

Občutek ogroženosti in vloga policije pri zagotavljanju varnosti na lokalni ravni

Stoš Svetek, Ministrstvo za notranje zadeve

Namen

Ministrstvo za notranje zadeve RS je udeleženec ciljnega razvojnega programa Konkurenčnost Slovenije 2006 – 2013. Za javni razpis za izbiro raziskovalnih projektov v letu 2010 je prispevalo temo za projekt Občutek ogroženosti in vloga policije pri zagotavljanju varnosti na lokalni ravni, ki ga v okviru ciljnega razvojnega programa vodi projektna skupina Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru. V prispevku so predstavljena izhodišča, ki so vodila ministrstvo pri koncipiranju namena in vsebine projekta.

Metodologija

Projekt v ciljnem razvojnem programu sodi v tematski sklop notranjih zadev in nacionalne varnosti, ki je del težišča učinkovite in cenejše države. Cilji projekta so: oblikovanje metodologije za merjenje občutka ogroženosti pred kriminaliteto in drugimi delinkventimi pojavi v lokalnih skupnostih, analiza stopnje vpetosti policije v lokalne skupnosti, analiza partnerstva policije in lokalnih skupnosti pri opredeljevanju varnostnih problemov in načinov njihovega reševanja, analiza obstoječih oblik policijskega dela v skupnosti in analiza varnostnih posvetov v občinah.

Ugotovitve

Politika policijskega dela v skupnosti, ki vzpostavlja učinkovitejši in zmogljivejši nadzor nad lokalno kriminaliteto in drugimi deviantnimi pojavi ter posledično zmanjšuje strah pred njimi, je predpogoj za izboljšanje kakovosti življenja v lokalnih skupnostih. Policijsko delo v skupnosti mora temeljiti na nenehnem prizadevanju za večjo storilnost in stopnjo legitimnosti policije med lokalnim prebivalstvom, pri čemer je ključna analiza občutka ogroženosti in vpetosti policije v lokalno skupnost.

Izvirnost/pomembnost

Projekt je bil koncipiran na stališču, da morajo bodoče razvojne in sistemske rešitve za krepitev varnosti na lokalni ravni temeljiti na sodobnih konceptih merjenja ter politikah in strategijah policijskega dela v skupnosti.

Ključne besede: lokalna skupnost, kriminaliteta, dejavnost policije, občutek ogroženosti, merjenje, učinkovitost, kakovost

1 Uvodno pojasnilo

Ministrstvo za notranje zadeve je udeleženec ciljnega razvojnega programa Konkurenčnost Slovenije 2006 – 2013. Za javni razpis za izbiro raziskovalnih projektov v okviru programa, ki ga je leta 2010 objavila Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, je ministrstvo prispevalo temo z naslovom Občutek ogroženosti in vpetost policije v lokalno skupnost. Tema je sodila v tematski sklop notranjih zadev in nacionalne varnosti v okviru težišča učinkovite in cenejše države, razpisani pa so bili naslednji cilji projekta:

- oblikovanje metodologije za transparentno in longitudinalno primerljivo merjenje občutka ogroženosti pred kriminaliteto in drugimi delinkventnimi pojavi v lokalnih skupnostih,
- stopnja vpetosti policije v posamezne lokalne skupnosti,
- partnerstvo policije in lokalnih skupnosti pri opredeljevanju varnostnih problemov in najučinkovitejših načinov reševanja teh problemov,
- analiza obstoječih oblik policijskega dela v skupnosti,
- analiza delovanja varnostnih sosvetov v občinah.

Med raziskovalnimi organizacijami, ki so na javnem razpisu kandidirale za izvedbo navedenega projekta, je bila izbrana Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru, z vodjo projekta dr. Gorazdom Meškom. Dvoletni raziskovalni projekt z naslovom Občutek ogroženosti in vloga policije pri zagotavljanju varnosti na lokalni ravni se je začel novembra 2010.

V prispevku so predstavljena izhodišča, ki so vodila ministrstvo za notranje zadeve pri koncipiranju vsebine in namena projekta.

2 Temeljno izhodišče

Eden od ključnih nacionalnih razvojnih ciljev Strategije razvoja Slovenije v obdobju 2006 – 2013 je krepitev vseh oblik varnosti, dosledno spoštovanje človekovih pravic in aktivno zagotavljanje enakih možnosti. Ministrstvo za notranje zadeve na podlagi empiričnega družboslovnega raziskovanja ugotavlja potrebe za institucionalne in normativne spremembe na teh področjih, zlasti v smislu organizacije dela, stila vodenja in organizacijske klime v policiji ter zadovoljstva ljudi s postopki policije. Na podlagi rezultatov raziskav se pripravljajo razvojni dokumenti in sistemske rešitve za krepitev varnosti, ob doslednem spoštovanju človekovih pravic na nacionalni ravni in po posameznih, medsektorsko in medresorsko opredeljenih prednostnih področjih policijskega dela. V prihodnosti bodo pripravljene tudi modeli za spremljanje in vrednotenje uresničevanja temeljnih ciljev in usmeritev, ki bodo omogočali prilagajanje ciljev in izvedbenih ukrepov spremenljivim okoliščinam v domačem in mednarodnem okolju.

3 Merjenje policijske dejavnosti na lokalni ravni

Makroekonomska nujnost razbremenitve gospodarstva s stroški javnega sektorja vodi k restriktivni fiskalni politiki in k racionalizaciji delovanja javne uprave. V razmerah restriktivne javnofinančne politike in zmanjševanja stroškov je izredno pomembno, kako doseči z omejenimi finančnimi sredstvi čim boljše rezultate. Urejena država in predvidljiva vladavina prava zahtevata transparentnost policijskega dela, kar po eni strani preprečuje zlorabo represivnih pooblastil, po drugi strani pa omogoča nadzor nad racionalnostjo izvajanja nalog policije glede na razpoložljive vire. V Sloveniji je analiza uporabljenih metod za ocenjevanje policijskega dela pokazala, da so bila pri razvojnih projektih večkrat nekorektno aplicirana

merila za spremljanje dejavnosti, zaradi česar je prihajalo do zavajajočih interpretacij podatkov o policijskem delu in varnostnih razmerah. To je posredno pripomoglo k napačnim projektnim rešitvam ali neuspehu projektov. Zaradi tega policija na lokalni ravni ni bila optimalno organizirana, niti ni mogla spremljati, kako njena dejavnost vpliva na omejevanje kriminalitete in občutek ogroženosti ljudi.

Varnostni organi razvitih držav merijo svoje delo na podlagi več deset med seboj uravnoteženih kazalnikov, ki zajemajo varnostne, strokovne, kadrovske, finančne, javnomnenjske in druge vidike dejavnosti. Tudi za ocenjevanje učinkovitosti policijske organizacije v lokalni skupnosti ne zadošča več uporaba metod, kot so stopnja kriminalitete, število aretiranih oseb, delež pojasnenih kaznivih dejanj ali odzivni čas policije. Zelo pomembna je ocena celotne organizacije, še zlasti v luči njenega poslanstva in postavljenih ciljev (Golden 1999: 109–110). Watson, Stone in DeLuca (v Golden 1999: 110) so opredelili pet ključnih dejavnikov za oceno takšne organizacije:

- organizacijska struktura ocenjevane enote,
- vpetost v lokalno skupnost,
- kakovost opravljanja nalog,
- zadovoljstvo državljanov,
- zadovoljstvo zaposlenih.

Vseh pet dejavnikov je treba proučevati v luči poslanstva in ciljev organizacije. Šele takrat enota dobi jasno sliko o tem, kaj dela. Prehod iz tradicionalne policijske organizacije v skupnost usmerjeno organizacijo pa ne odpravlja potrebe po ocenjevanju njene uspešnosti, učinkovitosti in nepristranskosti (Golden 1999: 110).

Javne organizacije na različnih ravneh, tudi na lokalni, lahko dosežejo sinergijo z uporabo uravnoteženega sistema kazalnikov. Tako je npr. mesto Charlotte v ameriški zvezni državi Severni Karolini razvilo uravnoteženi sistem kazalnikov na mestni ravni (Kaplan in Norton 2000: 178).

Vodstvo mestne uprave je naročilo različnim mestnim ustanovam na operativni ravni, kot so policija, gasilci, komunala in mestni transport, da razvijejo lastne sisteme kazalnikov. Vendar pa so morali njihovi sistemi poleg kazalcev lastne operativne dejavnosti in doseganja ciljev vsebovati tudi merila, povezana s strategijami vsega mesta. Proces izgradnje uravnoteženih sistemov kazalnikov je pripomogel, da so cilji in strategije posameznih operativnih enot prispevali k uresničevanju mestnih strategij na višji ravni (ibidem). Sistem BSC je razvila tudi policija mesta Charlotte. To pa je spremenilo pogled na nekatera tradicionalna merila, kot je npr. odzivni čas policije, in omogočilo poiskati nove kazalnike, ki so bili bolj osredotočeni na realne dejavnike policijskega dela in dolgoročneje reševanje problemov (Kaplan in Norton 2000: 180).

Švedski model merjenja policijskega dela na lokalni ravni potekla tako, da kazalniki odražajo uspešnost doseganja ciljev enote, razpoložljive resurse, mnenje zaposlenih, javno mnenje o lokalnih varnostnih problemih in merjenje stopnje strahu pred kriminalom. Rezultati merjenja posameznih enot so med seboj primerljivi in se uporabljajo za ocenjevanje dejavnosti v centralnih enotah na višjih ravneh. Strokovnjaki so vgradili v model tudi časovno dimenzijo, ki vključuje indikatorje preteklosti, sedanosti in prihodnosti (Carmona in Groenlund 2002: 8). Preteklost se odraža z zgodovinskimi podatki, sedanost z merjenjem obstoječih resursov, kot so proračunska sredstva, odobrena sredstva in število zaposlenih, prihodnost pa z napovedmi razpoložljivih sredstev, ocenjevanjem priložnosti in izzivov za zaposlene ter z javnim mnenjem o delu policije (ibidem).

Sistem uravnoteženih kazalnikov omogoča spremljanje štirih vidikov policijskega dela (ibidem):

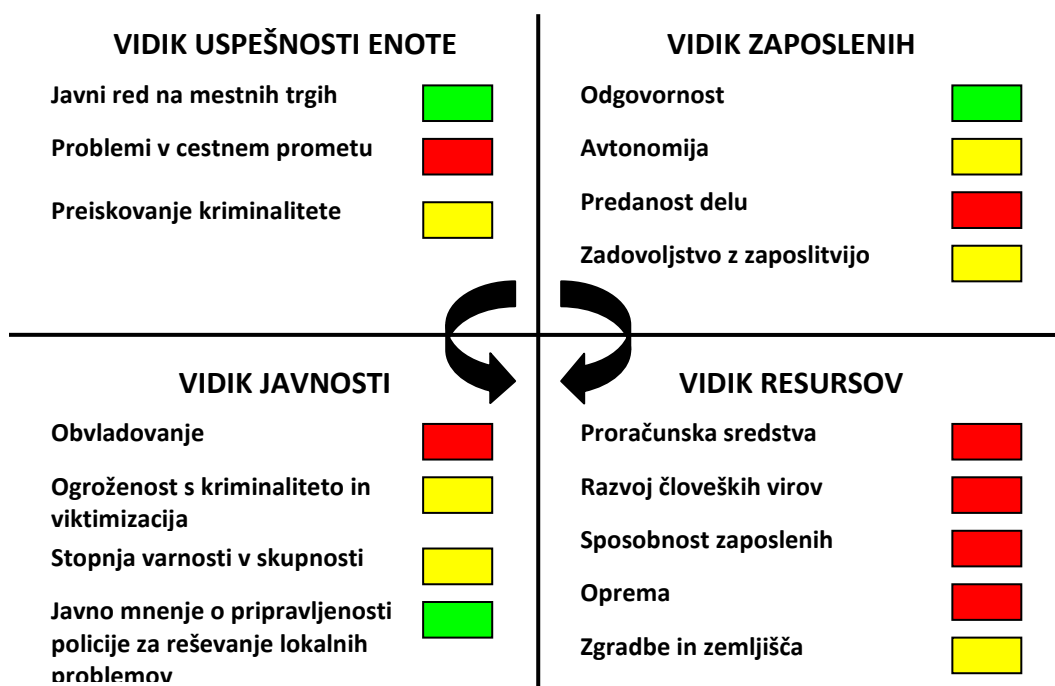
- uspešnosti enote pri doseganju ciljev,
- zadovoljstva zaposlenih,
- javnega mnenja in
- resursov.

Vidik strank / državljanov	<ul style="list-style-type: none"> • zmanjšanje stopnje kriminalitete • izboljšanje občutka varnosti v lokalni skupnosti • ustrezna reakcija policije na telefonske klice državljanov • izboljšanje prometne varnosti v mestu
Finančni / proračunski vidik	<ul style="list-style-type: none"> • pridobivanje sredstev tudi iz drugih virov, izven mestnega proračuna
Vidik notranjih procesov	<ul style="list-style-type: none"> • poudarjeno reševanje problemov policije, ki izvirajo iz lokalnega okolja • razvijanje partnerstva z javnostjo in zasebnimi organizacijami • prenovitev sistema policijskega patroliranja • izboljšanje policijske dejavnosti v uradu za nadzor živali • izboljšanje sistema za rekrutiranje novih policistov • razvijanje modela v skupnost usmerjenega policijskega dela • okrepitev nadzorstva nad reševanjem pritožb zaradi nepravilnega obnašanja policistov
Vidik učenja in rasti	<ul style="list-style-type: none"> • širitev uporabe informacijske in telekomunikacijske tehnologije • povečanje spretnosti in izkušenosti policistov pri reševanju problemov v lokalni skupnosti • ustvarjanje ugodne klime za motivacijo, angažiranost in odgovornost zaposlenih v zvezi z varnostnimi cilji lokalne skupnosti

Slika 1: Cilji uravnoteženega sistema kazalnikov – Charlotte Police Departement (Kaplan in Norton, 2000)

Indikatorji delovanja so prikazani z barvami luči na semaforju: zelena pomeni dobro, rumena še sprejemljivo in rdeča slabo stanje na posameznem področju meritev (ibidem).

Z *vidikom javnosti* se skuša ugotavljati javno mnenje o lokalnih problemih ter stopnji ogroženosti in strahu pred kriminaliteto. V ta namen se opravljajo letne raziskave za merjenje uspešnosti policije pri omejevanju kriminalitete in povečanju občutka varnosti. Ker policija potrebuje zanesljive kazalnike o stopnji varnosti državljanov ter o razmerju med percipirano stopnjo varnosti in dejanskimi stopnjami kriminalitete in ker so bili navedeni vidiki zanemarjeni pri razvoju centralnega informacijskega sistema nacionalne policijske uprave, so bili oblikovani posebni vprašalniki za zbiranje informacij o teh temah.



Slika 2: Primer uravnoteženega sistema kazalnikov švedske policije za mestno območje (Swedish National Police Board, 2002).

4 Policijsko delo v skupnosti

Delo slovenske policije na lokalni ravni determinira paradigma v skupnost usmerjenega dela, ki temelji predvsem na preventivni dejavnosti in vzpodbujanju partnerskega odnosa z ljudmi. Princip v skupnost usmerjenega policijskega dela izhaja iz projekta Policija, s katerim se je sredi 90. let prejšnjega stoletja preoblikovalo delo policije na lokalni ravni.

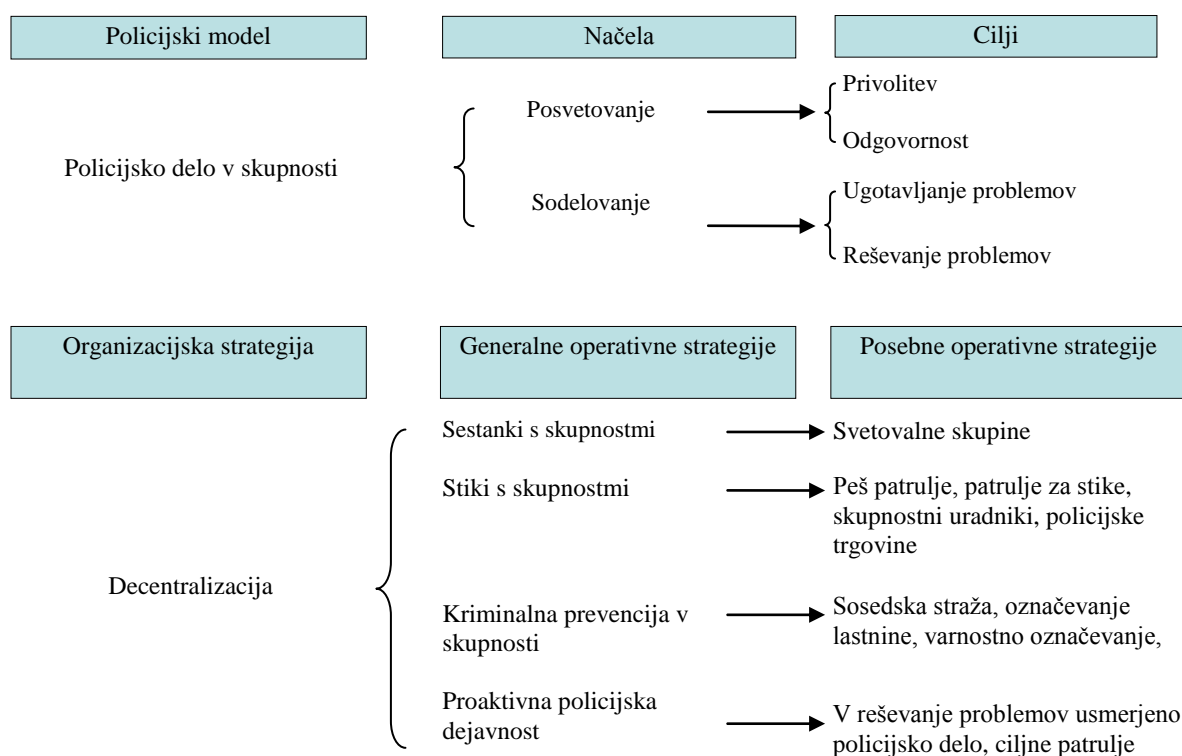
Po osamosvojitveni vojni leta 1991 se je slovenska milica preimenovala v policijo. Z razvojem demokratičnega sistema in številnimi drugimi spremembami v družbenopolitičnem življenju se je tako v organizacijskem kot funkcionalnem smislu spremenila tudi policija. Na osnovi lastnih in tujih izkušenj se je izoblikovala nova filozofija policijskega dela. Slovenska policija je hotela postati sodobna in uspešna policija, ki bo varovala posameznike in skrbela za varnost družbe kot celote, tako da je bila že 1992. leta sprejeta zamisel o projektu javne varnosti. Že poskusni projekt javne varnosti, kasneje projekt Policija, je pomembno mesto namenil preventivnemu delovanju. Vodja varnostnega okoliša se je preimenoval v vodjo policijskega okoliša in postal nosilec preventivnih nalog na območju lokalne skupnosti. Projekt Policija, ki je preventivo postavil za eno od osnov policijskega dela, je bil uspešno preizkušen in kot takšen uveljavljen za celotno območje Slovenije. (MNZ RS – Policija 2010)

Zakon o policiji od leta 1998 določa, da policija v okviru svojih pristojnosti sodeluje z organi lokalnih skupnosti na področjih, ki se nanašajo na izboljšanje varnosti v lokalnih skupnostih, pri čemer je poudarjeno partnersko sodelovanje med policijo in posameznimi subjekti. Tudi v Pravilih policije iz leta 2000 je imelo sodelovanje policije z organi samoupravnih lokalnih skupnosti posebno mesto, tako kot ga imajo policijski okoliši in vodje policijskih okolišev, ki so začeli uresničevati filozofijo v skupnost usmerjenega policijskega dela. (ibidem)

Vendar s projektom Policija zaradi slabo apliciranih meril in posledično nekorektnih interpretacij podatkov o varnostnih razmerah in delu policije policijske enote na lokalni ravni

niso bile optimalno organizirane, merjenje ogroženosti ljudi s kriminaliteto in drugimi oblikami delinkvence pa je bilo ukinjeno. Posledično se je zmanjšala prisotnost policije v lokalnih okoljih, kar je negativno vplivalo na percepcijo lokalnega prebivalstva o stopnji varnosti oz. ogroženosti v njihovem okolju.

Sodobni koncept policijskega dela v skupnosti pomeni politiko oziroma strategijo učinkovitejšega in zmogljivejšega nadzora nad kriminaliteto, zmanjšanja strahu pred kriminaliteto in izboljšanja kvalitete življenja, ki temelji na večji policijski storilnosti in legitimnosti (Lobnikar 2010: 46). Za spremljanje izvajanja takšne politike oziroma strategije pa je nujno ustrezno merjenje strahu oziroma občutka ogroženosti ljudi, kakor tudi učinkovitosti in uspešnosti policijske dejavnosti v lokalnih skupnostih.



Slika 3: Policijsko delo v skupnosti – od filozofije do organizacijske strategije (Lobnikar, 2010).

Policijsko delo v skupnosti temelji na samovarovanju občanov, vendar z intenzivnim sodelovanjem policistov in usmerjanjem pozornosti k reševanju specifičnih problemov v soseski (Lobnikar 2010: 49). K odpravi problemov je mogoče pristopiti z različnimi oblikami policijskega dela v skupnosti, izmed katerih pa so najpogostejši (ibidem):

- v reševanje problemov usmerjeno policijsko delo (*angl. problem-oriented policing*),
- pristop, izveden na podlagi teorije razbitih oken (*angl. broken windows policing*) in
- pristop ničelne tolerance (*angl. zero tolerance policing*).

Herman Goldstein je med glavnimi elementi v reševanje problemov usmerjene policijske dejavnosti opredelil učinkovitost kot merilo policijskega dela (v Lobnikar 2010: 50). Teorijo razbitih oken je mogoče razumeti kot teoretično-filozofski koncept, ki temelji na spoznanju, da

lahko določena stopnja nezaželenega vedenja (npr. pijančevanje, klateštvo, nasilno mladoletniško vedenje, prostituiranje in podobno) sproži migracijske tokove iz soseske, kar je povezano s povečanim strahom pred kriminaliteto, izseljevanjem posameznikov, ki so pokorni zakonom, slabšo neformalno družbeno kontrolo in navsezadnje, z razraščanjem kriminala (Lobnikar 2010: 52). Pristop ničelne tolerance je strategija policijske dejavnosti, ki intenzivno vzpostavlja red z usmerjanjem pozornosti oz. kontroliranjem tudi najmanj pomembnih situacij, ki na prvi pogled minimalno vplivajo na javni red in mir (Lobnikar 2010: 54). Osnovni element ničelne tolerance je vidna prisotnost policistov v obliki peš patroljiranja, ki z veliko mero lastne diskrecije odločajo o neprimernih dejavnostih državljanov (ibidem). Pri tako intenzivni vpetosti policije v lokalno skupnost pa se zastavi vprašanje njene smotrnosti, saj lahko hitro doseže nasprotni učinek in namesto večjega občutka varnosti pri ljudeh poveča občutek ogroženosti. Kakovost policijskega dela na lokalni ravni je tesno povezana z vprašanji, kako intenzivno in na kakšen način naj bo policija vpeta v lokalno skupnost ter kakšen je občutek ogroženosti lokalnega prebivalstva. Z ustreznimi metodami je treba nenehno ugotavljati vzročno posledično povezanost enega z drugim ter z ustreznimi korekcijami policijske dejavnosti vzdrževati optimalno sorazmerje med dejanskimi varnostnimi razmerami, občutkom varnosti ter preventivnimi in represivnimi oblikami in načini policijskega dela.

5 Sklep

V Sloveniji je v skupnost usmerjeno policijsko delo nujno treba preoblikovati v sodobno politiko policijskega dela v skupnosti, ki vzpostavlja učinkovitejši in zmoglivejši nadzor nad lokalno kriminaliteto in drugimi deviantnimi pojavi ter posledično zmanjšuje strah pred njimi, kar je predpogoj za izboljšanje kakovosti življenja v lokalnih skupnostih. Policijsko delo v skupnosti mora temeljiti na večji policijski storilnosti in na večji stopnji njene legitimnosti med lokalnim prebivalstvom.

Za kakovostno oblikovanje takšne politike in na njej temelječih strateških usmeritev pa je najprej treba izvesti celovito analizo obstoječega stanja, pri čemer je ključna izvedba raziskave o občutku ogroženosti z lokalno delinkvenco in vlogi policije v lokalni skupnosti.

6 Literatura

- Carmona, S. in Groenlund, A. (2002) *Measures vs Actions: The Balanced Scorecard in Swedish Law Enforcement*. Pridobljeno 2.4.2004 na http://www.fek.su.se/kurser/svs/Material/Measures_vs_Actions_sep_02.doc
- Golden, W. R. (1999). Productivity and Performance Evaluation. V Doerner, G. W. in Dantzker M. L. (ur.), *Contemporary Police Organization and Management 2000*. U. K.: Reed Elsevier group.
- Kaplan, R. S. in Norton, D. P. (2000). *The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
- Lobnikar, B. (2010): *Policijska dejavnost v sodobni družbi in policijsko pravo: prezentacija predavanja za doktorski program varstvoslovja*. Ljubljana: Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.
- MNZ RS – Policija. (2006). *Zgodovinski razvoj v skupnost usmerjenega policijskega dela*. Pridobljeno 10. 5. 2011 na <http://www.policija.si/index.php/delovna-podroja/druga-podroja/1088>
- Swedish National Police Board. (2002). *Developing the direction, management and quality of police work in Sweden using the citizen perspective*. Stockholm: The Swedish National Police Board – Financial Division.