

SLAVIŠA VUKOVIĆ*

Mjerenje uspješnosti programa prevencije kriminaliteta**

Sažetak

Evaluacija je veoma značajan stadij u realizaciji programa prevencije kriminaliteta. Ona treba pružiti odgovore na dva ključna pitanja: 1. Je li određeni program implementiran na način kako je to planirano? 2. Je li određeni program ostvario željene rezultate u smanjivanju ili otklanjanju određenog problema? Iako se obično misli da je svaki preventivni program evaluiran, praksa pokazuje da se brojni programi realiziraju bez evaluacije što onemogućava spoznaju ne samo krajnjeg učinka tog programa, već i problema koji se mogu pojaviti u njegovoj realizaciji. U ovom se radu upućuje upravo na te probleme i na način kako treba pristupiti provođenju evaluacije preventivnih programa. Posebno se upozorava na odredbe pojedinih zakona u Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama koje su značajne za evaluaciju preventivnih programa.

***Ključne riječi:** kriminalitet, prevencija, program, evaluacija.*

UVODNA RAZMATRANJA

U radu je predmet razmatranja *proces evaluacije programa prevencije kriminaliteta*. Iako je posljednji stadij u procesu implementacije preventivnih programa, evaluacija je vrlo značajna za izgradnju baze znanja o tome koje su preventivne mjere učinkovite i pod kojim uvjetima, odnosno koje mjere nisu učinkovite. Nažalost brojni preventivni programi nisu evaluirani ili su vrednovani na neadekvatan način. U posljednje vrijeme sve više jačaju zahtjevi za provođenjem evaluacije prilikom realizacije preventivnih programa.

Direktive za prevenciju kriminaliteta (UNODC, 2004:8-16), koje je usvojilo Ekonomsko-socijalno vijeće Ujedinjenih naroda 2002. godine, također naglašavaju značenje provođenja evaluacije. U jednom od dijelova tog dokumenta upozorava se na važnost poduzimanja tri metode u prevenciji kriminaliteta. Prva se odnosi na poboljšanje baze

* doc. dr. Slaviša Vuković, Kriminalističko-policajska akademija, Beograd, Republika Srbija.

** Članak sa srpskog jezika preveo i prilagodio hrvatskome jeziku mr. sc. Marijan Šuperina, viši predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH, Zagreb. Rad je autoriziran.

znanja i u tom smislu od vlada država članica i civilnog društva se traži da olakšaju prikupljanje i sintezu znanstveno pouzdanog i primjenljivog znanja u prevenciji kriminaliteta, da otklone praznine i šire znanje među istraživačima, kreatorima politike, edukatorima i praktičarima, te da potiču primjenu tog znanja. Druga metoda se odnosi na potrebu planiranja preventivnih intervencija, koja treba obuhvatiti provođenje sustavne analize problema, implementaciju, mobiliziranje relevantnih subjekata koji mogu utjecati na uzroke kriminaliteta te praćenje i evaluaciju tih aktivnosti. U okviru treće metode zahtijeva se poduzimanje aktivnosti radi pružanja podrške evaluaciji preventivnih aktivnosti, a one trebaju obuhvatiti kratkoročne i dugoročne analize, analize troškova i pogodnosti, procjenu učinaka na opseg kriminaliteta, viktimizacije, straha od zločina, procjenu rezultata te neželjenih posljedica i pozitivnih i negativnih.

I u pojedinim državama, kao što su Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države, u okviru relevantnih zakona zahtijeva se poduzimanje aktivnosti radi evaluacije poduzetih preventivnih aktivnosti, pa će o odredbama tih propisa biti posebno riječi.

1. EVALUACIJA PROGRAMA PREVENCIJE KRIMINALITETA

Uopćeno, prema Johnu Ecku (2001:5), evaluacija se može definirati kao znanstveni proces kojim se utvrđuje je li problem prema kojem su usmjerene određene preventivne aktivnosti opao i je li rješenje, odnosno poduzeta preventivna aktivnost, uzrok njegovog pada. Polazeći od takvog određenja Eck izdvaja dva tipa evaluacije preventivnih aktivnosti: 1) evaluaciju procesa kojom se utvrđuje je li odgovor proveden kako je planirano i u kojoj mjeri, što je poduzeto na terenu, kada i prema kome; 2) evaluaciju utjecaja kojim se utvrđuje je li problem opao i je li odgovor uzrokovao opadanje (Eck, 2001:5). Evaluacija utjecaja poduzetih preventivnih aktivnosti na problem obuhvaća kvantitativno i kvalitativno mjerenje problema prije i poslije odgovora (intervencije). Da bi se utvrdilo kako poduzeta preventivna aktivnost uzrokuje pad problema, treba ispuniti sljedeća četiri kriterija koje opisuje Eck (2001:19-27). Prvi kriterij nalaže potrebu postojanja vjerodostojnog objašnjenja mehanizma utjecaja kako se problem događa i kako ga odgovor smanjuje. Drugi kriterij je kriterij povezanosti, što znači kako je prijeko potrebno da u prisutnosti odgovora razina problema opada, a u odsutnosti preventivne aktivnosti problem raste. Treći je kriterij vremenskog redoslijeda, što znači da preventivna aktivnost treba prethoditi opadanju problema. Posljednji četvrti kriterij je kriterij nezamjenjivosti, što znači da ne postoji alternativno vjerodostojno objašnjenje o utjecaju preventivne aktivnosti na problem. Ako *evaluacija procesa* pokazuje da je odgovor potpuno ili većim dijelom proveden kako je planirano, a *evaluacija utjecaja* da je problem opao, može se pretpostaviti da je odgovor uzrokovao opadanje problema, a ako problem nije opao može se smatrati da odgovor nije djelotvoran i da treba tražiti drugi. Ako evaluacija procesa pokazuje da odgovor nije implementiran kako je planirano ili je implementiran radikalno drugačije, a evaluacija utjecaja da je problem opao, to znači da su neki drugi čimbenici uzrokovali opadanje ili da je odgovor slučajno bio djelotvoran.

Brojnim aktivnostima koje se poduzimaju posljednjih godina cilj je promoviranje potrebe provođenja kvalitetne evaluacije prilikom realizacije programa prevencije kriminaliteta. U Programu AGIS Europske unije promoviran je *Beccaria projekt: Upravljanje*

kvalitetom u prevenciji kriminaliteta radi podizanja osjetljivosti na temu kvalitete, a uspostavljeni su i minimalni standardi za kvalitetu i evaluaciju. Marks, Meyer i Linssen (2005:9-40) upozoravaju na niz aktivnosti u tom pravcu. Jedinica za prevenciju kriminaliteta njemačke Savezne kriminalističke policije (*Bundeskriminalamt – BKA*) objavila je 2003. godine brošuru *Praktična podrška za evaluaciju*, ali je ona bila previše u kontekstu aktivnosti policije. Početkom 2004. godine Vijeće za prevenciju kriminaliteta njemačke pokrajine Sjeverna Rajna Westfalia objavljuje vodič za inicijative lokalne prevencije kriminaliteta, a Beccaria provodi projekt *Sedam koraka za uspješan projekt prevencije kriminaliteta*. Ti koraci obuhvaćaju: 1) uspostavljanje i opisivanje teme, 2) identificiranje uzroka, 3) određivanje ciljeva, 4) razvijanje mogućih rješenja, 5) konstruiranje i implementaciju plana projekta, 6) kontrolu utjecaja, 7) dokumentiranje i zaključke (Marks, Meyer, Linssen, 2005:30). U srpnju 2005. godine je osnovana i internetska agencija – *Beccaria Online Evaluation Agency* za povezivanje korisnika i pružatelja usluga evaluacije, a tijekom sedamdesetih godina dvadesetoga stoljeća predlagano je formiranje sličnog foruma na Sveučilištu Cambridge (Marks, Meyer, Linssen, 2005:9-40).

Beccaria standardi uključuju mjere i zahtjeve za kvalitetu planiranja, provođenja i procjenu programa prevencije kriminaliteta. Oni obuhvaćaju sedam koraka: 1) opis problema; 2) analizu okolnosti koje uzrokuju pojavljivanje problema; 3) određivanje ciljeva prevencije, ciljeva projekta i ciljnih grupa; 4) određivanje mjera za postizanje ciljeva; 5) dizajn projekta i implementaciju; 6) nadzor implementacije projekta i ostvarenja ciljeva; 7) zaključke i preporuke (Meyer i dr., 2005:202-203). Nažalost, mnogi projekti prevencije u Njemačkoj i drugim zemljama nisu sustavno planirani i implementirani. Lokalne projekte financiraju različite institucije, a razlozi otpora kvaliteti su strah od povećanja radnog opterećenja, nedostatak metodološkog znanja ili briga da evaluacija može povećati kontrolu zaposlenih i smanjiti financijska sredstva (Marks, Meyer, Linssen, 2005:25, 27). U izvješću Njemačkog foruma za prevenciju kriminaliteta za 2004. godinu se navodi da evaluacija projekata prevencije još uvijek nije pravilo u toj zemlji, iako je ona privukla široku pozornost nakon objavljivanja Prvog periodičnog izvješća o kriminalitetu i kontroli kriminaliteta (Bässmann, 2005:196). I drugi autori imaju slične ocjene kada je riječ o poznavanju i prevenciji pojedinih oblika kriminaliteta. Kada je riječ o prevenciji najtežih oblika interpersonalnog nasilja, bez obzira na sve teorijske eksplanatorne pokušaje, akumulaciju empirijskih činjenica i mnoge uvide u psihodinamiku i psihopatologiju ubojstava koji su proizašli iz mnogobrojnih studija, dojam je da se, u svjetskim okvirima gledano, premalo vremena, znanja i novca posvetilo problemu njihove prevencije (Kron, 2008:40).

U zakonodavstvu pojedinih država mogu se pronaći odredbe koje zahtijevaju provođenje evaluacije aktivnosti u prevenciji kriminaliteta. Velika Britanija je 1998. godine usvojila **Zakon o zločinu i neredu** (*Crime and Disorder Act 1998*) koji propisuje obavezu odgovornih tijela na području lokalnih vlasti u Engleskoj i Walesu da formuliraju i implementiraju strategiju za smanjenje kriminaliteta i nereda (članak 6). Prije formuliranja strategije ta tijela su dužna: 1) procijeniti razinu i oblike kriminaliteta i nereda na lokalnom području (uzimajući u obzir znanje i iskustvo osoba na tom području); 2) analizirati rezultate procjene; 3) objaviti izvješća analize; 4) osigurati mišljenje o izvješću od osoba i tijela održavanjem javnih sastanaka ili na drugi način. Ta tijela su obavezna uzeti u obzir analizu kriminaliteta i nereda te zapažanja dobivena u izvješću. Strategija

treba sadržavati: 1) ciljeve i subjekte koji će surađivati; 2) pokazatelje performanci za mjerenje ostvarenja ciljeva (dugoročnih i kratkoročnih). Odgovorna tijela su dužna objaviti strategiju: 1) s pojedinostima o suradnji osoba i tijela; 2) s procjenom razine i oblika kriminaliteta i nereda; 3) s objavljenim izvješćem o analizi rezultata dobivenih procjenom; 4) te s ciljevima, subjektima za njihovo ispunjenje i pokazateljima performanci. Ista tijela nadziru implementaciju strategije, prate učinkovitost, poduzimaju potrebne mjere i podnose izvješća na zahtjev državnog tajnika. Za provođenje strategija odgovorni su vijeće ili vijeće okruga i šef policije, a oni su dužni surađivati s policijskim tijelima, odborima za uvjetni otpust osoba ili zdravstvenom ustanovom unutar njihovog područja i najmanje jednom osobom ili tijelom iz zapovijedi državnog tajnika.

Drugi primjer je **Zakon o kontroli nasilničkog kriminaliteta** (*The Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994*) kojeg su Sjedinjene Američke Države usvojile 1994. godine. Prema tom Zakonu državni tužitelj SAD-a (u daljem tekstu: tužitelj) ima značajnu ulogu na nacionalnoj razini u prevenciji kriminaliteta, jer odobrava financijsku pomoć za planove i programe, nadzire njihovu primjenu, trošenje sredstava i inicira evaluaciju. Istim Zakonom propisano je da tužitelj odobrava subvencije federalnim jedinicama, jedinicama lokalne vlasti, javnim i privatnim tijelima i multijurisdikcijskim ili regionalnim konzorcijima za povećanje javne sigurnosti. Molba za subvenciju treba sadržavati: 1) dugoročnu strategiju i plan implementacije načinjene u konzultaciji s grupama zajednice, privatnim i javnim službama i u skladu sa širom državnom strategijom; 2) ilustraciju potrebe za javnu sigurnost; 3) objašnjenje nemogućnosti ostvarivanja ciljeva bez federalne pomoći; 4) identifikaciju srodnih inicijativa (državnih i lokalnih) koje dopunjuju ili se koordiniraju s prijedlogom; 5) uvjerenje o koordinaciji sa srodnim službama; 6) nacrt početne i tekuće podrške zajednice; 7) opis planova dobivanja podrške i kontinuiteta predloženog programa; 8) u molbi za (prije)zapošljavanje dodatan broj profesionalnih službenika za primjenu zakona, planove za preuzimanje troškova korištenjem izvora financiranja federalnih i lokalnih vlasti; 9) procjenu utjecaja povećanja potencijala i resursa policije u odnosu na ostale dijelove sustava kaznenog pravosuđa; 10) objašnjenje načina korištenja subvencija u reorijentiranju ciljeva policije prema djelatnosti u lokalnoj zajednici; 11) garanciju glede zahtijevanja, regrutiranja i zapošljavanja pripadnika određenih rasa, članova rasnih i etničkih manjinskih grupa i žena kako bi se unaprijedio njihov profesionalni položaj u policiji koliko god je to moguće. Tužitelj se može odreći jednog ili više navedenih uvjeta ili definirati posebne uvjete kako bi olakšao podnošenje, postupak prema molbi i njihovo odobravanje u jedinicama lokalne vlasti ili policijskim službama na području s manje od 50 000 stanovnika i molbe za subvencije ispod \$1.000.000. Subvencije mogu biti obnovljene za dodatne dvije godine nakon prve fiskalne godine tijekom koje je primatelj primao početnu subvenciju, ako su fondovi korišteni u skladu s odobrenom molbom i ako primatelj može pokazati značajan napredak u ostvarivanju ciljeva te subvencije za (prije)zapošljavanje dodatnog broja profesionalnih pripadnika policije koje se odobravaju za razdoblje od 5 godina (članak 1703. stavak a.).

Određeni primatelji subvencija evaluiraju se na lokalnoj razini ili kao dio nacionalne evaluacije prema direktivama tužitelja. U jurisdikcijama spremnim da podrže evaluaciju rezultata može se zahtijevati učinkovitost financiranih programa. Mjerenje može uključiti indikatore kriminaliteta, viktimizacije, kvalitete života, opažanja zajednice i

policije. Tužitelj može zahtijevati od primatelja subvencije prijeko potrebne podatke, kao što su rezultati praćenja, evaluacije i drugi. Ako se primatelj subvencije ne pridržava uvjeta u odobrenoj molbi, tužitelj može opozvati ili suspendirati subvenciju u cijelosti ili djelomično. U svrhu revizije i ispitivanja korištenja subvencija tužitelj ostvaruje uvid u odgovarajuće knjige, dokumente i izvješća državne ili lokalne vlade, osoba, poduzeća i drugih tijela uključenih u program, projekt ili aktivnosti za koje je osigurana pomoć.

2. ANALIZA TROŠKOVA I POGODNOSTI U PREVENCIJI KRIMINALITETA

Jedan od bitnih elemenata koji treba obuhvatiti evaluacijom je i *analiza troškova i pogodnosti od preventivnih programa*. Neke pogodnosti koje pruža prevencija obuhvaćaju smanjivanje zahtjeva za angažiranje kaznenog pravosuđa i pružanje socijalne i zdravstvene pomoći. Ekonomska evaluacija pokazala je da ohrabrivanje socijalnog razvoja djece, mladih i obitelji smanjuje delinkventno ponašanje i na svaki uloženi dolar vraća \$1,06 do \$7,16, dok akcije za smanjivanje mogućnosti viktimizacije na uloženi dolar vraćaju \$1,83 do \$7,14 (Waller, Sansfaçon, 2000:7). Cohen i suradnici su istraživali u Sjedinjenim Američkim Državama koliko su građani spremni platiti za smanjivanje kriminaliteta i utvrdili su da su ispitanici koji nisu bili žrtve kaznenog djela spremni platiti 104 dolara godišnje po domaćinstvu za 10% manje provala i 150 dolara godišnje po domaćinstvu za približno smanjenje oružanih razbojništava (Brantingham, et al., 2005:285). Takvi iznosi novca bili bi dovoljni za redovito financiranje brojnih programa prevencije kriminaliteta. Walker podsjeća da su stručnjaci Instituta za kriminologiju Australije procijenili da je kriminalitet 1996. godine koštao zemlju od 11 do 13 milijardi dolara, što je u to vrijeme bilo 2,5% bruto društvenog proizvoda. Ako se dodaju troškovi intervencije i prevencije, uključujući kazneno pravosuđe i aktivnosti industrije sigurnosti, troškovi su veći za 8 milijardi dolara (Chisholm, 2000:1).

Postoje dvije vrste analize troškova i pogodnosti – analiza prije i analiza poslije primjene preventivnih aktivnosti (Chisholm, 2000:2). Ipak, broj programa prevencije kriminaliteta s takvom analizom je malen, a glavni razlog za to je nedostatak stroge evaluacije programa. Jedina učinkovita metoda za utvrđivanje uspješnosti programa je eksperimentalni ili kvaziekperimentalni istraživački dizajn. U standardnoj proceduri za provođenje analize troškova pogodnosti postoji šest elemenata: 1) definiranje opsega analize; 2) dobivanje procjene učinkovitosti programa (uspoređivanje kontrolne i grupe s tretmanom prije i poslije programa); 3) procjena novčane vrijednosti svih troškova i pogodnosti; 4) računanje sadašnje vrijednosti i procjena profita; 5) opisivanje i uključivanje distribucije troškova i pogodnosti (tko je stvarno dobio, a tko izgubio) i 6) provođenje osjetljivije analize (je li program još uvijek prikladan naspram troškova), (Chisholm, 2000:2).

U mnogim slučajevima kriminalitet se može smanjiti bez dodatnog uvećavanja potencijala i resursa. Za provođenje Zakona o zločinu i neredu iz 1998. godine Vlada Velike Britanije nije odobrila dodatne fondove, a u izvješću inspektora policije Ujedinjenog Kraljevstva iz 1998. godine zaključeno je da se kriminalitet može smanjiti bez uvećanja resursa (ICPC, 1998:10). Nekoliko policijskih službi izvijestilo je o smanjenju više od 40% prijavljenog kriminaliteta u posljednjih 5 godina bez povećanja broja policijskih službenika, dok je smanjenje od 37% u gradu New Yorku pratilo povećanje 30% zaposlenih. Ključ

uspjeha je partnerstvo i timski rad, a da bi bilo učinkovito, partnerstvo treba biti rigorozno u identificiranju problema, postavljanju prioriteta i ciljeva. To znači implementaciju problemski orijentiranog pristupa (analiza, akcija i evaluacija), postojanje komplementarnih (dopunjujućih) vrijednosti i ciljeva, uspostavljanje jasnih ciljeva i odgovornosti i konačno uspostavljanje mehanizama za nadzor učinkovitih mjera (ICPC, 1998:10).

3. PROBLEMI U MJERENJU USPJEŠNOSTI PROGRAMA PREVENCIJE KRIMINALITETA

Više čimbenika otežava mjerenje uspjeha policije u prevenciji kriminaliteta. Na prvom mjestu isključivo oslanjanje na podatke policije, odnosno pravosuđa, o broju evidentiranih kaznenih djela kao kriterij uspjeha. Evidencija policije ne pokazuje stvarni opseg kriminaliteta, već opseg otkrivenih kaznenih djela. Evidencija policije ne obuhvaća kaznena djela koja su prijavljena direktno tužitelju, dok evidencija tužiteljstva ne sadrži kaznena djela prijavljena policiji za koja još nije podnijeta kaznena prijava tužitelju. Radi preciznije procjene opsega kriminaliteta, a time i uspjeha preventivnih mjera prijeko je potrebno koristiti metode za otkrivanje *tamne brojke kriminaliteta*, kao što su studije "samooptuživanja" i studije o žrtvama (Ignjatović, 2008). Delbert Elliot (1998:288-297) upozorava da je u SAD-u mjerenje uspješnosti preventivnih mjera bilo otežano i zbog fragmentacije sustava za prikupljanje podataka o kriminalitetu, nekompletnosti podataka i njihove ograničene dostupnosti osobama koja provode evaluaciju te zbog nedovoljno preciznih statističkih podataka na nacionalnoj razini (*Uniform Crime Reports* i *National Crime Victimization Survey*) za mnoge gradove i manje jurisdikcije, dok su studije samoprijavlivanja počinitelja i žrtava kompletnije, ali ne postoji mehanizam za prikupljanje takvih podataka na lokalnoj razini. Poseban je problem prikupljanje podataka o čimbenicima rizika i zaštitnim čimbenicima, kao što su posjedovanje oružja, pripadnost kriminalnim grupama i sudjelovanje u njihovim aktivnostima, javna svijest i podrška zakonima i politikama, korištenje i prodaja opojnih droga, obiteljski konflikti, poremećaji funkcije roditelja, mogućnosti zapošljavanja, asocijalno ponašanje itd. (Elliot, 1998:288-297). Zato su potrebni jednaki sustavi za prikupljanje podataka i standardiziranje mjera kako bi se rezultati različitih programa mogli uspoređivati, a znanje o učincima preventivnih mjera razvijati.

Mjerenje uspjeha preventivnog rada može komplicirati istodobna primjena većeg broja različitih preventivnih mjera, pa je teško utvrditi koja od njih je ostvarila pozitivan utjecaj, a koja nije. To je slučaj kada u okviru jednog programa mjere poduzimaju policija, druga državna tijela, nedržavni subjekti, čak i građani. Preventivni programi obično zahtijevaju zajedničko angažiranje policije i drugih subjekata lokalne zajednice. Iako su učinci te suradnje nesumnjivo korisni, zbog nedovoljnog angažiranja drugih subjekata, loše organizacije i nepotpune implementacije mjera za koje su nadležni evaluacija programa može pokazati negativne rezultate.

Često se na račun uspjeha preventivnih mjera stavlja zamjerka da one samo premješaju kriminalitet, jer počinitelji čine kaznena djela na mjestima gdje se takve mjere ne primjenjuju. Taj prigovor se može otkloniti određivanjem kontrolnih područja na kojima se ne poduzimaju preventivne mjere i analizom stanja kriminaliteta na tom području prije i nakon primjene preventivnih mjera na eksperimentalnom području. Premještanje

kriminaliteta ne podrazumijeva samo promjenu teritorija na kojem počinitelj poduzima radnju počinjenja kaznenog djela, već i promjenu modela ponašanja počinitelja kao rezultat napora u prevenciji kriminaliteta, pa se može govoriti o postojanju pet tipova premještanja: prostornom, vremenskom, objektnom, taktičkom i funkcionalnom (Eck, 1997). Objektivno je rezultat modifikacije kriterija za selekciju objekata ili osoba kao meta napada od strane počinitelja. Taktičko premještanje rezultat je korištenja alternativnih strategija ili promjene načina počinjenja (*modus operandi*) od strane počinitelja radi postizanja istih kriminalnih ciljeva i često je rezultat učenja, odnosno stjecanja novih vještina. Funkcionalno premještanje rezultat je angažiranja počinitelja u činjenju različitih vrsta kaznenih djela, često kao rezultat promjena prilika, odnosno mogućnosti za počinjenje.

Navedeni problemi mogu uzrokovati negativne rezultate u istraživanju učinaka programa prevencije i distanciranje subjekata odgovornih za politiku prevencije od daljnje realizacije programa. Nije rijetkost da se napušta praćenje učinaka preventivnih programa čija je realizacija u tijeku i zanemaruju povoljni rezultati koji su prikupljeni istraživanjem te da se umjesto programa čija je realizacija u tijeku pokreću novi programi. Takvi učinci uzrokovali su razočarenje odgovornih subjekata u politici prevencije izazvano evaluacijama programa susjedskih ophodnji koje je proveo Trevor Bennet i programa Nacionalnog udruženja za resocijalizaciju prestupnika u Velikoj Britaniji (Poyner, 1993:8). Isti autor upozorava da je istinska znanstvena tradicija razvoja znanja i razumijevanja koji preventivni programi su učinkoviti i zbog čega su uglavnom bili blokirani. Znanstvena rasprava o prevenciji kriminaliteta bila je u opasnosti da postane manje-više dvoboj između pristalica teorije socijalne nasuprot teoriji situacijske prevencije. Uspjesi u preventivnom radu se često previđaju, dok se mnogo više pozornosti posvećuje propustima, pa se čini da postoji mnogo više spremnosti kod znanstvenih istraživača da pronađu nesklad s metodologijom evaluacije nego pozitivan nalaz u programima prevencije (Poyner, 1993:8).

Usprkos ogromnom iskustvu u provođenju programa prevencije kriminaliteta, povijest napora u SAD-u nije pokazala poboljšanje sposobnosti državnih tijela u odvratanju od kriminaliteta, jer većina inicijativa nije rigorozno evaluirana (Elliot, 1998:288-297). Još uvijek se ne zna je li liberalizacija uvjeta ili povećanje ograničenja za posjedovanje oružja utjecalo na smanjenje stope ubojstava vatrenim oružjem, a nisu strogo evaluirani ni programi sigurnosti od oružja, sigurnog čuvanja oružja i korištenja metal-detektora u školama. Razlog za to je i povezanost nacionalnih i lokalnih strategija prevencije s političkim i ideološkim interesnim grupama, zbog koje se s promjenom političke klime mijenjaju programi i politika prevencije, a znanje o njihovim učincima ne unapređuje (Elliot, 1998:288-297). Tvorci politike prevencije i praktičari često nisu voljni da u razvoju preventivnih programa koriste znanstveno provjerena saznanja o uzrocima kriminaliteta i učincima preventivnih mjera što je dijelom posljedica i neuspjeha znanstvene zajednice da ih upoznaju s takvim saznanjima. Iako postoji značajan fond znanja o uzrocima kriminalnog ponašanja koja su često zasnovana na longitudinalnim istraživanjima provedenim posljednjih 20 godina u SAD-u, milijarde dolara se investiraju u programe i politike prevencije za koje je utvrđeno da su neučinkovite (npr. nastavni program obuke za rješavanje konflikata i projekt DARE u školama), dok se programi koji su dokazano učinkoviti ne implementiraju na široj osnovi (Elliot, 1998:288-297).

Evaluacija programa prevencije ima smisla ako su oni dosljedno provedeni. U suprotnom, ona predstavlja trošenje vremena, potencijala i resursa, jer može dati nepouzdana rezultate. Elliot (1998:292-293) navodi dva takva primjera. Prvi je strategija prevencije maloljetničke delinkvencije iz sedamdesetih godina dvadesetoga stoljeća u SAD-u za preusmjeravanje maloljetnih delinkvenata sa sustava kaznenog pravosuđa na programe tretmana u zajednici radi izbjegavanja etiketiranja koja je napuštena sredinom osamdesetih godina dvadesetoga stoljeća, jer je evaluacija upućivala na neuspjeh. Međutim, pažljiva revizija je pokazala da su u njenoj realizaciji sudjelovale službe pravosuđa koje je trebalo izbjeći. Drugi primjer je evaluacija zabrane prodaje oružja pojedinim etničkim manjinama, osobama optuženim za zločin, korisnicima opojnih droga i mentalno bolesnim osobama po Zakonu o kontroli oružja SAD-a iz 1968. godine. Evaluacija je pokazala da odredbe tog Zakona nisu provedene ni približno kako je bilo propisano, jer je broj transakcija koje je trebalo pratiti prelazio sposobnosti pripadnika Biroa za alkohol, duhan i oružje koji su osiguravali primjenu tog Zakona. Zato je ostalo nejasno može li takav zakon utjecati na sprječavanje kaznenih djela kod kojih se koristi vatreno oružje.

Problemi se mogu pojaviti i kada treba prenijeti, ili bolje rečeno iskoristiti, stečeno znanje iz drugih država. U današnjim uvjetima može se reći da najveći utjecaj u teoriji, a sve više i u praksi prevencije kriminaliteta, čine Sjedinjene Američke Države i Velika Britanija. Ipak, pri "uvozu" uspješnih programa iz drugih zemalja, zemlje koje ih preuzimaju trebaju uvažavati okolnosti koje mogu utjecati na njihov uspjeh u novom okruženju. Tom prilikom treba uzeti u obzir kako opći društveni čimbenici koji mogu utjecati na prihvaćanje i razumijevanje tih programa, u pitanju su pravne, političke, gospodarske, socijalne, kulturne i druge okolnosti te okolnosti tehničke prirode koje se tiču upotrebe nove terminologije i prijevoda ključnih dokumenata za implementaciju tih programa. Upravo se tim okolnostima može objasniti zašto i u 2009. godini Europska unija i njene države članice još uvijek nisu ujedinile ili integrirale svoje politike kontrole kriminaliteta, a to će biti značajan izazov i za države kandidate za članstvo u Europsku uniju (Meško, 2009:21). Zbog toga, pored pitanja "Što djeluje, što ne djeluje, a što obećava u prevenciji kriminaliteta?" treba postaviti i pitanja "Za koga, u kojim okolnostima i po kojoj cijeni?" (Meško, 2009:27, 21-38).

4. SMJERNICE ZA UNAPRJEĐIVANJE EVALUACIJE PREVENTIVNIH PROGRAMA

Praksa pokazuje kako evaluacija programa prevencije kriminaliteta nije pravilo, već izuzetak. Za prevladavanje takvog stanja potrebno je vrijeme kao i provođenje preventivnih aktivnosti kako bi se podigla svijest među pripadnicima najznačajnijih službi u sustavu prevencije kriminaliteta o značaju provođenja evaluacije, kao i o načinima na koje evaluaciju treba provoditi. Neophodno je promijeniti stavove kod određenog broja policijskih službenika u smislu kako preventivne aktivnosti nije moguće vrednovati, odnosno ukazivati na mogućnosti i značaj vrednovanja rada policijskih službenika i na druge načine, osim uz pomoć postotka razjašnjavanja otkrivenih kaznenih djela. S tim u svezi treba uzeti u obzir kako su takvi stavovi, i nedovoljna zastupljenost evaluacije, u praksi subjekata sustava prevencije kriminaliteta (ne samo policije, već i službi socijalne i zdravstvene zaštite) većim dijelom posljedica nedovoljnog planiranja preventivnih aktivnosti.

Već je ranije u tekstu bilo riječi o potrebi planiranja preventivnih aktivnosti i sadržaju lokalnih akcijskih planova. Temelj za definiranje preventivnih aktivnosti, koje treba poduzeti, čini analiza kriminaliteta, viktimizacije, čimbenika rizika i zaštitnih čimbenika na određenom području. Kvaliteta analize zavisi od kvaliteta prikupljenih podataka o navedenim predmetima analize. Iz tog razloga sustavno prikupljanje podataka o počiniteljima kaznenih djela, sredstvima i načinu počinjenja, mjestu i vremenu počinjenja, žrtvama, odnosno osobama oštećenim kaznenim djelima, čimbenicima rizika i zaštitnim čimbenicima treba promatrati kao najznačajniji dio u procesu planiranja. Činjenica je da takvo prikupljanje podataka zahtijeva isključivo profesionalni odnos, partnerstvo većeg broja službi, kako bi se osigurala potpuna razmjena relevantnih podataka, s obzirom na to da podatke, značajne za planiranje preventivnih aktivnosti, zbog prirode zakonskih nadležnosti, prikuplja veći broj subjekata. Bez takvog procesa planiranja preventivnih aktivnosti ne može se očekivati ni potencijalni uspjeh u primjeni tih preventivnih aktivnosti, kojeg u konačnici treba utvrditi nakon evaluacije. Drugim riječima, loše definirani preventivni programi, prije svega u smislu terminološke nepreciznosti/neadekvatnosti i nedovoljne teorijske zasnovanosti, ne pružaju osnovu za njihovu provjerljivost. Čak i da se kroz postupak evaluacije utvrdi uspjeh, tj. kako je došlo do smanjivanja kaznenih djela ili čimbenika rizika, neprihvatljivo je naknadno "pojašnjavanje" i "preciziranje" sadržaja preventivnog programa, jer ono može biti posljedica djelovanja drugih čimbenika.

S druge strane, potrebno je precizno definirati preventivne programe, kako bi bila omogućena provjerljivost opsega njihove realizacije, i što je jednako važno, prenošenje stečenog znanja, odnosno upoznavanje drugih subjekata s načinom na koji treba provoditi preventivne programe. Nažalost, u velikom broju publiciranih znanstvenih radova ne mogu se pronaći te specifičnosti programa, odnosno opisi poduzetih aktivnosti u okviru preventivnih programa u velikom broju slučajeva su nedovoljni. Također, treba uzeti u obzir kako je za procjenu utjecaja preventivnih programa na stopu kriminaliteta, ili neki drugi problem, potrebno težiti zlatnom standardu u evaluaciji preventivnih programa, tj. procjeni uspješnosti uporabom eksperimentalne metode, odnosno slučajno izabranih eksperimentalnih i kontrolnih skupina ili područja. Na taj način bi se omogućilo sigurnije utvrđivanje povezanosti ostvarenih rezultata nakon realizacije preventivnog programa i opisanih preventivnih aktivnosti u programu. Takav pristup bez sumnje je značajan i u metaanalizama kojima se utvrđuje uspješnost preventivnih programa određene vrste. Međutim, uz takav pristup neophodno je koristiti i kvalitativne metode koje mogu pružiti potvrdu dosljednosti realizacije preventivnih aktivnosti, a u slučajevima nedovoljno precizno definiranih aktivnosti u preventivnom programu omogućiti sublimiranje/sažimanje načina njegove realizacije.

5. ZAKLJUČAK

Iskustva u evaluaciji programa prevencije kriminaliteta koja su analizirana u ovom radu pokazuju da je nužno učiniti još napora kako bi se praktično shvatila bit i značenje vrednovanja napora preuzetih u području prevencije kriminaliteta. Provođenje evaluacije nakon implementacije preventivnih programa i tijekom njihovog provođenja, jedan je od nezaobilaznih standarda u izgrađivanju racionalne politike suprotstavljanja kriminalitetu. Uvođenje zakonskih obaveza na tom planu dodatno bi doprinijelo poboljšanju prakse

evaluacije preventivnih programa, a samim tim i izgrađivanju baze znanja o tome koje preventivne aktivnosti su učinkovite u domaćim uvjetima, a koje nisu. Na taj način bi se mogle ostvariti brojne pogodnosti s ciljem učinkovitije kontrole kriminaliteta, u zaštiti života i imovine građana i smanjivanju troškova djelovanja državnog aparata nakon počinjenog kaznenog djela u otklanjanju posljedica s kojima se suočava žrtva, odnosno oštećeni te u resocijalizaciji počinitelja kaznenog djela.

Također je nužno poduzeti dodatne napore kako bi se preciznije definirao sadržaj aktivnosti preventivnih programa i one se mogle adekvatno provesti u praksi, te tako primjereno vrednovati nakon njihove realizacije. Uopćeno definirani sadržaji preventivnih programa koji više sliče na opis željenog stanja nego na sadržajan preventivni program koji definira konkretne metode uz pomoć kojih treba dostići postavljene ciljeve, ne omogućavaju provođenje adekvatne evaluacije i adekvatnu realizaciju preventivnog programa. Umjesto toga određeni sadržaji programa otvaraju mogućnosti da subjekti odgovorni za njegovu implementaciju različito tumače koje metode treba poduzeti i na koji način.

LITERATURA

1. Bässmann, J. (2005). *Evaluation as an Element of Systematic Crime Prevention in Germany*. U: Marks, E., Meyer, A., Linssen, R. (Eds.). *Quality in Crime Prevention*. Hanover: Landespräventionsrat Niedersachsen.
2. Brantingham, L. P., Brantingham, J. P., Taylor, W. (2005). *Situational Crime Prevention as a Key Component in Embedded Crime Prevention*. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 47(2), 271.-292.
3. Chisholm, J. (2000). *Benefit-Cost Analysis and Crime Prevention. Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*. Canberra: Australian Institute of Criminology, No. 147.
4. Crime and Disorder Act of 1998. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980037_en_1-76k. - 30. 1. 2008.
5. Eck, E. J. (1997). *Preventing crime at places*. U: Sherman, W. L., Gottfredson, C. D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., Bushway, S. (eds.). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising, A Report to the United States Congress prepared for the National Institute of Justice*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.
6. Eck, E. J. (2001). *Assessing Responses to Problems: An Introductory Guide for Police Problem-Solvers*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
7. Elliot, S. D. (1998). *Implementing and evaluating crime prevention and control programs and policies*. *Crime, Law & Social Change*, 28(3-4), 287.-310.
8. Marks, E., Meyer, A., Linssen, R. (2005). *The Beccaria-Project: Quality Management in Crime Prevention*. U: Marks, E., Meyer, A., Linssen, R. (Eds.). *Quality in Crime Prevention*. Hanover: Landespräventionsrat Niedersachsen.
9. ICPC (1998). *The role of the police in crime prevention*. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime.
10. Ignjatović, Đ. (2008). *Kriminologija*. Deveto izmijenjeno izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Centar za publikacije.

11. Kron, L. (2008). *Globalne perspektive u kontroli i prevenciji kriminaliteta*. U: Kron, L. (urednik). *Kazneno zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
12. Meško, G. (2009). *Transfer of Crime Control Ideas – Introductory Reflections*. U: Meško, G., Kury, H. (eds.). *Crime Policy, Crime Control and Crime Prevention – Slovenian Perspectives*. Ljubljana: Tipografija.
13. Meyer, A., Schindler, V., Bässmann, J., Marks, E., Linssen, R. (2005). *The Beccaria Standards for Ensuring Quality in Crime Prevention Projects*. U: Marks, E., Meyer, A., Linssen, R. (Eds.). *Quality in Crime Prevention*. Hanover: Landespräventionsrat Niedersachsen.
14. Poyner, B. (1993). *What works in crime prevention: An overview of evaluations*. U: Clarke, V. R. (ed.): *Crime Prevention Studies 1*. New York: Criminal Justice Press.
15. UNODC (2004). *Guidelines for the Prevention of Crime, Action to promote effective crime prevention*. U: *Promoting the prevention of crime: Guidelines and Selected Projects*. United Nations: Office on Drugs and Crime.
16. Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994.
<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c103:H.R.3355.ENR> - 29. 1. 2008.
17. Waller, I., Sansfaçon, D. (2000). *Investing wisely in crime prevention – International experiences*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance.

Summary

Slaviša Vuković

Measuring Success of Crime Prevention Programs

Evaluation is a very important phase in the implementation of crime prevention programs. It should provide answers on two key questions. First, is the program implemented in a way that was planned, and second, whether the program achieved desired results in reducing or eliminating a problem? Although it is commonly thought that any prevention program was evaluated the reality is that many programs were implemented without consideration of the evaluation, which prevents not only perceiving of the final effect of that program, but also problems that may arise in its implementation. This paper indicates on those problems and approach how should access to evaluation of prevention programs. Especially it indicates on provisions of certain laws in the United Kingdom and the United States relevant for evaluation of prevention programs.

Key words: crime, prevention, program, evaluation.