **ochrona bezpieczeństwa budowlanego** (15%), **ochrona**

bezpieczeństwa w miejscach wypoczynku i rekreacji (14%), organizacja przestrzeni publicznej – CPTED (13%) oraz przeciwdziałanie bezrobociu (11%). Natomiast najrzadziej przedmiot programu stanowiły **ochrona bezpieczeństwa na wodzie** (9%), **inne niż wymienione wyżej typy patologii społecznej** (9%), **przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z aktami terroryzmu** (5%) oraz **ochrona bezpieczeństwa w górach** (1%).



- Wymienione w 1/4 programów(62) „inne przedmioty“ obejmowały głównie „ogólną edukację dla bezpieczeństwa“ oraz „popularyzowanie programu“.
- Przebadane programy obejmowały swoim zakresem średnio 9,7 z 28 wyróżnionych na potrzeby badań **obszarów bezpieczeństwa** (od 2 do maksymalnie 20 obszarów).

9. Podmioty powołane do wykonywania przewidzianych w programie zadań

- Wśród jednostek wskazywanych jako wykonawcy przewidzianych w programie zadań, wymieniano przede wszystkim: **służby mundurowe** (93%, 232 programy), **administrację samorządową** (89%, 223), **inspekcje i straże** (87%, 218), **instytucje oświatowe, wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze** (87%, 217) oraz **pomoc społeczną** (82%, 204). W ponad połowie przebadanych programów wystąpiły **organizacje pozarządowe** (69%, 172), **przedsiębiorcy** (68%, 171), **podmioty infrastruktury komunikacyjnej**⁶ (65%, 163), **media** (59%, 148), **społeczność lokalna**⁷ (58%, 146), **podmioty zajmujące się organizacją czasu wolnego** (52%, 131) oraz **instytucje wymiaru sprawiedliwości** (51%, 128). W dalszej kolejności pojawiały się **jednostki służby zdrowia** (48%), **podmioty administracji rządowej niezespólonej** (41%), **kościół i związki wyznaniowe** (38%) oraz **podmioty zarządzania kryzysowego** (37%). Z kolei najrzadziej w roli podmiotów wykonujących zadania przewidziane w programie występowały **specjalnie powołane zespoły** (10%) oraz **naukowcy** (5%).
- W większości przypadków (92%, 206/223), w których jako „wykonawcę” programu wskazano administrację samorządową, stanowiła ją **administracja samorządu powiatowego**, w tym w 27 programach (12% z 223) – komisja bezpieczeństwa i porządku. W drugiej

⁶ Do „podmiotów infrastruktury komunikacyjnej” zaliczone zostały: organy zarządzające drogami, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego i ośrodki szkolenia kierowców oraz stacje kontroli pojazdów.

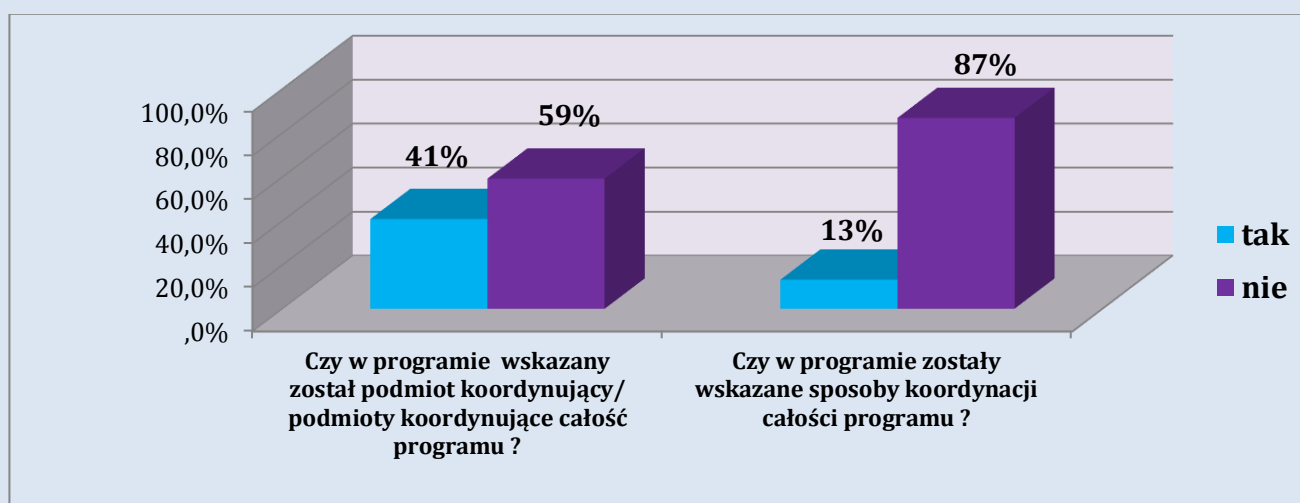
⁷ Na „społeczność lokalną” składają się: podmioty zarządzające i gospodarujące zasobami mieszkaniowymi (spółdzielnie mieszkaniowe, administratorzy budynków mieszkalnych, wspólnoty mieszkaniowe, rady/komitety osiedlowe, etc.), rodzice oraz społeczność lokalna *sensu stricto*.

zaś kolejności do realizacji określonych w powiatowym programie zadań, powoływana była **administracja samorządu gminy (87%, 194/223)**.

- We wszystkich programach, w których w roli „realizatora” programu uwzględniono służby mundurowe wystąpiła **Policja (232/232)**. W większości tych programów wymieniano także **straż gminną/miejską (70%, 162/232)**. Spośród służb mundurowych najrzadziej w tej roli wymieniano **Straż Graniczną i administrację celną (24%, 56/232)**, **Inspekcję Transportu Drogowego⁸ (16%, 37/232)**, **wojsko (15%, 35/232)** oraz **Straż Ochrony Kolei (15%, 34/232)**.
- Wśród „inspekcji i straży” zdecydowanie najczęściej wymienianym podmiotem realizującym określone w programach zadania była **straż pożarna (96%, 210/218)**. „Wykonawcą” przywołanym w ponad połowie programów wskazujących na „inspekcje i straże” (**59%, 129/218**) okazała się **Inspekcja Sanitarna**. Do realizacji programów powoływano także: **Inspekcję Nadzoru Budowlanego (40%, 88/218)**, **Inspekcję Weterynaryjną (36%, 78/218)**, **administrację i służby zajmujące się ochroną środowiska (22%)**, **Państwową Inspekcję Handlową (16%, 34/218)** oraz **podmioty zarządzające zasobami wodnymi (9%, 19/218)**.

10. Koordynacja programu

- Podmioty koordynujące zostały wskazane w zaledwie **41%** programów (**102**), zaś konkretne sposoby koordynacji zadań zawartych w powiatowym programie określono jedynie w **13%** przebadanych programów (**33**).



- W **11%** programów (**28**) wymieniony został zarówno podmiot koordynujący, jak i sposób koordynacji.
- **Komisja bezpieczeństwa i porządku** przy staroście (prezydencie miasta) przywołana została w roli koordynatora w treści **62%** programów uwzględniających podmiotowy aspekt koordynacji (**63/102**). Następny w kolejności wybierany do tej roli podmiot, a mianowicie **starosta wspólnie z/za pośrednictwem innego podmiotu**, wskazany został jedynie w niecałych **12%** (**12/102**) omawianych programów. Starosta koordynował realizację całego programu przede wszystkim wspólnie z/za pośrednictwem przedstawiciela powiatowych służb inspekcji i straży (**7%, 7/102**), wspólnie z/za pośrednictwem podmiotu zajmującego się zarządzaniem kryzysowym (**6%, 6/102**), wspólnie z „burmistrzami (prezydentami) i wójtami gmin” oraz „ze specjalnie powołanym zespołem”, a także za pośrednictwem takich podmiotów, jak: Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, Kierownik Referatu Bezpieczeństwa i kierownicy wydziałów Starostwa Powiatowego. Ponadto koordynacji powiatowych programów podejmowali się: Komendant Powiatowej Policji (**8%, 8/102**), starosta (prezydent miasta) samodzielnie (**7%, 7/102**) oraz specjalnie powołany zespół (**7%, 7/102**).
- Wśród „innych” podmiotów koordynujących program (**23%, 24/102**) wskazywano między innymi: „samorząd miasta na prawach powiatu oraz samorządy powiatu”, „burmistrzów miast i wójtów gmin”, poszczególne wydziały starostwa powiatowego/urzędu miasta na prawach powiatu oraz „rady programowe samorządowych programów lokalnych, poszczególnych miast i gmin powiatu”.
- Najczęstsze sposoby koordynacji powiatowych programów obejmowały: ustalanie zasad współpracy podmiotów wykonujących program (**45%, 15/33**) oraz zapewnienie bezkolizyjnego przepływu informacji między współpracującymi podmiotami (**42%, 14/33**). Rzadziej przewidywano „inne” czynności o charakterze koordynacyjnym, takie jak: sprzyjanie wymianie wiedzy oraz doświadczeń, przedstawianie i analizowanie sprawozdań oraz wskazywanie istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa problemów. Nieco rzadziej wskazywano na usuwanie rozbieżności (niepotrzebnego powielania) działań różnych jednostek. W najmniejszym natomiast odsetku

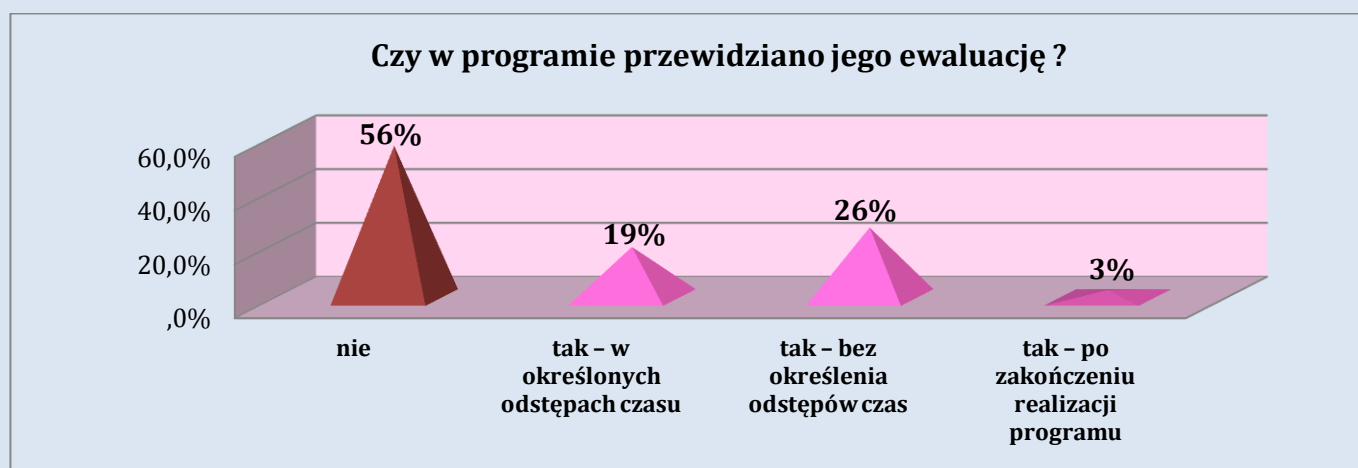
⁸ Inspekcja Transportu Drogowego, będąca służbą cywilną oraz umundurowaną formacją została na potrzeby badań zaliczona do kategorii „służby mundurowe”.

programów przywołane zostało zapewnienie ciągłości realizacji zadań, o którym była mowa jedynie w **5 z 33** programów zwracających uwagę na sposoby koordynacji.

11. Kontrola realizacji programu

- **Podmioty odpowiedzialne za kontrolę** realizacji powiatowego programu określone zostały jedynie w **25% (62)** wszystkich programów, natomiast tylko w **23%** programów (**58**) wskazano **sposób tej kontroli**. W **19%** programów (**48**) określono te obie kwestie.
- Aż w **73%** przypadków (**45/62**) jako podmiot kontrolujący realizację programu wskazano **komisję bezpieczeństwa i porządku**. Radę powiatu (rada miasta) wskazano zaledwie w 18% omawianych programów (11/62). Ponadto funkcja podmiotu kontrolującego wykonywana była między innymi przez starostę (prezydenta miasta) działającego samodzielnie (8%, 5/62) oraz starostę (prezydenta miasta) kontrolującego realizację powiatowego programu za pośrednictwem innego podmiotu (5%, 3/62).
- We wszystkich programach (58/58) uwzględniających rodzaje działań kontrolujących jako sposób kontroli realizacji powiatowego programu wskazano obowiązek przedstawiania sprawozdań (informacji) podmiotowi kontrolującemu. Prowadzenie wizytacji, inspekcji przez podmiot kontrolujący nie zostało przywołane w żadnym z programów.

12. Ewaluacja programu



- **Ewaluacja**⁹ powiatowego programu przewidziana została w **44%** zanalizowanych programów (**109**).
- W **56%** programów, w których przewidziano ewaluację (65/109) nie określono wyraźnie, kiedy program ma być jej poddawany, w **26%** takich programów (47/109) w sposób konkretny wskazano taki termin, a w **3%** (7/109) - ewaluację zaplanowano po zakończeniu realizacji programu. Poszczególne rodzaje ewaluacji czasami ze sobą współwystępowały.
- **32%** programów przewidujących ewaluację (35/109) **nie zawierało informacji na temat podmiotu**, który ma być za nią odpowiedzialny. W **51%** owych programów (56/109), jako podmiot dokonujący ewaluacji wskazywano **komisję bezpieczeństwa i porządku**, specjalnie powołany zespół przywołany został w 10 takich programach (9% z 109), natomiast radę powiatu (miasta) - jedynie w 5% omawianej grupy programów (6/109). Instytucja naukowa jako podmiot odpowiedzialny za ewaluację nie została wskazana w żadnym z programów.
- Spośród programów, w których przewidziano ewaluację, aż w **38%** (42/109) **nie określono sposobu** jej dokonywania. W tych programach, w których określono, na czym miałyby polegać ewaluacja, najczęściej wskazywano ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów (ocenę skutków) - 33% (36/109), a także ocenę stopnia/sposobu realizacji założonych zadań (porównanie między sytuacją „obecną” a pożądaną) - 22% (24/109). Natomiast w 12 programach (11% z 109) nie określono szczegółowych reguł ewaluacji.
- W blisko połowie programów (**47%**), w których uwzględniono ewaluację (**51/109**) **nie określono, w jaki sposób gromadzone mają być dane**, na podstawie których będzie ona przeprowadzana. Najczęściej jako źródło danych stanowiących podstawę ewaluacji przywoływane były statystyki (38%, 41/109) oraz ankiety/sondaże (21%, 23/109). Najrzadziej zaś jako formę zbierania danych służących ewaluacji wymieniano wywiady, mapy (analizy) zagrożeń, wymianę informacji oraz skargi i wnioski mieszkańców.
- W **25 programach** (23% z 109) pojawiły się wszystkie uwzględnione w badaniach aspekty ewaluacji (rodzaj ewaluacji, podmiot odpowiedzialny za ewaluację, sposób ewaluacji, źródło gromadzenia danych służących ewaluacji).

⁹Na potrzeby badań ewaluacja zdefiniowana została jako gromadzenie, analizowanie oraz interpretowanie danych na temat programu.

13. Koordynacja, kontrola, ewaluacja – wzajemne relacje

- Wśród programów, w których określony został podmiot koordynujący całość powiatowego programu prawie z dwukrotnie większą częstotliwością, niż w dokumentach newskazujących „koordynatora”, znaleźć można było również wskazanie na podmiot odpowiedzialny za kontrolę realizacji programu. W treści dokumentów określających konkretne sposoby działań o charakterze koordynacyjnym nieco ponad dwukrotnie częściej, niż w pozostałych, jednocześnie wskazywano na sposoby kontroli powiatowego programu. Natomiast w grupie programów wskazujących podmiot odpowiedzialny za koordynowanie realizacji programu z ponad dwukrotnie większą częstotliwością, w zestawieniu z programami go newskazującymi, przewidziana była równocześnie ewaluacja realizacji powiatowego programu.

14. Finansowanie programu

- Kwestia finansowania powiatowego programu poruszona została w ponad połowie (**57%**) przebadanych programów (**143**).
- Wśród **73%** programów (**105/143**) wymienione zostały konkretne źródła finansowania. Przy czym w **63 programach** (44% z 143) określono źródła finansowania całego programu. W **24 programach** (17% z 143) wskazywano na sposoby finansowania każdego zadania szczegółowego, zaś w **23** (16% z 143) – przywołano źródło finansowania niektórych tylko zadań szczegółowych.
- Najczęściej źródłem finansowania był ogólnie określany **budżet powiatu** (86%, 90/105). Następne w kolejności wymieniane były: **budżety gmin** (53%, 56/105), **budżety innych jednostek współdziałających/realizujących poszczególne zadania** (37%, 39/105) oraz **budżety Policji i powiatowych służb, inspekcji i straży** (34%, 36/105). **Sponsorzy (patroni)**, jak również **środki organizacji pozarządowych** wymieniani byli w 29 programach (28% z 105 i 28% z 105). **Środki unijne** stanowiły źródło pokrycia wydatków związanych z realizacją powiatowego programu w 16 programach (15% z 105). Natomiast z najmniejszą częstotliwością przywoływane były, stanowiące składnik budżetu powiatu, fundusze celowe (10%, 11/105), dotacje celowe (9%, 10/105), dochody własne (4%, 4/105), a także subwencje ogólne (2%, 2/105).
- Do innych źródeł finansowania powiatowego programu zaliczono „inne środki” (**34, 32% z 105**) do których należały przede wszystkim: „inne fundusze celowe”, ogólnie określony „budżet państwa”, środki przekazane przez administrację rządową, „środki pozabudżetowe”, „granty”, ogólnie wskazane „dotacje” oraz budżety programów rządowych – np. środki z programu Razem Bezpieczniej.

15. Rola komisji bezpieczeństwa i porządku

- Odniesienia do komisji bezpieczeństwa i porządku znaleziono w **80% (201)** wszystkich programów.
- Zdecydowanie najczęściej nawiązanie do komisji bezpieczeństwa i porządku polegało na stwierdzeniu, iż jest ona autorem bądź współautorem programu lub wchodzącego w jego zakres załącznika (**57%, 114/201**).
- Komisja jako koordynator całości programu przywołana została w 63 programach (**31% z 201**), zaś jako koordynator części programu – w **4%** programów odwołujących się do komisji (8/201).
- W roli podmiotu odpowiedzialnego za ewaluację całości powiatowego programu komisja pojawiła się w **28%** programów nawiązujących do komisji (56/201), natomiast tylko w **3%** owych programów (6/201) przypisano jej rolę „ewaluatora” części zawartych w powiatowym programie zadań.
- Kontrolowanie programu przez komisję przewidziane zostało w **45** programach (22% z 201).
- Komisję bezpieczeństwa i porządku w roli wykonawcy programu wymieniono w **44** programach (22% z 201), natomiast w **21** programach (15% z 201) uczyniono ją podmiotem odpowiedzialnym za realizację całości lub części programu (podmiotem zarządzającym programem).
- Ustawowe obowiązki komisji i/lub jej skład zamieszczono w **17%** programów (35/201), zaś jeszcze bardziej ogólne uwagi, ograniczające się m. in. do stwierdzenia samego faktu funkcjonowania w powiecie komisji, znaleźć można było w treści **12%** programów (24/201).

16. Nieprawidłowości

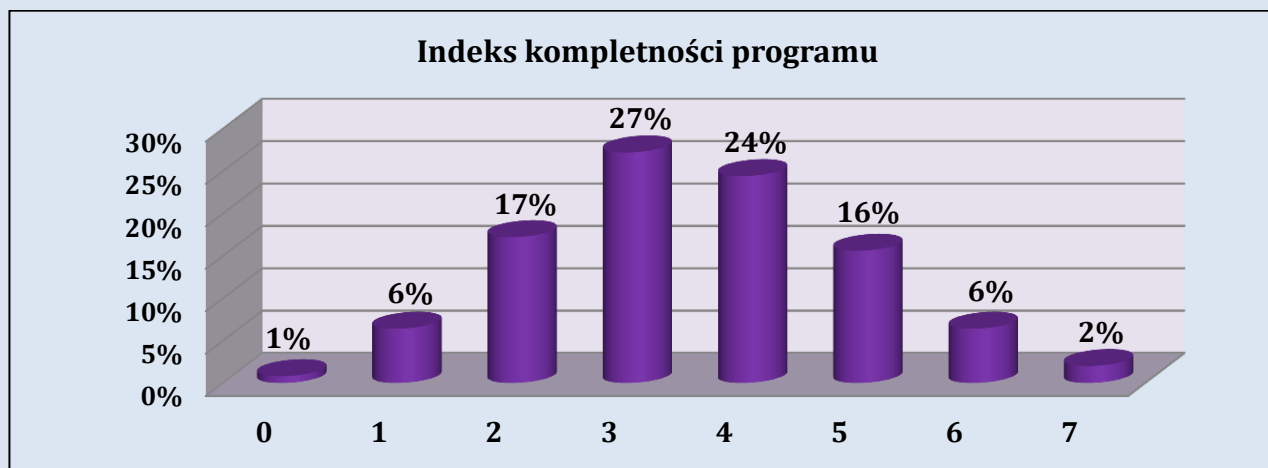
- W żadnym z 250 programów poddanych analizie nie wystąpiły naruszenia przepisów polegające na pominięciu formy uchwały bądź uchwaleniu programu przez podmiot inny niż rada powiatu.
- Nieprawidłowością dostrzeżoną w największym odsetku przebadanych programów (**47%, 117 programów**) okazało się **uchwalanie programu w trakcie okresu jego obowiązywania** (np. uchwalenie programu w czerwcu 2008 na lata 2008-2010). Ponadto

stwierdzono takie nieprawidłowości, jak: uderzające podobieństwo **36** programów do innych programów z tego samego województwa (**14%**), przygotowanie projektów **24** programów (**10%**) przez inny podmiot niż komisja bezpieczeństwa i porządku, różnica między ustawową nazwą programu a nazwą uchwalonego programu (**12%, 30 programów**), a także wyraźne zapożyczenia („plagiaty”) ¹⁰ z Rządowego Programu „Razem Bezpieczniej”, zaobserwowane w treści **12%** programów (**29**). Najrzadziej występująca nieprawidłowość polegała na niedołączeniu jednego lub większej liczby załączników, wymienionych w treści programu (3%, 7 programów).

- W **1/3** programów (**82**) nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości, w tym naruszenia przepisów.
- W **44%** programów odnotowano 1 nieprawidłowość, w **15%** - 2 nieprawidłowości, w **6%** - 3 nieprawidłowości, zaś w **2%** - od 4 do 5 nieprawidłowości.

17. W poszukiwaniu wzorcowego programu

- Ankieterzy na zakończenie analizy powiatowych programów dokonywali ich oceny, przyznając poszczególnym dokumentom ocenę od 1 do 5 na **skali szczegółowości** - gdzie: „1” oznaczało program bardzo ogólny, a „5” – program bardzo szczegółowy.
- Najczęściej przyznawaną oceną była „2” (**40%, 100 programów**), natomiast **średnia** wszystkich wystawionych not wynosiła **2,52**. Najniższą ocenę („1”) przyznano 13% programów (33), natomiast najwyższą („5”) – 2% programów (6).
- Programy miast na prawach powiatu były oceniane nieco lepiej (średnia **2, 63**), niż programy „powiatów ziemskich” (**2,49**). Wśród tych pierwszych występował ponadto najmniejszy odsetek programów z najniższą oceną oraz największy z oceną najwyższą.
- Programy o krótszym czasie trwania (od 1 roku do 2 lat) miały najniższą średnią ocenę na skali szczegółowości (**2, 30**), najwyższą zaś średnią ocenę uzyskiwały programy o dłuższym czasie trwania – w szczególności dotyczyło to programów 5-letnich (**2,84**).
- Ponadto na podstawie „odpowiedzi” na konkretne, wybrane „pytania” kwestionariusza stworzony został **Indeks kompletności** oceniający stopień, w jakim dany program jest kompletny, tzn. uwzględnia w swojej treści: **opis stanu bezpieczeństwa, cele programu, harmonogram, określenie podmiotu/ów koordynującego/ych, określenie sposobu/ów koordynacji, ewaluację, kwestie finansowe**.
- Najczęściej w treści powiatowego programu znaleźć można było **3** (27%, 68 programów) oraz **4** (24%, 61) z **7 elementów**, składających się na Indeks. Najrzadziej natomiast występowały programy zawierające wszystkie (2%, 5) bądź też nie zawierające żadnego z owych elementów (1%, 2).



- W miastach na prawach powiatu występował większy, niż w „powiatach ziemskich”, odsetek programów zawierających największą liczbę elementów (od 6 do 7).
- Największy odsetek programów zawierających maksymalną liczbę elementów (od 5 do 7) występował w województwach: zachodniopomorskim, małopolskim, warmińsko-mazurskim oraz lubelskim. Programy o „przeciętnym” (3-4 elementy) poziomie kompletności występowały w głównej mierze na obszarze województw: mazowieckiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, wielkopolskiego oraz łódzkiego. Natomiast programy o najniższych wynikach indeksu kompletności pochodziły przede wszystkim z województw: opolskiego, podlaskiego oraz dolnośląskiego.
- Najmniej kompletne okazały się być programy z lat 1999-2006, natomiast najbardziej kompletne były programy uchwalone między 2007 a 2009 rokiem.

¹⁰ Za „nieprawidłowe” uznawano przypadki, gdy zapożyczenia („plagiaty”) z programu „Razem Bezpieczniej” stanowiły dokładne powtórzenie dłuższych (kilka akapitów) fragmentów jego treści, w szczególności, gdy dotyczyło to ogólnych założeń programu, zdefiniowanych problemów, zadań oraz sposobów wsparcia działań wprost przepisanych. Korzystanie z dostępnych wzorów programów (inspirowanie się nimi) nie zostało przez nas ocenione jako „nieprawidłowe”.

- Większa objętość powiatowego programu (większa liczba stron) nie sprzyjała jego większej kompletności.

18. Programy z „powiatów ziemskich” a programy z „powiatów grodzkich”

- ✓ **Programy „powiatów ziemskich”** – częściej zawierały charakterystykę demograficzną, geograficzną i gospodarczą powiatu; przypisywały komisji przede wszystkim rolę podmiotu odpowiedzialnego za kontrolę realizacji programu oraz za jego ewaluację; zwracały głównie uwagę na takie sposoby koordynacji, jak: ustalanie zasad współpracy oraz zapewnianie ciągłości zadań, a także na ocenę stopnia realizacji zadań (porównanie między sytuacją „obecną” a pożądaną), jako na metodę ewaluacji programu; częściej wskazywały budżety gmin jako źródło finansowania programu.
- ✓ **Programy miast na prawach powiatu** – trwały najczęściej od 1 roku do 2 lat oraz 6 i więcej lat; oceniane były jako bardziej szczegółowe; częściej zawierały: opis przedsięwzięć realizowanych na terenie powiatu przez podmioty działające na rzecz bezpieczeństwa, charakterystykę programów kierunkowych realizowanych na terenie powiatu, harmonogram programu oraz sprawozdania z działalności podmiotów działających na rzecz bezpieczeństwa; częściej zawierały odwołania do innych programów; obejmowały swoim zakresem większą liczbę obszarów bezpieczeństwa i porządku oraz wskazywały większą liczbę podmiotów powołanych do wykonywania programu; przypisywały komisji przede wszystkim rolę podmiotu odpowiedzialnego za koordynację programu; zwracały uwagę na takie sposoby koordynacji, jak: zapewnianie bezkolizyjnego przepływu informacji oraz usuwanie rozbieżności między działaniami różnych jednostek; częściej przewidywały ewaluację (w tym ewaluację po zakończeniu realizacji programu oraz ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów - ocenę skutków jako metodę ewaluacji); częściej wskazywały na kwestię finansowania (w tym na środki unijne oraz sponsorów, jako na źródło finansowania).

19. Zmiana charakteru programów w okresie między 1999¹¹ a 2011 rokiem¹²

- ✓ **Z czasem wzrósł odsetek programów** o krótszym przewidywanym czasie obowiązywania, mających postać tabelaryczną; zawierających w swojej treści: harmonogram, sprawozdania podmiotów działających na rzecz bezpieczeństwa, dane statystyczne dotyczące innych niż przestępczość zagrożeń; odwołujących się do Rządowego Programu „Razem Bezpieczniej”; mających określone cele; obejmujących swoim zakresem szeroki zakres obszarów bezpieczeństwa; czyniących komisję odpowiedzialną za koordynację, kontrolę i ewaluację programu; przewidujących ustalanie zasad współpracy oraz zapewniania ciągłości realizacji zadań jako przyjęty sposób koordynacji; przewidujących ewaluację w konkretnie określonych odstępach czasu oraz po zakończeniu programu, polegającą na ocenie stopnia osiągnięcia założonych celów (ocena skutków), bazującą na takich źródłach danych, jak: statystyki, obserwacje, sprawozdania, wymiana informacji oraz określone ogólnie badania; wskazujących takie źródła finansowania, jak: środki unijne, budżety Policji i powiatowych służb, inspekcji i straży oraz budżety innych jednostek współdziałających/realizujących poszczególne zadania; zawierających nieprawidłowość polegającą na uchwaleniu programu w trakcie jego obowiązywania.
- ✓ **Z czasem spadł odsetek programów:** zaplanowanych na okres 5 i więcej lat; zawierających w swojej treści: charakterystyki programów kierunkowych realizowanych na terenie powiatu, charakterystyki demograficzne, geograficzne i gospodarcze powiatu, szczegółowe informacje o podmiotach uczestniczących w realizacji programu oraz opis przedsięwzięć realizowanych na terenie powiatu przez Policję i inne podmioty działające na rzecz bezpieczeństwa; zawierających opis stanu bezpieczeństwa i porządku w powiecie (w tym w szczególności dane statystyczne dotyczące przestępczości); przewidujących koordynację (a przede wszystkim zapewnianie bezkolizyjnego przepływu informacji, jako przyjętego sposobu koordynacji); nieprzewidujących ewaluacji; zawierających odwołania do komisji bezpieczeństwa i porządku; zawierających nieprawidłowości dotyczące nazwy oraz podobieństwa do innych programów w województwie.

20. Najważniejsze wnioski oraz pytania

Wnioski

- 1) Wbrew ustawie niektóre programy przygotowane zostały przez inny podmiot, niż komisja bezpieczeństwa i porządku. Bardzo mały procent programów był konsultowany.

¹¹ Programy powstałe przed 2001, tj. przed momentem powstania obowiązku tworzenia powiatowych programów, stanowią przejaw oddolnej inicjatywy przedstawicieli samorządu powiatowego, wyprzedzającej, a być może nawet inspirującej zamysł ustawodawcy.

¹² Należy tutaj podkreślić, iż porównanie to opiera się tylko na aktualnie obowiązujących w momencie przeprowadzania badań dokumentach. Przedmiotem badania nie były bowiem powiatowe programy obowiązujące w przeszłości.

- 2) Najczęściej występującym elementem powiatowych programów jest harmonogram ich realizacji. Nieznaczna część programów zawiera w swojej treści informacje o innych (akcjach) programach oraz o kluczowych podmiotach działających na rzecz bezpieczeństwa i porządku.
- 3) Opis stanu bezpieczeństwa i porządku zamieszczono się w niecałych 2/3 programów, zaś jego ocenę zawarto w niewielkim odsetku programów.
- 4) Zdecydowana większość programów ma określone cele. Poprawa porządku stanowi cel programu dwa razy rzadziej, aniżeli poprawa bezpieczeństwa.
- 5) Tylko nieznaczna część programów obejmuje swoim zakresem szeroki wachlarz obszarów bezpieczeństwa. Najczęściej występującymi przedmiotami programów są kolejno: bezpieczeństwo w ruchu drogowym, zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom oraz ochrona przed katastrofami i klęskami żywiołowymi.
- 6) Do wykonywania zapisanych w treści programu zadań powoływane są najczęściej (kolejno): służby mundurowe, administracja samorządowa oraz inspekcje i straże.
- 7) W programach opis koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku polega przede wszystkim na wskazaniu podmiotów za nią odpowiedzialnych.
- 8) Ewaluacja w programach zazwyczaj opisywana jest w sposób niezwykle ogólny, zaś jej dokonywanie nie jest powierzane ani specjalnie w tym celu powoływanym zespołom, ani instytucjom naukowym.
- 9) Autorzy programów niekonsekwentnie stosują takie pojęcia, jak *koordynacja*, *kontrola* oraz *ewaluacja*. W rezultacie granice pomiędzy nimi ulegają w treści programu zacieraniu.
- 10) Zgodnie z treścią powiatowych programów najważniejszą funkcją komisji bezpieczeństwa i porządku jest funkcja koordynatora.
- 11) Zarówno programy „powiatów ziemskich”, jak i programy miast na prawach powiatu mają swoją specyfikę. Podczas, gdy te pierwsze częściej zawierają charakterystykę powiatu oraz przypisują komisji głównie funkcję kontrolną, te drugie więcej miejsca „poświęcają” opisowi ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku podmiotów i przedsięwzięć, a także zwracają przede wszystkim uwagę na pełnioną przez komisję rolę koordynatora. Ponadto w przypadku obu kategorii programów wyróżnić można charakterystyczne dla nich metody ewaluacji i koordynacji programu.
- 12) Programy uchwalane na terenie tego samego województwa są do siebie podobne.
- 13) Okres czasu, na jaki przewidziany jest program, wpływa przede wszystkim na jego zawartość, przewidziany w jego treści rodzaj ewaluacji oraz wskazywane źródła finansowania.
- 14) Od momentu powstania obowiązku ich uchwalania powiatowe programy uległy wielu zmianom. Do najważniejszych należą: skrócenie czasu, na jaki uchwalane są programy, rzadsze zamieszczanie w ich treści szczegółowej charakterystyki powiatu oraz występujących na jego terenie zagrożeń, a także rzadsze przewidywanie koordynacji powiatowych programów - współwystępujące jednocześnie z częstszym przypisywaniem komisji roli: koordynatora, „kontrolera” i „ewaluatora” oraz częstszym wyznaczaniem celów i harmonogramu realizacji (niejednokrotnie w formie tabelarycznej).

Pytania do dyskusji

- ✓ Co stanowi punkt wyjścia do planowania zawartych w programie celów, a w konsekwencji zadań oraz dokonywania wyboru podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację?
- ✓ Czy istnieje potrzeba stworzenia wzoru powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego? Co powinno wchodzić w jego skład?
- ✓ Na jaki okres powinny być uchwalane powiatowe programy?
- ✓ Jak należy ocenić zmiany, jakim na przestrzeni czasu uległy powiatowe programy?
- ✓ Z czego wynika podobieństwo programów pochodzących z tego samego województwa?
- ✓ Czy programy są potrzebne (albo: czy uchwalanie programów powinno być obligatoryjne)?
- ✓ Jakie funkcje powinny spełniać powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego?