

Rola strategii w zwalczaniu przestępczości w skali lokalnej

Wstęp

Od 1989 roku rozpoczęły się w Polsce kluczowe przemiany społeczno-ustrojowe. Oprócz zmian względem rozwoju demokracji i wolności, zaobserwowano powstanie dotąd nieznanych lub sporadycznie występujących nowych zjawisk społecznych nacechowanych negatywnie. Wszelkie przemiany polityczno-społeczne przyczyniły się do zmian wartości w społeczeństwie. Podłożem sprzyjającym rozszerzeniu przestępczości, również tej lokalnej, jest niezdolność przystosowania się jednostki (lub grupy) do nowych warunków.

Obecnie mamy do czynienia z powszechnym niepokojem względem wszelkich problemów społecznych. Od lat poszukuje się skutecznych metod minimalizowania lub rozwiązywania tych kwestii. Samorząd terytorialny tworzy współcześnie jeden z filarów państwa polskiego. Bezrobocie, ubóstwo, bezdomność i przestępczość charakteryzują się intensywnym zróżnicowaniem w poszczególnych regionach i gminach Polski. Współcześnie rozwiązywanie takich problemów stanowi zadanie samorządu. Społeczność lokalna podlega różnym przekształceniom, które mają wpływ na skalę przestępczości (np. zmiany demograficzne i gospodarcze). Innym i równie ważnym problemem jest umiejętność zwalczania przestępczości poprzez określenie rzeczywistego rozmiaru problemu.

Ogólny zarys przestępczości lokalnej

B. Hołyst przez pojęcie przestępczości rozumie „zbiór czynów zabronionych przez ustawę pod groźbą kary, które to czyny popełnione zostały na obszarze danej jednostki terytorialnej w danym czasie”¹. Zasadniczymi źródłami informacji o rozmiarach

¹ B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2000, s. 51.

przestępczości są wszelkie statystyki i systemy sprawozdawczości. Możemy wyróżnić m.in. statystykę policyjną, prokuratorską, sądową oraz więzienną. Wszystkie wymienione analizy nie odzwierciedlają całkowitej liczby popełnianych przestępstw. Społeczeństwo jest informowane o tzw. przestępczości pospolitej, skierowanej przeciwko osobie lub mieniu. Są to dane niepełne, bowiem rzeczywisty rozmiar zawiera również tak zwaną „czarną liczbę”, a część czynów przestępczych nie wychodzi na światło dzienne. Socjologiczny punkt widzenia przekonuje nas, iż najwłaściwszym podmiotem do oceny zasięgu zagrożenia jest społeczeństwo, na względ poczucia bezpieczeństwa w danym rejonie.

Jedną z głównych przyczyn wzrostu przestępczości lokalnej wiąże się z przemianami ustrojowo-gospodarczymi. Po 1990 roku pojawiły się rozbudzone i nie do końca spełnione nadzieje na nowe, lepsze życie. Nasiliły się niekonwencjonalne zjawiska patologii społecznej, takie jak bezrobocie, narkomania, ubóstwo, migracje. J. Giereszewski wskazuje na wzrost konsumpcji jako jeden z wielu motywów przestępczości. Uważa bowiem, iż działa ona „motywująco” na potencjalnych przestępców, a „efekt motywacyjny” to „zwiększenie możliwości legalnego osiągnięcia dóbr, które redukuje pokusę nielegalnego ich zdobywania”². Z biegiem czasu, gdy rynek pracy oraz rozwarstwienie społeczne ulegają całkowitej reorganizacji, „efekt motywacyjny” staje się słaby, przeciwnie zaś, ze zwiększoną siłą ukazuje się „efekt okazji”. Giereszewski podkreśla, iż w tej sytuacji chodzi o prostą zależność, tj. im więcej dóbr na rynku, tym jest więcej pokus i okazji do wszelkich kradzieży, a co za tym idzie – wzrostu przestępczości. Wraz z nasileniem się konsumpcji, zmianie ulega styl życia. Pogłębia się również rozwarstwienie społeczne, rośnie zjawisko ubóstwa. Aby wytrwać i zapewnić sobie odpowiedni byt, jednostki decydują się na przestępstwa, które ukierunkowane są na przetrwanie³.

Zatem konieczna i oczywista staje się ciągła potrzeba analizy problemu przestępczości. Niezbędne jest lepsze poznanie specyfiki zagrożeń, określenie poziomu bezpieczeństwa w skali lokalnej oraz wypracowanie skutecznej formy zwalczania i przeciwdziałania przestępczości, tj. strategii.

² J. Giereszewski, *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Warszawa 2013, s. 126.

³ Jest to bardzo ogólny zarys przyczyn przestępczości, które analizowane są przez wielu badaczy już od dłuższego czasu. Na przestrzeni lat zostało stworzonych wiele teorii oraz przeprowadzono mnogość badań wyjaśniających to zjawisko. Jest to dziedzina szczególnie interesująca kryminologów, psychologów i socjologów.

Definicje i założenia strategii

Pojęcie strategii, która dotyczy szczebla lokalnego, należy postrzegać jako główny obszar działań gminy w dziedzinie bezpieczeństwa. Strategia jest swoistą instrukcją postępowania kierownictwa tej struktury wobec sytuacji kryminalnych zachodzących w otoczeniu danego obszaru. W poniższym opracowaniu strategia rozumiana będzie jako zaplanowane, programowe i schematyczne działanie, którego celem jest wyeliminowanie sytuacji niezgodnych z prawem oraz ograniczenie zjawisk i czynników przestępczych. Kluczowym aspektem strategii jest również to, iż poszczególne jej części „współprzyczyniają się do powodzenia całości, a więc do osiągnięcia celów całości”⁴. Zarządzanie rozwojem lokalnym poprzez strategię nie jest nową dziedziną badawczą, aczkolwiek jest to kwestia równie mocno rozwinięta i podejmowana przez znaczną liczbę autorów, jak materia zarządzania w przedsiębiorstwie⁵.

Strategia nie jest jednak pojęciem jednoznacznym, istnieje wiele definicji tego pojęcia. Wynika to z faktu, iż planowanie strategiczne, poszczególne funkcje, etapy i ogólna struktura planów strategicznych jest procesem niezwykle złożonym. Przykładowo, F. Piontek definiuje strategię, jako plan, który ma na celu wyznaczenie podstawowych kierunków działań i rozwoju. Przedmiotem takiego planowania jest obszar materialny ujęty w sferze gospodarczej i społecznej⁶. Z kolei M. Klimek wskazuje, iż strategia to długookresowy i nadrzędny plan, który zawiera opis celowego działania, przygotowany przez kierownictwo⁷.

Przedstawione ujęcia definicji ukazują, że przez zarządzanie strategiczne rozumie się proces, którego zadaniem jest sformułowanie strategii oraz proces jej wdrażania. Głównym założeniem strategii zwalczania przestępczości lokalnej jest analiza problemu, która wskaże jego skalę (stan obecny) i prognozę rozwoju problemu. Zakres funkcjonowania takiej strategii powinien obejmować możliwości podmiotu, który chce ją wdrożyć. Taki dokument zawiera również opis roli celów (tj. cele strategiczne), kierunki ich realizacji, które określa się mianem przedsięwzięć strategicznych. Ponadto, obrazuje środki i sposoby ich osiągnięć. Założeniem strategii jest alokacja zasobów i skupienie uwagi na dany problem, w tym przypadku przestępczość. Jest to koncepcja działania przyszłościowego. Strategię można określić

⁴ M. Wójcik, *Ewolucja koncepcji zarządzania przedsiębiorstwem w świecie i w Polsce*, w: *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem. Część I. Pojęcia, funkcje, zasady, zasoby*, red. H. Bieniok, Katowice 1997, s. 52.

⁵ M. Marchesnay, *Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój*, Warszawa 1994.

⁶ F. Piontek, *Master plan narzędziem ekorozwoju gminy*, Katowice 1995, s. 8.

⁷ M. Klimek, *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria, planowanie, realizacja*, Białystok 2010, s. 152 – 153.

również, jako metodę racjonalnego zarządzania i działania, która decyduje o efektywności. W konkluzji, najważniejszą przesłanką strategii jest zapewnienie koordynacji i spójności wszelkich przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie i zapobieganie przestępczości lokalnej. Spełnia również funkcję kontrolną względem procesów wewnętrznych, co więcej, ocenia przemiany zachodzące w danym otoczeniu.

Funkcje i cechy strategii

Bez wątpienia, strategia jest potrzebna, aby skutecznie zwalczać przestępczość. Jednakże, aby była użyteczna, muszą być spełnione określone warunki. Przede wszystkim, konieczne jest istnienie konkretnych metodologii oraz procedur tworzenia i opracowywania strategii (doskonalenie wraz z postępem nauki). Niezbędna jest pełna koordynacja wszelkich działań, które umożliwią spójne przedsięwzięcie. Warunkiem koniecznym jest również odpowiednie kierowanie wszystkimi czynnościami, których efektem będzie doprowadzenie do urzeczywistnienia uzgodnionych kierunków działań⁸.

Strategia zwalczania przestępczości stanowi instrument oddziaływania władz lokalnych na rzeczywisty problem. Kierunki i sposoby działań stanowią funkcje opracowywanych planów. Według A. Szewczuka główne funkcje strategii to⁹:

- regulacja – strategia stanowi wyznacznik podejmowanych działań i decyzji oraz gwarantuje realizację ustalonych celów,
- kontrola – plan jest podstawą oceny efektywności działań władz lokalnych,
- informacja – strategia tworzy zbiór informacji na temat kierunków rozwoju danej gminy lub regionu; informuje o zamiarach władz samorządowych,
- koordynacja – strategia stanowi swoistą podstawę koordynowania działalności władz lokalnych z innymi podmiotami funkcjonującymi na danym terenie, które wynikają z jej głównych założeń,
- pobudzanie – strategia jest ważnym dokumentem, który mobilizuje władze lokalne do realizacji celów zgodnych z jej założeniami;

W planowaniu strategicznym, które odnosi się do zwalczania i zapobiegania przestępczości niewątpliwie ważny jest horyzont czasowy¹⁰. Stanowi on jedną z głównych

⁸ A. F. Bocian, *Rozwój regionalny. Cele i metody*, Białystok 2001, s. 9.

⁹ A. Szewczuk, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 108 – 110.

¹⁰ H. A. Simon, *Działanie administracji*, Warszawa 1976.

cech strategii i określa czas wykonania określonych czynności. Niezbędne jest również wstępne oszacowanie terminu wystąpienia pożądanych rezultatów. Efekty stanowią kolejną cechę i w tym aspekcie należy konkretnie nazwać i określić to, czego spodziewamy się w wyniku podjęcia działań zmierzających do zredukowania przestępczości lokalnej. Skupienie wysiłków stanowi koncentrację na ustalonych celach. Ta cecha strategii jest niezwykle istotna, ponieważ określa, jak ważne jest zapobieganie rozproszeniu dążeń i działań. Skuteczne i prawidłowe zarządzanie strategiczne cechuje się również odpowiednim układem decyzji, które powinny być skoordynowane i dążą do szybkiego osiągnięcia efektów. Ważne jest również to, iż strategia charakteryzuje się powszechnością. Dotyczy problemów wszechobecných, w opisywanym przypadku - przestępczości, która jest generalnym problemem każdego regionu.

Różnorodność funkcji i cech strategii pozwala uznać, iż planowanie jest przedsięwzięciem zasadniczo elastycznym i otwartym. W przypadku zwalczania przestępczości, im bardziej jej zakres jest rozszerzony, tym bardziej władze lokalne zmuszone są do radykalnych działań. W ten sposób, każda strategia dotycząca takiego problemu powinna być opracowana ze względu na stopień przestępczości. Niezbędne jest również oszacowanie względnie niekorzystnych konsekwencji, które mogą wynikać z wprowadzonych działań na danym terenie.

Podstawowe rodzaje strategii

Strategia, która ma na celu zwalczanie przestępczości w skali lokalnej, charakteryzuje się trzema etapami działań zapobiegawczych. Po pierwsze, zarządzanie strategiczne powinno mieć na celu eliminację warunków, które sprzyjają popełnianiu przestępstw w danym rejonie. Jest to etap działań pierwotnych, w którym niezwykle ważną rolę odgrywa edukacja społeczności, walka z bezrobociem lub zapewnienie minimum socjalnego. Wszystkie te aspekty powodują, iż społeczność lokalna jest otoczona swoistą opieką ze strony władz samorządowych i w ten sposób wzrasta poczucie bezpieczeństwa, maleje ilość przestępstw.

Kolejnym etapem stanowią działania wtórne, które odnoszą się do usuwania wszelkich warunków, które umożliwiają i sprzyjają łamaniu prawa. W tym etapie ważne jest, aby tworzyć utrudnienia względem możliwości popełniania przestępstw. Natomiast, etap działań następczych charakteryzuje się odpowiednią reakcją na popełnione przestępstwo, zapobiega

następnym ewentualnościom. Istotne jest, aby zapobiegać ponownemu popełnianiu przestępstw przez tego samego sprawcę.

Do podstawowych rodzajów strategii, które dzielone są ze względu na metody działań, możemy zakwalifikować następujące¹¹:

- strategia kreatywna – charakteryzuje się prowadzeniem takich działań, które zmierzają do rozwijania zjawisk pożądanych, aby wypierały sytuacje niepożądane. Wymaga długiego horyzontu czasowego oraz przemyślanych reakcji. Jej metody obejmują szkolenia, które mają na celu poszerzanie wiedzy z zakresu kreowania postaw zgodnych z prawem, jak i również przekonywanie, propagowanie pożądanych zachowań.
- strategia destruktywna – ma na celu całkowite wyniszczenie zjawisk i zachowań niepożądanych. W ten sposób, działania bezpośrednio skierowane są przeciwko zwalczaniu przestępczości. Ma charakter represyjny i jest sensowna, gdy stanowi reakcję natychmiastową na popełniony czyn karalny. Jej metody obejmują uniemożliwianie przestępczej działalności oraz tłumienie zachowań przestępczych, jak również zagrażanie, czyli zapowiadanie o zastosowaniu określonej sankcji.
- strategia neutralizująca – cechuje się oddziaływaniem na zjawisko przestępczości lokalnej metodami strategii kreatywnej.

Cykl życia strategii

Strategia ze względu na swój złożony charakter stanowi przedmiot zarządzania. Ma na celu takie zastosowanie wiedzy, które umożliwi skuteczne zwalczanie przestępczości lokalnej. Powinna wykorzystywać wszystkie dostępne techniki i narzędzia, które będą skutkowały osiągnięciem zamierzonych efektów. Taka rola strategii składa się na określany w literaturze „cykl życia strategii”. Obejmuje on, przede wszystkim, określenie ogólnego problemu oraz oczekiwań i potrzeb, które wynikają z realizacji projektu. Następnie, zdefiniowanie strategii oraz realizacja potrzeb poprzez odpowiednią realizację strategii w danym rejonie przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych technik, umiejętności i wiedzy¹².

¹¹ Zob.: Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002.

¹² M. Klimek, *op.cit.*, s. 204-205.

W literaturze przedmiotu można zauważyć różnice względem koncepcji faz cyklu życia strategii, aczkolwiek te różnice nie dotyczą kwestii zasadniczej. Bowiem istota okresu życia strategii obejmuje następujące fazy¹³:

1. **Faza początkowa** – jest to etap, w którym definiuje się cel strategii. Istotną rolę odgrywa koncepcja i inicjowanie działań. Ważna jest organizacja pracy zespołu, skoordynowanie działań, zostaje określony cel strategii. Faza początkowa odnosi się do zdiagnozowania skali problemu przestępczości w danej społeczności lokalnej. W tej fazie zostają sformułowane szczegółowe plany działań, zostaje podane źródło problemu i jego uzasadnienie.
2. **Faza planowania i organizacji** – zawiera opis struktury strategii, na który składa się system zaplanowanych zadań, projektowanie jego toku. W tej fazie określone są również zasoby samorządu terytorialnego. Istotne jest uzasadnienie wprowadzanej strategii oraz ocena stopnia wykonalności.
3. **Faza realizacji** – jest to etap, który polega na działalności wykonawczej strategii. Opiera się również na działaniach koordynacyjnych i kontrolnych. Zasadniczą rolę odgrywa kierownictwo, które monitoruje przebieg wprowadzania danej strategii oraz kwestia skupienia i koncentracji na osiągnięciu zamierzonych celów.
4. **Faza zamknięcia** – odnosi się do działalności sprawozdawczej. Ta faza określa, czy wprowadzenie strategii przyniosło zamierzony cel, tj. zwalczenie lub redukcja przestępczości w skali lokalnej. W ten sposób, etap zamknięcia pozwala na sformułowanie wniosków na przyszłość, które wynikają z realizacji strategii.

Poprzez sformułowanie ogólnej koncepcji strategii oraz problemu, który obejmuje, zmierza się do osiągnięcia wyznaczonych celów. Niezbędna jest diagnoza skali przestępczości, która powinna być opracowana przez władze lokalne przy ścisłej współpracy z organami służb bezpieczeństwa, np. Policji. W ramach takiego partnerstwa możliwa jest rzeczywista ocena zjawiska, określenie przyczyn i potrzeb względem zwalczania przestępczości.

Podsumowanie

Strategia jest swoistą koncepcją działań władz samorządu lokalnego w perspektywie dłuższego okresu czasu. Jej głównym celem jest wprowadzenie zmian, które uskutecznia

¹³ M. Klimek, *op.cit.*, s. 206-210.

zwalczanie przestępczości lokalnej. Z pomocą dobrze opracowanej strategii samorząd lokalny może nie tylko zwalczać przestępczość, ale również jej zapobiegać.

Plan działań jest podstawą sukcesu w ogólnym zarządzaniu. Strategię należy wypracować, wdrożyć i ciągle udoskonalać. W ten sposób należy uwzględniać wszelkie czynniki wpływające na skalę przestępczości w danym rejonie. Niezbędne jest ciągle monitorowanie problemu, również przy pomocy odpowiednich służb bezpieczeństwa. Jest to swoistego rodzaju metoda osiągania zamierzonych celów. Należy mieć na uwadze, iż błędnie sformułowana może stanowić przeszkodę w realizacji programowych postanowień. Podejście strategiczne jest próbą odejścia od bieżącego zarządzania samorządu na rzecz planowania długookresowego. Jednakże, proces sformułowania odpowiedniej strategii jest procesem niezwykle skomplikowanym, a który stanowi tylko początek drogi do osiągnięcia zamierzonych celów. Dużo trudniejszym zadaniem jest wprowadzenie strategii, a szczególnie przełożenie zamiarów na wymiar bieżących, praktycznych działań.

Wdrażanie strategii, której celem jest zwalczanie przestępczości jest skomplikowanym i złożonym procesem organizacyjnym. Wymagane jest ustalenie odpowiednich ram formalnych, które umożliwią efektywne i długofalowe działania. Strategia powinna pełnić funkcję dokumentu realnie wykorzystywanego w działaniach władz lokalnych. W tym kontekście niezwykle istotnym staje się również problem identyfikacji czynników sukcesu danej strategii, a więc określenie warunków kluczowych i niezbędnych, które należy spełnić w trakcie budowy i wdrażania strategii. Wszystkie te działania zapewnią lub zwiększą prawdopodobieństwo sukcesu. E. Wysoka stwierdza, iż strategia stanowi pewnego rodzaju platformę współpracy i współdziałania wszystkich podmiotów, takich jak: administracja rządowa, administracja specjalna, samorząd terytorialny, instytucje pozarządowe, podmioty gospodarcze, jak i również społeczeństwo. Posiadanie strategii może pobudzić przedsiębiorczość i inicjatywę społeczności lokalnej¹⁴.

Sam proces konstruowania strategii jest w literaturze omawiany dość szeroko. Dopuszczalne i akceptowane formy strategii i etapy jej rozwoju prezentują się w podobny sposób. Wszystkie modele akcentują, iż konieczne jest przeprowadzenie ogólnej diagnozy określającej skalę problemu. Niezbędne jest również zdefiniowanie ogólnych sformułowań określających aktualne i przyszłe wizje i cele rozwojowe.

¹⁴ E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 6.

Sukces strategii można rozpatrywać z punktu widzenia funkcji, jakie pełni w zwalczaniu przestępczości lokalnej. Jeśli strategia realizuje i osiąga zamierzone cele, można uznać to za wyznacznik jej jakości. Ogólny zarys strategii powinien powodować zmiany w zarządzaniu władz lokalnych w sferze zapobiegania i zwalczania przestępczości, jak i również koncentrować się na bardziej trwałych komponentach sukcesu, tj. zmianie myślenia, postaw i zachowań wśród społeczności lokalnej.

Reasumując, zapobieganie i zwalczanie przestępczości to główny cel działań władz lokalnych. Cel jest sprecyzowanym i pożądanym stanem, który chce się osiągnąć. Zatem cele społeczności lokalnej to bezpieczeństwo i pewne warunki życia. Wszystkie te dążenia mogą być zrealizowane przy pomocy odpowiednio skonstruowanej strategii. Decydującym rezultatem analizy problemu zwalczania przestępczości powinno być określenie czynników powodujących jej wzrost i rozmiar. W tak stworzonym planie działań, strategia odniesie sukces, a problem zostanie zredukowany.

Wykaz źródeł

Publikacje zwarte

Bocian A. F., *Rozwój regionalny. Cele i metody*, Białystok 2001.

Giereszewski J., *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Warszawa 2013.

Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2000.

Klimek M., *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria, planowanie, realizacja*, Białystok 2010.

Marchesnay M., *Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój*, Warszawa 1994.

Piontek F., *Master plan narzędziem ekorozwoju gminy*, Katowice 1995.

Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002.

Szewczuk A., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

Simon H. A., *Działanie administracji*, Warszawa 1976.

Wysocka E., Koziński J., *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999.