

Rozdział 4

Problematyka bezpieczeństwa w procesie planowania regionalnego i przestrzennego

Security issues in the process of regional and spatial planning

Local and regional development is a process that requires proper planning and systematic actions to implement the adopted objectives. Due to this, it is possible to effectively implement projects in the field of public management. Nowadays, the territorial unit management area covers issues related to broadly understood security. Thus, these issues should be an integral part of socio-economic and spatial planning as important development management instruments. Therefore, it is necessary to analyze existing solutions in this area as well as to evaluate the developed forms and methods of actions. It will allow formulating proposals useful for improving the development planning process, taking into account the existing and constantly changing conditions with regard to the shaping and implementation of security policy in the territorial system.

Keywords: *security, management, local government, development, space, planning*

Wstęp

Współcześnie bezpieczeństwo przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności układu terytorialnego, a jego struktura odpowiada strukturze funkcjonowania jednostki terytorialnej. Odnosi się to zwłaszcza do procesu zarządzania rozwojem, gdzie z punktu widzenia potrzeb społecznych, bezpieczeństwo publiczne jest elementem zarządzania publicznego. Pojawia się w związku z tym problem zarządzania bezpieczeństwem, gdzie głównym zadaniem i celem jest przygotowanie do zmian, jakie zachodzą w społeczności i zorganizowanie skutecznych narzędzi, umożliwiających wypełnienie zadań ochronnych, zapobiegawczych i naprawczych. Zarządzanie bezpieczeństwem w ujęciu funkcjo-

nalnym stanowi jeden z obszarów aktywności współczesnej administracji, zarówno w zakresie projektowania działań, jak również ich realizacji. Dlatego też odnosząc się do praktycznych aspektów kształtowania i wdrażania polityki bezpieczeństwa w układzie terytorialnym, niezwykle ważne stają się sprawy planowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz planowania przestrzennego z uwzględnieniem aspektów współcześnie pojmowanego bezpieczeństwa. Konieczne jest zatem zwrócenie uwagi na ogólne problemy procesu planowania rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym, a następnie wskazanie na specyfikę planowania w poszczególnych obszarach rozwoju jednostki terytorialnej z uwzględnieniem określania priorytetów w zakresie bezpieczeństwa, postrzeganego jako obszar zarządzania jednostką terytorialną. Zasadnym wydaje się przeprowadzenie analizy istniejących w tym zakresie rozwiązań prawno-organizacyjnych oraz stosowanych praktyk i zgromadzonych doświadczeń. Pozwoli to na wypracowanie wniosków oraz zaproponowanie rozwiązań możliwych do zastosowania w systemie zarządzania rozwojem kraju ze szczególnym uwzględnieniem poziomu regionalnego i lokalnego. Przedstawione w opracowaniu zagadnienia w istotnej mierze wpisują się w obszar poruszonych problemów, wskazując zarazem na potrzebę dalszych analiz i poszukiwań w tym zakresie, zarówno w odniesieniu do teorii, jak i praktyki planowania rozwoju układu terytorialnego, z uwzględnieniem zagadnień współcześnie pojmowanego bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo w procesie planowania rozwoju

Współcześnie obszar bezpieczeństwa stwarza szczególnie wiele sposobności dla realizacji zadań planistycznych. Planowanie odbywa się we wszystkich jednostkach administracji publicznej, znajdujących się na wszystkich szczeblach zarządzania publicznego. Jest prowadzone w różnej skali, a także w odmiennych wymiarach czasowych. Może przybierać postać planowania strategicznego i operacyjnego, problemowego i kompleksowego, długookresowego i krótkookresowego. Przybiera ono formy różnych dokumentów – strategii, polityk, jak też programów, które mogą mieć odmienny charakter prawny i zakres obowiązywania. Zgodnie ze swoimi kompetencjami zadania planistyczne

podejmują także organy lokalnych wspólnot samorządowych. W lokalnym systemie zarządzania bezpieczeństwem programy samorządowe wypełniają funkcję koordynacyjną oraz informacyjną. Programy te są elementem polityki publicznej w wybranych obszarach, a ich opracowanie stanowi ważny obszar aktywności władz publicznych. Gminy zostały zobligowane przez ustawodawcę do opracowania profilaktycznych programów przeciwdziałania uciążliwym patologiom: alkoholizmowi, narkomanii oraz przemocy w rodzinie. Dodatkowo, wypełniając ustawowe zadania związane z ochroną bezpieczeństwa swoich mieszkańców, gminy podejmują działania planistyczne na znacznie szerszą skalę. Ich efektem są kompleksowe programy poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Planowanie to element składowy każdego racjonalnego działania. W naukach o organizacji i zarządzaniu jest ono nazywane „procesem polegającym na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz podejmowaniu decyzji opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach”¹, jest również określane jako proces definiowania celów, który jednocześnie określa możliwości osiągnięcia tych celów w sposób sprawny i skuteczny². Kształtuje ono zakres działań podejmowanych w dalszej kolejności, porządkuje je i organizuje. Planowanie rzutuje na całość działań administracji publicznej. Administracja jako system decyzyjny, który ma na celu stałe zaspokajanie różnorodnych potrzeb społecznych, musi wykorzystywać elementy zapewniające sprawność i skuteczność stosowanych przez nią instrumentów działania. Wszystkie wymiary planowania pojawiają się także w sferze administrowania bezpieczeństwem. Najważniejszą cechą planowania jest jego celowość. Cel powinien być zdefiniowany i jasno sformułowany na samym początku, ma pomóc w ustaleniu, jakie działania do niego doprowadzą, a jakie oddalą, jakie będą ze sobą kolidować, a jakie nie mają żadnego znaczenia. Ważną cechą jest również prymat planowania, co oznacza, że bez planowania nie może być efektywnego dobrego zarządzania jakąkolwiek działalnością człowieka. Z kolei kompletność planowania wskazuje na zintegrowanie różnorodnych elementów na poszczególnych szczeblach dla objęcia maksymalnie obszernego za-

¹ C. Barrow, P. Barrow, *Business plan*, Wydawnictwo UP Press Ltd., Warszawa, 1992, s. 12.

² K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 38.

kresu działania³. Obszar bezpieczeństwa ze względu na swoje istotne znaczenie, wydaje się stwarzać liczne sposobności podejmowania działań planistycznych przez organy administracji publicznej. Planowanie może tutaj służyć prewencji rozumianej jako ochrona przed powstaniem zagrożeń. Tego typu założenia pojawiają się w różnych strategiach i programach ochrony bezpieczeństwa, których opracowanie jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Planowanie może też umożliwiać przygotowanie jednostek i zasobów, jakimi one dysponują na wypadek kryzysu. W sferze bezpieczeństwa planowanie ma zarówno charakter działań strategicznych, jak i operacyjnych.

W sferze bezpieczeństwa planowanie wypełnia ważną funkcję, gdyż ma chronić i zabezpieczać przed pojawieniem się wszelkiego rodzaju zagrożeń. Pozwala też na przygotowanie się do sytuacji, które z założenia pojawiają się nagle i niespodziewanie, przynosząc określony poziom dezorganizacji. Dzięki planowaniu możliwe jest opanowanie sytuacji kryzysowej oraz przemyślane i wyćwiczone wcześniej pokierowanie działaniami. Dlatego też obszar bezpieczeństwa, ze względu na swoje znaczenie wydaje się stwarzać liczne sposobności podejmowania działań planistycznych przez organy administracji publicznej. Planowanie może tutaj służyć jako rodzaj prewencji i ochrony przed powstaniem zagrożeń. Tego typu założenia pojawiają się w różnych strategiach i programach ochrony bezpieczeństwa, których opracowanie jest zadaniem organów władzy publicznej. Planowanie w tym zakresie może też umożliwiać przygotowanie zasobów i jednostek organizacyjnych na wypadek kryzysu. Należy podkreślić, że w lokalnym systemie zarządzania bezpieczeństwem programy samorządowe wypełniają przede wszystkim funkcję koordynacyjną oraz informacyjną. Funkcja koordynacyjna wynika z tego, że bezpośrednie działania ochronne i zabezpieczające wypełniają różne jednostki organizacyjne. Programy przewidują podejmowanie przez nie odpowiednich działań w momencie pojawienia się zagrożenia, uwzględniając harmonizowanie działań ochronnych oraz współpracę w celu zintegrowania systemu bezpieczeństwa. Funkcja informacyjna programów wynika z tego, że dokumenty te są narzędziem polityki bez-

³ M. Pomykała, *Działania planistyczne administracji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Politechnika Rzeszowska, Rzeszów 2015, s. 217.

pieczeństwa. Wskazują priorytetowe kierunki działania oraz uznawane do ich realizacji cele i środki działania. Programy są swego rodzaju wizją, skierowaną do wszystkich podmiotów lokalnego systemu zarządzania bezpieczeństwem, wyraźnie sformułowaną, dostępną, precyzyjnie prezentującą harmonogram i zakres niezbędnych działań. Niezbędnym elementem tego typu programów jest określanie metod i środków działania służących do realizacji zakładanych celów. Ważne jest, aby katalogi środków były katalogami otwartymi, co ułatwia elastyczne dopasowanie koniecznych działań do bieżącej sytuacji. Kolejna sprawa, to ukierunkowanie programu są na prewencję i podniesienie świadomości społecznej w zakresie możliwych zagrożeń bezpieczeństwa. Stąd dominacja programów kierunkowych, zawierających przedsięwzięcia edukacyjne, informacyjne, profilaktyczne, prewencyjne, są także społeczne kampanie promocyjne, konkursy i okazjonalne akcje. Sposób uszczegółowienia zadań i środków ich realizacji jest natomiast bardzo różny w poszczególnych programach⁴. Trzeba zaznaczyć, że programy poprawy bezpieczeństwa pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego aktywnie uczestniczyć w działaniach na rzecz bezpieczeństwa na swoim terenie. Pojawia się dzięki temu możliwość świadomego kształtowania szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, zgodnie z potrzebami konkretnej społeczności lokalnej. Zarazem programy te podkreślają rangę i znaczenie współpracy lokalnych podmiotów systemu bezpieczeństwa. Wynika to z faktu, iż dbałość o bezpieczeństwo lokalne jest zadaniem trudnym, w którego realizację powinny być zaangażowane różne podmioty, zgodnie ze swoją specyfiką i właściwością. Tak więc programy są swoistym pomostem łączącym politykę bezpieczeństwa, a także profilaktykę i edukację z działalnością podmiotów odpowiedzialnych za system bezpieczeństwa lokalnego i regionalnego. Wszelkie działania w zakresie planowania w obszarze polityki bezpieczeństwa muszą uwzględniać fakt, iż we współczesnym ujęciu bezpieczeństwo publiczne to oczekiwanie społeczne na zapewnienie możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, autonomii społecznej oraz określonego statusu politycznego. Należy też pamiętać, że bezpieczeństwo jest stanem dynamicznym, którego po-

⁴ R. Głowacki, K. Łojek, A. Tyburska, A. Urban, *Poradnik dla członków komisji bezpieczeństwa i porządku, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2006*, s. 101-132.

ziom zależy od wielu zmiennych występujących w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym⁵. Władze samorządowe podejmują różnorodne działania, mające na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa, jak też realizują zadania, których efektem powinno być ograniczenie lub wyeliminowanie przyczyn, będących załączkiem sytuacji konfliktowych oraz zagrożeń. Istotne staje się zatem podejmowanie działań profilaktycznych i prewencyjnych na swoich obszarach, co wymaga orientacji w potrzebach społeczeństwa i co przekłada się na szybkie rozpoznawanie jego problemów. Posiadana wiedza jest pomocna w opracowaniu odpowiednich dla danej społeczności dokumentów planistycznych w zakresie poprawy bezpieczeństwa. Ważne staje się tutaj określenie problemu, jego specyfiki oraz sposobu postrzegania przez większość danej społeczności. Efektem dobrze przygotowanych i wdrażanych planów powinno być budowanie stabilnego i bezpiecznego społeczeństwa oraz wspólna troska i współdziałanie instytucji publicznych, organizacji społecznych, jak i każdego członka określonej społeczności. Efektem jest także prawidłowa integracja społeczności lokalnych, podnoszenie wrażliwości obywateli na problemy innych, a także budowanie wspólnego dobra poprzez uświadomienie i wspólną realizację społeczne akceptowanych celów.

Na szczeblu lokalnym wspólnoty samorządowe stają się częścią systemu zarządzania bezpieczeństwem i wśród narzędzi, jakimi ten samorząd dysponuje warto zwrócić uwagę na programy poprawy bezpieczeństwa, których rola systematycznie wzrasta i stają się one istotnym elementem zarządzania bezpieczeństwem lokalnym. Należą do szeroko ujmowanej grupy aktów planowania, którymi są dokumenty opracowane w wyniku procesu planowania, będące efektem, a jednocześnie zwieńczeniem, działalności planistycznej. Stanowią opis prognozowanych zagrożeń, celów do zrealizowania oraz środków i metod niezbędnych do osiągnięcia założonych celów. Ich postanowienia mogą mieć charakter wiążących postanowień, jak i samych zaleceń, mogą też przyjmować, jak już wspomniano, wieloletnią perspektywę czasową lub odnosić się

⁵ Lisiecki M., *Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli*, [w]: *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej, Warszawa 2008, s. 278.

najbliższego horyzontu czasowego. Zarazem programy to akty planowania o dość dużym stopniu ogólności, odnoszące się do wielu sfer działalności publicznej, w tym ochrony bezpieczeństwa. Stanowią one swego rodzaju wizję, skierowaną do wszystkich podmiotów lokalnego systemu zarządzania bezpieczeństwem, wyraźnie sformułowaną, dostępną, precyzyjnie prezentującą harmonogram i zakres niezbędnych działań⁶. Konsekwentna realizacja zawartych w nich ustaleń, przy systematycznej współpracy wszystkich członków społeczności, przyczynia się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnych oraz kształtowania bezpiecznej przestrzeni publicznej. Dokumenty planistyczne powinny stanowić narzędzie działalności władz i społeczności lokalnej, co umożliwia wprowadzanie w życie idei i zasad bezpiecznego rozwoju na obszarze jednostki terytorialnej.

Podejmując wysiłek planowania konieczne jest odniesienie się do interdyscyplinarności i wieloaspektowości problematyki bezpieczeństwa, jak też potrzeby dokonywania syntezy zjawisk społecznych związanych z bezpieczeństwem. Istotne jest także uwzględnienie zagadnień dotyczących różnorodności aspektów bezpieczeństwa obejmujących wiele zjawisk związanych z tym pojęciem. Wyznacza to strukturę i ramy poszukiwań optymalnych rozwiązań oraz wskazuje na metody i techniki projektowania działań, a następnie interpretacji zjawisk z tym związanych i uzyskanych wyników. Tak szeroki zakres pojmowania bezpieczeństwa wynika przede wszystkim z tego, że zagrożenia zauważane w jednej sferze są rezultatem zjawisk zachodzących w innych obszarach. Współczesna złożoność problematyki bezpieczeństwa nie pozwala patrzeć na ten problem jednosektorowo, co determinuje potrzebę posiadania wiedzy z co najmniej kilku podstawowych obszarów bezpieczeństwa, aby skutecznie zauważać zachodzące zjawiska i określać ich rzeczywiste źródła. Dlatego też nie sposób sobie wyobrazić współczesnego spojrzenia na problemy bezpieczeństwa bez dorobku wielu dyscyplin i specjalizacji⁷. Kształtowanie bezpieczeństwa na określonym, pożądanym poziomie jest efektem planowego i przemyślanego działania

⁶ M. Pomykała, *Lokalne programy poprawy bezpieczeństwa w systemie zarządzania bezpieczeństwem*, „Zeszyty Naukowe WSIZSiA w Warszawie” 2017, t. 15, z. 2(39).

⁷ P. Daniluk, *Myślenie strategiczne w naukach o bezpieczeństwie*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2011/2012.

uwzględniającego określoną hierarchię priorytetów, co może zapewnić wymierny, długofalowy sukces. Takie podejście gwarantuje logiczne, adekwatne do realiów określanie celów działania, co pozwala zaplanować proces zarządzania bezpieczeństwem w układzie terytorialnym.

Bezpieczeństwo w procesie planowania regionalnego

Problematyka bezpieczeństwa we współczesnych realiach społeczno-gospodarczych nabiera szczególnego znaczenia, gdyż stają się one podporządkowane m.in. procesom globalizacji, gospodarce usługowej, metropolizacji itp. Bezpieczeństwo staje się jednym z istotniejszych czynników, nie tylko stabilizującym procesy wzrostu i rozwoju, lecz jest także elementem tych procesów. Można powiedzieć, że nabiera ono nowej wartości nie tylko w wymiarze prawnym, organizacyjnym czy socjologicznym, ale przede wszystkim ekonomicznym i społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem jego przestrzennego rozmieszczenia. Analiza strategii rozwoju województw wskazuje na aktualność problematyki bezpieczeństwa w procesie rozwoju regionalnego. Zagadnienie to postrzegane jest zarówno w kontekście bezpośrednim, jak i pośrednim i odnosi się do działań związanych z przewidywaniem możliwości zaistnienia sytuacji kryzysowych, jak również z planowaniem konkretnych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie sytuacjom konfliktowym oraz zdarzeniom kryzysowym. W dokumentach planistycznych, jakimi są strategie rozwoju, odnajdujemy fragmenty poświęcone zagadnieniom bezpieczeństwa, stanowiące element zarówno części diagnostycznej, jak i prognostycznej lub wdrożeniowej. Stanowi to integralny element rozwiązań w zakresie kreowania polityki rozwoju z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań. Podkreślić należy systematyczne poszerzanie zakresu tematyki szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, ujmowanego w kategorii stałego i świadomie traktowanego elementu, a zarazem czynnika rozwoju. Wskazuje na to analiza dokumentów strategicznych na poziomie regionalnym na przestrzeni lat 2000-2018. W pierwszych strategiach rozwoju regionalnego dla województw utworzonych w 1999 roku, przygotowywanych w latach 1999-2001, zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa stanowiły niewielki zakres tematyki tych dokumentów i w przeważającej części powiązane były z bezpieczeństwem militarnym i wąsko

pojmowanym bezpieczeństwem publicznym. Brakowało też powiązań problematyki bezpieczeństwa ze sferą rozwoju regionalnego i lokalnego oraz towarzyszących temu rozwojowi rozlicznych uwarunkowań. Było to zapewne konsekwencją dotychczasowego pojmowania problematyki bezpieczeństwa jako związanej głównie z aspektami obronnymi lub bezpieczeństwem indywidualnym. Brakowało zatem odniesień do problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego i zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej.



Rysunek 1. Schematyczne ujęcie zakresu problematyki bezpieczeństwa w strategiach województw przygotowanych w latach 1999-2001

Źródło: opracowanie własne.

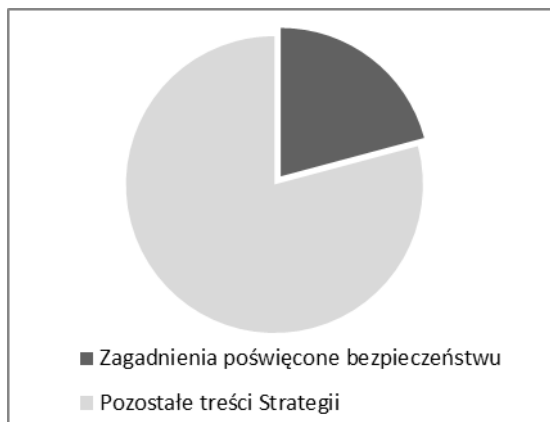
Sytuacja ta uległa pewnej zmianie w kolejnej edycji strategii rozwoju województw opracowanych w latach 2005-2007. W tych dokumentach odnajdujemy wyraźnie szerszy zakres problematyki dotyczącej bezpieczeństwa. Ponadto traktowane jest ono w kategorii czynnika wpływającego na proces rozwoju w układzie terytorialnym. Widoczne jest ujmowanie bezpieczeństwa w szerszym kontekście jako czynnika procesu rozwojowego. Tak więc mamy do czynienia z szerszym pojmowaniem bezpieczeństwa wpływającego na różne dziedziny życia społeczno-gospodarczego w układzie lokalnym i regionalnym. Widoczne jest także swoiste przenikanie się bezpieczeństwa narodowego z szeroko pojmowanym bezpieczeństwem wewnętrznym, wpływającym na funkcjonowanie jednostki terytorialnej. W tym ujęciu bezpieczeństwo coraz bar-

dziej nabiera formy swoistej sieci powiązań występujących między poszczególnymi podmiotami życia społeczno-gospodarczego w aspekcie współpracy na rzecz rozwoju i budowania przewagi konkurencyjnej układu terytorialnego. Widoczne staje się też akcentowanie roli wspólnotowych i społecznościowych czynników szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Jednocześnie obserwujemy wzrost świadomości oraz oczekiwań co do pożądanego stopnia bezpieczeństwa jako istotnego czynnika rozwoju. Jest to zapewne związane z pojawieniem się nowych uwarunkowań, a także nowego rodzaju wyzwań i zagrożeń, które pojawiły się na tle rozwoju świadomości społecznej, przekształcania się postaw i zachowań, pojmowania tożsamości oraz identyfikowania konfliktów i postrzegania potencjalnych zagrożeń. Wydaje się, że jednym z czynników wpływających na postrzeganie problematyki bezpieczeństwa była systematyczna dywersyfikacja oraz postępująca złożoność uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, jak też systematyczne przeobrażenia i nowe cechy środowiska krajowego i międzynarodowego, co niewątpliwie prowadziło do ukształtowania się nowych form, metod oraz instrumentów działania w sferze projektowania i zarządzania rozwojem. Należy tu zwrócić uwagę na systematyczne przekształcanie pojęcia i zakresu terminu bezpieczeństwo na użytek programowania i wdrażania procesu rozwojowego w wymiarze podmiotowym, przedmiotowym i procesualnym⁸. We wszystkich z nich zaznacza się pogłębianie złożoności istoty bezpieczeństwa w wymiarze terytorialnym, jak też poszerzeniu ulega przestrzenna wizja bezpieczeństwa. Należy też zwrócić uwagę na ewolucję treściowego zakresu tej problematyki, co przejawia się w postaci identyfikowania nowych dziedzin, włączanych do katalogu tematyki związanej z bezpieczeństwem, jak również poszerzaniem zakresu podmiotów i adresatów ujmowanych w dokumentach planistycznych. Poszerzeniu ulegały też wartości podlegające ochronie oraz środki i metody tej ochrony. Poszerzona wizja bezpieczeństwa uwzględniała poziom regionalny, subregionalny i lokalny co wymagało zwrócenia

⁸ J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, J. Kukułka (red.), Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1994, s. 40-41; R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, R. Zięba (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 15-39.

uwagi na szeroki zakres uwarunkowań związanych z bezpieczeństwem⁹:

Należy też zwrócić uwagę na traktowanie problematyki bezpieczeństwa jako ważnego zadania władz publicznych, wpływającego na systematyczny proces rozwoju oraz zapewnienie społecznej i gospodarczej stabilności, przy zachowaniu obowiązujących zasad konstytucyjnych.



Rysunek 2. Schematyczne ujęcie zakresu problematyki bezpieczeństwa w strategiach województw przygotowanych w latach 2005-2007

Źródło: opracowanie własne

W strategiach rozwoju województw przygotowywanych w okresie 2012-2013 z perspektywą 2020+ problematyka bezpieczeństwa traktowana była relatywnie szeroko z odniesieniem do wielu aspektów procesu rozwoju regionalnego. Stawała się ona swego rodzaju punktem odniesienia do zróżnicowanych relacji pomiędzy poszczególnymi obszarami oddziaływania instrumentów zarządzania w kontekście polityki regionalnej. Ponadto bezpieczeństwo coraz bardziej staje się przedmiotem aktywności w zakresie zarządzania rozwojem, stanowiąc w pewnym zakresie swoistą projekcję polityki regionalnej, znajdującej się w obszarze zainteresowania władzy publicznej. W kontekście planowania strategicznego bezpieczeństwo jest wynikiem procesu organizowa-

⁹ Por. J. Stańczyk, *Istota współczesnego pojmowania bezpieczeństwa – zasadnicze tendencje*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2011, tom 5.

nia społeczności regionalnej w celu zapewnienia jej bezpiecznego bytu oraz stworzenia warunków rozwoju. Proces ten związany jest z formułowaniem celów publicznych w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa wraz z identyfikacją zagrożeń i planowaniem przedsięwzięć na rzecz ich neutralizacji. W praktyce identyfikujemy wiele sposobów podejścia do zagadnienia w kontekście teorii i praktyki. Z kolei problematyka bezpieczeństwa, jako istotny czynnik wpływający na proces rozwoju jest definiowana na wiele sposobów w aspekcie społecznym, technologicznym, kulturowym, struktury fizycznej lub części otoczenia. Takie zróżnicowanie wynika z ujmowania i oglądu bezpieczeństwa z różnych perspektyw, co wynika z potrzeb, doświadczeń, a także teoretycznego przygotowania do zagadnienia. Widoczne jest jednak coraz bardziej racjonalne podejście i podporządkowanie idei współcześnie pojmowanego bezpieczeństwa specyfice rozwoju regionalnego oraz ukazywanie jego społecznego kontekstu.



Rysunek 3. Schematyczne ujęcie zakresu problematyki bezpieczeństwa w strategiach województw przygotowanych w latach 2012-2013

Źródło: opracowanie własne

W myśl założeń strategicznych proces organizowania rozwoju ukierunkowany jest na zapewnianie wolnych od zagrożeń warunków życia, co pozwala skoncentrować uwagę władzy publicznej na realizacji określonych celów związanych z normatywnym oraz instytucjonalnym procesem tworzenia bezpieczeństwa. Przygotowując dokumenty planistyczne widoczna staje się perspektywa polityki publicznej, którą należy

rozumieć jako usystematyzowaną refleksję nad naturą i celem określonego rodzaju aktywności, skupionej na dokonaniu wyboru opartego na wiedzy i analizie strategicznej, przy założeniu, że to polityka regionalna nakreśla cele, natomiast strategia jest instrumentem ich osiągania. Tak więc współczesna strategia rozwoju województwa staje się funkcjonalnie podporządkowana polityce rozwoju i stanowi narzędzie jej racjonalizacji. Jednocześnie cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa osiągane są przez prowadzenie polityki bezpieczeństwa jako bieżącej działalności wynikającej z zapisów strategii rozwoju. Z analizy obowiązujących dokumentów wynika, że władze regionalne dokładają starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa z uwzględnieniem występujących uwarunkowań i w poszanowaniu istniejących różnicowań pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, jak też lokalnych różnych tradycji i systemów wartości.

Bezpieczeństwo jako obszar planowania przestrzennego na poziomie województwa

Związek bezpieczeństwa z przestrzenią, jej planowaniem i zagospodarowaniem jest niezwykle istotny dla praktyki podejmowanych działań. Do istotnych problemów planowania przestrzennego zalicza się współcześnie łączenie procesów planowania przestrzennego z zaspokojeniem potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Niezbędne jest zatem odniesienie zagadnień bezpieczeństwa do modelu struktury planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak też postulowanych kierunkowych w planowaniu przestrzennym z punktu widzenia bezpieczeństwa¹⁰. Zmienność uwarunkowań szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wymaga ciągłego dostosowywania i doskonalenia działań w tym zakresie do aktualnych zagrożeń i uwarunkowań, z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń. Jednym z obszarów jest tutaj odniesienie problematyki bezpieczeństwa do systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz oceny trwałości struktur przestrzennych.

¹⁰ J.M. Łobocki ([red.], *Metody analizy i oceny planów zagospodarowania przestrzennego z punktu widzenia obronności*, [w:] *Problem Międzyresortowy MR 1.28. Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju*, PAN, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa, 1976.

Należy podkreślić, że współczesne potrzeby w dziedzinie bezpieczeństwa wymagają harmonijnego współdziałania wielu podmiotów oraz dostosowania ich metod pracy w obliczu nowych zagrożeń, z uwzględnieniem konieczności dysponowania nowoczesnymi, zintegrowanymi systemami kierowania i zarządzania na wypadek kryzysu¹¹. Należy podkreślić, że realizacja zadań w zakresie bezpieczeństwa jest uwarunkowana stanem rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu przestrzennym. W dużej mierze decyduje tutaj racjonalne planowanie w zakresie społeczno-gospodarczym i przestrzennym z uwzględnieniem trwałości struktur przestrzennych gwarantujących, oprócz możliwie korzystnych warunków funkcjonowania, również maksymalne uodpornienie na potencjalne zagrożenia. Trzeba też pamiętać, że bezpieczeństwo jest ściśle związane z przestrzenią układu terytorialnego, jej środowiskowymi uwarunkowaniami oraz sposobem przestrzennego zagospodarowania. Zarządzanie przestrzenią jako proces realizacji polityki przestrzennej odbywa się w układzie terytorialnym poprzez ukierunkowane przeznaczanie terenów na określone cele oraz ustalenie zasad ich zabudowy i zagospodarowania. Jedną z podstawowych zasad w tym zakresie jest potrzeba obronności i bezpieczeństwa państwa. Potrzeby w tym kontekście są uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności jako „inwestycje celu publicznego”, czyli działania o znaczeniu lokalnym lub regionalnym, a także krajowym.

W planach zagospodarowania przestrzennego województwa przygotowanych w latach 1999-2003 problematyka bezpieczeństwa ujmowana była głównie jako kwestie obronności i odnosiła się do uwzględniania potrzeb obronności państwa w celu zapewnienia warunków do obrony terytorium oraz zagadnień bezpieczeństwa państwa w kontekście przygotowania i przeciwdziałania zagrożeniom wewnętrznym. Szczególną uwagę zwracano na powiązania komunikacyjne, infrastrukturę sieci osadniczej województwa, obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne. Ponadto uwzględniano obszary wsparcia, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,

¹¹ J. Ziarko, *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy bezpieczeństwa”, 1/2007.

obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin, obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Ważnym zadaniem było tutaj zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów publicznych poprzez tworzenie warunków dla ich ochrony przed zewnętrznymi i wewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi. Należało zatem brać pod uwagę występujące uwarunkowania bezpieczeństwa oraz wyzwania polityczno-militarne, a także zagrożenia kryzysowe oraz zagrożenia potencjalnym konfliktem zbrojnym o różnej skali. W analizowanych dokumentach uwzględniana była specyfika zagrożeń oraz metod i środków przeciwdziałania. Istotne znaczenie miało kształtowanie regionalnego kompleksu bezpieczeństwa,¹² co pozwalało mówić o bezpieczeństwie w układzie terytorialnym. W praktyce bezpieczeństwo obejmowało część terytorium państwa i społecznej wspólnoty, z ograniczonym uwzględnieniem świadomości społecznej mieszkańców tego obszaru. W zakresie bezpieczeństwa analizowanego w planach zagospodarowania przestrzennego województw są przede wszystkim podmioty i obiekty bezpieczeństwa, rodzaje zagrożeń oraz sfery aktywności społecznej. Tak więc podejście do bezpieczeństwa powinno obejmować aspekt podmiotowy, przedmiotowy i przestrzenny. Bezpieczeństwo jako obszar zainteresowania planowania przestrzennego na poziomie regionalnym jest w analizowanym okresie utożsamiane z bezpieczeństwem państwa, w kontekście egzystencjalnych potrzeb i oczekiwań społecznych. W takim ujęciu bezpieczeństwo państwa to ochrona wewnętrznych wartości jednostki, każdej grupy społecznej i narodu oraz zapewnianie warunków do realizacji zadań wynikających z tych wartości¹². W szczególności eksponowane są takie wartości jak przetrwanie, spójność terytorialna, tożsamość, jakość życia. Poszczególne samorządy regionalne decydują indywidualnie o sposobach ochrony tych wartości w ramach polityki planowania i zagospodarowania przestrzeni w połączeniu z polityką bezpieczeństwa. W istotnej mierze jest to powiązane z bezpieczeństwem militarnym i zależy od poziomu i stanu sił zbrojnych na danym obszarze oraz funkcjonowania systemu bezpieczeństwa zbio-

¹² A. Ciupiński, *Doktrynalne i instytucjonalne przesłanki bezpieczeństwa kooperacyjnego*, [w:] T. Jemioło i K. Malak (red.), *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2002.

rowego w regionie. Tak pojmowane bezpieczeństwo jest powiązane z kategorią bezpieczeństwa ekonomicznego, co oznacza pewność funkcjonowania i rozwoju systemu społeczno-gospodarczego regionu wraz z instrumentami gwarantującymi zachowanie potencjału konkurencyjnego oraz odpowiedniego standardu życia mieszkańców.

W planach zagospodarowania przestrzennego województw opracowanych po roku 2015 widoczna jest zmiana w podejściu do problematyki bezpieczeństwa, które w dużo większym niż poprzednio zakresie uwzględnia aspekty globalne, transregionalne, regionalne, subregionalne, lokalne, miejscowe czy też personalne. Widoczna jest także rosnąca liczba faktów i zjawisk o charakterze ogólnym, uniwersalnym, świadczących o dominacji procesów obejmujących swym zasięgiem globalną społeczność oraz oddziałujących na szeroko pojętą politykę bezpieczeństwa¹³. Widoczne jest też podejście wskazujące na zrozumienie potrzeby zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania (likwidacji) zagrożeń dla żywotnych interesów społeczności. Uwzględnia się jednocześnie regionalną specyfikę zagrożeń oraz metody i środki przeciwdziałania, szczególnie w sprawach ekologicznych i katastrof naturalnych. Coraz większego znaczenia nabiera kształtowanie regionalnego kompleksu bezpieczeństwa w kontekście kształtowania polityki bezpieczeństwa jako ważnej polityki publicznej na poziomie województwa. Pozwala to mówić o świadomie kształtowanym bezpieczeństwie regionalnym wpisanym w obszar tożsamości i identyfikacji terytorialnej, co polega nie tylko na utożsamianiu się z określoną okolicą, ale też pozwala uznać swoistą odrębność od mieszkańców, posiadających odmienne tradycje, nawyki, ekonomiczne i społeczne właściwości, a także cele, wartości i interesy. Tak pojmowane bezpieczeństwo to ochrona żywotnych oraz ważnych interesów wspólnoty społecznej i lokalnych oraz regionalnych instytucji bezpieczeństwa, a także zapewnienie warunków dla realizacji tych interesów. Ważny staje się w tym kontekście sposób organizowania i zapewnienia bezpieczeństwa, znajdujący swoje odzwierciedlenie w dokumentach planistycznych.

W planach zagospodarowania przestrzennego województw ob-

¹³ Por. T. Jemioło, *Główne tendencje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] A. Ciupiński, K. Malak (red.), *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004, s. 16.

serwujemy podejście systemowe, jak też związane z kreowaniem rozwoju zintegrowanego. Przekłada się to na analizę systemową bezpieczeństwa, które może mieć charakter krajowy, regionalny lub lokalny. W ten sposób system bezpieczeństwa tworzy zbiór połączonych elementów, mających zdolność do utrzymania swoistej równowagi systemu bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej. Problemem jest jednak jakość oraz dostępność i funkcjonalność owej przestrzeni publicznej, co wiąże się z problemem przestrzegania reguł ładu przestrzennego oraz postępującą degradacją gospodarczą i społeczną przestrzeni. Przestrzeń publiczna pozbawiona jest jasnych i precyzyjnych kryteriów, według których można ją kształtować i oceniać jej jakość. Wiaże się to z problemem jakości życia oraz bezpiecznym kształtowaniem przestrzeni jako środowiska życia człowieka ważnego dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, wpływającego na integrację społeczną ze względu na występujące cechy funkcjonalno-przestrzenne. Stąd kształtowanie polityki przestrzennej w aspekcie przeznaczania terenów oraz sposobów ich zagospodarowywania w powiązaniu z uwarunkowaniami przyrodniczymi jest ważnym aspektem współcześnie pojmowanej polityki bezpieczeństwa. Przestrzeń publiczna, będąc dobrem o specyficznych cechach użytkowych, a zarazem obszarem zmian różnych elementów materialnych i niematerialnych, służących zaspokojeniu różnorodnych potrzeb, powinna być jednoznacznie postrzegana jako przestrzeń bezpieczna.

Wizja zagospodarowania przestrzennego układu terytorialnego województwa formułowana jest w odniesieniu do strategicznych wyzwań stojących przed poszczególnymi województwami. W perspektywie planu zagospodarowania przestrzennego winien to być trwały, zrównoważony, a zarazem bezpieczny rozwój. Będzie to wynikiem uwzględnionych w planie procesów gospodarczych, społecznych, przestrzennych i cywilizacyjnych. Powinno to tworzyć warunki dla wzmacniania potencjału konkurencyjnego oraz wzrostu poziomu jakości życia dzięki szeroko pojmowanemu bezpieczeństwu tworzącemu ustabilizowane warunki funkcjonowania podmiotów społeczno-gospodarczych i rozwoju województwa. Dzięki temu przestrzeń regionu będzie zintegrowana i spójna, w której podejmowane będą działania na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju poszczególnych obszarów, co przyczyni się do wzrostu terytorialnego równoważenia rozwoju poprzez maksymalnie wykorzystanie potencjału

danego terytorium. Kreowana w ramach polityki przestrzennej polityka bezpieczeństwa zapewni wzrost gospodarczy z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych obszarów, zapewniając wszystkim mieszkańcom możliwość udziału w procesach rozwojowych i dostęp do usług publicznych. Następować będzie efektywne wykorzystanie przestrzeni regionu i jego terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych dla osiągania ogólnych celów rozwojowych oraz spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w oparciu o bezpieczeństwo społeczne, ekonomiczne, gospodarcze, ekologiczne oraz publiczne, z zachowaniem spójności przyrodniczo-kulturowej służącej realizacji konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. Ważne jest także zwiększenie odporności struktury przestrzennej na zagrożenia naturalne i utratę bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych, wspierających możliwości realizacji celów publicznych. Istotne są także działania na rzecz racjonalizacji gospodarowania ograniczonymi zasobami wód powierzchniowych i podziemnych kraju, w tym zapobieganie występowaniu deficytu wody na potrzeby ludności i rozwoju gospodarczego, a także zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Trzeba też wskazać na zwiększenie poziomu zabezpieczenia przed ekstremalnymi zjawiskami naturalnymi i antropogenicznymi. Wiele uwagi poświęca się podatności na powstawanie konfliktów ekologicznych, związanych z naruszeniami celów ochronnych oraz zarządzanie walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi obszaru planowania zagospodarowania przestrzennego.

Jednocześnie w funkcjonowaniu środowiska przyrodniczego zwraca się uwagę na zachowanie spójności przestrzeni przyrodniczej ze wskazaniem na funkcję ochronną. Ważne jest też zwiększenie poziomu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych oraz przeciwdziałanie skutkom suszy. Polityka przestrzenna angażuje się także w rozbudowę infrastruktury wodno-ściekowej i innej związanej z ochroną środowiska przyrodniczego. W sferze bezpieczeństwa istotne jest również wprowadzenie zintegrowanego planowania oraz zarządzania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, zdolnego do efektywnej koordynacji działań podmiotów publicznych i polityk publicznych, mających znaczenie dla zarządzania procesami rozwojowymi oraz wdrażania partnerstwa terytorialnego.

Istotną sprawą jest uwzględnienie rozwoju obszarów zagrożonych marginalizacją, ograniczeniem dostępności do podstawowych usług publicznych, zdekaptalizowaniem tkanki osadniczej, słabą jakością infrastruktury i zagrożeniem walorów przyrodniczych. Stąd potrzeba opisu przestrzeni publicznej w jej wymiarze ekologicznym, społecznym i gospodarczym jako podstawy dla kreowania polityki rozwoju.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne kreuje też cele i kierunki polityki rozwojowej, łącząc elementy zagospodarowania przestrzennego z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego. Zarazem mamy do czynienia z procesem kreowania wizji rozwoju, zakładającej wprowadzenie zintegrowanego podejścia do zagadnienia rozwoju, gdzie przestrzeń widziana jest jako obszar różnicowania przebiegu i efektów procesów społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych oraz związanych z utrwalaniem poczucia bezpieczeństwa. Planowanie przestrzenne ma złożony charakter, bowiem nie dokonuje się ono tylko w imieniu organu administracji publicznej, lecz podejmowane jest także na rzecz całej jednostki terytorialnej w długiej perspektywie trwania. Należy tu podkreślić znaczenie walorów ekonomicznych, konieczność kształtowania struktur przestrzeni w wymiarze społeczno-ekonomicznym, a także uwzględnienie całokształtu działalności zmierzającej do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z uwzględnieniem bieżących i przyszłych potrzeb społeczeństwa. Trzeba także uwzględnić działalność praktyczną, zmierzającą do stworzenia ładu przestrzennego mającego na uwadze dobro jednostki i społeczeństwa, w tym tworzenie warunków dla kształtowania przestrzeni publicznej jako przestrzeni bezpiecznej. Ważny jest także aspekt gospodarowania przestrzenią, mający na celu tworzenie określonych struktur przestrzennych, jak też proces gospodarowania w przestrzeni, gdzie mamy do czynienia z konstruowaniem układów funkcjonalnych bądź funkcjonowaniem już ukształtowanych układów strukturalnych¹⁴. Przestrzeń i formy jej zagospodarowania decydują także o dostępności i kosztach pozyskania części dóbr i usług publicznych, w związku z czym planowanie rozmieszczenia ludzkiej aktywności w przestrzeni może potencjalnie

¹⁴ J.J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2006.

ograniczać lub minimalizować konflikty społeczne i wpływać na „sprawiedliwy” dostęp do dóbr publicznych. Należy pamiętać, że przestrzeń nie może być jedynie zbiorem prywatnie użytkowanych obszarów, bowiem dla właściwego funkcjonowania społeczności ludzkich potrzebne są tzw. przestrzenie publiczne, wyposażone często w różnorodną infrastrukturę, w których zachodzą interakcje międzyludzkie, związane z zaspakajaniem różnego rodzaju potrzeb, w tym potrzeby bezpieczeństwa. Wytwarzanie tego rodzaju przestrzeni publicznych wymaga zaangażowania władz publicznych, co uzasadnia potrzebę zaplanowania podaży i przestrzennej alokacji publicznie dostępnych terenów i infrastruktury. Uzasadnia to potrzebę regulowania sposobów korzystania z dóbr publicznych, czemu także w dużej mierze służy właściwie zbudowane i prowadzone planowanie przestrzenne.

Należy zatem podkreślić, że system planowania przestrzennego musi być ciągle dostosowywany do współczesnych procesów społeczno-gospodarczych, ich wysokiej dynamiki, zmienności, elastyczności, wysokiej mobilności ludzi i kapitału. Ważne jest w związku z tym określenie polityki przestrzennej i relacji z innymi politykami, jak też identyfikacja uwarunkowań, na podstawie których sformułowana została wizja kształtowania i zagospodarowania przestrzeni w jej wymiarze strategicznym. Istotna staje się tutaj problematyka celów polityki zagospodarowania przestrzennego, co wpływa na proces realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w wymiarze terytorialnym. Cele te powinny być traktowane w sposób zintegrowany, obejmując podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich, poprawę spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju, poprawę dostępności terytorialnej w różnych skalach przestrzennych, kształtowanie struktur przestrzennych, wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych, zwiększenie odporności struktury przestrzennej na zagrożenia naturalne i utratę bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych, wspierających zdolności obronne państwa, jak też przywracanie i utrwalanie ładu przestrzennego. Ważna jest tutaj konsekwencja w skutecznym i efektywnym realizowaniu i urzeczywistnianiu

wizji przestrzennego zagospodarowania kraju¹⁵.

W tym kontekście odbywa się rozwój lokalny i regionalny, który oznacza trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w warunkach gwarantujących niczym nie zagrożone funkcjonowanie. Konieczne jest tutaj podejście systemowe oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu koordynacji działań, jak też integracja różnych obszarów w sferze planowania i zarządzania układem terytorialnym¹⁶. W związku z tym polityka rozwoju realizowana w przestrzeni poszczególnych układów terytorialnych powinna stanowić płaszczyznę współpracy administracji rządowej i samorządowej, a także poszczególnych jednostek terytorialnych. Należy podkreślić, że realizacja polityki rozwoju w aspekcie społeczno-gospodarczym i przestrzennym będzie prowadzić do rozwijania i pogłębiania harmonijnej, zrównoważonej integracji terytorialnej oraz do rozwoju lokalnego i regionalnego, zapewniającego osiągnięcie społecznie akceptowanych celów publicznych. Chodzi o wdrożenie do praktyki działania zintegrowanego planowania rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego oraz jego związku z realnym planowaniem i zagospodarowywaniem przestrzennym jednostek terytorialnych. Zintegrowane planowanie powinno być oparte o szeroki zakres partnerstwa społecznego jako ważnego elementu budowania społeczeństwa obywatelskiego, a także integrację polityk publicznych oraz potencjałów rozwojowych i inwestycyjnych dla realizacji zadań na rzecz wspólnoty regionalnej i lokalnej. Wiąże się z tym założenie, że planowanie przestrzenne powinno być rozumiane jako działalność „przekrojowa”, dotycząca bezpośrednio wielu aspektów życia społeczno-gospodarczego.

W konsekwencji sterowanie procesem planowania i zagospodarowania przestrzennego wymaga od władz publicznych znajomości działania wielu czynników i uwarunkowań, a także monitorowania ich zmian oraz odpowiedniego formułowania programów działania i ustaleń normatywnych. Zatem uporządkowany rozwój zagospodarowania i lo-

¹⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 71-75.

¹⁶ J. Skrzyp, K. Dunaj, M. Niedziółka, T. Nowogródzka, T. Szot-Gabryś, *Rozwój regionalny w Polsce – szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2012, s. 85-86.

kalny ład przestrzenny powinny być uznanymi i stosowanymi w praktyce wartościami, wspieranymi odpowiednimi regulacjami prawnymi. Ponadto planowanie przestrzenne powinno być pojmowane jako działalność kompleksowa, interdyscyplinarna, wielowymiarowa i zintegrowana, tworząca racjonalny system funkcji przestrzennych, dających podstawę dla stabilnego i zrównoważonego rozwoju, tworzącego warunki do przeciwdziałania zagrożeniom oraz zachowanie dobra wspólnego, jakim jest szeroko pojmowane bezpieczeństwo. Będzie sprzyjać wprowadzeniu różnego typu działań z zakresu planowania i koordynacji w ramach różnych polityk sektorowych, jak i działaniom podejmowanym w ramach polityki rozwoju regionalnego, w tym szeroko pojmowanej polityki bezpieczeństwa.

Podsumowanie

Rozpatrując bezpieczeństwo w wymiarze terytorialnym należy opierać się na kryterium przestrzennym, biorąc pod uwagę kategorię regionalną i lokalną. Takie odniesienie do problematyki bezpieczeństwa lokalnego i regionalnego pozwala opisać go jako pewną zdolność do przewidywania i eliminowania zagrożeń w geograficznie ograniczonej przestrzeni. Jest to powiązane z procesem zarządzania rozwojem, którego pojemność jest duża i obejmuje warunki, mechanizmy, zasady oraz formy działania w zakresie ważnym dla danej wspólnoty samorządowej z punktu widzenia realizacji celów publicznych. Wspólnotom samorządowym przyznane zostało bowiem generalne prawo do samodzielnego zarządzania swoimi sprawami. W aktualnej sytuacji problematyka tak pojętego zarządzania powinna znaleźć miejsce zarówno w obszarze kreowania docelowego modelu rozwojowego jednostki terytorialnej, jak i w kształtowaniu czynników warunkujących rozwój oraz sprawność funkcjonowania z uwzględnieniem uwarunkowań szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności układu terytorialnego, a jego struktura odpowiada strukturze funkcjonowania jednostki terytorialnej. Tak więc bezpieczeństwo układu terytorialnego to swoista dziedzina jego aktywności, której treścią jest przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla układu terytorialnego i jego interesów. Dla zapewnienia efek-

tów w tym zakresie niezbędne jest skuteczne zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym rozumiane z jednej strony jako identyfikacja szans i możliwości, a także potencjalnych zagrożeń, z drugiej zaś kompleksowe oddziaływanie władz publicznych na społeczeństwo, gospodarkę, przestrzeń i ekosystem w celu tworzenia warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju. W zakresie zarządzania rozwojem administracja publiczna podejmuje wielokierunkowe działania, obejmujące różnorodne obszary aktywności, gdzie jednym z kluczowych staje się dzisiaj zagadnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, które umożliwia funkcjonowanie i rozwój innych sfer życia publicznego. Tak więc problem kształtowania bezpieczeństwa wyznacza bardzo ważne zadanie stojące przed współczesnym samorządem. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa proces zarządzania, uwzględniający poziom samookreślenia się obywatela i odniesienie do podstawowych potrzeb egzystencjalnych i materialnych, a także systemu wartości. Wielkiego znaczenia dla tworzenia systemu bezpieczeństwa w skali lokalnej i regionalnej nabiera tworzenie planów i programów działań, jak też możliwie pełne wykorzystanie potencjału tkwiącego w układzie terytorialnym. W tej sytuacji istotnego znaczenia nabiera planowanie strategiczne w aspekcie społeczno-gospodarczym i przestrzennym oraz wynikające z niego sekwencje działań podejmowanych na poziomie lokalnym i regionalnym. Wymaga to sprecyzowania pojęć i terminów, określających zakres i specyfikę owych działań tak, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym podmiotom podejmowanie jednorodnych i precyzyjnych działań, mimo szerokiego i interdyscyplinarnego pojmowania bezpieczeństwa jako obszaru aktywności władz publicznych.

Z przeprowadzonej analizy zagadnienia wynika, że ważny staje się tutaj wymiar podmiotowo-przestrzenny oraz strukturalno-organizacyjny z uwagi na specyfikę układu terytorialnego i jego przestrzenne odniesienia. Praktyka wskazuje, iż w sferze aktywności władz publicznych w układzie regionalnym i lokalnym mamy do czynienia z obszarem bezpieczeństwa wewnętrznego pojmowanego jako bezpieczeństwo powszechne, które ma bezpośredni związek z poziomem jakości życia. W związku z tym istotne jest zaplanowanie skutecznych form przeciwdziałania zagrożeniom, jak też wdrażania związanych z tym przedsięwzięć. Musi to być widoczne w dokumentach planistycznych z zakresu

polityki regionalnej i planowania przestrzennego, gdzie bezpieczeństwo traktowane musi być w sposób zintegrowany, kompleksowy i wielowymiarowy. Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia, a także nowe zjawiska i procesy, wydaje się, że system bezpieczeństwa układu terytorialnego będzie musiał uwzględnić daleko idące zmiany w polityce bezpieczeństwa jako polityce publicznej, przyjąć nowe rozwiązania w zakresie podejścia do uwzględniania problematyki bezpieczeństwa w dokumentach strategicznych na poziomie lokalnym i regionalnym, w znacznej mierze poprawić skuteczność działania w zakresie zapobiegania oraz likwidowania sytuacji kryzysowych, zwiększyć zaangażowanie w rozwiązywanie sytuacji konfliktowych w układzie terytorialnym, włączyć się w proces budowania modelu bezpieczeństwa, polegającego na szerokiej współpracy zaangażowanych podmiotów. Wskazane zagadnienia mogą ulec zmianie, gdyż współcześnie pojmowane bezpieczeństwo jest zjawiskiem dynamicznym, a zmieniające się uwarunkowania wymuszają jego ciągłe doskonalenie i dostosowanie do specyfiki poziomu lokalnego i regionalnego.

Bibliografia

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Brol R. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków*, Wyd. AE im. Oskara Langego, Wrocław 1998.
- Chądzynski J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (red.), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu sp. z o.o., Warszawa 2007.
- Ciupiński A., Malak K. (red.), *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004.
- Daniluk P., *Myślenie strategiczne w naukach o bezpieczeństwie*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2011/2012.
- Elander I., *Partnerships and Urban Governance*. UNESCO 2002, “International Social Science Journal” 54 (172), Blackwell Publishers, Oxford, Malden 2002.
- Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

- Głowacki R., Łojek K., Tyburska A., Urban A., *Poradnik dla członków komisji bezpieczeństwa i porządku*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno, 2006.
- Głuchowski J., Szambelańczyk J. (red.), *Bankowość. Podręcznik dla studentów*, WSB, Poznań 1999.
- Jemiolo T., Malak K. (red.), *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2002.
- Jemiolo T., Rajchel K. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, Warszawa 2008.
- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, „Nauka” 2002, nr 1.
- Korzeniowski L.F., *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenia, ochrona*, PSB, Kraków, 2000.
- Korzeń J., *Integracja narzędzi planowania przestrzennego i strategicznego*, „Urbanista” 2004, nr 5.
- Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” II –2011 /18.
- Kukułka J. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1994.
- Lisiecki M. (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej, Warszawa 2008.
- Łobocki J.M. (red.), *Metody analizy i oceny planów zagospodarowania przestrzennego z punktu widzenia obronności*, [w] *Problem Międzyresortowy MR 1.28. Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju*, PAN-WAT, Warszawa 1976.
- Markowski T., Marszał T., *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7-8,
- Markowski T., Turala M. (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Noworól A., *Zarządzanie organizacjami terytorialnymi – pojęcie i istota*. „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ” 2009, nr 4(8).
- Parysek J.J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, 2006.
- Plawgo B., Citkowski M., *Specyfika zarządzania strategicznym rozwojem jednostek terytorialnych*, [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.

- Pomykała M., *Działania planistyczne administracji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wydawnictwo Politechnika Rzeszowska, Rzeszów 2015.
- Pomykała M., *Lokalne programy poprawy bezpieczeństwa w systemie zarządzania bezpieczeństwem*, "Zeszyty Naukowe WSIZSiA w Warszawie", t. 15, z. 2(39) 2017.
- Rozwadowski M., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura bezpieczeństwa” 2014, nr 15.
- Rutkowski J., Stawasz J. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo FWZ, Białystok 2005.
- Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, „Organizacja i Zarządzanie” 2011, nr 1.
- Sułkowski Ł., Marjański A. (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” Tom X, Zeszyt 3, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2009.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny*. Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2007.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.
- Ziarko J., *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy bezpieczeństwa”, 1/2007.
- Zięba R. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, 2008.