

Krzysztof Graczyk
Tadeusz Tabacznik

Uniwersytet Zielonogórski, Instytut Nauk o Zarządzaniu i Jakości
Katedra Zarządzania Strategicznego i Marketingu

WYKORZYSTANIE WYBRANYCH INNOWACYJNYCH ROZWIĄZAŃ ZARZĄDZANIA SFERĄ BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO PRZEZ POLICJĘ

STRESZCZENIE: Zastosowanie informatyki oraz związanych z nią rozwiązań innowacyjnych w aspekcie szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego spowodowało, w ostatnim czasie, zaoferowanie społeczeństwu systemów umożliwiających identyfikację, monitorowanie i zapobieganie ewentualnym zagrożeniom. Tworzenie map zagrożeń, również przez samych mieszkańców, należy traktować, jako istotny element procesu zarządzania bezpieczeństwem publicznym, realizowanym w partnerstwie międzyinstytucjonalnym i społecznym. Mogą one służyć do optymalnej alokacji zasobów sprzętowo-kadrowych służb, w szczególności do podejmowania decyzji co do tworzenia komisariatów i posterunków Policji. W artykule przedstawiono możliwości wykorzystania *Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa*, jako jednego z rozwiązań sprawnego zarządzania bezpieczeństwem przez Policję oraz wykorzystanie różnego rodzaju programów i akcji do poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego

SŁOWA KLUCZOWE: zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, innowacje, mapy zagrożeń

Selected problems of innovative application solutions in public safety management by the Police

ABSTRACT: Application of informatics and related innovative solutions in a broadly defined public safety has recently offered systems enabling identification, monitoring and prevention of potential threats. Creating hazard maps, also by the residents themselves, should be seen as an essential element of public safety management, as implemented in inter-institutional and social partnership. These maps may be used for the optimal allocation of hardware and staffing resources of public services, in particular, for decisions on the creation of police stations. The article presents the possibilities of using the National Safety Threat Map as one of the solutions for efficient safety management by the Police and the use of various programs and actions to improve road safety.

KEYWORDS: public safety management, innovations, threat maps

Wstęp

Według *Słownika języka polskiego* PWN innowacyjność oznacza „wprowadzenie czegoś nowego; też: rzecz nowo wprowadzona”. Jest to jedno z pojęć wykorzystywanych często do opisu różnego rodzaju projektów, głównie w sferze gospodarki i biznesu. Jednak znajduje również zastosowanie w innych obszarach funkcjonowania państwa, w tym bezpieczeństwie narodowym i jego pochodnych. Można więc zastanowić się, na czym polega innowacyjność w bezpieczeństwie narodowym, wewnętrznym, publicznym i jak jest utożsamiana przez administrację publiczną i samorządową.

W poniższym artykule pojęcie to jest rozumiane i utożsamiane przede wszystkim z innowacyjnością technologiczną, natomiast rozwój e-administracji nie będzie podlegał dalszym rozważaniom przez autorów.

Dzięki stałemu monitorowaniu zagrożeń i zdarzeń mogących wystąpić na obszarze jednostki samorządowej można uzyskać odpowiednie dane i informacje dotyczące możliwości ich wystąpienia, a także prowadzić działania prewencyjne w sferze bezpieczeństwa publicznego. Zbiór przetworzonych informacji, przedstawionych w formie różnego rodzaju analiz, ekspertyz i opracowań, tworzy podstawę do odpowiednich działań zapobiegawczych. Proces pozyskiwania wiedzy dotyczącej zagrożeń i zdarzeń oraz szeroko rozumiane im przeciwdziałanie stanowi nieodłączny element zarządzania bezpieczeństwem na każdym etapie jego realizacji.

W artykule przedstawiono pojęcie *bezpieczeństwa publicznego* w odniesieniu do mieszkańców samorządu terytorialnego jako społeczeństwa informacyjnego. Omówiono również dokonywanie zmian i racjonalizacji w aspekcie innowacyjnego procesu zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Przedstawiono także możliwości wykorzystania rozproszonej wiedzy o bezpieczeństwie mieszkańców samorządów terytorialnych na terenie danego województwa z wykorzystaniem środków informatyki.

Głównym celem prezentowanych treści jest przedstawienie innowacyjnego podejścia w zakresie współpracy Policji ze społeczeństwem w aspekcie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Do takich rozwiązań można zaliczyć stworzenie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa czy też wprowadzanie różnego rodzaju programów i akcji mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa publicznego, w tym także ruchu drogowego.

Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w nauce i prawie

Dobrze funkcjonujące państwo powinno spełniać w swoich działaniach (zadaniach) szereg typowych, określonych funkcji, przede wszystkim wewnętrznych i zewnętrznych. Istota funkcji bezpieczeństwa publicznego polega na zapewnieniu działania organów państwowych, organizacji społeczno-politycznych, obywateli zgodnie z obowiązującym prawem i zasadami współżycia społecznego, tak aby prawa i obowiązki wszystkich uczestników podlegały ochronie prawnej. Dlatego też to państwo powinno zapewnić zarówno podstawy prawne, jak i środki wynikające z przyjętych regulacji do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego państwa i jego dalszego rozwoju (Ura 1988, s. 15-16). Każde współczesne państwo spełnia siedem funkcji: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczą, organizacyjną, socjalną, adaptacyjną, regulacyjną oraz innowacyjną (Wojtaszczyk 2000, s. 16-22).

Warto też jest poruszyć inny aspekt bezpieczeństwa, w tym publicznego. Słowniki i encyklopedie najczęściej określają bezpieczeństwo jako stan niezagrożenia¹. A więc jest, czy też może być wartością zmienną. Należy więc dbać o tę wartość, rozwijając możliwe aspekty jej utrzymania na określonym poziomie rozwoju i stwarzać warunki do dalszej ewaluacji. Słuszność takiego rozumowania potwierdził w swoich rozważaniach między

1 <http://sjp.pwn.pl/szukaj/bezpiecze%C5%84stwo.html> [dostęp: 10.01.2017].

innymi Daniel Frei (1977, s. 17), wyodrębniając różne postaci stanu bezpieczeństwa, oraz Bernard Wiśniewski, stwierdzając, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa można traktować jako stan uzyskiwany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa narodowego (Wiśniewski, Zalewski 2006, s. 26).

Wobec powyższego można przyjąć, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to stan, w którym spełniana jest funkcja wewnętrzna przejawiająca się ochroną:

- bezpieczeństwa ustrojowego,
- bezpieczeństwa powszechnego,
- bezpieczeństwa publicznego.

Bezpieczeństwo ustrojowe to zbiór związanych z ochroną porządku konstytucyjnego reguł, na którym oparty jest porządek państwa. Konstytucja określa ustroj państwa, porządek prawny, relacje pomiędzy instytucjami władzy, obowiązki oraz prawa i wolności obywatelskie. Państwo powołuje instytucje, których zadaniem jest ochrona organów władzy publicznej, procedur ich wyłaniania oraz zapewnienie spójności prawnych podstaw działania z ustawą zasadniczą.

Bezpieczeństwo powszechne to stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Jest ono często związane ze stanem zapewniającym ochronę przed nagłymi zagrożeniami zarówno naturalnymi, jak i technicznymi. Dotyczy także zagrożeń ekologicznych i ochrony ludności (Ludwiczak, Wilczkowiak 2000, s. 6-7).

Bezpieczeństwo publiczne to ogół warunków i instytucji przejawiający się ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami i zjawiskami, które mogą być groźne dla istniejącego ładu społecznego (Wiśniewski, Zalewski 2006, s. 14). Z prawnego punktu widzenia bezpieczeństwo publiczne występuje w wielu aktach, jednak nigdzie nie zostało zdefiniowane, dlatego też uznawane są one w prawie administracyjnym za pojęcia nieostre. Definicje bezpieczeństwa publicznego przedstawiane są nie tylko w ujęciu materialnym, jako przedmiot ochrony, ale także w ujęciu instytucjonalnym – przez pokazanie podmiotów, do których należy ochrona (Pieprzny 2008, s. 9). W Konstytucji z 1997 r. niezdefiniowane pojęcie bezpieczeństwa występuje w trzech kontekstach:

- pierwszym – ochrona samego bezpieczeństwa w ogólności (art. 5),
- drugim – zezwolenie na ograniczenie wolności i praw, jeśli jest to konieczne dla potrzeb bezpieczeństwa (art. 31, art. 228),
- trzecim – określenie organów odpowiedzialnych i zapewniających bezpieczeństwo (art. 135, art. 146) (Boć 2009, s. 20).

Określenia i odwołania do bezpieczeństwa wewnętrznego można znaleźć w wielu innych aktach prawnych, nie tylko w ustawie zasadniczej. Do głównych ustaw związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym można zaliczyć:

- Ustawę o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 985 ze zm.); art. 2.1.: w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego;
- Ustawę o działach administracji państwowej (Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943 ze zm.); art. 29.1.: dział sprawy wewnętrzne obejmuje sprawy: pkt. 1-10;
- Ustawę o agencji bezpieczeństwa wewnętrznego i agencji wywiadu (Dz.U. z 2002 r., Nr 74, poz. 676 ze zm.); art. 1: tworzy się Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zwaną dalej „ABW”, właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- Ustawę o służbie kontrwywiadu wojskowego oraz służbie wywiadu wojskowego (Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz. 709 ze zm.); art. 1: tworzy się Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, zwaną dalej „SKW”, jako służbę specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej „SZ RP”, oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej;
- Ustawę o policji (Dz.U. z 1990 r., Nr 30, poz. 179 ze zm.); art. 1.1.: tworzy się Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- Ustawę o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 779 ze zm.); art. 2.1.: do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna, zwana dalej „strażą”.

Kolejnymi aktami prawnymi, wyjaśniającymi pośrednio pojęcie bezpieczeństwa publicznego, są między innymi ustawy o: samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, o wojewodzie, o bezpieczeństwie imprez masowych, o ochronie osób i mienia, o ochronie granic państwowych, o ochronie danych osobowych, o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, o broni i amunicji, prawo lotnicze, o środkach przymusu bezpośredniego o broni palnej, o działaniach antyterrorystycznych i wiele innych. Ponadto do tej grupy można zaliczyć akty prawa miejscowego. Większość z ustaw jest dodatkowo doprecyzowana rozporządzeniami i regulaminami, jednak, tak jak w aktach wyższego rzędu, jak i omawianych – niesprecyzowane jest pojęcie bezpieczeństwa publicznego.

Jeszcze inaczej problematyka bezpieczeństwa została ujęta w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r. (SBN RP, BBN 2014). Występuje w niej wielokrotnie pojęcie

działań ochronnych, które w kontekście poruszanej problematyki można przyjąć, że są synonimem bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego (SBN RP, BBN 2014, s. 12-13, 24-25, 32, 34-38, 48-52).

Można zauważyć, że w żadnej z wymienionych norm prawnych nie ma zdefiniowanego wprost pojęcia bezpieczeństwa publicznego. Jest to związane z szerokim zakresem znaczenia tego terminu. Analizowanie zatem pojęcia bezpieczeństwa publicznego w ujęciu prawnym powinno odbywać się w kontekście jego rodzajowości, którą wyznaczają różnorodne kryteria zależne od celu i przedmiotu badań (Pieprzny 2008, s. 12).

Innowacje w procesie zarządzania bezpieczeństwem publicznym

Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym obejmuje wewnętrznie skoordynowany zbiór elementów strukturalnych, organizacyjnych, materiałowych i osobowych, powiązanych wzajemnie i działających zgodnie z przygotowanym wcześniej planem. Zarządzanie bezpieczeństwem jest zatem procesem działania specjalistycznego, którego celem jest zorganizowanie państwa w taki sposób, aby było ono w stanie poradzić sobie z wszelkimi sytuacjami, które mu zagrażają.

Działania w zakresie zarządzania bezpieczeństwem powinny być podzielone na cztery podstawowe grupy (Kitler 2011, s. 5):

- zabezpieczające (zapobieganie),
- przygotowawcze,
- interwencyjne (reagowanie związane z ocaleniem życia i zdrowia ludzi, mienia i środowiska),
- związane z usuwaniem skutków sytuacji niebezpiecznych, odtwarzaniem zasobów ludzkich i materiałowych, przywracaniem stanu normalnego we wszystkich obszarach zapewniających sprzyjające warunki dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz związane z odbudową.

Do głównych zadań z pierwszego obszaru – „zabezpieczenia” logistyczno-administracyjnego – należy również zaliczyć zarządzanie wiedzą i informacjami dotyczącymi logistyki (o dostawcach dóbr i usług), finansów (wszelkie informacje o operacjach finansowych), przepisów prawnych (gromadzenie i przetwarzanie wiedzy nt. stanu prawnego) oraz innych koniecznych dla prawidłowego funkcjonowania organów województwa i samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie innowacyjnych zmian w organizacjach zajmujących się zarządzaniem bezpieczeństwem publicznym dla poprawy ich funkcjonowania zdaniem Romualda Mańkowskiego (2012, s. 232) „wymaga często znaczących zmian w sposobie myślenia personelu. Jeżeli bowiem innowacja ma przynieść pozytywne skutki, musi być traktowana poważnie i przenikać oraz integrować wszystkie działy i aspekty działalności organizacji”. Wynika ona w dużej mierze z niewiary w skuteczność zmian, ale także

i z faktu panowania tzw. mentalności wydziałowej, oddziałowej, zespołowej itp., charakteryzującej się «samolubnym» działaniem szefów (dyrektorów, kierowników) struktur organizacyjnych – tylko na własną korzyść, bez uwzględniania dobra organizacji jako struktury całościowej z jej celami i dążeniami do ich osiągnięcia oraz bez wiązania własnej działalności z działalnością innych struktur organizacji”.

Natomiast Stanisław Smyk identyfikuje innowacje jako działania prowadzące do modyfikacji rozwiązań organizacyjno-technicznych ze względu na potrzeby określane przez cele istnienia organizacji gospodarczych i innych (2012, s. 239). Zazwyczaj wyróżnia się innowacje produktowe, procesowe, organizacyjne i marketingowe (Stawasz, Niedbalska 2015, s. 1).

Innowacje produktowe dotyczą wyrobów gotowych i polegają na wprowadzaniu nowych lub udoskonalonych wyrobów (produktów) na obsługiwane rynki. Ten typ innowacji odnosi się także do usług, w tym usług logistycznych. Nie wszystkie ulepszenia można określić mianem innowacji. Innowacje tego typu mogą wiązać się z wdrażaniem całkowicie nowych technologii, mogą opierać się na połączeniu istniejących technologii i zastosowaniu ich jako nowego rozwiązania.

Innowacje procesowe (niekiedy nazywane innowacjami technologicznymi) obejmują zmiany w stosowanych przez organizację metodach wytwarzania lub świadczenia usług. Zmiany te mogą być wprowadzane w zasobach i rozwiązaniach technicznych organizacji. Zasadniczym celem ich wdrażania jest dążenie do poprawy efektywności istniejących procesów lub jakości obsługi klientów-konsumentów efektów danego procesu.

Innowacje organizacyjne wiążą się z doskonaleniem funkcjonowania organizacji, a więc praktyk biznesowych, miejsc pracy organizacji, relacji z podmiotami zewnętrznymi. Innowacje te powinny wywierać pozytywny wpływ na organizację, prowadzący do poprawy wyników (w wypadku przedsiębiorstwa: wzrost produktywności, zwiększenie sprzedaży; w wypadku jednostki wojskowej: wykonanie usług w krótszym czasie, obniżenie kosztów usług). Innowacje organizacyjne najczęściej wiążą się z wdrażaniem zmian w strategiach zarządzania, nowych technik zarządzania, istotnie zmienionych struktur organizacyjnych.

Innowacje marketingowe są charakterystyczne dla przedsiębiorstw, które doskonalą metody marketingowe obejmujące znaczące zmiany w wyglądzie produktu, jego opakowaniu, pozycjonowaniu, promocji, polityce cenowej lub wprost ze zmianą strategii marketingowej².

W wypadku realizowanych procesów zarządzania bezpieczeństwem publicznym należy koncentrować się przede wszystkim na innowacjach procesowych i organizacyjnych, przy czym należy sobie uświadomić, że innowacje to nie tylko nowe, zaawansowane technologicznie produkty lub usługi, ale także nowe koncepcje zarządzania i strate-

2 http://www.lawp.eu/pdf/innowacja_definicja.pdf [dostęp: 9.08.16].

gie wszelkich działań w ramach zarządzania, które decydują o efektywności działań. Współczesny świat w ostatnim stuleciu dostarczył nam wielu znaczących przemian zarówno w dziedzinie technologicznej, jak i społecznej.

Badania bezpieczeństwa społeczeństwa polskiego w aspekcie innowacyjnych aplikacji informatycznych

Przewiduje się, że coraz częściej będzie wykorzystywać się aplikacje informatyczne do tworzenia map bezpieczeństwa, przy czynnym współudziale mieszkańców danego terenu. Od 2008 r. Komenda Główna Policji przeprowadza badania, których celem jest poznanie społecznych opinii na temat skuteczności Policji oraz pracy policjantów pełniących służbę w okolicy miejsca zamieszkania respondentów. Analizie poddano również indywidualne poczucie bezpieczeństwa badanych, a po pięciu latach wznowiono badanie ciemnej liczby przestępstw (tj. przestępstw niezgłoszonych Policji).

Badanie co roku realizowane jest na zlecenie Komendy Głównej Policji przez niezależne ośrodki badawcze. Pierwsze badanie zostało przeprowadzone w 2014 r. Zadanie to powierzono firmie PBS sp. z o.o. Kolejną edycję PBP przeprowadzono w lutym 2016 r., metodą wywiadu indywidualnego z wykorzystaniem standaryzowanego kwestionariusza ankiety, na próbie ponad 132 tysięcy Polaków powyżej piętnastego roku życia, średnio po około 7800 respondentów z każdego województwa oraz terenu działania Komendy Stołecznej Policji (najwięcej w województwie mazowieckim – 15 548 osób, najmniej w województwie lubuskim – 3920 osób). Wyniki badań posłużyły również do zwiększenia funkcjonalności działania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa (Stawnicka, Klonowska 2018, s. 54). W 2017 r. zwrócono się do komend wojewódzkich z prośbą o przesłanie ankiet wypełnionych przez uczestników konsultacji społecznych. W większości uzyskano odpowiedź, iż podczas konsultacji społecznych uczestnicy nie wypełniali ankiet. Na przykład z Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie uzyskano odpowiedź, iż w województwie podkarpackim nie wypełniono 7229 ankiet, a w województwie świętokrzyskim prawie 4000 ankiet (Stawnicka, Klonowska 2018, s. 54).

Kwestionariusz ankiety składał się z pytań dotyczących oceny: skuteczności Policji w walce z przestępczością, pracy policjantów pełniących służbę w okolicy miejsca zamieszkania respondentów, częstotliwości widywania pieszych i zmotoryzowanych patroli Policji, zaangażowania różnych organów/instytucji w pracę na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz poziomowi lęku przed przestępczością. Do analizy lęku przed przestępczością wykorzystano dwa kluczowe wskaźniki: poczucie bezpieczeństwa podczas spaceru po zmroku oraz zagrożenia wzbudzające największe obawy respondentów. Przy analizie oceny pracy Policji posłużono się podanymi wskaźnikami: ocena pracy policjantów w okolicy respondenta, widoczność pieszych lub zmotoryzowanych patroli Policji w pobliżu miejsca zamieszkania, ocena skutecz-

ności Policji w walce z przestępczością, zadowolenie ze sposobu potraktowania przez policjanta przy zgłaszaniu przestępstwa. W kwestionariuszu ankiety zawarto również pytania skierowane do ofiar wybranych kategorii przestępstw (rozbój, pobicie, włamanie do domu, mieszkania, garażu, piwnicy, domku na działce, włamanie do samochodu, włamanie i kradzież samochodu, inna kradzież, m.in. kieszonkowa, kradzież ubrania, biżuterii, sprzętu sportowego). Pytano o rodzaj przestępstwa, którego respondent padł ofiarą, zgłoszenia popełnionych przestępstw wraz z uzasadnieniem. W tabeli 1 zostały przedstawione dane statystyczne z lat 2013-2020 obrazujące tło badań. Jest to bardzo istotne do przeprowadzenia różnego rodzaju analiz i wyciągania wniosków.

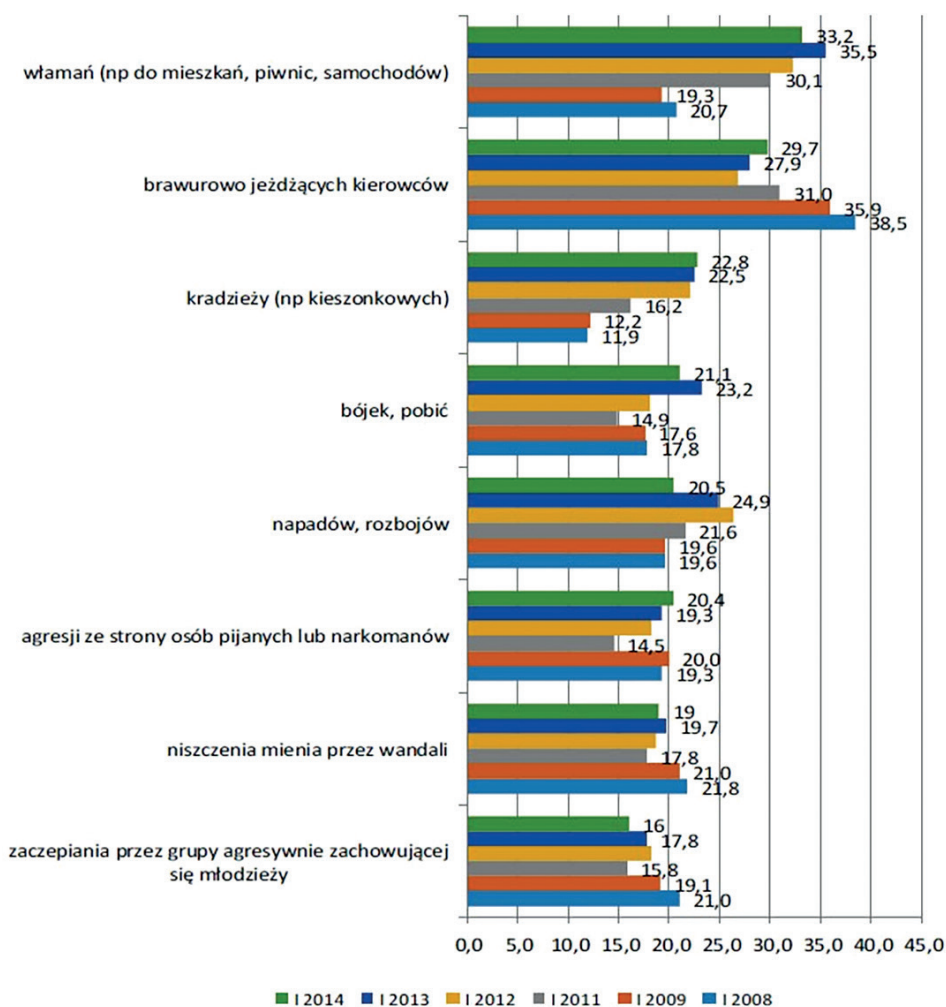
Tabela 1. Dane w zakresie przestępczości i możliwości oddziaływania w tym zakresie przez Policję

Kategorie	Lata							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Przestępstwa ogółem	1 061 238	867 855	799 779	748 459	753 963	768 049	796 557	765 408
Przestępstwa nieletnich	71 562	42 735	28 876	29 222	26 434	25 228	24 119	18 951
Procent przestępstw nieletnich do ogółu przestępstw	6,1	4,9	3,4	3,7	3,0	3,2	2,9	2,4
Liczba przestępstw na 100 000 mieszkańców	3627	2258	2081	1947	1961	1999	2075	2268
Stan zatrudnienia w policji na 1 stycznia	97 697	98 804	98 843	99 938	98 771	98 759	98 820	97 943
Średnia liczba mieszkańców na 1 policjanta	394	389	385	385	392	389	379	391

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.policja.gov.pl [dostęp:15.04.20201].

Jedno z najważniejszych pytań dotyczyło zagrożeń, jakich najbardziej obawiają się respondenci w pobliżu swojego miejsca zamieszkania (rys. 1). Najczęściej wymienianymi zagrożeniami w tym kontekście były: włamania do mieszkań (33,2%), problem brawurowo jeżdżących kierowców (29,7%), kradzieże (22,8%), bójki i pobicia (21,1%), napady i rozboje (20,5%) oraz agresja ze strony osób pijanych lub narkomanów (20,4%).

Najważniejszą kwestią mieszkańców, na którą zwróciła uwagę prawie połowa badanych, jest szybkie przybycie policjantów po wezwaniu na miejsce zdarzenia (47,4%). Dwóch na pięciu respondentów wskazuje na skuteczność Policji, przejawiającą się zatrzymywaniem przestępców, odzyskiwaniem mienia oraz utrzymywaniem porządku – 39,7%. Na możliwość łatwego dodzwonienia się do Policji pod numer 997 i 112 wskazuje trzech na dziesięciu badanych – 30,3%. Podobny odsetek docenia kwestię uczciwości i nieprzekupności policjantów – 28,5% oraz obecność patroli Policji w danej okolicy – 27%. Na sprawne i szybkie prowadzenie postępowań, bez niepotrzebnych



Rysunek 1. Zagrożenia, których najbardziej obawiają się respondenci w pobliżu swego miejsca zamieszkania dla N = 17 000 (od I 2008 do I 2014, w %)

Źródło: na podstawie opracowania „Polskie badanie przestępczości. Profil obszarów działania Komend Wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji, Komenda Główna Policji”, Warszawa 2014, s. 25.

formalności, wskazuje co piąty badany (21,3%), podobnie jak na kwestię przyjmowania zawiadomień o przestępstwie bez zbywania i bagatelizowania sprawy (19,1%).

Największe obawy wśród mieszkańców Polski budzą jednak włamania do mieszkań, na które wskazuje co trzeci respondent.

Kolejnymi, najczęściej wymienianymi obawami są brawurowo jeżdżący kierowcy, na co wskazuje trzech na dziesięciu badanych, a największy odsetek wskazań jest w grupie

rolników. Co piąty respondent w tym kontekście wymienia kradzieże (jest to kwestia najczęściej wymieniana przez nastolatków oraz mieszkańców wielkich miast), bójki i pobicia (kwestia ta jest najistotniejsza dla nastolatków), napady i rozboje (na problem ten najczęściej wskazują osoby mieszkające w danym mieszkaniu lub domu do jednego roku i mieszkańcy dużych miast) oraz agresję ze strony osób pijanych lub narkomanów, na co najczęściej zwracają uwagę mieszkańcy wielkich miast.

Kolejne wymieniane zagadnienia to: obecność patroli w danej okolicy, sprawne i szybkie prowadzenie postępowań bez niepotrzebnych formalności oraz przyjmowanie zawiadomień o przestępstwie bez zbywania i bagatelizowania sprawy.

Wyniki z przeprowadzonych badań zostały wykorzystane głównie do tworzenia (uaktualnienia) map zagrożeń bezpieczeństwa, w aspekcie bezpieczeństwa publicznego, w następstwie czego przeprowadzono czynności zmierzające do poprawy efektywności działań Policji w danym województwie czy też samorządzie terytorialnym.

Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa

Poczucie bezpieczeństwa należy do podstawowych potrzeb każdego człowieka i ma decydujący wpływ na funkcjonowanie każdej społeczności. Dlatego ważne było stworzenie narzędzi, które pozwolą na rzetelne i czytelne zidentyfikowanie i przedstawienie, w tym społecznościom lokalnym, skali i rodzaju zagrożeń oraz instytucji współodpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Identyfikacja ta nie może przebiegać bez uwzględnienia oczekiwań społecznych.

Takim narzędziem powinny być mapy zagrożeń bezpieczeństwa. Należy traktować je jako istotny element procesu zarządzania bezpieczeństwem publicznym, realizowanym w partnerstwie międzyinstytucjonalnym i społecznym, stanowiącym innowacyjne podejście do rozwiązania istotnych problemów związanych z bezpieczeństwem publicznym. Mapy powinny służyć również optymalnej alokacji zasobów sprzętowo-kadrowych służb, w szczególności w kontekście podejmowania decyzji co do tworzenia komisariatów i posterunków Policji.

Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa opiera się głównie o informacje skatalogowane w trzech płaszczyznach:

- 1) informacje gromadzone w policyjnych systemach informatycznych,
- 2) informacje pozyskiwane od społeczeństwa w trakcie:
 - bezpośrednich kontaktów z obywatelami, z przedstawicielami samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych itp.;
 - w trakcie realizowanych debat społecznych poświęconych bezpieczeństwu publicznemu,
- 3) informacje pozyskiwane od obywateli (internautów) z wykorzystaniem platformy wymiany informacji.



Rysunek 2. Aplikacja Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, dostępnej w internecie
 Źródło: <http://zachodniopomorska.policja.gov.pl/sz/aktualnosci/prewencja-i-profilaktyk/mapy/5975,Mapa-zagrozen-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 23.09.2016].

Informacje prezentowane na mapach uwzględniają zarówno wybrane kategorie przestępstw i wykroczeń, jak i zagrożenia, które w subiektywnym odczuciu mieszkańców negatywnie wpływają na ich poczucie bezpieczeństwa. Strona nie służy do zgłaszania potrzeby pilnej interwencji Policji. Każde naniesione na mapę zagrożenie wywoła, po sprawdzeniu, odpowiednią reakcję Policji (rys. 2).

Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa to interaktywne narzędzie, dzięki któremu mieszkańcy mają możliwość zapoznania się z najważniejszymi informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa i zagrożeń w danym regionie kraju. Mapy zostały opracowane nie tylko przy wykorzystaniu informacji zgromadzonych w policyjnych systemach informatycznych, ale również na podstawie informacji przekazanych przez podmioty biorące udział w konsultacjach społecznych, wyników badań opinii publicznej oraz informacji przekazywanych przez różne instytucje. Mapa zawiera także informacje m.in. o przestępstwach najbardziej uciążliwych społecznie: kradzież cudzej rzeczy, kradzież z włamaniem, rozbój, uszkodzenie rzeczy, wymuszenie, bójka, pobicie, uszczerbek na zdrowiu, oszustwo metodą „na wnuczka” i „na policjanta” oraz przestępstwa



Rysunek 3. Aplikacja Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa z uwzględnieniem wybranych kategorii przestępstw

Źródło: <http://zachodniopomorska.policja.gov.pl/sz/aktualnosci/prewencja-i-profilaktyk/mapy/5975,Mapa-zagrozen-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 23.09.2016].

na tle seksualnym, przestępstwa narkotykowe związane z posiadaniem i udzielaniem innej osobie środków odurzających lub substancji psychotropowych, przestępczość nieletnich³. Uwzględni ona również wybrane kategorie przestępstw gospodarczych, informacje o zagrożeniach w ruchu drogowym i wypadkach drogowych. Zapis graficzny takiej mapy przedstawiono na rysunku 3.

Za pomocą interaktywnej strony mieszkańcy mogą przekazywać informacje o zagrożeniach występujących w ich okolicy. Policja będzie weryfikować te sygnały, a jeżeli przekazane informacje się potwierdzą, wtedy zostaną wprowadzone do mapy. Takie rozwiązanie umożliwi uszczegółowienie informacji nie tylko dotyczące samego miasta lub powiatu, ale także dzielnicy, ulic czy nawet osiedli.

Jednym z celów stworzenia Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa jest możliwość wpływania na realne poczucie bezpieczeństwa obywateli. Dzięki niej mieszkańcy będą mogli na bieżąco reagować na zagrożenia i aktywnie współpracować z Policją. Mapy

³ <https://policja.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=b5fco8aaa8a54296b418383584313263> [dostęp: 22.09.2016].

zostały opracowane w oparciu o informacje własne Policji, czyli m.in. policyjne analizy bezpieczeństwa, a także na podstawie informacji zebranych przez podmioty biorące udział w konsultacjach społecznych realizowanych z początkiem 2016 roku.

Wybrane programy i akcje mające na celu poprawę stanu bezpieczeństwa publicznego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Za początek tworzenia programów bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) w Polsce można przyjąć rok 1972, kiedy przyjęto uchwałę w sprawie działań i środków mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na podstawie wyników raportu Banku Światowego z 1992 r. powołano w Polsce Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Od tego czasu powstały w Polsce programy poprawy BRD: GAMBIT 96, GAMBIT 2000 oraz GAMBIT 2005, a ostatnio Narodowy Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020⁴. Po wstąpieniu do Unii Europejskiej Polska zintensyfikowała działania zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nastąpiły liczne zmiany w prawie o ruchu drogowym mające na celu zabezpieczenie niechronionych uczestników ruchu drogowego, w tym szczególnie pieszych przed ewentualnymi niebezpiecznymi zachowaniami kierowców. I tak na przykład od 31 sierpnia 2014 r. każdy pieszy, który porusza się po zmięczeniu po drodze poza obszarem zabudowanym, musi mieć odblask umieszczony w sposób widoczny dla kierujących (Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 1997 r., Nr 98, poz. 602). Ponadto Policja od wielu lat prowadzi różnego rodzaju programy i akcje mające na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, w których zwrócono uwagę na niechronionych uczestników ruchu drogowego – szczególnie pieszych. Do głównych cyklicznych akcji można zaliczyć:

- *Bezpieczna droga do szkoły* – w pierwszych dniach nauki policyjne patrole, pełniące służbę w rejonach szkół, zwracają uwagę na wszystkie nieprawidłowe zachowania uczestników ruchu drogowego, zarówno kierujących, jak i pieszych. Przypominają i uświadamiają kierującym pojazdami o zachowaniu szczególnej ostrożności przed przejściem dla pieszych oraz w obserwowaniu drogi i jej otoczenia. Zwracają też uwagę, czy pojazdy zatrzymujące się przy szkołach nie powodują zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub jego utrudnienia, a także na sposób przewożenia dzieci,
- *Na Drodze – Patrz i Słuchaj* – w ramach akcji policjanci uświadamiają i przypominają kierującym pojazdami o:
 - potrzebie obserwacji drogi i jej otoczenia,
 - obowiązku zachowania szczególnej ostrożności, zbliżając się do przejścia dla pieszych, w tym zmniejszeniu prędkości, tak aby nie narazić na niebezpieczeństwo pieszych.

⁴ https://www.obserwatoriumbrd.pl/pl/dzialania_na_rzecz_brd/programy_poprawy_brd/historia_programow_bezpieczenstwa_ruchu_drogowego_w_Polsce [dostęp: 20.05.2021].

Pieszym natomiast o zagrożeniach związanych m.in. z:

- bezpiecznym poruszaniem się po drodze (chodnik, droga dla pieszych, pobocze, jezdnia, droga dla rowerów),
- nieostrożnym wejściem na przejście/jezdnię, w tym bezpośrednio przed jadącym pojazdem,
- przebieganiem przez jezdnię.
 - *Ogólnopolski Policyjny Dzień Odblasków* – działania profilaktyczne „Świeć przykładem”, a także obchodzony „Ogólnopolski Policyjny Dzień Odblasków” skierowane są do pieszych, w tym seniorów, czyli grupy tzw. niechronionych uczestników ruchu drogowego. Mają na celu promowanie idei noszenia elementów odblaskowych wśród dzieci, młodzieży i dorosłych poruszających się po drodze po zmierzchu w obszarze zabudowanym (zwłaszcza w miejscach nieoświetlonych) i poza obszarem zabudowanym.
 - *Świeć przykładem – bądź widoczny* – celem akcji jest przede wszystkim przypomnienie i uświadomienie pieszym o potrzebie korzystania z elementów odblaskowych. Policja wraz z partnerami zaproponowała, aby tegorocznej akcji pn. „Świeć Przykładem” towarzyszyło przesłanie „Bądź widoczny”. Wybierając hasło kierowano się tym, że korzystanie z elementów odblaskowych przez niechronionych uczestników ruchu drogowego, a szczególnie pieszych, powinno być świadome. Samo posiadanie elementów odblaskowych nie wpływa na poprawę bezpieczeństwa pieszych: należy je nosić w taki sposób, by być widocznym dla innych uczestników ruchu drogowego.

Analizując dane przedstawione w tabeli 2, można wyciągnąć wniosek, że tego typu programy i akcje mogą mieć wpływ na poprawę stanu BRD w sferze bezpieczeństwa pieszych. Po roku 2014 nastąpił wyraźny spadek zarówno ilości wypadków z udziałem pieszych, jak i ich ciężkości (2014 – 9106 wypadków, 2020 – 5035 wypadków, w których zginęło odpowiednio: 1127/631, a zostało rannych 8596/4700 osób). Można też wyciągnąć kolejny wniosek – propozycję nakazania noszenia elementów odblaskowych przez

Tabela 2. Wypadki drogowe z udziałem pieszych w latach 2014–2020

Obszar /skutki		Lata						
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Obszar zabudowany	wypadki	8 153	7 732	7 651	7 454	6 852	6 312	4 735
	zabici	953	604	583	578	554	510	425
	ranni	9 106	7 580	7 421	7 118	6 449	5 938	4 394
Obszar niezabudowany	wypadki	953	849	810	743	696	693	500
	zabici	194	319	285	295	249	283	206
	ranni	514	608	553	469	469	423	306
Ogółem	wypadki	9 106	8 581	8 461	8 197	7 548	7 005	5 235
	zabici	1 147	923	868	873	803	793	631
	ranni	8 592	8 188	7 974	7 587	6 918	6 361	4 700

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów BRD KG Policji w latach 2014–2020.

niechronionych uczestników ruchu bez względu na zabudowę terenu, a warunkiem koniecznym byłyby brak oświetlenia.

Nakładając taki obowiązek na obywateli, można by wyeliminować ewentualne ograniczenia (np. brak środków na zakup elementów odblaskowych przez obywateli) w drodze darowizny rzeczowej (kamizelka odblaskowa, elementy odblaskowe) przekazanej podczas np. wyborów, referendów itp. Nadmienić warto, że koszt zakupu kamizelki odblaskowej wynosi średnio 1,50-2,00 zł, a elementu odblaskowego 0,50-1,00 zł. W skali państwa są to niewielkie koszty, patrząc np. przez pryzmat kosztów ponoszonych z tytułu wypadków, które w 2018 r. wyniosły:

- koszt jednostkowy ofiary śmiertelnej – 2,4 mln zł,
- koszt jednostkowy ofiary ciężko rannej – 3,3 mln zł,
- koszt jednostkowy ofiary lekko rannej – 48,2 tys. zł,
- koszt jednostkowy wypadku drogowego – 1,4 mln zł (Jażdżik-Osmólska, Korneć 2018, s. 3).

Podsumowanie

Głównym problemem we wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych jest zapewnienie zgodności efektów planowanych do osiągnięcia z efektami realnymi, będącymi wynikiem realizacji procesu zmodyfikowanego (udoskonalonego). Rzeczą oczywistą jest, że innowacja ma sens wówczas, jeśli istnieje możliwość jednoznacznego określenia wzrostu efektów. Dlatego wdrażanie innowacji powinno skłaniać osoby odpowiedzialne za to przedsięwzięcie do identyfikacji i integracji działań na wszystkich etapach doskonalenia procesu, począwszy od jednoznacznej identyfikacji procesu, analizy i oceny podstaw teoretycznych i dotychczas stosowanych rozwiązań praktycznych, po pomiar efektów i koncepcję postępowania w wypadku niepowodzenia innowacyjnego (aspekty związane z zarządzaniem ryzykiem).

Napływające informacje od samorządów terytorialnych w odniesieniu do Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa oraz dane statystyczne związane z poprawą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, szczególnie w zakresie niechronionych uczestników ruchu drogowego, są pozytywnym sygnałem dotyczącym zwalczania wszelkich zagrożeń. Komenda Główna Policji, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społeczności lokalnych, spowodowała utworzenie kolejnych narzędzi (obok numerów alarmowych 997 i 112), dzięki którym można w bezpośredni sposób informować o aktualnych zagrożeniach i poprzez ciągle uświadamianie wpływać na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednocześnie mieszkańcy społeczności lokalnych miast i wsi mogą w istotny sposób wpływać na stan bezpieczeństwa w swoim otoczeniu. Prawdopodobnie, w niedalekiej przyszłości, powstaną inne aplikacje i programy poprawy BRD, które przy współudziale mieszkańców będą wspierać działalność innych służb.

Przeprowadzenie przez Komendę Główną Policji kolejnej edycji badań dotyczących bezpieczeństwa publicznego, po wdrożeniu Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa na całym obszarze Polski, umożliwi jednoznacznie potwierdzenie wpływu wdrożonego systemu i prowadzonych innych programów i akcji na skuteczność pracy Policji.

Bibliografia

- Bączek P. (2005), *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wyd. A. Marszałek, Toruń.
- Bezpieczne miasta. Współczesne zagrożenia i wyzwania* (2016), red. W. Kustra, L. Smolak, Warszawa.
- Błaszczuk A., Brdulak J., Guzik M., Pawluczuk A. (2004), *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, Warszawa.
- Boć J. (2009), *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach administracji publicznej*, Kolonia.
- Davenport T., Prusak L. (1998), *Working Knowledge*, Boston.
- Edukacja obronna. Leksykon podstawowych pojęć i terminów* (2015), Warszawa.
- Evans Ch. (2005), *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa.
- Frei D. (1977), *Podstawowe kwestie polityki światowej*, Stuttgart.
- https://www.obserwatoriumbrd.pl/pl/dzialania_na_rzecz_brd/programy_poprawy_brd/historia_programow_bezpieczenstwa_ruchu_drogowego_w_Polsce [dostęp: 20.05.2021].
- Informator Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, System Ostrzegania, alarmowania i informowania Województwa Dolnośląskiego (2014), Wrocław.
- Innowacje w zarządzaniu procesami logistycznymi Sił Zbrojnych* (2012), red. T. Jałowiec, W. Nyszk, Warszawa.
- Jażdżik-Osmólska A., Korneć K. (2018), *Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2018, z wyodrębnieniem średnich kosztów społeczno-ekonomicznych wypadków na transeuropejskiej sieci transportowej*, Warszawa.
- Kapitał intelektualny i jego ochrona* (2009), red. E. Okoń-Horodyńska, R. Wisła, Warszawa.
- Kitler W. (2011), *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, AON, Warszawa.
- Kowalczyk A., Nogalski B. (2007), *Zarządzanie wiedzą. Koncepcja i narzędzia*, Warszawa.
- Ludwiczak J., Wilczkowiak S. (2000), *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania administracji rządowej i samorządowej w zakresie profilaktyki ratownictwa i likwidacji ich skutków*, Warszawa.
- Mańkowski R. (2012), *Innowacyjność decyzji logistycznych w organizacji – wybrane zagadnienia teorii problemu*, [w:] *Innowacje w zarządzaniu procesami logistycznymi Sił Zbrojnych*, red. T. Jałowiec, W. Nyszk, AON, Warszawa.
- Nonaka I., Takeuchi H. (2000), *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Warszawa.
- Organy administracji publicznej i instytucje w zarządzaniu kryzysowym* (2016), red. D. Majchrzak, Z. Sobejko, G. Sobolewski, Warszawa.
- Perechuda K. (2005), *Dyfuzyja wiedzy w przedsiębiorstwie sieciowym. Wizualizacja i kompozycja*, Wrocław.
- Pieprzny S. (2008), *Administracja bezpieczeństwa porządku publicznego*, Rzeszów.
- Polskie badanie przestępczości. Profil obszarów działania Komend Wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji (2014), Warszawa.
- Probst G., Raub S., Romhardt K. (2004), *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Kraków.
- Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/bezpiecze%C5%84stwo.html> [dostęp: 10.01.2021].
- Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/slovniki/innowacyjno%C5%9B%C4%87.html> [dostęp: 27.06.2020].
- Smyk S. (2012), *Identyfikacja procesu logistycznego jako warunek konieczny jego doskonalenia (wdrażania innowacji procesowej)*, [w:] *Innowacje w zarządzaniu procesami logistycznymi Sił Zbrojnych*, red. T. Jałowiec, W. Nyszk, AON, Warszawa.

- Stawnicka I., Klonowska J. (2018), *Rola pedagogiczno-wychowawcza Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa – nowa forma dialogu społeczności lokalnej z Policją*, „Resocjalizacja Polska”, nr 16. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2014), Warszawa.
- Ura E. (1988), *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997r. prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 1997 r., Nr 98, poz. 602.
- Wiśniewski B., Zalewski S. (2006), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała.
- Wojtaszczyk K. (2000), *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa.
- Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie* (2005), red. K. Perechuda, Warszawa.
- Zieliński T.M. (2008), *Zarządzanie procesowe i mapowanie procesów logistycznych*, materiały szkoleniowe Akademii Menedżera, Warszawa.