POLSKA AKADEMIA NAUK • INSTYTUT NAUK PRAWNYCH

ZAKŁAD KRYMINOLOGII

ARCHIWUM KRYMINOLOGII

PL ISSN 0066-6890

DOI 10.7420/AK2020T

2020 • T. XLII • NR 2 • s. 99–132

Dominik Wzorek ■

Ocena wykorzystania wiedzy naukowej w powiatowych programach prewencyjnych województwa świętokrzyskiego. Evidence based crime prevention w praktyce[1]

Assessment of using the scientific knowledge in district prevention programs Świętokrzyskie Voivodeship. Evidence based crime prevention in practice

Abstrakt: Celem artykułu jest zbadanie, w jaki sposób wiedza naukowa wykorzystywana jest przy przygotowywaniu, wdrażaniu oraz ocenie realizacji powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Analizy zostały osadzone w nurcie prewencji kryminalnej opartej o dowody naukowe. Przeprowadzono jakościową analizę powiatowych polityk bezpieczeństwa powiatów województwa świętokrzyskiego, które zostały zrekonstruowane w oparciu o treść powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz corocznych sprawozdań komisji bezpieczeństwa. Na podstawie uzyskanych danych oraz przedstawionych standardów Beccaria przygotowano narzędzie służące do oceny stopnia wykorzystania wiedzy naukowej w ramach powiatowych polityk bezpieczeństwa. Z przeprowadzanych analiz wynika, że pomimo szerokich możliwości wykorzystania wiedzy naukowej do przygotowania, wdrożenia i oceny programów prewencyjnych, wiedza naukowa nie jest często stosowana.

Słowa kluczowe: prewencja kryminalna oparta o dowody; prewencja kryminalna; polityka publiczna oparta o dowody; zapobieganie przestępczości; lokalna prewencja kryminalna

Mgr Dominik Wzorek, Instytut Nauk Prawnych PAN, Polska, d.wzorek@inp.pan.pl**,** ORCID: 0000-0001-5274-2784

[1] Tekst stanowi omówienie badań przeprowadzonych na potrzeby pracy magisterskiej przygotowanej i obronionej w październiku 2019 roku na Wydziale Prawa i Administracji UJ pod kierunkiem dr hab. Janiny Czapskiej, prof. UJ, której autor składa serdecznie podziękowania za cenne wskazówki i wiedzę przekazaną podczas seminarium magisterskiego.

Abstract: The aim of this paper is to investigate how scientific evidence is used in the preparation, implementation, and final evaluation of local crime prevention strategies and the protection of citizens' security and public order. The analysis is conducted using an evidence-based crime prevention approach. A qualitative analysis has been made of the local security strategies of the local self-government of the Świętokrzyskie voivodeship, which have been reconstructed from the content of poviat crime prevention strategies and annual reports of the security commission. Based on the conclusions presented in the Beccaria Standards, a tool has been prepared to assess the degree to which scientific knowledge was used in poviat security strategies. The analysis shows that although there are different possibilities for using scientific evidence to prepare, implement, and evaluate preventive strategies, scientific knowledge is not often used.

Keywords: evidence-based crime prevention; crime prevention; evidence-based policy; community crime prevention

Wstęp

Celem mojego projektu badawczego było ustalenie, w jaki sposób wiedza specjalistyczna dotycząca zapobiegania przestępczości wykorzystywana jest przez polityków przy opracowywaniu lokalnych strategii zapobiegania przestępczości. Do zdiagnozowania stanu wykorzystania dorobku nauki w praktyce wykorzystałem powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, których uchwalanie należy do obowiązków rady powiatu (art. 12 pkt 9 b u.s.p.)[2].

W nowelizacji szeregu ustaw z 2002 roku[3] ustawodawca zdecydował, że wprowadzenie programów w każdym powiacie (także w miastach na prawach powiatu) jest obligatoryjne. Nie doprecyzował jednak, jaki charakter mają mieć programy oraz na jaki okres powinny być uchwalane. Starosta ma jednak obowiązek przedkładać radzie powiatu coroczne sprawozdanie z działalności komisji (art. 38b ust. 3 u.s.p.). Prawdopodobnie celem tego obowiązku jest możliwość bieżącego monitorowania poziomu bezpieczeństwa na terenie powiatu przez radę powiatu oraz kontrolowanie działalności tej komisji, w tym wykonania zadań z zakresu realizacji programu.

Wprowadzenie tej regulacji można ocenić pozytywnie, biorąc pod uwagę, że wybór powiatów do koordynowania działań na rzecz bezpieczeństwa oraz wskazanie starosty jako podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadań w tym

2 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym t.j. Dz.U. 2020 poz. 920; dalej u.s.p. W art. 38a tejże ustawy mowa jest o „powiatowym programie zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli". Należy jednak stwierdzić, że w przypadku obu przepisów mowa o tym samym programie, mimo użycia innej konwencji językowej.

3 Ustawa z dnia z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. 2001 Nr 100, poz. 1084.

zakresie wpisuje się w szerszy kontekst funkcjonowania administracji samorządowej w Polsce. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1. u.s.p. mieszkańcy powiatu tworzą lokalną wspólnotę samorządową. Jako ogniwo umieszczone w strukturze administracji pomiędzy gminami a województwami obejmuje ono swoim obszarem działania takie jednostki terytorialne oraz takie podmioty administracji, które posiadają adekwatną wiedzę i środki do realizacji powiatowych strategii bezpieczeństwa.

W literaturze kryminologicznej podkreśla się, że podejmowanie działań na rzecz bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym (a więc w polskim przypadku na poziomie powiatów) jest pożądane. Większość bowiem problemów związanych z przestępczością, czy, szerzej, bezpieczeństwem, ma charakter lokalny. Metaforycznie ujęcie, że przestępczość nie jest „inwazją z innego świata" doskonale obrazuje lokalną genezę problemów bezpieczeństwa oraz potrzebę ich rozwiązywania przy uwzględnianiu lokalnych potrzeb i zasobów (Kossowska, Krajewski 1999: 125–26).

Z perspektywy kryminologicznej ważniejsze jest jednak to, jak w praktyce przygotowywane i realizowane są powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Już pod koniec lat 90. XX wieku Anna Kossowska i Krzysztof Krajewski podnosili, że zapobieganie przestępczości, będące jednym z fundamentalnych zadań państwa, stanowi problem, z którym radzi sobie ono coraz gorzej. Wskazali oni jednocześnie, że strategie zapobiegania przestępczości powinny opierać się nie na sformalizowanej kontroli społecznej odwołującej się do prawa karnego, a raczej na wytworzeniu mechanizmów kontroli społecznej bazujących na lokalnych strategiach prewencyjnych (Kossowska, Krajewski, 1999: 125).

Dotychczasowe badania poświęcone problematyce powiatowych programów zapobiegnia przestępczości wskazują, że wiele spośród zaprojektowanych strategii nie odpowiada ustawowym wymogom dotyczącym m.in. procedury przygotowania projektu oraz zakresowi zadań przekazanych komisji do realizacji. Ponadto wykazano istnienie innych wad programów. Analiza zagrożeń dla porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli opiera się na arbitralnie wybranych źródłach informacji o zagrożeniach. Często wykorzystuje się jedynie informacje o natężeniu przestępczości, ignorując inne zagrożenia. Poszukując zaś środków eliminacji zagrożeń podmioty planujące działania opierają się raczej na intuicji i doświadczeniu, niż środkach o potwierdzonej (naukowo) skuteczności. Programy nie zawsze zawierają precyzyjnie określone cele, zaplanowane zadania, sposoby ich realizacji, czas implementacji oraz wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie. Ewaluacja programów opiera się jedynie na sprawozdawczości podmiotów realizujących program, przy czym nie są uwzględniane dane od wszystkich podmiotów zaangażowanych w te działania (Jurzak-Mączka 2014: 218–224).

Inne badania, prowadzone kilka lat po tych, opisywanych przez Katarzynę Jurzak-Mączkę, ponownie potwierdziły, że diagnozy bezpieczeństwa w części powiatów są skromne i jedynie wyjątkowo uwzględniają subiektywne poczucie

bezpieczeństwa mieszkańców. Badania wskazały również na nieprecyzyjne określanie celów programów oraz pokazały nieumiejętność priorytetyzacji wybranych obszarów zagrożeń. Brakuje również harmonogramów realizacji poszczególnych zadań przewidzianych w programie oraz sposobów monitorowania czy ewaluacji programu. Problemem jest również fasadowość programów. Są uchwalane, ale nie realizowane. Wynika to z ustawowej konieczności ich uchwalania oraz braku woli rzeczywistej realizacji zaplanowanych działań (Mączyński, Płaszowska 2017: 119–144).

Podnoszone we wnioskach z obu badań problemy z przygotowaniem i realizacją lokalnych strategii prewencyjnych mogą być związane z niechęcią lokalnych decydentów do współpracy ze specjalistami i akademikami, którzy w swojej pracy zajmują się badaniami nad przestępczością i innymi zagrożeniami. Janina Czapska wskazuje, że trudności te najczęściej powstają na płaszczyźnie porozumienia się co do tego, jaką wiedzą mogą podzielić się naukowcy z praktykami. Podnosi się bowiem, że naukowcy tworzą taką wiedzę, która nie jest przydatna praktykom, bądź jest przez nich po prostu nierozumiana. Praktycy potrzebują zaś pewnych i stanowczych dowodów na skuteczność działań, które podejmują. Często jednak zdarza się, że do tych nieporozumień nawet nie dochodzi. Brak jest bowiem chęci współpracy pomiędzy tymi dwiema grupami, które nie widzą potrzeby podejmowania wspólnych działań (Czapska 2017: 19–20).

Ciekawą perspektywą współpracy naukowców i praktyków jest wskazana przez Janinę Czapską koncepcja polityki opartej o dowody naukowe – *evidence-based policy*. Idea ta opiera się na wykorzystaniu przez polityków wyników badań z odpowiednich dziedzin nauki jako wsparcia przy podejmowaniu decyzji o przygotowaniu, wdrożeniu i realizacji programów społecznych (Czapska 2017: 20). Autorka ta odwołuje się do idei, które w anglojęzycznej literaturze kryminologicznej są opisywane od wielu lat (Sherman 1997; Welsh i Farrington 2001, Welsh i Farrington 2007; Weisburd, Farrington i Gill 2017). W ramach tego nurtu uznaje się, że prewencja kryminalna powinna być racjonalna i opierać się na najlepszych możliwych dowodach (Welsh, Farrington 2007: 1).

Koncepcja ta wpisuje się w szerszy kontekst skutecznej – czy nawet „dobrej" – prewencji kryminalnej, czyli takiej, której efektywność opiera się na środkach, których oddziaływanie zostało należycie udokumentowane. Paweł Waszkiewicz zaznacza, że dobra prewencja kryminalna opiera się na programie zawierającym wprost sformułowane cele, przygotowanym i realizowanym w oparciu o wskazania naukowe (prakseologiczne, psychologiczne, prawne, a także z zakresu nauk o zarządzaniu). W ramach programu prewencji przewidziana powinna być również jego ewaluacja przez zewnętrzny podmiot, a działania powinny opierać się na jasnych umocowaniach prawnych (Waszkiewicz 2015: 363–364).

Wykorzystanie dowodów naukowych w projektowaniu działań administracji publicznej przynosi ze sobą co najmniej dwie korzyści. Po pierwsze, planowane działania mogą opierać się na strategiach, których skuteczność została już

potwierdzona, co znacznie zwiększy skuteczność działań władz. Po drugie, wybór spośród wielu strategii tych, które już okazały się adekwatne do rozwiązywania określonych problemów pozwala oszczędzić środki materialne na inne zadania i racjonalnie zaplanować całą działalność władzy publicznej (Welsh, Farrington 2007: 1). Dla zrozumienia koncepcji polityki opartej na dowodach ważne są dwa elementy: ustalenie, czym w istocie jest polityka publiczna, i na czym polegać ma wykorzystanie w niej dowodów naukowych.

1. Polityka oparta na dowodach (*evidence-based policy*)

Pojęcie polityki publicznej najczęściej odnosi się do aktywności różnych podmiotów i oznacza działanie nakierowane na rozwiązywanie określonych problemów społecznych lub na doprowadzenie do rozwoju społecznego w jakiś aspektach (Czywlis, Niebylski 2014: 59; Górniak, Żmuda i Prokopowicz 2015: 12; Anioł 2018: 20). Kluczowe jest to, że wykonywanie tych zadań należy głównie do państwa, które jest wspierane przez inne podmioty. Łączy zatem w sobie działalność władz publicznych i podmiotów prywatnych (w tym różnych organizacji pozarządowych, ale i podmiotów gospodarczych).

Przy definiowaniu polityk publicznych podkreśla się ich uporządkowany, systemowy charakter i nastawienie na osiągnięcie celu, jakim jest rozwiązywanie kluczowych problemów społecznych (Zybała 2012: 3, 2013: 41). Takim rodzajem polityki publicznej może być zatem działalność powiatu w zakresie zapobiegania przestępczości oraz zapewniania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Metody wypracowane w ramach nauk o polityce publicznej doskonalne pozwalają na analizę lokalnego wymiaru polityki prewencyjnej.

Systemowość polityk wyraża się w sekwencyjności i wieloetapowości działań oraz jednoczesnej ich koordynacji. Jarosław Górniak proponuje, by cykl polityki publicznej opisać jako zależność kilku etapów (Górniak 2008: 62 a szczególnie rysunek: Ewaluacja w cyklu polityk publicznych). Kluczowe w cyklu zaproponowanym przez tego autora jest uwzględnienie na każdym etapie funkcjonowania polityki publicznej jej ciągłej ewaluacji, to jest oceny możliwości osiągnięcia zakładanych celów przy zastosowaniu określonych strategii czy działań (różnice definicyjne ewaluacji wskazuje również Wójcik 2019: 37–38).

Ewaluacja przy tym jest rozumiana jako „przedsięwzięcie, którego celem jest określenie, w jakim stopniu dana interwencja publiczna – czyli polityka, program lub projekt – osiągnęła cele, dla których została podjęta" (Górniak 2008: 62). Występuje ona na trzech etapach: (1) oceny przygotowanego projektu przed jego implementacją (*ex ante*); (2) bieżącej oceny funkcjonowania strategii (*on-going*); oraz (3) końcowego (*ex post*) podsumowania osiągniętych rezultatów przez interwencję. Takie ujęcie cyklu polityki publicznej z uwzględnieniem ewaluacji na trzech

etapach pozwala na bieżąco oceniać i dostosowywać strategie działania do potrzeb społecznych oraz zakładanych celów (Klaus, Kossowska 2013: 197). Odnotować należy przede wszystkim, że preferowane są metody ilościowe badań, z uwagi na coraz szybsze możliwości tak ich pozyskiwania, jak i analizy, oraz wysoką pewność co do wyciąganych na ich podstawie wniosków. Tak więc badania oparte na metodach jakościowych i schematach nieeksperymentalnych stają się „gorszym" rodzajem wiedzy naukowej (Szafenberg 2018: 99).

Idealnym modelem współpracy między teoretykami a praktykami staje się polityka oparta na dowodach – *evidence-based policy* (Niebylski i Czywlis 2014: 29). Problem wykorzystania wiedzy naukowej w projektowaniu polityk wiąże się jednak z zagadnieniem demokratycznej legitymacji władzy publicznej i jej działań. Oznaczać to może, że pewne działania, mimo iż istnieją dowody, że nie są skuteczne, są prowadzone ze względu na demokratycznie wyrażone poparcie dla takich działań, albo odwrotnie, nie są stosowane, gdyż nie uzyskują demokratycznej legitymacji. Muszą się o nią dopiero ubiegać, by znaleźć zastosowanie w praktyce (Górniak i Mazur 2015: 110–111).

Zagadnienie polityki opartej na dowodach zrobiło błyskotliwą karierę w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej. W Polsce jej zalety są jednak niedoceniane. Głównym celem tej koncepcji jest włączanie czy uwzględnianie w ramach projektowania, implementacji i końcowej oceny interwencji wiedzy eksperckiej, opartej na dowodach naukowych. Splot wiedzy naukowej z praktyką funkcjonowania polityk publicznych jest wielopłaszczyznowy, a powiązania między tymi obszarami można dostrzec na różnych etapach funkcjonowania polityk. Trzeba wyraźnie podkreślić odmienną rolę naukowców i polityków w kształtowaniu programów – co w konsekwencji przekłada się na ich różne oczekiwania co do interakcji. Politycy oczekiwać będą jednoznacznej wiedzy prowadzącej do możliwie skutecznego osiągnięcia zakładanych przez nich celów. Naukowcy zaś pragną, by dostarczyć wiedzy nie tyle praktycznej, co na miarę ich możliwości rzetelnej, ale niekoniecznie jednoznacznej w oczekiwanej przez praktyków formie. Istotą współpracy przedstawicieli obu środowisk jest jednak wzajemna interakcja.

2. Dowody naukowe w kryminologii

Jak wskazuje Dobrochna Wójcik, wykorzystanie badań ewaluacyjnych, a w konsekwencji odwoływanie się do dowodów naukowych w kryminologii, pierwotnie dotyczyło przede wszystkim programów korekcyjnych stosowanych wobec sprawców przestępstw (Wójcik 2019: 39). Zdominowana przez Roberta Martinsona debata w kryminologii lat 70. XX wieku na temat wykorzystania wiedzy o tym, co działa (*What works?*), w ramach oddziaływań korekcyjnych wobec skazanych przyjmowała niemal niezaprzeczalnie, że żadne z dostępnych programów nie

gwarantują skuteczności (Weisburd, Farrington, Gill 2017: 416). Wszelkie wysiłki kryminologów mające na celu znalezienie skutecznych sposobów walki z recydywą zostały wówczas ośmieszone, a część naukowców rezygnowała z publikacji swoich badań, mimo iż ich rezultaty były obiecujące (Wójcik 2019: 41).

Taka narracja dotyczyła również zagadnień związanych z prewencją kryminalną i wpłynęła na utratę autorytetu przez wielu badaczy. Jak się jednak później okazało, problem z uznaniem, że „nic nie działa", wziął się z wyciągania zbyt daleko idących wniosków o nieefektywności badanych sposobów oddziaływań, a także nieuwzględniania wielu czynników związanych z pomiarem efektywności programów.

Sam Robert Martinson kilka lat później podkreślił, że słabość programów tkwi raczej w metodologicznej niedoskonałości ewaluacji i wskazał na potrzebę współpracy kryminologów z badaczami z innych dziedzin – ekonomii, socjologii czy prawa. Wycofał się również ze swojego stanowczo wyrażanego zdania o braku efektywności licznych oddziaływań (Weisburd, Farrington, Gill 2017: 418). Wniosek, jaki płynie z tej lekcji jest prosty: należy dołożyć wszelkich starań i uwzględniać szereg okoliczności, które mogą mieć wpływ na ocenę efektywności badanego programu.

Kwestie te są niezwykle istotne w przypadku prewencji kryminalnej. Opieranie się na dowodach naukowych przy projektowaniu działań mających na celu zapobieganie przestępczości wymaga niezwykłej uwagi i znajomości poruszanej problematyki oraz zrozumienia i zaakceptowania złożoności i wielowątkowości zagadnień, jakie składają się na problematykę występowania przestępczości czy poczucia bezpieczeństwa. Uprawianie zatem polityki prewencyjnej czy polityki bezpieczeństwa nie jest zadaniem łatwym, a stosowanie wiedzy naukowej w tym procesie staje się niezwykle skomplikowane. Nawet współcześnie decyzje dotyczące polityki kryminalnej często podejmowane są w oparciu o emocje, wiedzę potoczną czy ideologię (Waszkiewicz 2015: 54).

Przede wszystkim, jeżeli chce się zastosować dowody naukowe w prewencji kryminalnej czy polityce bezpieczeństwa (ta ma bowiem szerszy zakres – obejmuje również inne zagrożenia niż przestępczość), należy, podobnie jak w przypadku innych typów polityk, postawić szereg pytań i spróbować wykorzystać dorobek nauki na wspomnianych wyżej trzech etapach tworzenia i funkcjonowania polityk.

Po pierwsze należy zdiagnozować, jakie zagrożenia dla bezpieczeństwa mieszkańców występują na danym obszarze. Do tego celu można wykorzystać wiedzę o badaniu problemów społecznych i szeroko pojęte badania empiryczne. Jeżeli problemy zostaną zdiagnozowane, to przy pomocy dostępnej wiedzy naukowej można ustalić, które możliwe sposoby radzenia sobie z nimi można uznać za efektywne. Tu jednak powstaje problem, skąd czerpać wiedzę o dostępnych sposobach usuwania zagrożeń dla bezpieczeństwa, których skuteczność została naukowo udowodniona.

Samo gromadzenie wiedzy o programach prewencyjnych, które zostały już wprowadzone, jest zadaniem niezwykle złożonym, ale koniecznym dla przygotowania skutecznej strategii prewencyjnej. Badania amerykańskie pokazały

różne techniki poszukiwania programów, których skuteczność została wykazana naukowo (Welsh i Farrington 2001). Innym wyzwaniem jest dokonanie oceny tego, czy program wykazał się skutecznością (osiągnięty został zakładany cel) oraz na ile można ufać wynikom jego ewaluacji (Sherman 1997: 15).

Dla oceny, czy dany program jest skuteczny, Lawrence Sherman i in. opracowali specjalne narzędzie *Maryland Scale of Scientific Methods* (Sherman 1998: 4–5). Ocenia ono – jak to sami badacze określili – przy użyciu rygorystycznego standardu metodologicznego, poziom wiarygodności wyników uzyskanych w ewaluacji wybranego programu (Sherman 1998: 16). Każdy z programów prewencyjnych można przyporządkować do jednego z pięciu poziomów (1–5). Im wyższy poziom na skali, tym większą gwarancję rzetelności uzyskanych w ewaluacji wyników ma dawać program.

Pierwszy wskaźnik tej skali dotyczy zastosowanego schematu badawczego. Odnosi się on do tego, czy na podstawie wyników badań można wykluczyć oddziaływanie innych czynników na końcowy efekt programu. Innymi słowy, program traktowany jest jak bodziec interwencyjny w schemacie eksperymentalnym (Creswell 2013: 174–178). Oprócz tego skala odnosi się również do zagrożeń walidacji wewnętrznej, tj. ocenia kontrolowanie elementów, które mogą wpłynąć na związek przyczynowo-skutkowy w schemacie badawczym.

Drugi aspekt to kwestia walidacji wewnętrznej (albo trafności wewnętrznej[4]). Jest to pojęcie z zakresu metodologii badań społecznych, odnoszące się do tego, czy wnioski uzyskane w toku procedur badawczych są wynikiem wprowadzenia zmiennej interweniującej (Babbie 2013: 263; Creswell 2013: 178–181). Innymi słowy, zagrożenia walidacji wewnętrznej określają, czy na rezultat końcowy wpłynął bodziec eksperymentalny, czy jakiś inny czynnik. Wykluczenie innych elementów mogących wpływać na rezultaty pozwala na stwierdzenie, że to właśnie bodziec eksperymentalny jest odpowiedzialny za osiągnięty efekt.

W odniesieniu do tego wymiaru skali Maryland (tj. zagrożeń walidacji wewnętrznej) wzięto pod uwagę cztery kryteria, które uszeregowano przyjmując, że poruszając się w górę skali (od 1 do 5) eliminowane powinny być kolejne zagrożenia dla trafności wewnętrznej. Każdy wyższy poziom na tej skali zawiera coraz mniej zagrożeń dla walidacji wewnętrznej, przy czym na najwyższym poziomie skali (5) wszystkie te zagrożenia są dostatecznie kontrolowane. *Maryland Scale of Scientific Methods* odnosi się do jakości prowadzonych badań nad skutecznością programu prewencyjnego. Im wyższe miejsce na skali osiąga program, tym pewniejsze są wyniki badań nad nim. Zastosowanie skali ogranicza się jedynie do prostych interwencji dających się wpisać w eksperymentalny schemat badawczy, zawierający dokładnie wskazaną interwencję (bodziec), którego siła jest mierzona.

4 Terminów walidacja zewnętrzna i wewnętrzna używa się raczej do badania trafności wskaźników (Babbie 2013: 193–194)

Opisana skala odnosi się jedynie do pewności uzyskanych rezultatów. Nie odpowiada na pytanie, czy program jest skuteczny, czy nie. Aby odpowiedzieć na to pytanie, trzeba się również zastanowić, co ma oznaczać skuteczność. Czy program prewencyjny jest wówczas skuteczny, gdy spada tylko poziom przestępczości, czy powinno się zmniejszać także nasilenie innych zjawisk (np. uzależnień od substancji psychoaktywnych, obojętność społeczna). Co więcej, skuteczność programu może być również oceniana w odniesieniu do zwiększenia intensywności występowania czynników hamujących poziom przestępczości. Innymi słowy, skuteczność programu musi być oceniana w odniesieniu do zamierzonego celu. Trzeba zatem najpierw odpowiedzieć na pytanie, co ma na celu program: ograniczenie samej przestępczości czy także czynników ryzyka?

Lawrence Sherman i in. określili, że „złotym standardem" i pewnym ideałem programów są te, które osiągają poziom piąty na skali. Osiągnięcie jednak takiej jakości interwencji jest niezwykle skomplikowane, a jednocześnie kosztowne. Na potrzeby projektu badawczego realizowanego na zlecenie Kongresu Stanów Zjednoczonych przyjęli oni za dostateczne osiągnięcie na skali co najmniej trzeciego poziomu przez dwa programy stosujące dany sposób interwencji, tj. daną strategię prewencyjną rozumianą jako określone działanie lub zespół zaplanowanych działań (Sherman 1997: 20). Na tej podstawie wyróżnili cztery grupy programów:

- programy efektywne (*works*) – dają pewien stopień pewności co do tego, że działają prewencyjne, redukując przestępczość albo jakiś inny czynnik ryzyka wpływający na poziom przestępczości, zaś ogólna ocena projektu pozwala na możliwość uogólnień i stosowanie programu z nadzieją na skuteczność w innych warunkach czasoprzestrzennych i społecznych. Za takie uznali te spośród przebadanych programów, które osiągnęły co najmniej poziom trzeci na dwóch skalach oraz wykazywały statystyczną istotność testu wskazującą na efektywność programu;
- programy nieefektywne (*doesn't work)* – to programy, których co najmniej dwa badania z rygoryzmem metodologicznym ocenionym jako co najmniej trzeci poziom na skali oraz istotnością statystyczną testów nie potwierdziły ich efektywności;
- obiecujące (*promissing*) – ich efektywność potwierdziło jedno badanie ocenione na poziomie trzecim na skali i wykazujące akceptowalną istotność statystyczną w zakresie efektów prewencyjnych. Możliwe jest także wystąpienie wielkości efektu[5] albo inne efekty, które w toku dalszych procedur powinny zostać zredukowane;
- nie wiadomo (*don't know*) – kategoria obejmująca te programy, które nie pasują do pozostałych trzech (Sherman 1997: 20–21; Farrington et al. 2002: 18–19).

[5] Wielkość efektu jest miarą pozwalającą określić siłę zjawiska (np. różnicę pomiędzy grupą eksperymentalną a kontrolną). Określa wpływ pewnego czynnika na wynik ogólny badanej grupy, czyli siłę związku między zmiennymi zależną a niezależną.

Trzeba jednak wskazać, że *Maryland Scale of Scientific Methods* jest narzędziem niezwykle restrykcyjnym i nie należy spodziewać się, że programy bezpieczeństwa będą ewaluowane z zastosowaniem tak wyrafinowanych metod pomiaru. Skala ta daje jednak ogląd na to, w jaki sposób bardzo zaawansowana metodologia może posłużyć do oceny interwencji, a także jakie minimalne wymagania muszą zostać spełnione, by móc ocenić efektywność polityk. Należy jednak podkreślić, że zastosowanie tej skali do oceny programów, które mają zostać wdrożone w ramach powiatowych programów bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, byłoby najpełniejszym wyrazem stosowania dowodów naukowych przy projektowaniu polityk publicznych.

Inną, nieco bardziej „przystępną" miarą, a w raczej zespołem zasad pracy nad dobrymi programami prewencji kryminalnej, są tzw. standardy Beccaria dla zapewnienia jakości projektów prewencji kryminalnej opracowane przez Radę Prewencyjną landu Dolna Saksonia. Postulaty te skupiają się raczej na procedurze przyjmowania programów prewencji w wymiarze lokalnym. Zawierają one siedem kroków, które należy spełnić w celu opracowania i implementacji skutecznej polityki bezpieczeństwa (Landespräventionsrat Niedersachsen 2007: 4).

Opracowanie tych standardów miało realizować trzy cele: podnoszenie jakości programów prewencji kryminalnej na etapie ich planowania, implementacji i ewaluacji; opracowanie ich w sposób umożliwiający analizę ich implementacji; transparentność wobec naukowców, ekspertów, doradców itp. w zakresie możliwości dokonania oceny projektu (powiązanie: cel – rezultat – jakość) (Landespräventionsrat Niedersachsen 2007: 4). Standardy te traktują programy prewencyjne jako specyficzny rodzaj polityki publicznej i skupiają się na dostosowaniu dorobku nauki na temat ewaluacji programów publicznych do celów oceny programów bezpieczeństwa lokalnego. Pozwalają również na integrację działań wielu podmiotów oraz kładą nacisk na współpracę w zakresie prewencji różnych instytucji. Posługiwanie się tymi zaleceniami pozwala stworzyć skuteczny i efektywny program prewencyjny, uwzględniający zarówno lokalne potrzeby, jak i możliwości.

O ile *Maryland Scale of Scientific Methods* jest narzędziem pozwalającym ocenić na poziomie naukowym wiarygodność ewaluacji programów prewencyjnych, o tyle standard Beccaria opisuje prawidłowy proces opracowywania i wdrażania strategii prewencyjnych. W związku z faktem, iż powiatowe programy zapobiegania przestępczości zawierają szereg różnorakich działań, skala Maryland nie pozwala na dokonanie ich ewaluacji, ale może być wykorzystana przy poszukiwaniu środków do rozwiązywania konkretnych, zdiagnozowanych na terenie powiatów problemów. Wydaje się jednak, że w ramach standardu Beccaria można starać się wykorzystać wiedzę naukową do funkcjonowania strategii prewencyjnej. Dokument ten może stanowić także przewodnik do oceny jakości powiatowych programów zapobiegania przestępczości. Przy uwzględnieniu rozważań dotyczących możliwości wykorzystania badań naukowych w toku projektowania lokalnych strategii prewencyjnych można dokonać diagnozy sposobów wykorzystania wiedzy naukowej w tych programach.

3. Wiedza naukowa w programach prewencyjnych – metodologia badań

Celem mojego projektu badawczego było ustalenie, w jaki sposób i w jakim stopniu wiedza naukowa wykorzystywana jest do tworzenia powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Na potrzeby analizy empirycznej sformułowałem następujące główne pytanie badawcze: w jakim stopniu podmioty, do kompetencji których należy zapewnianie bezpieczeństwa obywateli, wykorzystują w ramach swoich programów prewencyjnych wiedzę opartą o dowody naukowe? By odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie badawcze, postawiłem pytania szczegółowe:

(1) W jaki sposób na etapie projektowania lokalnych programów prewencji zagrożeń wykorzystywana jest wiedza oparta o dowody naukowe?
   (1a) W jaki sposób dokonywana jest analiza zagrożeń bezpieczeństwa obywateli?
   (1b) W jaki sposób poszukiwane są strategie eliminacji zidentyfikowanych zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli?
   (1c) W jaki sposób formułowane są cele lokalnych programów prewencji zagrożeń?
(2) W jaki sposób na etapie wdrażania programów prewencji zagrożeń wykorzystywana jest wiedza oparta o dowody naukowe?
   (2a) W jaki sposób dobierane są konkretne środki eliminacji zidentyfikowanych zagrożeń?
   (2b) Jak w programach określa się sposób realizacji zadań (wskazanie działań, podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację oraz harmonogram zadań)?
(3) W jaki sposób na etapie oceny realizacji programów prewencji zagrożeń wykorzystywana jest wiedza oparta o dowody naukowe?
   (3a) W jaki sposób dokonywana jest ocena realizacji zadań projektowanych w programie prewencyjnym?
   (3b) W jaki sposób dokonywane jest monitorowanie realizacji zadań w trakcie wdrażania programu prewencyjnego?
   (3c) W jaki sposób dokonywana jest ewaluacja po zakończeniu realizacji programu prewencji zagrożeń?

Ze względu na eksploracyjny charakter badań jakościowych (analizy treści dokumentów oficjalnych) zrezygnowałem z formułowania hipotez badawczych. Uważam bowiem, że badania dotyczące fenomenu dotychczas nieprzebadanego, a w szczególności badania oparte o metody jakościowe nie powinny służyć weryfikacji hipotez (Creswell 2013: 147). Przyjęcie przypuszczeń o badanej rzeczywistości zawężałoby pola badawcze w taki sposób, iż ważne aspekty badanego zjawiska mogłyby zostać pominięte tak podczas zbierania materiału, jak i jego analizy. Uważam ponadto, że postawione przeze mnie pytania badawcze (główne

i szczegółowe) zakreśliły dostatecznie precyzyjnie problematykę badawczą, a także pozostawiają pewne pole do modyfikacji analizowanego obszaru.

Projekt badawczy osadzono w nurcie badań nad politykami publicznymi (*public policy*). Spojrzenie na zadania z zakresu bezpieczeństwa obywateli realizowane przez różne podmioty publiczne i prywatne z perspektywy analiz proponowanych w ramach tego nurtu pozwoliły dokonać wieloaspektowej i wielopłaszczyznowej analizy działalności tych podmiotów. W końcowej części analiz zaproponuję narzędzie służące do oceny wykorzystania wiedzy naukowej w ramach (lokalnych) polityk bezpieczeństwa. Przygotowana skala pozwoli oceniać nie tylko same programy (dokumenty planistyczne i programowe), ale także rzeczywiście podejmowane działania, odnoszące się do oceny wdrażanych strategii prewencyjnych (polityki bezpieczeństwa). Oceniane były zatem nie tylko zadeklarowane w programie działania, ale i sposób ich wykonania oraz monitorowania realizacji celów na wszystkich etapach cyklu polityki bezpieczeństwa.

Powiatowe programy bezpieczeństwa i wykorzystanie w nich dowodów naukowych analizowane były na przykładzie programów obowiązujących w powiatach na terenie województwa świętokrzyskiego. Jest to obszar, który w poprzednich badaniach wykazał się niskim odsetkiem powiatów, w których uchwalono program oraz silnie zróżnicowanym poziomem jakości tych dokumentów (Jurzak-Mączka 2014: 187–226). Chciałem zweryfikować, czy od ostatniego badania sytuacja ta uległa zmianie. Ponadto jest to region, z którego pochodzę i z poznawczej ciekawości interesowało mnie, w jaki sposób tworzone są lokalne polityki bezpieczeństwa na terenie powiatów województwa świętokrzyskiego.

Głównym filarem powiatowej polityki bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jest – a przynajmniej teoretycznie powinien być – powiatowy program bezpieczeństwa, którego projekt przygotowywany jest przez komisję bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szczegółowe ustalenia dotyczące realizacji programu można znaleźć w corocznych sprawozdaniach z działalności komisji. Wydaje się więc, że dla uwzględnienia wszelkich działań dotyczących bezpieczeństwa na terenie powiatu, należy wziąć pod uwagę nie tylko dokumenty planistyczne (programy) ale również sprawozdania z działalności komisji. Jednostką analizy była zatem polityka konkretnego powiatu w zakresie bezpieczeństwa, jednostkami badawczymi[6] zaś poszczególne dokumenty: powiatowe programy prewencyjne oraz sprawozdania z działalności komisji.

Analizy jakościowe polityk bezpieczeństwa powiatów województwa świętokrzyskiego posłużyły trzem celom:

- opisaniu praktyk poszczególnych powiatów w zakresie wykorzystania wiedzy naukowej przy projektowaniu, implementacji oraz końcowej ewaluacji programów prewencji. Cel ten podporządkowany był odpowiedzi na postawione wyżej pytania badawcze. Wskazane zostały również trudności związane

6 Co do pojęcia jednostki badawczej Babbie 2013: 114–122.

z wykorzystaniem tej wiedzy oraz nieprawidłowości związane z przygotowaniem, wdrażaniem i oceną skuteczności programów.
- zidentyfikowaniu ogólnych tendencji stosowania wiedzy naukowej w lokalnych programach prewencji. Pozwoliło to na stworzenie ogólniejszych kategorii analitycznych pozwalających na porównywanie stopnia wykorzystania tej wiedzy przez różne powiaty.
- opracowaniu skali pozwalającej ocenić wykorzystanie wiedzy naukowej na poszczególnych etapach cyklu polityk bezpieczeństwa. Skala ta również testowo posłużyła do analizy stopnia wykorzystania wiedzy naukowej w politykach bezpieczeństwa powiatów województwa świętokrzyskiego.

W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na trudności wiążące się z analizą dokumentów. W literaturze podnosi się bowiem, że analizy opierające się jedynie na treści dokumentów urzędowych nie pozwalają na wyciąganie wniosków dotyczących rzeczywistej działalności podmiotów (Babbie 2013: 369). Ważnym również zastrzeżeniem co do treści zawartych w dokumentach jest to, iż przekazywane przez nie informacje nie są wiedzą wytworzoną w toku procedur badawczych. Niereaktywny charakter badań dokumentów uniemożliwia badaczowi poszerzenie zakresu informacji ponad te, które zawarte są w dokumencie. Janusz Sztumski wskazuje wręcz, że korzystanie z dokumentów oficjalnych, a w szczególności sprawozdań, wymaga krytycznego podejścia do weryfikacji zawartych w nich informacji, zwłaszcza, że mogą być one wytworem „radosnej twórczości" podmiotów, które je sporządziły (Sztumski 1979: 118–120).

Wśród wad wykorzystania danych zastanych (*desk research*) wskazuje się również wybiórczość lub niepełność danych opublikowanych w oficjalnych źródłach oraz różny sposób przygotowania i opracowania danych. Jednak korzystanie z dokumentów wytworzonych przez różne podmioty umożliwia skorzystanie z dużej ilości danych i pozwala na porównywanie różnych przypadków (Bednarowska 2015: 20–24). W metodologii badań jakościowych ważne jest właśnie uzyskanie danych o przypadkach nietypowych albo różniących się intensywnością jakiegoś zjawiska lub cechy (Patton 2002 za: Flick 2010: 59). Jest to znacznie ułatwione w przypadku korzystania z danych zastanych.

Reasumując, wykorzystanie dokumentów powiatu do oceny ich polityki nie jest zabiegiem doskonałym, pozwalającym ocenić całość działań samorządów w zakresie bezpieczeństwa. Umożliwia jednakże zbadanie pewnych trendów i prawidłowości przy realizacji polityk bezpieczeństwa. Cel moich badań został określony czysto eksploracyjnie, a jego osiągnięcie jest w zupełności możliwe przy korzystaniu z danych wynikających z urzędowych dokumentów powiatów. Oczywiście dla pogłębionych badań nad politykami pożądane byłoby analizowanie rzeczywiście podejmowanych działań. Trzeba jednak zachować pewien dystans i mieć świadomość ograniczeń wynikających z posługiwania się danymi zastanymi.

Narzędziem badawczym służącym do analizy lokalnych polityk był wystandaryzowany arkusz kodowy. Odnosił się on do kategorii ogólnych i szczegółowych, związanych z możliwościami wykorzystania wiedzy naukowej przy projektowaniu oraz wdrażaniu polityk. W utworzonej w programie Excel matrycy składającej się z 8 wierszy odpowiadających szczegółowym pytaniom badawczym oraz z 11 kolumn odpowiadających poszczególnym powiatom, umieszczałem krótkie opisy – informacje dotyczące każdego z badanych elementów wspomnianych w analizowanych dokumentach, przytaczając czasem wprost fragmenty dokumentów odnoszące się do badanej przeze mnie problematyki. Tak uporządkowana matryca pozwoliła porównać realizację poszczególnych analizowanych przeze mnie elementów w poszczególnych powiatach[7].

3.1 Polityki bezpieczeństwa powiatów województwa świętokrzyskiego

Spis przeanalizowanych w ramach przeprowadzonych badań programów i sprawozdań znajduje się w tabeli 1. Wspomnieć jednak należy, że w przypadku niektórych powiatów niezwykle trudno było dotrzeć do treści obu dokumentów. Pomimo ustawowego obowiązku ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie zawsze są one tam zamieszczone. W przypadku kilku powiatów uzyskałem potwierdzenie, że programy nie zostały przyjęte. Zdecydowałem się na analizę sprawozdań z lat 2008–2018, gdyż sięganie do sprawozdań z lat wcześniejszych mogłoby być znacznie utrudnione, a okres 10-letni daje możliwość wyciągania wniosków o dynamice polityk bezpieczeństwa.

Na podstawie przeanalizowanych dokumentów powiaty z obszaru województwa świętokrzyskiego można podzielić na trzy grupy. W pierwszej grupie znajdują się te, dla których nie przyjęto powiatowego programu zapobiegania przestępczości (powiaty kazimierski, ostrowiecki oraz miasto Kielce). Drugą grupę stanowią powiaty, które mają uchwalone programy, ale okres ich realizacji już się zakończył (powiaty konecki i pińczowski). Trzecią grupę stanowią te powiaty, które posiadają aktualny program. Można tutaj wyróżnić dwie podgrupy: powiaty o programach czasowych i obecnie obowiązujących (powiaty buski, jędrzejowski, skarżyski, starachowicki i staszowski) oraz powiaty o przyjętym programie, bez wyznaczonego czasu jego obowiązywania (powiaty kielecki, opatowski, sandomierski i włoszczowski).

7 Starałem się odwzorować technikę tworzenia matryc porównawczych opisaną w Gibbs 2011, 140–143.

Tabela 1 Programy i sprawozdania poddane analizie

nr	powiat	programy			sprawozdania										
		rok uchwalenia	nazwa	okres obowiązywania	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
1	buski	2014	Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2015–2020	2015–2020	X	X	–	X	X	X	–	X	X	X	X
2	jędrzejowski	2019	Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2019–2021	2019–2021	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	X
3	kazimierski	brak programu			–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
4	kielecki	2002	Bezpieczny Powiat Kielecki	bezterminowo	–	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5	konecki	2009	Program Bezpieczny Powiat Konecki na lata 2009–2012	2009–2012	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6	opatowski	2003	Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego	bezterminowo	X	X	X	X	X	X	X	X	–	X	X
7	ostrowiecki	brak programu			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8	pińczowski	2005	Strategia Bezpieczeństwa Powiatu Pińczowskiego na lata 2005–2007	2005–2007	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9	sandomierski	2002	Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony obywateli i porządku publicznego		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Tabela 1 cd.

nr	powiat	programy			sprawozdania										
		rok uchwalenia	nazwa	okres obowiązywania	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
10	skarżyski	2019	Powiatowy Program na rzecz bezpieczeństwa obywateli na lata 2019–2024	2019–2024	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
11	starachowicki	2016	Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2016–2020	2016–2020	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
12	staszowski	2019	Powiatowy Program Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego na lata 2019–2023	2019–2023	X	X	X	X	X	X	X	–	–	–	–
13	włoszczowski	2006	Programu Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego	bezterminowo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
14	m. Kielce	brak programu			–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

X analizowano sprawozdanie z działalności.
– nie opublikowano (a więc i nie analizowano) sprawozdania z działalności komisji.

Poniżej zaprezentuję wyniki analizy treści dokumentów. Przedstawione one zostaną w kolejności odpowiadającej postawionym pytaniom badawczym (i kolejnym wierszom przygotowanej przeze mnie matrycy), uwzględniając różne poziomy realizacji poszczególnych dyrektyw, w tym sposobów wykorzystania wiedzy naukowej w praktyce.

3.1.1 Diagnoza zagrożeń na terenie powiatów

Analiza zagrożeń na terenie powiatów odbywa się przy użyciu różnych technik. Część powiatów przyjmuje programy bez dokonania jakiejkolwiek analizy zagrożeń (np. powiat kielecki). Najczęściej jednak wykorzystuje się intuicję lub wiedzę potoczną, co przekłada się na nieuwzględnianie występujących rzeczywiście zagrożeń. Przykładem może być tu program dla powiatu jędrzejowskiego, który rozpoczyna się opisem występujących na terenie powiatu zagrożeń. Jednak z żadnych dokumentów (ani sprawozdań[8], ani z samego programu) nie wynika na jakiej podstawie uznano, że akurat właśnie te wymienione zagrożenia są najważniejsze i najpilniejsze. O ile fakt dokonania jakiejkolwiek diagnozy poziomu bezpieczeństwa uznać należy za trafny, o tyle można mieć daleko idące wątpliwości co do jej rzetelności.

Powiat buski prezentuje odmienną strategię diagnozy bezpieczeństwa. Chociaż sama treść programu prewencyjnego nie odnosi się do występujących zagrożeń na terenie powiatu, należy odnotować, iż coroczne sprawozdania z działalności komisji zawierają wyniki z bieżącego monitorowania zagrożeń przez policję, straż pożarną, a także w ostatnich latach Państwową Inspekcję Sanitarną. Krąg podmiotów, przedstawiających swoje analizy bezpieczeństwa, jest zasadniczo zbieżny z listą przedstawicieli podmiotów uczestniczących w pracach komisji. Rozszerzenie obligatoryjnego składu komisji o kierowników wszystkich powiatowych służb inspekcji i straży[9] prawdopodobnie umożliwiłoby włączenie do planów posiedzeń komisji sprawozdań przedkładanych także przez te podmioty i dokonanie szerszej diagnozy zagrożeń. Podobną strategię oceny zagrożeń zastosowano w powiacie sandomierskim. Coroczne sprawozdania z działalności komisji również zawierają stosowne raporty przedstawiane przez szereg podmiotów włączonych w realizacje programu. Inne powiaty nie dokonują tak wnikliwej analizy.

W konsekwencji w przypadku dużej części powiatów diagnoza zagrożeń jest często spekulacją. Część powiatów dla określenia zagrożeń używa danych dostarczanych przez podmioty zaangażowane w realizację programów prewencyjnych. Najczęściej (a nierzadko wyłącznie) korzysta się z danych dostarczanych przez komendy powiatowe policji, dotyczących poziomu stwierdzonej przestępczości,

8 Dla powiatu jędrzejowskiego sprawozdań w zasadzie nie ma dostępnych – zob. tabela 1.

9 By zapewnić pełne uczestnictwo przedstawicieli wszystkich powiatowych służb, inspekcji i straży wymagana byłaby jednak stosowna nowelizacja u.s.p. W obecnym kształcie w skład komisji obligatoryjnie wchodzą przedstawiciele policji (art. 38 a ust 5 pkt 4 u.s.p.) oraz mogą być powołani przedstawiciele innych służb, ale tylko z głosem doradczym (art. 38a ust 6 i 7 u.s.p.).

które często prezentowane są bez interpretacji lub interpretacje są niewłaściwe (stosuje się liczby bezwzględne zdarzeń, nie zaś współczynniki przestępczości). Niektóre powiaty decydują się na badanie subiektywnego poczucia bezpieczeństwa mieszkańców za pomocą konsultacji lub sondaży. Jednak stosowane próby (niereprezentatywne, zbyt małe) uniemożliwiają wyciąganie ogólniejszych wniosków.

Pełna analiza zagrożeń powinna obejmować różne zagrożenia oraz być dokonywana w sposób wielowarstwowy. Dane oficjalne powinny być analizowane w metodologicznie poprawny sposób, zaś wyciągane wnioski poprawne i spójne logicznie. Powinno się również uwzględniać subiektywne poczucie bezpieczeństwa mieszkańców (np. w oparciu o badania nad strachem przed przestępczością – zob. Wzorek 2020). Niestety postulaty te nie znalazły wyrazu w politykach analizowanych powiatów. Wcześniejsze badania pokazywały również potrzebę rzeczywistego rozpoznania różnych zagrożeń, które są przedmiotem trosk mieszkańców różnych terenów (Kossowska, Krajewski 1999: 131).

3.1.2 Zastosowanie dowodów naukowych na etapie projektowania programu

Kolejnym analizowanym przeze mnie zagadnieniem było odwołanie się do wiedzy naukowej przy doborze strategii eliminacji zagrożeń. Paweł Waszkiewicz w swojej pracy dotyczącej prewencji kryminalnej wskazał, że praktyka w każdej dziedzinie, również zapewniania bezpieczeństwa, opiera się często na wierze i przekonaniach osób za nią odpowiedzialnych (Waszkiewicz 2015: 14–15). Podobnie sytuacja wygląda w przypadku powiatowych programów bezpieczeństwa. Duża ich część odwołuje się w zakresie doboru możliwych strategii działań do wiedzy potocznej, intuicji i rutynowych działań – takich, które dotychczas podejmowano, uznawano za adekwatne, a które nie były wcześniej przez nikogo kwestionowane.

Niektóre programy stanowią spis możliwych strategii przeciwdziałania zagrożeniom, inne ograniczają się do wskazania strategii bezpośrednio nakierowanych na redukcję jakiegoś zagrożenia. Przykładowo w powiacie opatowskim wskazano cele do realizacji i listę działań, które należy podjąć, by osiągnąć zakładany cel. Przy wyborze strategii opierano się na wcześniejszych doświadczeniach podmiotów, które odpowiedzialne były za aktywność w poszczególnych obszarach. Skuteczność tych działań jest monitorowana corocznie przy użyciu sprawozdań, nie jest jednak dokonywana ich ewaluacja. W powiacie sandomierskim przyjęto, że program będzie skupiał się na kilku obszarach i wskazano zadania, jakie mogą być realizowane. Nie odniesiono się do skuteczności tych działań, ale wydaje się, że wybrano te, które rzeczywiście mogą stanowić remedium na wcześniej zdiagnozowane zagrożenia.

W przypadku pozostałych powiatów widać wyraźną tendencję do poszukiwania strategii działań, które wynikają z wcześniejszych doświadczeń. Część programów bezpośrednio odwołuje się do strategii, które okazały się prawdopodobnie skuteczne, lecz nie dokonywano ich oceny (ewaluacji). Wydaje się, że złotym standardem byłoby zaangażowanie naukowców, fachowców z zakresu bezpieczeństwa

oraz innych niż policjanci specjalistów–praktyków, którzy mogliby podzielić się wiedzą na temat zagrożeń oraz skutecznych strategii ich ograniczania.

3.1.3 Ustalenie celów programu

Określenie tego, co powinno zostać osiągnięte przez implementację strategii, stanowi jeden z kluczowych elementów programów (Waszkiewicz 2015: 92–96). Niestety analiza treści dokumentów poszczególnych powiatów pokazała, że część z nich nie zawiera dokładnego i precyzyjnego określenia celów programu. Oczywiście, można zastanawiać się, na ile precyzyjnie powinny być określone cele. Z perspektywy późniejszej ewaluacji programu powinno być to ujęte w taki sposób, aby dało się zmierzyć (*mesurable*), w jakim stopniu zakładany cel został osiągnięty (np. redukcja przestępczości o 30%) (Waszkiewicz 2015: 94). Często jednak wystarczałoby precyzyjne językowo ujęcie zamierzeń władz powiatu, by dookreślić, jaki cel ma być osiągnięty poprzez realizację programu.

Ogólne określenie celów programu jest o tyle użyteczne, że pozwala zdefiniować ogólne obszary, na których administracja powiatu skupia się w okresie obowiązywania dokumentu. Analiza programów i sprawozdań z działalności powiatowych komisji pokazała jednak liczne trudności związane z formułowaniem celów. Przykładowo, nie wyznaczano ram czasowych, w których cele miałby być osiągnięte, albo określano cele w sposób niepozwalający ich zmierzyć, niekiedy precyzowano je zbyt ogólnie. Standardem powinno być określenie celów krótko- i długoterminowych, określonych językowo w sposób pozwalający na stwierdzenie czy zostały one osiągnięte. Pożądane by było również określenie czasu, w jakim cel powinien zostać osiągnięty.

W programie dla powiatu starachowickiego określono sześć celów, które wskazują na priorytety działań w danej perspektywie czasowej. Niestety, tylko dwa z nich sformułowane są w taki sposób, że po realizacji programu (lub upływie określonego czasu) można zmierzyć, czy i w jakim stopniu zostały one zrealizowane. W programie dla powiatu buskiego wskazano jedynie zadania i podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, nie wyznaczając jednocześnie celów, których osiągnięcie oznaczałoby realizację zadania. Takie postawienie sprawy utrudnia ocenę stopnia realizacji poszczególnych zadań. Nie sposób zatem ocenić, jakie w istocie cele powinny zostać osiągnięte.

W powiacie opatowskim wskazano cele do realizacji i wskazano listę działań, które należy podjąć, aby je osiągnąć. Przy wyborze strategii opierano się na wcześniejszych doświadczeniach podmiotów, które odpowiedzialne były za działania w poszczególnych obszarach. Skuteczność tych działań jest monitorowana corocznie przy użyciu sprawozdań, nie jest jednak dokonywana ewaluacja tych działań.

W powiacie sandomierskim przyjęto, że program będzie skupiał się na kilku obszarach działań i wskazano zadania, jakie mogą być realizowane. Nie odniesiono się jednak do skuteczności tych działań, ale wydaje się, że wybrano te, które rzeczywiście mogą stanowić remedium na wcześniej zdiagnozowane zagrożenia.

3.1.4 Wybór środków do osiągnięcia celów

W tej części analiz sprawdziłem, w jaki sposób środki były dobrane do realizacji zakładanych celów. Punkt ten stanowi konsekwencję diagnoz poczynionych na wcześniejszych etapach, dotyczących zastosowania wiedzy naukowej oraz sformułowania celów w zakresie zapobiegania zagrożeniom. Przede wszystkim analizowałem adekwatność między określonymi wcześniej zagrożeniami a poszukiwanymi strategiami.

Z jednej strony należy wybrać najistotniejsze zagrożenia i określić cel w ich obszarze, a z drugiej dobrać odpowiednie środki jego realizacji. Aby rzetelnie móc dokonać oceny realizacji programu pożądane byłoby skupienie się na kilku priorytetowych zadaniach oraz wybranie takich strategii, które możliwie najskuteczniej pomogą w rozwiązaniu zdiagnozowanego problemu. Pożądane byłoby zatem, by określone w sposób mierzalny cele były możliwe do osiągnięcia przy użyciu wybranej strategii działania.

Wymagane jednak jest precyzyjne wskazanie, co należy zrobić, aby osiągnąć cel. O ile w programie dla powiatu koneckiego wydaje się, że w jakiś – mniej lub bardziej dokładny – sposób wyznaczono go (wiemy, że program ma ograniczyć przestępczość pospolitą, chuligaństwo i wandalizm), o tyle nie określono jednak, do jakiego poziomu. Wśród strategii działania wskazano takie, które są nakierowane na osiągnięcie celu, nie wskazano jednak jak mogą się one przyczynić do poprawy bezpieczeństwa i jak (w jakim zakresie) powinny być zintensyfikowane[10].

W tym przypadku słabością było wskazywanie listy możliwych do wykorzystania strategii, które w luźny sposób wiązałyby się z zakładanymi celami. Najczęstszą metodą stosowaną przez badane powiaty było poszukiwane strategii prewencyjnych opartych na wcześniejszych doświadczeniach i częściowo – intuicji. Niestety, żaden z powiatów nie współdziałał z podmiotami fachowymi, naukowcami czy innymi specjalistami niepowiązanymi z władzami powiatu.

Wydaje mi się, że wybór strategii powinien być konsekwencją zakładanych do osiągnięcia celów. W idealnej sytuacji powiaty powinny skupić się na najistotniejszych zagrożeniach, określić cele w ramach ich zwalczania oraz dobrać kilka strategii, które nie tylko są potencjalnie nakierowane na rozwiązanie problemu, ale również takich, których skuteczność została w jakiś sposób potwierdzona (Waszkiewicz 2015: 96–97), najlepiej przez badania empiryczne (ich ewaluację). Wiedzę o tym posiadają często naukowcy, którzy zajmują się szeroko pojętym bezpieczeństwem. Zaangażowanie ich w tworzenie programów prewencyjnych z pewnością pomogłoby dobrać najadekwatniejsze środki do redukcji zagrożeń na terenie powiatu.

10 Wśród strategii zapobiegania przestępczości chuligańskiej wskazano, że potrzebne jest skrócenie postępowań przygotowawczych. Nie wskazano jednak, o ile postępowania te powinny zostać przyspieszone ani środków temu służących.

3.1.5 Implementacja projektu

Kolejnym elementem moich analiz było ustalenie, w jaki sposób zapewniona jest implementacja projektu, a w konsekwencji osiąganie zakładanych celów. Aby móc skutecznie wdrożyć program, należy wskazać, jakie zadania powinny w ramach tego procesu zostać zrealizowane. Przeanalizowane programy zasadniczo wskazywały zadania, jakie mają być realizowane w ramach ich implementacji. Część z nich jednak nie wymieniała podmiotów bezpośrednio odpowiedzialnych za ich wdrożenie, inne zaś wskazywały wprost podmiot, który jest odpowiedzialny za konkretne zadanie. Zidentyfikowanie podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie programu pozwala ocenić, które jednostki wywiązują się z obowiązków nałożonych przez program.

W powiacie skarżyskim oprócz podmiotów związanych z administracją powiatową wskazano również zewnętrznych partnerów realizacji zadań. Zaangażowanie podmiotów stojących poza strukturą administracji samorządowej sprzyjać powinno wzmacnianiu partnerstwa pomiędzy samorządem lokalnym a sektorem organizacji pozarządowych. Warto również wskazać, że wśród źródeł finansowania zadań wynikających z programu wymienione są, obok środków samorządu powiatowego, również środki przekazane przez wojewodę dla organizacji pożytku publicznego. Można zatem przypuszczać, że włączenie partnerów spora struktury władzy pociąga za sobą wsparcie finansowe dla nich związane z realizacją wskazanych zadań. Ponadto włączenie w implementację programu lokalnej społeczności sprzyjać może wytworzeniu się oraz wzmocnieniu więzi łączących mieszkańców, co przekładać się może na zwiększenie poczucia odpowiedzialności za dany teren (Kossowska, Krajewski 1999: 127).

W przeanalizowanych dokumentach brakowało precyzyjnego określenia harmonogramu realizacji poszczególnych zadań, co w konsekwencji na etapie ewaluacji *ex post* oraz podczas bieżącego monitorowania realizacji programu uniemożliwia ocenę terminowości wdrażania strategii. Część sprawozdań komisji (np. z powiatu włoszczowskiego) zupełnie nie odnosi się do zadań, których realizację zapowiadano w programie. Stąd niezwykle ciężko odnieść się do problemu, w jaki sposób programy są wdrażane.

3.1.6 Monitorowanie realizacji projektu

Ocenie poddałem również sposób bieżącego monitorowania realizacji programu. Uważam bowiem, że dla skutecznej realizacji zadań z niego wynikających konieczne jest, by w trakcie jego obowiązywania na bieżąco badać, w jakim stopniu są realizowane jego poszczególne elementy. Pozwala to na korygowanie działań przedsiębranych w trakcie realizacji strategii.

W programach dla powiatów jędrzejowskiego i starachowickiego nie przewidziano żadnego sposobu bieżącej oceny, czy są one realizowane właściwie. Część programów przewiduje składanie sprawozdań z działalności poszczególnych podmiotów zaangażowanych w ich wdrażanie, ale często dotyczą one tylko zmian

w stanie zagrożeń. Nie odnoszą się do tego, które z zadań wykonano, a których jeszcze nie, a także w jaki sposób zostały one zrealizowane.

Pozytywnie w tej kwestii odznacza się powiat skarżyski, w którym nie tylko przewidziano monitorowanie realizacji programu, ale wskazano również wprost, na podstawie jakich danych, pochodzących od jakich podmiotów będzie dokonywana bieżąca ocena implementacji programu. Warto wskazać, że są to dane pochodzące z różnych źródeł, nie tylko powiatowych służb inspekcji i straży. Wymieniono również w treści programu organ odpowiedzialny za dokonywanie oceny realizacji zadań. Jest nim Rada Powiatu Skarżyskiego.

Nieliczne powiaty monitorują na bieżąco realizację programów prewencyjnych w poszczególnych jednostkach poprzez szczegółowe sprawozdania odnoszące się bezpośrednio do realizacji zadań określonych w programach oraz stopnia osiągnięcia zakładanych celów. Żaden z programów nie odniósł się do oceny negatywnych, ubocznych konsekwencji wdrażania programu, jak i słabych stron programu. Wydaje mi się, że taka analiza pozwoliłaby lepiej kontrolować realizację programu i na bieżąco reagować na pojawiające się trudności.

3.1.7 Ewaluacja programu

Ostatnia część analizy poświęcona była zagadnieniu ewaluacji powiatowych programów prewencyjnych. W szerszym kontekście badań nad programami prewencyjnymi w Polsce (obejmującymi również interwencje społeczne nienakierowane bezpośrednio na redukcję przestępczości) wskazywano na brak ewaluacji i niemożność oceny efektywności tych działań (Klaus, Kossowska 2013: 196). Warto podkreślić, że nie da się przeprowadzić ewaluacji w sposób uniwersalny. Ocena skutków implementacji programu zawsze jest kontekstowa i odnosi się do zakładanych w programie celów, ale także jest uwarunkowana tym, kto jest odpowiedzialny za jego wdrażanie (Klaus, Kossowska 2013: 200–201).

Spora część programów w ogóle nie odnosiła się do tego zagadnienia. Jedynie niektóre z programów przewidywały jakąkolwiek ocenę programu po jego realizacji i to jedynie w formie ogólnych sprawozdań z działalności poszczególnych podmiotów zaangażowanych w realizację programu.

Wzorcowa ewaluacja powinna przede wszystkim odnosić się do zakładanych celów i ich realizacji. Jednak jak wspomniano już wcześniej, cele te były formułowane w sposób wysoce nieumiejętny. Stąd nawet założenie, że programy te będą ewaluowane, nie pozwoliłoby na ocenę ich realizacji z uwagi na nieprecyzyjne określenie celów. Dobra ewaluacja powinna również określać słabe strony implementacji projektu i najlepiej, gdyby została przeprowadzona przez fachowy podmiot zewnętrzny (Waszkiewicz 2015: 143–144). Niestety, są to postulaty, które obce są lokalnym politykom bezpieczeństwa powiatów w województwie świętokrzyskim.

3.2 Wnioski z analizy programów

Na podstawie dokonanej analizy polityk bezpieczeństwa powiatów można sformułować kilka wniosków. Stwierdzenia te posłużą do skonstruowania skali służącej do oceny jakości programów i ich implementacji, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania wiedzy eksperckiej.

- Analizy stanu bezpieczeństwa opierają się głównie na danych statystycznych pochodzących od powiatowych służb, inspekcji i straży, przy czym głównym źródłem informacji o zagrożeniach są dane policji. Nie dają jednak wglądu w szerokie spektrum innych zagrożeń. Analizy te często dokonywane są w sposób nieumiejętny, bez uwzględnienia wypracowanych i stosowanych metod oraz technik analizy danych o zagrożeniach[11].
- Tylko nieliczne programy zawierają dane dotyczące poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Takie analizy, jeżeli są przeprowadzane, zawierają rażące błędy metodologiczne[12].
- W programach określa się obszary tematyczne zbyt szeroko. Nie są wybierane najpilniejsze potrzeby. Brak jest ustanowienia priorytetów działań. Również formułowanie celów programów nie pozwala na ocenę stopnia ich realizacji. Brak jest odróżnienia celów, zadań i obszarów działań (do podobnych wniosków w swoich analizach doszli Mączyński, Płaszowska 2017: 135).
- Dobieranie działań prewencyjnych adekwatnych do zagrożeń opiera się albo na wiedzy intuicyjnej, potocznej a w najlepszym wypadku na doświadczeniu członków komisji. Brak jest informacji o stosowaniu wiedzy naukowej dotyczącej skuteczności innych programów.
- Dokonywana ocena stopnia realizacji programów (monitorowanie) opiera się głównie na sprawozdaniach z działalności podmiotów, przede wszystkim policji. Dokumenty te jednak nie odnoszą się do stopnia realizacji określonych w programach celów i jednocześnie nie pozwalają na ocenę realizacji programu.
- Programy rzadko dotyczą końcowej ewaluacji projektów, a jeżeli już, to zadanie to pozostawione jest komisji.

3.2.1 Skala oceny programów

Na podstawie powyższej analizy stworzyłem narzędzie, które pozwala ocenić jakość i wykorzystanie wiedzy naukowej w programach prewencyjnych (zob. załącznik). Zebrane dane posłużyły mi do sformułowania sześciu aspektów wykorzystania

11 Przykładowo w toku analizy danych statystycznych dotyczących przestępczości na terenie powiatu posługiwano się jedynie liczbami bezwzględnymi czynów, nie zaś współczynnikami zrelatywizowanymi do liczby ludności. W efekcie dysproporcje pomiędzy poszczególnymi komisariatami w dystrybucji czynów zabronionych przypisano różnej liczbie mieszkańców.

12 Przeprowadzana w jednym z powiatów ankieta wśród osób przybyłych na debatę dotyczącą stanu bezpieczeństwa, a uzyskane z niej dane uogólniane są na populację mieszkańców powiatu.

wiedzy naukowej i określenia poziomów zastosowania tej wiedzy w ramach tych obszarów:

1. Analiza zagrożeń (0–5 pkt);
2. Ustalenie celów polityki bezpieczeństwa (0–4 pkt);
3. Wybór środków adekwatnych do osiągnięcia celów (0–4 pkt);
4. Implementacja projektu (0–4 pkt);
5. Monitorowanie na bieżąco realizacji projektu (0–4 pkt);
6. Ewaluacja projektu (0–4 pkt).

W każdym wymiarze wyróżniłem 5–6 stopni wykorzystania wiedzy. Dokonałem rozgraniczenia na poszczególne stopnie w oparciu o zdobyty w toku analiz empirycznych materiał. Za każdy aspekt przyznawałem punkty odpowiadające zakresowi, w jakim autorzy programu korzystają z wiedzy naukowej i wykorzystują ją w przygotowaniu programu. W każdym z wymiarów programowi mogło zostać przyznane 0–4 punktów, z wyjątkiem pierwszego aspektu, za który można przyznać do 5 punktów. Ta różnica w punktacji wynika z chęci dokładniejszego rozgraniczenia sposobów dokonywania analizy zagrożeń w oparciu o różne metody, techniki i informacje.

3.2.2 Ocena programów prewencyjnych województwa świętokrzyskiego

Przygotowane narzędzie posłużyło do oceny przeanalizowanych wcześniej polityk powiatowych z obszaru województwa świętokrzyskiego. W tabeli 2 przedstawione zostały wyniki poszczególnych programów w wymienionych wyżej wymiarach. W przypadku powiatu ostrowieckiego odstąpiono od oceny jego polityki z uwagi na nieuchwalenie programu i brak możliwości ustalenia polityki na podstawie przedłożonych sprawozdań. Program dla powiatu sandomierskiego osiągnął najwyższą możliwą ocenę, nie przekraczającą jednak połowy zaprojektowanej skali. Najniższą zaś ocenę osiągnęły polityki powiatów jędrzejowskiego i włoszczowskiego.

Warto zwrócić uwagę na to, które z elementów ocenione zostały najwyżej, które zaś należy jeszcze dopracować. Najwyższy przeciętny wynik (0,43) uzyskano w elemencie piątym: „implementacja projektu". Odnosi się on do możliwości ustalenia, jakie zadania mają zostać podjęte w ramach projektu, przez kogo oraz w jakim czasie. O ile w programach podawano przykładowe wyliczenie możliwych zadań, prowadzących do osiągnięcia celu, to często brakowało wskazania konkretnych podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację. Nie określano także w harmonogramie czasu, w jakim zadanie powinno być wykonane.

Najgorzej ocenianym wymiarem były kwestie związane z ewaluacją programu (element 7). Większość strategii nie przewidywała końcowej oceny skuteczności programu, zaś nieliczne, które o tej kwestii wspominały, ograniczały się jedynie do sprawozdawczości i to najczęściej przed komisją, nie zaś wobec zewnętrznego podmiotu. Podobnie, zdecydowanie niekorzystnie w większości przypadków wypadała ocena planowanego monitorowania realizacji projektu (punkt 6). Część programów

nie odnosiła się do tego zagadnienia bezpośrednio lub utożsamiały monitorowanie jedynie ze sprawozdawczością z realizacji programu. Raporty jednak składane były tylko przez część podmiotów i w praktyce nie zawsze odnosiły się do realizacji samego programu.

Najważniejsze z punktu widzenia niniejszego badania było zdiagnozowanie wykorzystania wiedzy naukowej w procesie analizy zagrożeń, doboru strategii oraz oceny realizacji projektu. Te elementy opisane zostały w punktach 1, 2, 6 i 7 skali.

Zdecydowanie negatywnie ocenić należy powierzchowność i ubogość dokonywanych analiz zagrożeń. Nawet jeżeli wykorzystywane są dane oficjalne, np. dotyczące zagrożenia przestępczością, czynione analizy są wybiórcze i pełne błędów. Należy zatem zwrócić uwagę również na inne dane, którymi dysponuje powiat, a także włączyć do programu analizy poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Podnosi się bowiem w literaturze, że lokalne programy prewencyjne oprócz redukcji zagrożeń powinny również służyć redukcji lęku przed przestępczością, a tym samym przyczyniać się do podnoszenia poczucia bezpieczeństwa mieszkańców (Kossowska, Krajewski, 1999: 126). Nie powinien to być jednak priorytet działań. Dlatego zagadnienie to pojawia się dopiero na czwartym stopniu skali w tym wymiarze. Można również przy użyciu badań sondażowych dokonać diagnozy, które z zagrożeń w opinii mieszkańców wymagają niezwłocznej reakcji i na tej podstawie określić priorytety działania. Takie badania pozwolą bowiem określić priorytety działań (punkt 3 skali).

Kolejny poważny deficyt programów wiąże się z wykorzystywaniem bądź tylko intuicyjnej wiedzy, bądź jedynie doświadczenia osób uczestniczących w działalności komisji lub opracowujących program (nie zawsze były to komisje) dotyczące eliminacji zagrożeń. Wspomniane wcześniej możliwości włączenia wiedzy naukowej do praktyki spotykają się tu z pewną barierą. Wydaje się, że powinno się rozpropagować tworzenie i korzystanie z banków dobrych praktyk, które zawierałyby takie interwencje, których skuteczność została naukowo potwierdzona (np. przy użyciu metod wskazanych na wyższych poziomach skali Maryland). Oczywiście wiedza praktyków (komendantów służb) jest tu także użyteczna, jednakże w toku analiz okazało się, iż często dostarczane przez poszczególne służby dane ich analizy są raczej powierzchowne i niestety – nierzetelne. Podobnie proponowane strategie eliminacji nie opierają się na dowodach (tzn. ich skuteczność nie została empirycznie potwierdzona), a jedynie na potocznym rozumieniu, że coś powinno być skuteczne.

Należy wskazać, że w porównaniu z badaniami Katarzyny Jurzak-Mączki (2014: 187–226) programy województwa świętokrzyskiego nie wypadają aż tak źle. Uwagi te dotyczą zwłaszcza programów uchwalanych po 2010 roku. Liczyć zatem należy, że wiedza płynąca z dotychczasowych badań spotkała się z zainteresowaniem praktyków i wpłynęła na poprawienie jakości programów prewencyjnych przyjętych i realizowanych przez powiaty województwa świętokrzyskiego.

Tabela 2 Ocena programów (woj. świętokrzyskie)

Nr	Nazwa powiatu	Analiza zagrożeń		Zastosowanie dowodów naukowych		Ustalenie celów		Wybór środków do osiągnięcia celów		Implementacja projektu		Monitorowanie realizacji projektu		Ewaluacja projektu		SUMA	
		Ocena	Unit	Ocena	Unit	Ocena	Unit	Ocena	Unit	Ocena	Unit	Ocena	Unit	Ocena	Unit	Ocena	Unit
1	buski	3	0,6	2	0,5	0	0	1	0,25	2	0,5	2	0,5	0	0	10	2,35
2	jędrzejowski	1	0,2	1	0,25	1	0,25	1	0,25	1	0,25	0	0	0	0	5	1,2
3	kielecki	0	0	1	0,25	2	0,5	2	0,5	2	0,5	1	0,25	0	0	8	2
4	konecki	2	0,4	2	0,5	2	0,5	2	0,5	2	0,5	2	0,5	1	0,25	13	3,15
5	opatowski	3	0,6	3	0,75	2	0,5	2	0,5	2	0,5	1	0,25	0	0	13	3,1
6	ostrowiecki																
7	pińczowski	1	0,2	1	0,25	1	0,25	1	0,25	2	0,5	1	0,25	0	0	7	1,7
8	sandomierski	3	0,6	3	0,75	2	0,5	2	0,5	1	0,25	2	0,5	1	0,25	14	3,35
9	skarżyski	1	0,2	1	0,25	2	0,5	2	0,5	3	0,75	3	0,75	1	0,25	13	3,2
10	starachowicki	1	0,2	1	0,25	3	0,75	2	0,5	2	0,5	0	0	0	0	9	2,2
11	staszowski	2	0,4	1	0,25	1	0,25	2	0,5	1	0,25	1	0,25	1	0,25	9	2,15
12	włoszczowski	1	0,2	1	0,25	1	0,25	0	0	1	0,25	1	0,25	0	0	5	1,2
	średnia	1,64	0,33	1,55	0,39	1,55	0,39	1,55	0,39	1,73	0,43	1,27	0,32	0,36	0,09	2,64	0,64
	sd	1,03	0,22	0,82	0,23	0,82	0,23	0,69	0,2	0,65	0,2	0,9	0,23	0,5	0,12	4,17	1,01

Źródło: opracowanie własne
Unit. – wartość zunitaryzowana
sd – odchylenie standardowe (*standard deviation*)

Zakończenie

Wiedza naukowa (oparta o dowody naukowe) wykorzystywana jest przez podmioty odpowiedzialne za zapewnianie bezpieczeństwa obywateli na rożnych etapach (przygotowywania, wdrażania oraz ewaluacji programu) w sposób niezwykle ostrożny. Analizy stanu bezpieczeństwa powiatu opierają się przede wszystkim na danych o niskiej jakości. Podobnie jest w przypadku strategii poszukiwania środków eliminacji zagrożeń, określania celów programów, jak i ewaluacji działań. Można zatem powiedzieć, że programy prewencyjne powiatów województwa świętokrzyskiego wpisują się w pewien – niestety niechlubny – trend, dający się dostrzec zarówno w Polsce, jak i na świecie.

W związku z tym, postulować należy postulować zintensyfikowanie współpracy praktyków i teoretyków w zakresie prewencji zagrożeń. Wzajemna współpraca zaowocować może nie tylko poprawieniem jakości programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Wymiana doświadczeń pomiędzy decydentami a naukowcami może przyczynić się do zbudowania trwałych forów współpracy na rzecz społeczności lokalnej, a także kształtowania nowej jakości dialogu między tymi dwoma grupami. Wskazywano już bowiem w literaturze na lokalny kontekst prewencji przestępczości i potrzebę współpracy na możliwie bliskim problemom poziomie (Kossowska, Krajewski 1999: 126).

Wykorzystanie dowodów naukowych w praktyce sprzyjać może osiąganiu coraz wyższego poziomu bezpieczeństwa mierzonego nie tylko spadającą liczbą zagrożeń, ale coraz silniejszym poczuciem bezpieczeństwa mieszkańców. Zastosowanie wiedzy naukowej o sprawdzonej skuteczności pozwoli również zaoszczędzić środków wydawanych na nieefektywne i czasem kosztowne strategie. Korzyści płynące zatem z takiej współpracy są obopólne. Przygotowane przeze mnie narzędzie może nie tylko posłużyć do oceny programów prewencyjnych, ale stanowi także zbiór syntetycznych wskazówek do tego, jak najefektywniej wykorzystywać wiedzę naukową w praktyce tworzenia lokalnych polityk bezpieczeństwa obywateli. Dotychczasowe doświadczenia w tworzeniu skutecznych strategii prewencji kryminalnej (Waszkiewicz 2015: 96–124), po odpowiednym dostosowaniu do polskiego kontekstu, dają się zastosować przy tworzeniu nowych powiatowych programów zapobiegania przestępczości i bezpieczeństwa obywateli.

Warto, żeby programy te opierały się na rzetelnych danych: zarówno, jeżeli chodzi o występujące na terenie powiatu zagrożenia, jak i z zakresu skuteczności strategii, które pozwalają ograniczać niebezpieczeństwa. Przedstawiona skala Meryland posłużyła do oceny ponad 200 interwencji, z których część okazała się wykazywać mniej lub bardziej określoną efektywnością. Poszukiwanie strategii w oparciu o doświadczenia innych planistów w tym zakresie pozwoli zaoszczędzić koszty.

Dostępne są również poradniki, w jaki sposób powinny być tworzone programy prewencyjne, opisujące proces przygotowywania i wdrażania tych strategii

(Landespräventionsrat Niedersachsen 2007). Wydaje się, że rozpowszechnienie publikacji poświęconych wdrażaniu programów społecznych, jak i ich ocenie, przyczyniłoby się do pokazania naukowcom, że ich praca znajduje rzeczywiste zastosowanie w działalności innych osób, zaś praktykom to, że widza dostarczana przez akademików może znaleźć zastosowanie w ich codziennej pracy. Jak wynika z przeprowadzonej przeze mnie analizy korzystanie z tego typu wskazówek nie jest rzeczą częstą.

Stworzone przez ustawodawcę ramy zapobiegania zagrożeniom na terenie powiatu w postaci programu i komisji bezpieczeństwa wydają się być dobrą platformą współpracy praktyków z teoretykami. Z jednej strony w skład komisji mogą zostać powołane osoby, które posiadają wyróżniającą się wiedzę w zakresie bezpieczeństwa (art. 38a ust. 5 pkt 3 u.s.p). Uzupełnienie składu komisji o teoretyków pomoże zrozumieć im oczekiwania stawiane przez praktyków, jak i pokazać, jak wiedzę, którą wypracowali w toku swojej pracy można zastosować. Z drugiej strony do tworzenia programów można wykorzystać doświadczenia innych osób w zakresie, w jakim skuteczność określonych strategii została potwierdzona w toku ewaluacji i oceniona przy użyciu szeroko uznanych standardów (Sherman 1997, 1998; Welsh, Farrington 2001; Farrington *et al.* 2002).

Poszukiwanie strategii w oparciu o doświadczenia innych osób w tym zakresie pozwoli zaoszczędzić koszty, ale jest też wyrazem poszukiwania najlepszych z możliwych sposobów działania. Literatura wypracowała już uznane kryteria oceny efektywności programów, które, wbrew twierdzeniom praktyków, dają się zastosować do podejmowanych rzeczywiście działań (Czapska 2017: 19–20). Skorzystanie z tych wskazówek powinno pomóc decydentom w dopieraniu strategii adekwatnych do określonych celów prewencyjnych. Te zaś powinny wynikać z właściwego określenia priorytetów działań. Dobre opracowanie strategii powinno zaś zostać poprzedzone rzetelną analizą zagrożeń.

Bibliografia

Anioł W. (2018). '*Wielonurtowy i interdyscyplinarny charakter nauk o polityce publicznej*' [The multi-stream and interdisciplinary nature of public policy sciences]. W B. Szatur-Jaworska (red.) *Polityki publiczne: wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne* [Public policies: Selected theoretical and methodological issues]. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 19–51.

Babbie E.R. (2013). *Podstawy badań społecznych* [The basics of social research]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Bednarowska Z. (2015). *'Desk research: wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i społecznych*' [Desk research: Exploiting the potential of secondary data in market and social research]. *Marketing i Rynek* 7, s. 18–26.

Creswell J.W. (2013). *Projektowanie badań naukowych: metody jakościowe, ilościowe i mieszane* [Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches]. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Czapska J. (2017) *'Dialog głuchych?: Nadzieje i wyzwania związane z budowaniem bezpiecznego miasta*' [Dialogue of the deaf? Hopes and challenges related to creating a safe city]. W J. Czapska, P. Mączyński i K. Struzińska (red.) *Bezpieczne miasto: w poszukiwaniu wiedzy przydatnej praktykom* [Safe city: Searching of knowledge useful to practitioners]. Kraków: Wydawnictwo JAK, s. 19–40.

Czywlis D. i Niebylski M. (2014). *'Polityka publiczna jako nowa dyscyplina nauk? Tradycje, recepcja i perspektywy*' [Public policy as a new scientific discipline? Traditions, receptions and prerspectives]. W B. Chroboś i M. Niebylski (red.) *Polityki publiczne w teorii i praktyce* [Public policies in theory and practice]. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 59–76.

Farrington D.P., Gottfredson D.C., Sherman L.W. i Welsh B.C. (2002). *'The Maryland scientific methods scale*'. W L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh i D.L. MacKenzie (red.) *Evidence-based Crime Prevention*. London – New York: Routledge, s. 13–21.

Flick U. (2010). *Projektowanie badania jakościowego* [Designing qualitative reserach]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Gibbs G. (2011). *Analiza danych jakościowych* [Analysing qualitative data]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Górniak J. (2008). *'Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*' [Efficient state – cycles of creating and evaluating public policies / programs]. *Dialog. Pismo Dialogu Społecznego* 4(21), s. 61–68.

Górniak J. i Mazur S. (2015). '*Wyzwania dla systemu oceny wpływu regulacji w Polsce*' [Challenges for the regulatory impact assessment system in Poland]. W J. Górniak, G. Żmuda i P. Prokopowicz (red.) *Ocena wpływu oparta na dowodach: model dla Polski* [Evidence based impact assessment: Model for Poland]. Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego, s. 100–111.

Górniak J., Żmuda G. i Prokopowicz P. (2015). *'Ocena wpływu w kontekście polityk publicznych'* [Impact assessment in the context of public policies]. W J. Górniak, G. Żmuda i P. Prokopowicz (red.) *Ocena wpływu oparta na dowodach: model dla Polski* [Evidence based impact assessment: Model for Poland]. Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego, s. 11–24.

Jurzak-Mączka K. (2014). '*Powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego w świetle wyników badań empirycznych*' [Poviat crime prevention and protection of citizens' security and public order in the according to the results of empirical research]. W J. Czapska (red.*) Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa: praca zbiorowa* [Coordination of local activities for security]. Kraków: Wydawnictwo JAK, s. 187–226.

Klaus W. i Kossowska A. (2013). '*Skuteczność prowadzonych działań prewencyjnych, czyli co działa w praktyce*' [The effectiveness of preventive measures, or what works in practice]. W K. Buczkowski, B. Czarnecka-Dzialuk, W. Klaus, A. Kossowska, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst i D. Wójcik (red.) *Społeczno-polityczne konteksty współczesnej przestępczości w Polsce* [Socio-political contexts of contemporary crime in Poland]. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Sedno, s. 195–227.

Kossowska A. i Krajewski K. (1999). '*O potrzebie lokalnej prewencji przestępczości z punktu widzenia kryminologii*' [On the need for local crime prevention from a criminological point of view]. W J. Czapska i W. Krupiarz (red.) *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych* [Crime prevention in local community]. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 123–132.

Landespräventionsrat Niedersachsen (2007). '*Standardy Beccaria dla zapewnienia jakości projektów prewencji kryminalnej*' [Beccaria-Standards for ensuring quality in crime prevention projects]. Dostęp online: https://www.beccaria-standards.net/Media/Beccaria-Standards-polnisch.pdf. [23.11.2020].

Mączyński P. i Płaszowska R. (2017). *'Programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jako narzędzie harmonizacji działań na rzecz bezpieczeństwa'* [Programs for preventing crime and protecting the security of citizens and public order as a tool for harmonizing security activities]. W J. Czapska, P. Mączyński i K. Struzińska (red.) *Bezpieczne miasto: w poszukiwaniu wiedzy przydatnej praktykom* [Safe city: Searching of knowledge useful to practitioners]. Kraków: Wydawnictwo JAK, s. 119–147.

Niebylski M. i Czywlis D. (2014). '*Ewolucja polityk publicznych a przekształcenia współczesnych państw: teoria, praktyka, prognoza na przyszłość*' [The evolution of public policies and the transformation of modern countries: Theory, practice, forecast for the future]. W B. Chroboś i M. Niebylski (red.) *Polityki publiczne w teorii i praktyce* [Public policies in theory and practice]. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 13–58.

Sherman L.W. (1997). *'Thinking about crime prevention'*. W L.W. Sherman (red.) *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Washington: U.S. Dept. of Justice, Office of Justice Programs, s. 1–32.

Sherman L.W. (1998). 'Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising'. *Research in Brief* 7.

Szafenberg R. (2018). '*Kondycja nauk o polityce publicznej na świecie i w Polsce – dynamiczny rozwój czy stagnacja, kryzys i upadek?*' [The condition of public policy sciences in the world and in Poland – Dynamic development or stagnation, crisis and decline?]. W B. Szatur-Jaworska (red.) *Polityki publiczne: wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne* [Public policies: Selected theoretical and methodological issues]. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 95–112.

Sztumski J. (1979). *Wstęp do metod i technik badań społecznych* [Introduction to methods and techniques of social research]. Katowice: Uniwersytet Śląski.

Waszkiewicz P. (2015). *Traktat o Dobrej Prewencji Kryminalnej* [Tractate on good crime prewention]. Warszawa – Newark: Towarzystwo Inicjatyw Prawnych i Kryminalistycznych Paragraf 22.

Weisburd D., Farrington D.P. i Gill Ch. (2017). 'What works in crime prevention and rehabilitation'. *Criminology and Public Policy 16 (2)*, s. 415–449.

Welsh B.C., i Farrington. D.P. (2001). 'Toward an evidence-based approach to preventing crime'. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science 578*, s. 158–73.

Welsh B.C. i Farrington. D.P. (2007). *'Evidece-based crime prevention*'. W B.C. Welsh i D.P. Farrington (red.) *Preventing Crime*. New York, NY: Springer New York, s. 1–17.

Wójcik D. (2019). '*Czy badania ewaluacyjne są w potrzebne w kryminologii?*' [Are evaluation studies needed in criminology?]. W W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst Wiktorska K. Buczkowski (red.) *Po co nam kryminologia?* [Why do we need criminology?]. Warszawa: Wydawnictwo INP PAN, s. 37–50. Dostępne online: http://doi.org/10.5281/zenodo.3378250.

Wzorek D. (2020). '*Diagnoza stanu bezpieczeństwa w oparciu o badania nad strachem przed przestępczością*' [Diagnosis of security based on research on fear of crime]. W D. Dajnowicz-Piesiecka E. Jurgielewicz-Delegacz i E.W. Pływaczewski (red.) *Przestępczość XXI wieku. Szanse i wyzwania dla kryminologii* [Crime in 21. century: Chances and challanges for criminology]. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, s. 419–432.

Zybała A. (2012). *O lepszą jakość polityk publicznych* [Toward a better quality of public policies]. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Zybała A. (2013). *Państwo i społeczeństwo w działaniu: polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa* [The state and society in action: Public policies towards the needs of modernizing the state and society]. Warszawa: Difin.

Załącznik

Skala do oceny polityk/programów prewencyjnych

Każdy z programów oceniony został w siedmiu wymiarach. Za każdy element można było otrzymać określoną liczbę punktów, ale – by któryś z elementów nie dominował w ogólnej ocenie – dokonywana jest później unitaryzacja wyników w poszczególnych wymiarach[13].

1. Analiza zagrożeń (max 5 pkt)
Dokonanie analizy zagrożeń występujących w powiacie powinno być wszechstronne. Z jednej strony powinno uwzględniać spektrum możliwych do zidentyfikowania zagrożeń, a z drugiej powinno opierać się na zróżnicowanej metodologii.
0 – Brak analizy zagrożeń;
1 – Analiza zagrożeń opiera się na intuicji lub wiedzy potocznej i nie odnosi się do rzeczywiście występujących zagrożeń w powiacie, a raczej ogólnych informacji o możliwych zagrożeniach;
2 – Analiza zagrożeń została przeprowadzona przy użyciu danych oficjalnych, ale dotyczy tylko ograniczonego spektrum zagadnień (np. tylko dane o przestępczości z komendy powiatowej Policji), bądź dostrzec można niewłaściwe wyciąganie wniosków z danych;
3 – Analiza zagrożeń opiera się na uwzględnieniu danych oficjalnych z więcej niż jednego źródła i jest poprawna metodologicznie i merytorycznie; odbywają się konsultacje z mieszkańcami;
4 – Analiza zagrożeń opiera się na danych uzyskanych z więcej niż jednego podmiotu i uwzględnia również badania subiektywnego poczucia bezpieczeństwa. Mogą istnieć wątpliwości co do metodologii badań (np. za mała bądź niereprezentatywna próba);
5 – wykorzystano do analizy źródła nie tylko dane oficjalne (statystyki służb), ale również w poprawny metodologicznie sposób dane o poczuciu bezpieczeństwa.

2. Zastosowanie dowodów naukowych (max 4 pkt)
Zidentyfikowane problemy należy przeanalizować w perspektywie możliwych sposobów ich ograniczenia (eliminacji) oraz zaproponować możliwe działania, które będą nakierowane na zaistniały problem.

---

[13] Każdy wymiar jest przetwarzany tak, by maksymalna liczba punktów wynosiła za niego 1 punkt. Proces ten dokonywany jest według wzoru: $x'=x/p_{max}$, gdzie p_{max} oznacza maksymalna liczbę punktów w danym wymiarze. Tak więc zunitaryzowana suma wynosi maksymalnie 7 punktów.

0 – Brak określenia sposobów ograniczania zagrożeń;
1 – zaproponowane strategie eliminacji zagrożeń opierają się na wiedzy potocznej lub intuicji (także rutynie działań);
2 – zaproponowano więcej strategii, które mogą intuicyjnie wykazywać nakierowanie na rozwiązanie problemu (skuteczności strategii nie potwierdzono badaniami i nie wykazywano, że ich wybór opiera się na wcześniejszych doświadczeniach);
3 – poszukiwano sposobów redukcji zagrożeń opierających się na wcześniejszych doświadczeniach, ale ich skuteczność nie została potwierdzona (nie dokonano ich ewaluacji);
4 – zaangażowano naukowców, fachowców, specjalistów (innych niż policjanci) do znalezienia sposobów redukcji zagrożeń.

3. Ustalenie celów (max 4 pkt)

Programy powinny zawierać określenie celów, które powinno być na tyle precyzyjne, by dało się określić stopień ich osiągnięcia i to w wyznaczonym czasie. Zaznaczyć wypada jednak (por. Standardy Beccaria, standard 3), że cele mogą mieć ogólny charakter, ale muszą być jednak wymierne, np. redukcja przestępczości o 30%.

0 – brak określenia celów programu;
1 – określenie celów programu w sposób ogólny;
2 – określenie celów ogólnych i szczegółowych, bez wyznaczenia ram czasowych i w sposób niekoniecznie dający się mierzyć;
3 – określenie celów w sposób precyzyjny i dający się mierzyć, bez ram czasowych;
4 – określenie celów krótko i długoterminowych, mierzalnych w określonym czasie.

4. Wybór środków do osiągnięcia celów (max 4 pkt)

Punkt ten stanowi połączenie punktów 2 i 3. Z jednej strony należy wybrać najistotniejsze zagrożenia, określić cel w ich obszarze, a z drugiej dobrać odpowiednie środki realizacji tego celu.

0 – brak wyznaczenia priorytetów w działaniach;
1 – dobór środków nienakierowanych na rozwiązanie problemów, przy dużej liczbie celów;
2 – określenie wybranych celów, przy wskazaniu możliwych strategii ich rozwiązywania;
3 – wybór najistotniejszych zagrożeń (3–5) i dobór środków potencjalnie nakierowanych na ich rozwiązanie;
4 – wybór zagrożeń najistotniejszych i dobór środków dających możliwie największą skuteczność potwierdzoną badaniami.

5. Implementacja projektu (max 4 pkt)
0 – brak wskazanych zadań do realizacji;
1 – wskazanie przykładowych zadań do realizacji, ogólne wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację;
2 – przypisanie konkretnych zadań do odpowiedzialnych za ich realizację podmiotów;
3 – w realizacji konkretnych działań współdziałają zewnętrzni partnerzy oprócz podmiotów administrujących; ogólne wskazanie harmonogramu działań;
4 – ustalenie konkretnych terminów realizacji działań przez zobowiązane podmioty (we współpracy z partnerami).

6. Monitorowanie realizacji projektu
0 – projekt nie przewiduje monitorowania jego bieżącej realizacji;
1 – projekt przewiduje monitorowanie realizacji projektu przez składanie ogólnych sprawozdań z działalności niektórych podmiotów (np. tylko o zmianie stanu zagrożeń, bez odniesienia do działań);
2 – projekt przewiduje monitorowanie realizacji projektu przez składanie sprawozdań z realizacji działań przedsiębranych w ramach projektu;
3 – monitorowanie realizacji poprzez sprawozdania dotyczy nie wybranych, a wszystkich podmiotów realizujących; odnosi się do stopnia osiągnięcia zakładanych w projekcie celów (gdy cele nie zostały ustalone dostatecznie precyzyjnie automatycznie nie jest możliwie osiągnięcie w tym wymiarze 3 pkt i więcej);
4 – ocena realizacji programu dotyczy również osiągnięcia celów niezamierzonych, ubocznych i słabych stron.

7. Ewaluacja projektu
0 – nie przewidziano ewaluacji projektu;
1 – ewaluacja projektu odbywa się poprzez ogólne sprawozdania (ale z realizacji całego projektu) składane komisji; i dotyczy ogólnego stanu po zrealizowaniu projektu;
2 – ewaluacja odniesiona jest do stopnia osiągnięcia zakładanych celów;
3 – ewaluacja wskazuje również na słabe strony implementacji;
4 – ewaluację zlecono innemu zewnętrznemu podmiotowi, fachowcom.