

WYMIANA DOŚWIADCZEŃ

Mario Paporozzi, Mathew Demichelle

Amerykańskie służby probacji i warunkowego zwolnienia. Stan przeciążenia, niezrozumienia czy niedocenienia

I. Wzrost liczby więźniów oraz dozorów probacyjnych i warunkowego zwolnienia

W latach 1980–2005 w Stanach Zjednoczonych Ameryki liczba więźniów w lokalnych, stanowych i federalnych zakładach karnych zwiększyła się o około 340% (Harrison and Beck 2006; Christsie 2000; Mauer 1999). Wzrost ten wydaje się być wyjątkowy i wynika z coraz bardziej powszechnego w USA przekonania zamykającego się w stwierdzeniu „zero tolerancji dla przestępstw” (*getting tough on crime* – twarde traktowanie przestępstw), co praktycznie przekłada się na bezwzględne stosowanie wobec przestępców kar izolacyjnych jako najlepszej metody zwiększającej poczucie bezpieczeństwa publicznego oraz sprawiedliwości społecznej. Jednak podejście to, jak wiele praktykowanych rozwiązań kryminologicznych, bardziej wywodzi się z popularnego rozumienia pojęcia kary sprawiedliwej jako zapłaty za winy niż z samej istoty procesu resocjalizacji, opartego na rzetelnych teoriach psychologicznych, kryminologicznych, a nawet teoriach prawa karnego. W rzeczywistości bowiem wyniki badań wskazują na niewielki, bądź zgoła żaden związek między częstotliwością popełniania przestępstw a wysokością oraz surowością orzekanej kary (O'Brien 1987; Garland 1990; Blumstein 1998; Mauer 1999).

Wzrost amerykańskiej populacji osadzonych spowodował znaczne zwiększenie kosztów ich utrzymania. Nawet pobieżny przegląd kosztów

funkcjonowania Stanowych Departamentów Więziennictwa pokazuje ogromny ciężar, jakim obarczeni są podatnicy w wyniku stosowanej od lat w USA polityki penalizacyjnej (California State's Senate 1994; Little Hoover Commission 1998; Richards, Austin and Jones 2004; Stephen 2004). Mimo politycznej atrakcyjności i dużego (choć opartego na niedoinformowaniu) poparcia ze strony opinii publicznej dla budowania nowych aresztów i więzień, funkcjonariusze publiczni są pod stałe rosnącym naciskiem, aby podwyższać podatki bądź znajdować inne źródła finansowania (np. przez alokację funduszy z innych rządowych programów) stale zwiększającej się liczby więźniów. W ciągu ostatnich 30 lat wzrost stanowych nakładów na więziennictwo okazał się szybszy niż na inne prowadzone przez USA zadania, w tym zwłaszcza na edukację oraz na świadczenia społeczne (Legislative Analyst's Office 2002; Des Moines Register 2002; Crain 2003). Obecnie np. stan Kalifornia, uznawany za jeden z najbardziej uderzających przykładów rosnącej liczby osadzonych w USA i na świecie, wydaje na utrzymanie więźniów prawie tyle samo pieniędzy co na edukację studentów w publicznych uczelniach wyższych. Niezależni analitycy legislacyjni przewidują równocześnie, że jeśli ten obecny trend utrzyma się, to Kalifornia będzie niebawem wydawała znacznie więcej pieniędzy na zakłady karne niż na publiczny system szkolnictwa wyższego (Carrol 1995; Harris 2007).

Wśród oszałamiających statystyk związanych ze wzrostem liczby osadzonych w zakładach karnych nie można równocześnie przeoczyć liczb pokazujących znacznie powiększającą się w tym samym czasie liczbę osób podlegających probacji oraz warunkowemu zwolnieniu. W roku 1980 programom tym poddanych było 1.338.534 osób, a w końcu 2005 liczba ta wzrosła do 5.946.994 podopiecznych, co daje wzrost o około 270% (Glaze and Bonczar 2006). Jednakże, kiedy uwzględni się także osoby poddane wspomnianym procedurom jeszcze przed prawomocnym wyrokiem sądu (*pre-trial caseload*), to faktyczny wzrost kształtuje się w porównaniu z 1980 r. na poziomie 300–350% (Perez and Reaves 1994; Connecticut General Assembly Legislative Program Review and Investigations Committee 2000; Rainville and Reaves 2003; Newsletter of the Federal Courts 2004).

Tym samym, z racji coraz większej liczby osób poddawanych probacji i warunkowemu zwolnieniu, skuteczne funkcjonowanie tych programów stało się coraz trudniejsze, zwłaszcza że równocześnie coraz częściej obejmowali nimi byli sprawcy ciężkich przestępstw z użyciem przemocy. Nie trzeba dodawać, że program postępowania probacyjnego i warunkowego zwolnienia w swoich założeniach nigdy nie był przeznaczony dla sprawców przestępstw stosujących drastyczne formy przemocy.

W przeciwieństwie do nakładów na więzienia i areszty wzrost środków finansowych na służby zajmujące się probacją i warunkowym zwolnieniem nigdy nie osiągnął poziomu odpowiadającego wzrostowi liczby osób podda-

wanych tym programom. Problemy finansowe spowodowane działalnością tych służb bezpośrednio związane są z niemożnością wyrażenia realnego związku między ich funkcjami i rzeczywistymi założeniami, w tym zwłaszcza z nieumiejętnością przedstawienia ze strony tych służb realnego ich wkładu w stan publicznego bezpieczeństwa.

II. Probacja i warunkowe zwolnienie a bezpieczeństwo publiczne i efekty ekonomiczne

W istocie, jak potwierdzają to liczne wyniki badań (Ross and Gendreau 1980; Lipsey 1995, 1999; Losel 1995; Pearson and Lepton 1999), potencjał tkwiący w działaniach prowadzonych w ramach probacji, warunkowego zwolnienia oraz w programach podejmowanych w środowisku lokalnym może przyczynić się do zmniejszenia poziomu recydywy wśród poprzednio karanych o 10% do 50%. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie wszystkie te programy są na tyle ugruntowane w swoich strategiach i praktykach, że zapobiegają recydywie wśród przestępców. Niektóre z kolei w ogóle nie powodują żadnych pozytywnych efektów, a wręcz wydają się zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego, bowiem przyczyniają się do wzrostu poziomu recydywy wśród przestępców (Petersilia, Turner and Deschenes 1992; Gendreau, Goggin and Smith 1999; Smith, Goggin and Gendreau 2002; Farrington and Welsh 2005; Paparozzi and Gendreau 2005; Andrews and Bonta 2006).

Aby jednak osiągnąć zmniejszenie poziomu recydywy w przedziale od 10% do 50%, programy prowadzone w ramach probacji i warunkowego zwolnienia muszą stosować się do konkretnych zasad efektywnej interwencji, takich jak na przykład: (1) rozpoznanie kryminogennych potrzeb; (2) podejmowanie zintensyfikowanych działań resocjalizacyjnych w pierwszej kolejności wobec przestępców stanowiących największe zagrożenie dla społeczeństwa; (3) dostosowywanie sposobów działania do przejawianego współdziałania przestępcy; (4) pewność, że programy i działalność służb wynikają z teorii nauk społecznych; (5) uwypuklenie w procesie resocjalizacyjnym elementów nagradzających zamiast skupiania się tylko na metodach karania; (6) rozwijanie strategii zapobiegania oraz umiejętności postępowania z przestępcami; (7) zatrudnienie pracowników, nadzorców oraz menedżerów, którzy posiadają wiedzę, umiejętności oraz wartości pomagające w resocjalizacji przestępców (Gendreau and Andrews 2001; Paparozzi and Gendreau 2005; Andrews and Bonta 2006).

Przytoczone powyżej przykłady zasad skutecznej interwencji wywodzą się z szerokiego zakresu badań i prac naukowych przeprowadzonych od 1980 roku. Strategie rządowe oraz stosowane praktyki powstałe na podstawie takich merytorycznych źródeł byłyby praktykami w pełni uzasadnionymi.

Co więcej, takie rozwiązania oferują szansę na dokumentowanie prawdziwej wartości probacji i warunkowego zwolnienia dla bezpieczeństwa publicznego, zmniejszenia liczby przestępstw oraz opłacalnych ekonomicznie alternatyw dla aresztów oraz więzień.

Zasady, które stosowane były w skutecznych programach probacji oraz warunkowego zwolnienia przez ostatnie trzy dekady, zostały pozytywnie ocenione w kręgach praktyków. Mimo to oceny te nie zawsze były tak interpretowane, kiedy stawały się przedmiotem gry politycznej. Chęć prezentowania samego siebie (np. przez polityka bądź szefa policji) jako bezlitosnego wroga przestępców, czy też przy okazji wdrażania strategii „zero tolerancji” dla najmniejszych oznak zakłócenia porządku publicznego, spowodowały stale rosnącą i trudną do wychwycenia lawinę nadużyć w stosowaniu procedur probacji i warunkowego zwolnienia. Wielu polityków oraz innych funkcjonariuszy publicznych, zajmując się tymi kwestiami, traktowało naruszenie dobrych i sprawdzonych zasad probacji jako sposób na poprawienie bezpieczeństwa publicznego, mimo że nie dysponowali jakimikolwiek dowodami mogącymi potwierdzić tego typu tezę (Clear, Harris and Beard 1992; Petersilia and Turner 1993).

Dane o wskaźniku naruszeń zasad probacji skutkujących osadzeniem w aresztach bądź więzieniach są ciężkie do uchwycenia. Znane są za to informacje dotyczące relacji między naruszeniami zasad przyjęcia do aresztów i więzień a probacją. Wskazują one, że ok. 15% do 20% przypadków niewłaściwego stosowania probacji kończy się umieszczeniem w zakładach karnych. I tak, skoro w 2005 r. liczba osób osadzonych w aresztach i więzieniach USA wynosiła odpowiednio 746.529 i 1.446.269 (Glaze and Bonczar 2006), to – przyjmując 15% wskaźnik naruszenia zasad probacji zakończonej osadzeniem w więzieniach – okazuje się, że w przypadku około 329.097 osób należy odnotować fakt nieudanej probacji. Ponadto do liczby porażek probacji należy także doliczyć kolejne ok. 10% przypadków poddanych probacji, którym w czasie jej trwania nadano status zbiegów (Glaze and Bonczar 2006).

Z kolei informacje o naruszeniach procedur warunkowego zwolnienia są bardziej szczegółowe. Między rokiem 1977 a 2000 siedmiokrotnie zwiększyła się liczba osób, które naruszyły zasady warunkowego zwolnienia w USA. W tym samym przedziale czasowym liczba osadzeń w więzieniach na nowe kary nałożone przez sądy wzrosła trzykrotnie (Travis and Lawrence 2002). Według Trávisa i Lawrence’a w grupie tej znalazło się około 30% do 40% osadzonych, którzy ponownie trafili do więzienia na skutek złamania nałożonych zasad zwolnienia warunkowego. Ten sam wskaźnik w Kalifornii kształtował się na poziomie aż 60%–70%.

Kiedy przyjmimy powyższy współczynnik (30–40%) jako reprezentatywny dla całych Stanów Zjednoczonych, to okaże się, że wśród przytaczanej

przez Glaze'a i Bonczara liczby 1.446.269 osadzonych w więzieniach w 2005 r. od 433.881 do 578.508 stanowiły osoby umieszczone tam z powodu naruszenia zasad warunkowego zwolnienia.

Bazując na tych samych danych, można założyć, że gdyby postulowane zasady właściwej interwencji w probacji i warunkowym zwolnieniu były zawsze skuteczne, to udałoby się zredukować liczbę osadzonych od 10% do 50%. Oznacza to, że penitencjariuszy więzień i aresztów byłoby od 43.338 aż do 289.254 mniej.

W ostatnim wydaniu Bureau of Justice Statistics (z 2001 roku) szacuje się, że średni roczny koszt utrzymania więźnia w systemie więziennictwa USA zamykał się kwotą 22.650 dolarów (Stephan 2004). Jest jednak prawdopodobne, że BJS podaje kwotę zbyt niską. Do kwoty tej nie zostały bowiem wliczone środki przeznaczone na budowę i rozbudowę zakładów karnych, a poza tym dane te pochodzą sprzed kilku lat. Gdyby jednak bazować na tej kwocie (22.650 dolarów), to oszczędność kosztów przeznaczanych na utrzymanie więźniów byłaby znaczna. I tak, w przypadku 10% redukcji w stosunku do liczby osadzonych w 2005 r. możliwym stałoby się wygenerowanie oszczędności na poziomie 98.273.820 \$. Redukcja natomiast na poziomie 50% spowodowałaby podniesienie tej kwoty do 3.275.801.550 \$.

Oczywiście oszczędności te musiałyby być częściowo zrównoważone przez wzrost nakładów na właściwą, profesjonalną i opartą o naukowe badania działalność służb probacji i warunkowego zwolnienia. Zapewne rozsądnym jest prognozować, o ile właściwe zajmowanie się i nadzorowanie przestępców w ramach probacji i warunkowego zwolnienia zmniejszy koszty utrzymywania obecnego systemu więziennictwa. Nigdy jednak nie da się dokładnie określić, jakie można w ten sposób osiągnąć rzeczywiste oszczędności. Pozostawiając jednak kwestie finansowe na boku, trzeba podkreślić, że korzyści dla bezpieczeństwa publicznego spowodowane zmniejszeniem przestępczości spowodowanej przez osoby poddane probacji i warunkowemu zwolnieniu byłyby znaczne.

Probacja i warunkowe zwolnienie mogą być bowiem doskonałym źródłem zapewniającym powiększenie bezpieczeństwa publicznego przy zachowaniu racjonalnego i wydajnego bilansu ekonomicznego. Zastosowanie tych metod walki z przestępczością daje wielką nadzieję na odciążenie budżetów stanowych, przez zmniejszenie ogromnych kosztów utrzymania zakładów karnych. Jednakże, aby to było możliwe, probacja i warunkowe zwolnienie muszą być postrzegane jako sprawdzony i godny zaufania element systemu karnego. Aby to osiągnąć, systemy zarządzania informacjami muszą spowodować, że pracownicy odpowiednich służb będą w codziennej pracy przestrzegać zasad, które skutecznie pozwolą na faktyczną redukcję recydywy wśród przestępców.

Niestety system probacji i zwolnienia warunkowego jak do tej pory nie wykorzystał w pełni swojego potencjału dla resocjalizacji tkwiącego w społecznościach lokalnych. Jest tak, ponieważ jego funkcje oraz cele są często tam źle rozumiane i nie zawsze doceniane. Duża część odpowiedzialności za taki stan rzeczy to skutek nieumiejętności ustanowienia mechanizmów, które pozwalałyby zrozumieć racjonalne podstawy i postulowane cele tego typu działalności. Dopiero gdy probacja i warunkowe zwolnienie zostaną w pełni rozumiane przez opinię publiczną, obieralnych urzędników i praktyków, to równocześnie proponowany przez ten system bardziej racjonalny sposób alokacji zasobów oddziaływania będzie mógł zostać wprowadzony na trwałe do systemu karnego.

III. Miejsce probacji i warunkowego zwolnienia w systemie penalitycznym

Probacja i warunkowe zwolnienie odgrywają kluczową i wyjątkową rolę w ramach systemu karnego. Organy zajmujące się probacją i warunkowym zwolnieniem istnieją z wielu istotnych dla bezpieczeństwa publicznego i racjonalnych ekonomicznie powodów. Wystarczy przytoczyć najważniejsze z nich: (1) wiele przestępstw i występków nie kwalifikuje się, aby stosować karę więzienia dla osiągnięcia bezpieczeństwa publicznego; (2) prawie 95% wszystkich osadzonych dorosłych po odbyciu wyroku wraca do społeczeństwa; (3) z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego nadzorowanie przestępców jest lepszym rozwiązaniem niż pozostawienie ich samym sobie.

Inaczej niż w przypadku oddziaływań podejmowanych przez więzienia, policję i prokuraturę, główną funkcją probacji i warunkowego zwolnienia jest praca z kryminalistami w przestrzeni społeczności lokalnej. Mówiąc krótko, chodzi o to, aby nie izolować przestępcy od środowiska społecznego. Co do zasady, od organów prowadzących probację i warunkowe zwolnienie nie oczekuje się, żeby kierowały nadzorowanych do więzień i aresztów już przy pierwszych oznakach niesubordynacji bądź złamania zasad.

Podstawowymi filarami systemu probacji i zwolnienia warunkowego to: oddziaływanie resocjalizacyjne, kontrola oraz egzekwowanie prawa (*treatment, surveillance and enforcement*). Oddziaływanie resocjalizacyjne, choć zawiera zawsze jakieś ryzyko, to jednak każdorazowo wiąże się z koniecznością planowania sposobu nadzoru dla konkretnej sprawy oraz z podejmowaniem odpowiednich oddziaływań korekcyjnych i wspierających; kontrola z kolei zakłada ściśle monitorowanie konkretnego nadzorowanego; stosowanie prawa oznacza zaś egzekwowanie posłuszeństwa i przymuszenie do wykonywania przez nadzorowanego założonego planu, czemu służącej mają różnego rodzaju sankcje, z ponownym umieszczeniem w zakładzie karnym

włącznie. Kolejność: oddziaływanie resocjalizacyjne – kontrola – egzekwowanie prawa jest nieprzypadkowa i istotna. Wyróżnia przy tym instytucję probacji i warunkowego zwolnienia spośród innych komponentów systemu wymiaru sprawiedliwości, takich jak więzienia, policja czy prokuratura.

Ze względu na swoje szczególne miejsce, jakie zajmuje w amerykańskim systemie prawa karnego instytucja probacji i warunkowego zwolnienia, funkcjonowanie każdej z nich wymaga połączenia działań mieszczących się w obszarze pracy socjalnej z równoczesnym stosowaniem sankcji prawnych. Funkcjonariusze probacji i warunkowego zwolnienia – w skrócie POs (*probation and parole officers*) – nie mają być wyłącznie policjantami ani pracownikami socjalnymi, ale muszą łączyć w sobie cechy obu tych zawodów, ponieważ pracują często z kryminalistami, którzy wywodzą się ze środowisk o dużym poziomie przestępczości, dotkniętych przez biedę, z niewystarczającym dostępem do opieki medycznej, niskim poziomem szkolnictwa oraz wieloma innymi patologiami społecznymi. Co więcej, praktycznie wszyscy przestępcy poddani nadzorowi probacyjnemu bądź warunkowemu zwolnieniu nie poddają się mu dobrowolnie. Ich wolność osobista jest zależna od ich woli współpracy bądź przymuszenia się do wykonywania ustalonego planu nadzoru.

Podstawową trudnością w wykonywaniu tej profesji jest nieumiejętność łączenia zadań socjalnych z policyjnymi. Przez dobre 30 lat służby probacji i warunkowego zwolnienia walczyły z tym podziałem wśród swoich funkcjonariuszy. Glaser (1969) zauważył, że funkcjonariusze probacji i warunkowego zwolnienia zazwyczaj dają się dzielić na dwie kategorie: pracowników socjalnych oraz na funkcjonariuszy stosujących przymus prawny (policyjny). Potwierdziły to zresztą badania ankietowe przeprowadzone przez Fitzharris'a (1979) wśród pracowników organów zajmujących się probacją, z których wynika, że stale zmagają się oni z problemem rozumienia celów i funkcji swojej działalności, przeciwstawiając sobie funkcje resocjalizacyjne i karne.

Są też powody, aby sądzić, że zawodowa orientacja funkcjonariuszy probacji i warunkowego zwolnienia (nastawienie na pracę socjalną i działania policyjne bądź połączenie tych dwóch) jest związana z ważnymi dla bezpieczeństwa publicznego wynikami ich pracy, takimi jak: ponowne aresztowanie, techniczne naruszenia zasad warunkowego zwolnienia czy wręcz uchylanie się podopiecznych od nadzoru. Paparozzi i Gendreau (2005) zauważyli, że wśród intensywnie nadzorowanych przez funkcjonariuszy przestępców podlegających warunkowemu zwolnieniu, którzy byli poddani oddziaływaniu o silnie jednostronnym podejściu (działaniom socjalnym bądź działaniom policyjnym), występował wyższy poziom recydywy niż wśród kryminalistów nadzorowanych przez funkcjonariuszy o zrównoważonym, łączącym w sobie oba podejścia. Jeśli następne badania poprą hipotezę, że orientacja zawo-

dowa POs wpływa na poziom recydywy wśród nadzorowanych, to okaże się, że kwestia zatrudniania pracowników o odpowiednim profilu zawodowym jest bardzo istotna dla poprawienia bezpieczeństwa publicznego. Organizacyjne bądź osobiste inklinacje funkcjonariuszy, które zbyt mocno dążą do którejś z wymienionych funkcji, są zaprzeczeniem szczególnego celu, do osiągnięcia którego powołane zostały służby probacji i warunkowego zwolnienia (Studt 1973).

IV. Znaczenie wyników pracy dla społecznego odbioru i finansowania służb probacji oraz warunkowego zwolnienia

W ciągu ostatnich 30 lat wśród służb probacji i warunkowego zwolnienia dominowało przekonanie, że opinia publiczna nie docenia ani nie rozumie istoty działania tych instytucji (Dickey and Smith 1998; Dilulio 2000). Niewątpliwie poza wszelką dyskusją pozostaje fakt, że jedynie niewielka część obywateli wie, co tak naprawdę robią funkcjonariusze służb probacji i warunkowego zwolnienia i czemu to służy.

Poważniejszą jednak kwestią niż zrozumienie przez zewnętrznych obserwatorów zadań tych służb wydaje się być to, że wielu ich funkcjonariuszy pozostaje w sporze co do misji i celów tego typu działalności. Potwierdzeniem tego jest trwający wśród tych służb spór co do tego, na jakiej podstawie powinno się rozliczać ich poszczególne organy, czy funkcjonariusze tych służb powinni być uzbrojeni, czy też nie, czy powinni stosować przymus prawny osobiście, czy warunki probacji i warunkowego zwolnienia powinny być ustalane w oparciu o ekspertyzy specjalistów, czy jedynie na podstawie decyzji sądów, czy wreszcie sensownym jest prowadzenie probacji i warunkowego zwolnienia w stosunku do osób, które sobie tego nie życzą. Przykłady spornych kwestii merytorycznych można by mnożyć; wystarczy powiedzieć, że przez ostatnie 30 lat osobom i organizacjom zajmujących się tym problemem nie udało się tych sporów rozstrzygnąć. W efekcie tego mamy do czynienia z polityczną laguną poglądów, które dziś wypełniają różnego rodzaju ideologie, doraźne interesy i trendy polityczne oraz rozmaite, tworzone z dużą swobodą rozwiązania prawno-karne (Paparozzi 2003).

Niepowodzenie w jednoznacznym rozstrzygnięciu niektórych dwudziesto-, trzydziestoletnich sporów opóźnia możliwość wprowadzania w obszar probacji i warunkowego zwolnienia strategii, które bazując na sprawdzonych badaniach naukowych, przyczyniałyby się do rozwoju pełnego potencjału tych służb. Jednakże, aby ocenić ten stan rzeczy, należy przyjąć odpowiednią perspektywę. Jeśli na przykład rozwój medycyny postępowałby w ten sam sposób i musiał przejmować się podobną krytyką, jest wielce prawdopodobne, że wciąż leczylibyśmy choroby za pomocą pijawek.

Uwaga poświęcana pomiarowi społecznie wartościowych rezultatów probacji i warunkowego zwolnienia historycznie rzecz ujmując nigdy nie była jednoznaczna. Nawet wśród organów profesjonalnie zajmujących się oceną opisywanych tu służb częściej spotkać można dane odnoszące się praktycznie do tego, jak wieloma obowiązkami obciążeni są pracownicy tych służb, aniżeli jakie osiągają wyniki. Niewątpliwie, w rzeczywistości, oba elementy tej oceny są ważne. Typowa jednak baza danych, jakimi dysponują wspomniane służby, koncentruje się na zbieraniu i katalogowaniu liczby odbytych kontaktów (w obecności przestępcy bądź bez jego udziału), liczby godzin spędzonych w urzędzie, liczby sporządzonych raportów, liczby złożonych odwołań itd. Niestety w statystykach tych brakuje na przykład ważnych dla społeczeństwa informacji o tym, o ile (i czy w ogóle) poprawiło się bezpieczeństwo publiczne, jak zmienił się poziom uchylania się podopiecznych od nadzoru, jak kształtował się poziom bezrobocia wśród zdolnych do pracy nadzorowanych, ilu nadzorowanych uzależnionych od narkotyków ukończyło programy odwykowe itp.

W ostatnich latach niektóre organy zajmujące się probacją i warunkowym zwolnieniem zastosowały model gromadzenia danych, dający pewne możliwości oceny funkcjonowania tych instytucji. Próby skupienia się i zarządzania organizacją na podstawie osiąganych wyników, zamiast na monitorowaniu i zarządzaniu na podstawie podejmowanych działań, przyniosły w sumie dość minimalny postęp na rzecz pierwszego modelu. Jednocześnie jednak model oceniający organy probacji i warunkowego zwolnienia w oparciu o działania przez nie podejmowane zyskał duże zainteresowanie i został okrzyknięty jako najlepszy sposób oceny funkcjonowania tych instytucji. Być może podejście skupiające się na samej aktywności organów i funkcjonariuszy probacji i warunkowego zwolnienia przyjęło się tak szybko, ponieważ przyjęcie modelu oceniającego działalność na podstawie społecznie cenionych efektów byłoby propozycją o wiele bardziej niewygodną i trudną do przeprowadzenia.

Srodki oceniające wydajność działań omawianej tu organizacji są wartościowe o tyle, o ile sama działalność przynosi zamierzone rezultaty. Każdy pośredni pomiar działalności w tym zakresie powinien być empirycznie weryfikowalny (czyli oparty na dowodach) albo przynajmniej wywiedziony z rzetelnych teorii psychologicznych, kryminologicznych i prawno-karnych. Krótko mówiąc, badanie podejmowanej działalności ma sens tylko wówczas, jeśli sama działalność prowadzi do oczekiwanych efektów.

Organy zajmujące się probacją i warunkowym zwolnieniem powinny niewątpliwie polepszyć swój publiczny wizerunek przez akcentowanie osiągniętych przez nie pozytywnych rezultatów. Wśród specjalistów związanych z tymi służbami pokutuje dość powszechna i smutna konstatacja, że ich działalność oceniana jest przez opinię publiczną oraz przez polityków z per-

spektywy okazjonalnych i sensacyjnych przypadków pokazywanych w mediach. Ten typ rzadkiego i związanego jedynie ze skandalami zainteresowania się działalnością służb probacyjnych i warunkowego zwolnienia sprzyja technikom zarządzania kryzysowego i prowadzi do nerwowych, nieprzemysłanych, motywowanych najczęściej względami popularności decyzji polityków. Niestety organy probacji i warunkowego zwolnienia nie mają odpowiedniej pozycji, ani wypracowanych mechanizmów reagowania na taką krytykę, przez co nie mogą przedstawić kontrargumentacji i dowieść, iż oczywistą sprawą jest to, że ich działania przynoszą w konsekwencji więcej pożytku niż tak nagłaśnianych przy okazji wspomnianych skandali spektakularnych szkód.

Aby jednak wypracować sobie strategię takiego właśnie reagowania na zdarzenia nadzwyczajne, trzeba wykorzystać w tym względzie wzory reagowania innych służb i profesji. I tak na przykład wiadomym jest, że niepowodzenia w medycynie nie wpływają bezpośrednio na definiowanie i postrzeganie tej dziedziny wiedzy jako takiej. Dzieje się tak, ponieważ służby medyczne dysponują równocześnie obszernymi danymi o ich udanych działaniach i dobrych rezultatach, które dowodzą skuteczności zawodowych strategii i praktyk. To samo dotyczy np. pilotów; katastrofy lotnicze nie rodzą bowiem postulatów wprowadzenia zakazu latania; są traktowane jako dramatyczne wypadki, które, choć tragiczne w swoich skutkach, nie wpływają na obniżenie zaufania i korzystania z transportu lotniczego. Zamiast tego, zarówno służby medyczne, lotnictwo, jak i wiele innych godnych szacunku dziedzin i zawodów, postrzegane są przez pryzmat rozwijającego się przez wiele lat ich profesjonalizmu.

To, że media chętnie wyławiają rozmaite sensacyjne historie, zamiast preferować rzetelne informacje i oceny, jest zjawiskiem dobrze znanym i powszechnym. W nawale szokujących każdego dnia newsów ciężko jest znaleźć pozytywne informacje o osobach, których proces probacji bądź warunkowego zwolnienia przebiegał harmonijnie i zakończył się sukcesem. Stara w świecie mediów zasada mówiąca o tym, że „im historia bardziej sensacyjna, tym lepiej się sprzedaje” jest ciągle aktualna i nie wydaje się, aby chciano z niej zrezygnować. Dlatego niezwykle ważna jest umiejętność rozpowszechniania jednoznacznych i pozytywnych dla społeczeństwa informacji o skutecznym funkcjonowaniu całego systemu probacji i warunkowego zwolnienia. Informacje te, jeśli opinia publiczna będzie ich świadoma, pozwolą jednocześnie bronić się przed negatywnymi efektami nagłaśnianych w mediach przypadków niepowodzeń tego systemu (Robinson 2003).

Poza wskazanymi zaletami służącymi głównie odpieraniu często nieuzasadnionych ataków medialnych, dokumentowanie efektów pracy systemu probacji i warunkowego zwolnienia ma jeszcze jeden istotny ze społecznego punktu widzenia walor. Jest to bowiem najlepszy, jeśli nie jedyny sposób na

to, aby za pośrednictwem obieranych drogą wyborów urzędników zyskiwać dla działalności wspomnianych służb korzystne alokacje środków publicznych. Nieumiejętność wyrażania korzyści, które społeczeństwo zyskuje dzięki skutecznej pracy systemu probacji oraz warunkowego zwolnienia, powoduje poważne konsekwencje fiskalne dla budżetów stanowych oraz federalnych, co jest szczególnie ważne z tego punktu widzenia, że i nadzory są coraz bardziej kosztowne, gdyż podlegają nim coraz groźniejsi przestępcy.

Panuje powszechne przekonanie, że probacja i zwolnienie warunkowe wymaga nakładu zbyt dużych środków finansowych, aby organy je prowadzące mogły w pełni zrealizować swoją misję polepszenia porządku publicznego. W czasach stale zmniejszających się zasobów finansowych organy zajmujące się probacją i zwolnieniem warunkowym zmuszone są „robić więcej za mniej”. Od pewnego momentu niewystarczające nakłady prawie uniemożliwiają osiągnięcia pożądanego wyniku; ostateczny efekt takiej sytuacji to „robienie mniej za mniej”. Gdy efekty są zauważalne, to operacja obcięć kosztów i jej negatywne skutki są widoczne i oczywiste. Inaczej jest, gdy nie sposób dostrzec wpływu redukcji nakładów na wynik końcowy, bo ten nie jest monitorowany. Wtedy podejście takie („robić więcej za mniej”) może stać się zasadą obowiązującą przez dłuższy czas. Takie są konsekwencje długotrwałych problemów finansowych instytucji probacji oraz warunkowego zwolnienia. Gdyby ten sam paradygmat („robić więcej za mniej”) zastosować do systemu więziennictwa, nie trzeba byłoby długo czekać na widoczne negatywne efekty. Powstałyby takie problemy, jak przeludnienie więzień (Gillespie 2005), wakaty na stanowiskach służby więziennej (Morgan, Van Harveren and Pearson 2002), wzrost przemocy wśród osadzonych (Crouch and Marquart 1990) oraz zwiększenie liczby ucieczek (Culp 2005). Ta oczywista dla wszystkich natura wpływu nakładów finansowych na efekty pracy zakładów karnych i aresztów jest prawdopodobnie powodem, dla którego, gdy przychodzi do dzielenia środków przeznaczonych na system karny, instytucje probacji i warunkowego zwolnienia prawie zawsze znajdują się „na szarym końcu”.

V. Nowe spojrzenie na probację i warunkowe zwolnienie

Głosy nawołujące do wprowadzenia modelu probacji i zwolnienia warunkowego zorientowanego na osiąganie wymiernych rezultatów stały się od początku lat 90-tych coraz częstsze (Osborne and Gaebler 1992). Osborne i Gaebler byli zwolennikami zastosowania we wszystkich sektorach publicznych ducha przedsiębiorczości oraz użycia racjonalnych zasad biznesowych. Idea, że zastosowanie nowego modelu zarządzania przez władze federalne, stanowe i lokalne zagwarantuje obywatelom bardziej wydajny i efektywny dostęp do świadczeń publicznych, stała się niezwykle popularna

i zaowocowała szeregiem zmian na wielu poziomach władzy. Uwaga, jaką przykuło nowe reformatorskie podejście do sektora publicznego, zaowocowało jednak zróżnicowanym nasileniem zmian. Sztywne i odporne na nowe prądy kręgi biurokratyczne, przyzwyczajone do swojej dotychczasowej kultury pracy (szczególnie wśród sektora publicznego), uniknęły wprowadzenia reform racjonalizujących prowadzenie działalności przez stosowanie modelu zarządzania opartego na zasadach ekonomii i przedsiębiorczości. Organy zajmujące się probacją i zwolnieniem warunkowym przeważnie nie były poddane tego typu przemianom.

Natomiast w latach 1999–2000 pojawiły się w obszarze probacji i warunkowego zwolnienia dwa ruchy reformatorskie (Dickey and Smith 1998; Dillio 2000). Niektóre z pomysłów postulowane przez ich propagatorów koncentrowały się na niezmiernie ważnej ze społecznego punktu widzenia potrzebie przyjrzenia się wynikom pracy. Wychodzili oni bowiem z założenia, że dzięki temu będzie można prowadzić skuteczną walkę z politycznie inspirowanymi atakami na obniżenie nakładów na działalność omawianych tu służb, czy też przeciw budowaniu w mediach wizerunku tych służb wyłącznie na podstawie sensacyjnych przestępstw popełnianych w sumie przez niewielki odsetek nadzorowanych.

Jawny oraz milczący sprzeciw, jaki wywołały postulaty wskazanych ruchów reformatorskich, był znaczny. Podobnie jak w przypadkach wielu innych pomysłów, które pojawiły się w okresie ostatnich trzech dekad, przegrывая ostatecznie z dotychczasową kulturą organizacyjną tych instytucji i w konsekwencji niewiele zmieniając w ich dotychczasowym funkcjonowaniu.

VI. Aktualne trendy: *Compstat*

Działania policyjne mające na celu utrzymanie porządku jako kontekst dla systemu *Compstat*

Najnowszą inicjatywą w dziedzinie probacji i warunkowego zwolnienia jest wprowadzenie zasad systemu *Compstat*. Jego powstanie wiąże się z dobrze znanym eksperymentem „wybitych szyb”¹, czyli strategią utrzymywania porządku w lokalnych społecznościach, która to prowadzona była w latach 90-tych w Nowym Jorku (Pate and Skull 1994). Zanim przejdę jednak do rozważenia szans, jakie rokuje wprowadzenie systemu *Compstat* do działań probacyjnych i warunkowego zwolnienia, należy przybliżyć kontekst jego powstania.

¹ Zgodnie z którą przysłowiowa „wybita szyba”, jeśli nie zostanie szybko naprawiona, spowoduje, że w całej okolicy brak będzie poszanowania dla porządku i prawa (przyp. tłum.).

Były komisarz nowojorskiej policji William Bratton, działający pod politycznym przewodnictwem ówczesnego burmistrza Rudolfa Giulianiego, wprowadził agresywne i innowacyjne podejście oparte na czynnych i intensywnych metodach rozwiązywania problemów oraz utrzymywania porządku w lokalnych społecznościach. Celem tej inicjatywy było zapobieganie przestępstwom przez spowodowanie przemian w tych rejonach miasta, które dotknięte zostały problemami związanymi z przestępczością, biedą i innymi anomaliami społecznymi. Przez te przemiany ślady społecznego nieporządku miały zniknąć wraz z wieloma innymi, niewielkimi antyspołecznymi problemami, które skumulowane tworzą grunt pod poważniejsze zbrodnie i wykroczenia (Wilson and Kelling 1982; Kelling and Bratton 1998). Rezultatem tych działań miało być powstanie żywotnych – zdrowych i uporządkowanych – społeczności lokalnych z silnymi prospołecznymi, nieformalnymi sieciami kontroli. Ten wprowadzony w Nowym Jorku model walki z przejawami przestępczości został okrzyknięty przez wielu sukcesem (Skogan 1994; Kahan 1997; Kelling and Bratton 1998; Bratton and Knobler 1998; Mac Donald 2000; Kelling and Sousa 2001; MacDonald 2007).

Strategia Brattona/Giulianiego prezentowana jest jako realistyczna metoda zabrania społeczności lokalnych z rąk „bandziorów” i przekazania ich „porządnym obywatelom”. Stosowane praktyki policyjne były bardzo agresywne i bezwzględne. Zachowania, które wcześniej postrzegano jako nieistotne i drobne (żebractwo, łamanie przepisów ruchu przez pieszych, spanie w miejscach publicznych, mycie szyb bez pytania o zgodę właściciela auta i inne tego typu zachowania), w nowej strategii mogły kończyć się aresztowaniem, wytoczeniem procesu karnego, a często także osadzeniem w więzieniu. Podczas wdrażania praktyk mających na celu utrzymanie w Nowym Jorku bezwzględnego porządku, liczba etatowych policjantów w mieście się podwoiła, a stosowane technologie komputerowe (*Compstat*) szeroko służyły lokalizowaniu siedlisk przestępstw oraz ich nadzorowi ze strony pracy policji. W tym też czasie liczba aresztowań za niewielkie wykroczenia wzrosła ponad dwukrotnie (Harcourt 2001).

Mimo często wygłaszanych twierdzeń, że podjęte praktyki służyły zapewnieniu porządku i niewątpliwie poprawiły bezpieczeństwo publiczne, to jednak brak jest wiarygodnych dowodów potwierdzających związek przyczynowo-skutkowy między strategią „wybitych szyb” a poziomem przestępczości w Nowym Jorku (Samson and Radenbush 1999; Taqi and MacAllair 1999; Harcourt 2001; Golub, Johnson and Dunla 2007; Corman and Mocan 2005; Dixon and Maher 2005; Vitale 2005; Harcourt and Ludwig 2006). Być może jest prawdą, że spadek poziomu przestępczości jest związany z doktryną Giulianiego/Brattona, jednak ostateczny werdykt w tej sprawie nie został jednak jeszcze wydany i dlatego też wszelkie oceny należy przyjmować z dużą ostrożnością. W istocie, wiele głosów poparcia dla tego modelu walki

z przestępczością pochodzi ze środowisk związanych z powstaniem tej strategii: od naukowców, którzy stworzyli jej teoretyczne podstawy, praktyków, którzy ją wprowadzali, oraz od zespołów analityków z nimi powiązanych. Nawet naukowcy, którzy wprawdzie popierają doktrynę „wybitych szyb”, ponieważ jest ona korzystna z punktu widzenia interesu społecznego, to jednak ich zdaniem jest niezmiernie trudno wykazać związek przyczynowy między strategią Giulianiego/Brattona a obniżeniem się wskaźnika ciężkiej przestępczości (Thatcher 2004).

Poza tym, że nie udało się udowodnić związku między stosowanymi metodami a spadkiem przestępczości, strategia bezwzględного utrzymywania porządku w tego typu społecznościach została ponadto skrytykowana z racji tego, że przyczyniała się ona często do naruszania wielu swobód obywatelskich, a także z powodu jej negatywnego wpływu na skumulowany w nich kapitał społeczny oraz istniejący poziom solidarności grupowej. Jeśli chodzi o kwestię swobód obywatelskich, to doktryna „wybitych szyb” najpoważniej dotknęła osoby ubogie, bezdomne oraz różne mniejszości etniczne. Grupy te bardzo dotkliwie doświadczyły nowych metod walki z przestępczością, takich jak np. przeszukania oraz bezpardonowe eksmisje, rewizje oraz zatrzymania osób zalegających z czynszem w osiedlach komunalnych itd. (Gary 1998; Cohen 1999; Golub, Johnson and Dunlap 2007). Grupy te reprezentują najczęściej tych członków społeczeństwa, którzy normalnie pozbawieni są prawa głosu oraz często symbolizują nie dający się tolerować nieporządek i patologie. W odniesieniu do solidarności społecznej, doktryna „wybitych szyb” ma potencjał podniesienia kosztów społecznych przez kryminalizację pewnych grup słabiej przystosowanych, przez co w efekcie spada ogólny poziom kapitału społecznego w rodzinach i całych dzielnicach, a także zmniejsza się zasięg i moc nieformalnych więzi, które w nich istnieją (Stack 1993; Gabel 1992; Rose and Clear 1998; Clear and Rose 1999; Hagan and Dinovitzer 1999; Clear, Rose and Ryder 2001; Lynch 2001; Corman and Mocan 2005; Dixon and Maher 2005).

Wiele dużych miast w USA zapragnęło jednak, mimo braku empirycznych dowodów na skuteczność zastosowanej strategii w polepszaniu porządku publicznego i w walce z przestępczością, zastosować u siebie model Brattona/Giulianiego, który tak wydatnie polepszył wizerunek Nowego Jorku oraz władz nim rządzących. Do dziś wiele średnich i dużych miast w Ameryce wprowadziło już rozwiązania wykorzystane przy „doktrynie wybitych szyb” (Weisburd 2004; Vito, Walsh and Kunselman 2005).

Kluczowym składnikiem doktryny Brattona/Giulianiego było, jak już wspomnieliśmy, wprowadzenie w departamencie Policji w Nowym Jorku systemu *Compstat* (Vito, Walsh and Kunselman 2005). *Compstat* stał się zupełnie nową strategią zarządzania celami oraz osiągnięciami w tymże departamencie (Walsh and De Vito 2004; Magers 2004). Zakłada on korzy-

stanie ze stworzonych przez komputery danych, w celu zapewnienia wykonywania przez policjantów rygorystycznej i ciągłej kontroli, co pozwala na osiągnięcie i utrzymanie zaplanowanego poziomu skuteczności ich pracy (Walsh and De Vito 2004). Kontrola prowadzona w ramach systemu przybiera formę częstych spotkań w cztery oczy między lokalnymi komisarzami a ich przełożonymi. W rezultacie policjanci kładą duży nacisk na zebranie dużej liczby danych, dzięki którym mogą potwierdzić, że ich aktywność w terenie przyczynia się do realizowania celów i zadań całego departamentu.

Wprowadzie *Compstat* może być istotnym elementem strategii „wybitych szyb”, ponieważ zapewnia szybką możliwość rozwiązywania problemów już przy pierwszych oznakach patologii społecznych, jednak system ten należy traktować jedynie jako określony mechanizm, wspierający przyjęte już konkretne metody działania. Nie jest on jednak konkretną filozofią ani opartym na dowodach zbiorem zasad i praktyk powstałych w celu uzdrowienia społeczności lokalnych zainfekowanych rozkładem społecznym. System ten posiada niewątpliwie określony potencjał, dzięki któremu wspiera on departamenty policji, jak i odpowiednie organy miejskie, aby mogły one działać w sposób bardziej skuteczny. Mówiąc krótko, *Compstat* jest jedynie systemem wspierającym przyjęte strategie i stosowane praktyki.

Były komisarz Nowojorskiej Policji Bratton wprowadził *Compstat* po szerokich konsultacjach z kadrą menadżerską. Bratton chciał w ten sposób rozbić skostniałą strukturę organizacyjną oraz wprowadzić w życie swoją wizję walki z przestępczością (Weisburd 2004). Koncepcja ta, jak już wspomniano, oparta była na przekonaniu, że problemy dzielnic i społeczności lokalnych muszą być rozwiązane. Należy tu wspomnieć, że komisarz Bratton miał szeroką wizję radzenia sobie z tymi kłopotami. Był on bowiem zainteresowany nie tylko zaprowadzeniem porządku w opuszczanych i zrujnowanych lokalach mieszkalnych, ale także rozbudową parków i miejsc rekreacji, poprawieniem dostępności środków komunikacji publicznej, rozwojem ekonomicznym oraz wielu innych obszarów życia społecznego zazwyczaj nie będących przedmiotem zainteresowania policji.

Charyzmatyczne przywództwo i wizja komisarza Brattona we wprowadzaniu strategii „wybitych szyb” wywołały nowy sposób postrzegania działań i funkcji policji. *Compstat* to niewątpliwie ważny organizacyjny element infrastruktury pozwalający na operacjonalizację tego nowego podejścia. W kontekście jednak działań policji mających na celu utrzymywanie porządku publicznego, system ten nie jest jednak stosowany do wspierania działań mających rozwiązywać problemy społeczne związane z mieszkalnictwem, rozwojem ekonomicznym, nierównym dostępem do świadczeń społecznych, parków i obiektów rekreacji itd. Zadaniem systemu *Compstat* jest natomiast obsługiwanie szybkich i agresywnych akcji policji w miejscach szczególnie dotkniętych przestępczością. Krótko mówiąc, *Compstat* to zarządzany kom-

puterowo system informatyczny, który gromadzi i klasyfikuje dane dotyczące przestępczości w różnych dzielnicach Nowego Jorku. Typowa statystyka tego systemu zawiera głównie zgłoszenia przestępstw, decyzje odnośnie aresztowania, wezwania policji oraz przypadki strzelanin. Ważnym elementem tego systemu są elektroniczne mapy wraz z zaznaczonymi punktami, które pokazują zarówno miejsca popełnionych przestępstw, jak i działania policji. Dane te aktualizowane są przy tym kilka razy w ciągu dnia (Weisburd 2004).

Nie ma oczywiście przeszkody dla tego, aby system *Compstat* nie mógł być wykorzystywany w szerszym zakresie, choćby w podejściu do problemów politycznie mniej atrakcyjnych, takich jak utrzymanie porządku w poszczególnych społecznościach lokalnych. Należałoby wówczas zastosować nowy paradygmat działania. Wymagałby on jednak porzucenia starego modelu myślenia i funkcjonowania, opartego o zasadę twardego i bezwzględniego traktowania wszelkich zachowań przestępczych.

W każdej organizacji pracownicy zazwyczaj przykładają większą uwagę do tych działań, które są mierzalne bądź policzalne. Jeśli jakaś aktywność związana z „naprawianiem wybitych szyb” nie jest ewidencjonowana przez *Compstat*, istnieje duża szansa, że będzie ona odłożona bądź nie zostanie w ogóle zauważona. Charakterystyczny system jest za to przydatny w zakresie szybkiego dostarczania informacji, na które organizacja jest w stanie reagować. Miarą jego sprawności jest także to, że identyfikuje problemy oraz zobowiązuje odpowiednich urzędników do stosownych działań, za które mogą oni zostać w każdej chwili rozliczeni. *Compstat* i podobne mu systemy faktycznie działają najlepiej wówczas, gdy wspierają oparte na dowodach strategie i wynikające z założonych celów praktyki działania.

***Compstat* modelowym programem dla probacji i warunkowego zwolnienia**

Ze względu na dostrzegane korzyści społeczne oraz polityczną nośność haseł, podniosły się głosy, żeby zastosować system *Compstat* w organach zajmujących się probacją i warunkowym zwolnieniem (Gelb 2006). Zwolnicy takiego rozwiązania twierdzą, że pozwoli ono na skuteczniejszą obronę przed atakami spowodowanymi przez sporadyczne, ale głośne w mediach przypadki przestępstw popełnianych przez nadzorowanych. Poza tym, łatwy do zewidencjonowania bilans podejmowanych działań i osiąganych sukcesów wzmocni pozycję negocjacyjną w sporach o wysokość budżetu.

Wydaje się, że *Compstat* ma zwolenników wśród osób związanych zawodowo z probacją i warunkowym zwolnieniem z kilku powodów. Pewna część pracowników opisywanych tu służb pragnie używać tego systemu dlatego, aby dowieść społeczeństwu, że ich praca jest wartościowa i zbyt długo była niesprawiedliwie niedoceniana i kwestionowana. Inni z kolei wi-

dzą *Compstat* jako sposób na przypisanie własnemu zawodowi część tych zasług, którymi opinia publiczna obdarzyła doktrynę Brattona/Giulianiego.

Jeśli *Compstat* ma być skutecznie zaimplementowany do systemu probacji i warunkowego zwolnienia, zatrudnieni w nim pracownicy muszą mieć pełne zrozumienie dla teoretycznych podstaw probacji i zwolnienia warunkowego, a także posiadanie zbilansowanej charakterystyki zawodu, dokładne zrozumienie jego misji i celów oraz tego, jak spełnianie codziennych czynności zawodowych prowadzi do osiągnięcia społecznie cenionych rezultatów. Bez dogłębnego zrozumienia założeń i celów systemu *Compstat* wysoce prawdopodobne jest to, że zostanie on wprowadzony jedynie w czysto powierzchownej formie, lecz bez właściwych dla niego treści. Stałby się on wówczas kolejnym przykładem powierzchownej próby przykucia uwagi opinii publicznej do społecznie cenionych rezultatów, w rzeczywistości zaś byłby niczym innym, jak tylko „nowym opakowaniem” dawniej stosowanych praktyk, wywodzących się z osobistych ideologii i poglądów rozmaitych polityków, twórców prawa oraz szeregowych pracowników.

Aby *Compstat* mógł osiągnąć przewidywane efekty, pracownicy probacji i warunkowego zwolnienia muszą najpierw dojść do porozumienia, o jakie efekty im chodzi. Jest to kluczowy etap, od którego należy rozpocząć implementację tego komputerowego modelu zarządzania. Decyzja co do przewidywanych efektów musi być podjęta w oparciu o to, czego oczekuje samo społeczeństwo. Organy probacji i warunkowego zwolnienia nie mogą same apriorycznie decydować o tym, co będzie najlepsze dla danej społeczności. Z chwilą, gdy osiągnie się *konsensus* w tej kwestii, osoby związane zawodowo z probacją i warunkowym zwolnieniem powinny przejść do zidentyfikowania i ustalenia racjonalnych ekonomicznie strategii i praktyk mających wdrożyć zakładane działania. Działania ewidencjonowane i mierzone z pomocą mechanizmów, takich jak *Compstat*, powinny być przy tym ściśle związane z celami, które mają zostać osiągnięte. Najlepiej, gdyby były one zakorzenione w empirycznych badaniach, a także, aby osadzone zostały w kontekście wiarygodnych teorii naukowych odnoszących się do probacji i warunkowego zwolnienia. Jeśli wskazane warunki nie zostaną spełnione, jest wysoce prawdopodobne, że *Compstat* nie będzie wypełniał społecznie pożądanых zadań, dla których został powołany.

W systemie *Compstat* zawiera się przy tym potencjał, dzięki któremu podejmowane działania probacyjne i warunkowego zwolnienia mogą przynieść widoczne efekty. Jeśli zostanie on osiągnięty, opinia publiczna oraz urzędnicy państwowi łatwiej będą mogli zrozumieć bezsensowność ciągłych nawoływań o to, aby zmniejszyć koszty podejmowanych działań.

Politycy i funkcjonariusze publiczni mają pełne prawo być sceptycznie nastawionymi wobec perspektywy zwiększania publicznych nakładów na probację i warunkowe zwolnienie. W związku z dużą polityczną popularno-

ścią podejścia dla bezwzględnego i surowego traktowania zachowań przestępczych, rzadko kiedy powstają inicjatywy powiększenia budżetu systemu probacji i zwolnienia warunkowego, szczególnie gdy brak jest możliwości znalezienia oszczędności w tym obszarze. Wciąż jednak poprawianie bezpieczeństwa publicznego jest ważką polityczną kwestią. Aby zatem sprostać temu wyzwaniu, politycy potrzebują prostych, jednoznacznych i aktualnych danych, które będą mogli przedstawić opinii publicznej. Dobrze skonstruowany i zarządzany system *Compstat* może pozwolić na osiągnięcie tego celu. Musi on jednak być postrzegany jako mechanizm czy środek umożliwiający mierzenie wydajności odpowiednich strategii i praktyk działania. Ma to jednak sens tylko wtedy, gdy działania te nastawione będą na osiągnięcie oczekiwanej przez opinię publiczną oraz przez polityków rzeczywistej oraz racjonalnej z ekonomicznego punktu widzenia poprawy porządku publicznego.

System *Compstat* sam w sobie nie ma żadnych elementów, które przeżyłyby fundamentom probacji i warunkowego zwolnienia. Co więcej, nie musi on doprowadzić do rozwiązania trwających latami debat wśród praktyków. Jeśli zostanie w końcu ustalone, z jakich efektów działalność probacyjna i warunkowego zwolnienia ma być rozliczana i jak ma być ona w sumie realizowana, to zapewne będzie można osiągnąć większą profesjonalność tej działalności, a jednocześnie uniknąć dalszego jej upolitycznienia (Paparozzi 2003).

Compstat nie może oczywiście doprowadzić do zmarginalizowania nowych pomysłów, głoszonych przez naukowców i polityków, chyba że zostanie on tak zaprogramowany przez profesjonalistów mających jednostronną wizję działania i osiąganych celów. Przy przyjęciu takiego założenia, *Compstat* najprawdopodobniej spowoduje, że orientacja zawodowa wśród praktyków probacji i warunkowego zwolnienia przechyli się w stronę wykonywania jedynie zadań policyjnych. Ponadto, sytuacja taka grozi powstaniem zbiurokratyzowanego, paramilitarnego modelu organizacyjnego służb probacji i warunkowego zwolnienia.

Weisburd (2006) zauważył, że „podczas gdy system *Compstat* postuluje wzmocnienie działań policyjnych mających na celu rozwiązywania realnych problemów amerykańskich miast, to wydaje się, że jest on bardziej skoncentrowany na biurokratycznym czy paramilitarnym modelu funkcjonowania omawianej organizacji” (Weisburd 2006).

Fala „*Compstatomanii*” niewątpliwie ogarnia Amerykę już od pewnego czasu (Weber and Robinson 2003; Vito, Walsh and Kunselman 2005). Niektóre miasta zaadaptowały ten system do spełniania szerokiego spektrum swoich funkcji publicznych. Na przykład Baltimore rozwinęło zmodyfikowaną kopię systemu (*Citistat*) zastosowaną do niemal wszystkich organów i działań prowadzonych przez miasto (City of Baltimore 2007). W roku 2004 Bal-

timore otrzymało za ten program nagrodę American Government Award – tę samą, którą Nowy Jork otrzymał za *Compstat* w 1996 r. (Government Innovators Network 2004; Vito, Walsh and Knselman 2005). Niesłabnące zainteresowanie, jakie wywołuje nowojorski *Compstat* wśród polityków i praktyków z USA oraz reszty świata, powoduje stale rosnącą popularność tych rozwiązań. Gorączkowy pęd do obserwowania i wdrażania najnowszych rozwiązań modelowych rodzi niebezpieczeństwo niezrozumienia powodów, dla których konkretne rozwiązania okazały się skuteczne w określonym miejscu i czasie. Jeszcze bardziej niepokojący jest brak danych mających potwierdzić związek przyczynowo-skutkowy między stosowanym modelem a osiąganymi wynikami.

Podobna sytuacja miała miejsce wówczas, gdy wprowadzano tzw. obozy o zaostrzonym rygorze (obozy dla przestępców oparte na paramilitarnym rygorze; mniej restrykcyjne od więzienia, lecz o bardziej znacznym rygorze od działań probacyjnych), intensywne programy nadzorowania przestępców, czy program „scared straight”, polegający na prezentowaniu młodzieży w celach profilaktycznych prawdziwych, osadzonych w więzieniach przestępców. Choć inicjatywy te były atrakcyjne politycznie, okazało się, że nie mają one żadnego wpływu na spadek przestępczości czy zmniejszenie poziomu recydywy wśród skazanych (Farrington and Welsh 2005; Paparozzi and Gendreau 2005; Greenwood 2006).

Model zarządzania zorientowany na osiągnięcie zamierzonych rezultatów oraz odpowiednie praktyki oparte na wynikach badań i rzetelnych teoriach naukowych mogą niewątpliwie wspomagać koncepcję i praktykę resocjalizacji przestępców, a także służyć strategiom przekształcania społeczności lokalnych dotkniętych różnymi zjawiskami patologii społecznej. *Compstat* może wspomóc te paradygmaty, lecz nie może ich stworzyć. Mogą je zbudować jedynie osoby posiadające odpowiednią wiedzę i wizję skutecznego działania. System *Compstat* użyty dla potrzeb probacji i warunkowego zwolnienia wymaga jednak od praktyków oraz od polityków ryzyka „działania pod prąd”, wbrew takim modnym tendencjom politycznym jak chociażby „zero tolerancji dla przemocy”.

VII. Podsumowanie

Podczas gdy niektóre organy zajmujące się probacją i warunkowym zwolnieniem podejmują próby osadzania swoich strategii i praktyk w badaniach oraz w rzetelnych teoriach naukowych, to jednak większość z nich nie dostrzega w tego typu powiązaniach pozytywnego wpływu na efekty prowadzonych przez siebie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego. Funkcje probacji i warunkowego zwolnienia są postrzegane najczęściej jako zbyt delikatne i nieskuteczne w tym obszarze, w przeciwieństwie do

innych elementów systemu sprawiedliwości (takich jak np. kary pozbawienia wolności). Co gorsza, realia historyczne, w których powstały agencje probacji i warunkowego zwolnienia, doprowadziły w konsekwencji do zarzucenia tych organów zbyt dużą liczbą spraw, przy jednoczesnym ciągłym poszukiwaniu możliwości redukcji kosztów ich działalności (Nessman 1997; Petersilia 1997; DeMichele 2007). Spowodowało to, że wstrzymano stosowanie licznych form probacji i warunkowego zwolnienia, w tym również i tych, które dobrze rokowały w zakresie poprawy bezpieczeństwa publicznego.

W ostatnich latach niektóre organy probacji i warunkowego zwolnienia zaczęły wprowadzać środki podejmujące trud mierzenia własnych aktywności. W większości przypadków środki te ewaluują jednak działania podejmowane wewnątrz organizacji, które są bardziej istotne dla samej organizacji niż dla społeczności. To, czy działania te w ogóle powodują korzystne dla bezpieczeństwa publicznego efekty – to już zupełnie inna kwestia. Najczęściej niestety wskazane środki tego obszaru rzeczywistości nie mierzą.

Najlepszym oczywiście sposobem na zapewnienie profesjonalnej oceny skuteczności podejmowanych działań jest oparcie ich na rzetelnych badaniach, a gdy ich brak – na starannie dobranych i sprawdzonych teoriach naukowych. Brakuje na przykład potwierdzonych przez badania naukowe bądź przez współczesne teorie kryminologiczne zależności między liczbą wizyt domowych u nadzorowanego, czy liczbą kontaktów zastępujących bezpośredni kontakt nadzorującego z podopiecznym (np. gdy kontrole sprawować ma rodzina bądź szkoła), czy też między liczbą kontaktów „twarz–w–twarz” a krótkoterminowym zmniejszeniem poziomu przestępczości czy recydywy. Mimo to, agencje probacji i warunkowego zwolnienia ustanowiły takie standardy kontaktów, wprowadziły je do swoich strategii działania, powodując powstanie przekonania, że spełnianie tych kryteriów gwarantuje wysoki poziom funkcjonowania omawianych tu służb. W efekcie natomiast, gdy standardy te nie zostają spełnione, a ma miejsce spektakularna zbrodnia, odzywają się głosy krytykujące zaniedbania nadzoru ze strony służb probacji i warunkowego zwolnienia. Reakcja taka jest oczywiście oparta na założeniu, że gdyby dotrzymane zostały odpowiednie procedury działania (np. liczba kontaktów z nadzorowanym), to przestępstwo nie zostałoby popełnione. Błąd polegający na mierzeniu tylko liczby wizyt i kontaktów spowodował, że wielu dobrych i zasłużonych funkcjonariuszy probacji i warunkowego zwolnienia traciło z powodu ustanowienia niczym nieuzasadnionych środków działania swoją uznaną pozycję, a czasem także pracę.

Warte odnotowania jest to, że nie ma wśród profesjonalistów zgody na to, jaka liczba kontaktów z nadzorowanym jest odpowiednia. Co więcej, dowodem braku empirycznego związku między liczbą kontaktów (często używaną jako środek pomiaru działalności) a pozytywnym wpływem na bezpieczeń-

stwo publiczne jest fakt, że w zależności od wysokości budżetu standardy liczby kontaktów z nadzorowanym często są zwiększane bądź zmniejszane. Modyfikacje te dowodzą, że dla organów zajmujących się probacją i warunkowym zwolnieniem oraz ich politycznych zwierzchników to jedynie przejawiana aktywność, a nie ostateczna skuteczność i pozytywny wpływ na społeczność odgrywającą w tym względzie decydujące znaczenie.

Potrzeba stworzenia środków mierzenia aktywności powodującej pożądane społeczne rezultaty jest niewątpliwie zadaniem bardzo ważnym i palącym. Opinia publiczna oraz politycy i funkcjonariusze państwowi są ostatecznie zainteresowani wynikami działalności agencji probacji i warunkowego zwolnienia, a nie tylko tym, jak organy te są obciążone liczbą spraw i zapracowane ich rozwiązywaniem.

Inicjatywy, takie jak *Compstat*, same nie zapewnią wprowadzenia najlepszych i potwierdzonych badaniami praktyk probacji i zwolnienia warunkowego. Aby jednak można było odnotować realny postęp w tej dziedzinie, należy zadbać o to, aby osoby zarządzające tymi służbami, które w końcu podejmują istotne dla tych służb decyzje, dysponowały odpowiednią wiedzą oraz rozumieniem dla badań i teorii naukowych poświęconych probacji oraz zwolnieniu warunkowemu.

Nieumiejętność zastosowania racjonalnych zasad zorientowanych na osiągnięcie odpowiednich rezultatów będzie oczywiście powodowała, że osoby zajmujące się probacją oraz zwolnieniem warunkowym ciągle pozostaną w sporze co do celów i zdań ich profesji. W tym kontekście istnieje mała szansa na to, że uda się rozwiązać stare problemy tych służb, związane z tym, iż są one przeciążone nadmiarem zadań, a ich działalność bywa często niezrozumiałą dla szerokiej opinii publicznej, a w konsekwencji i niedocenioną społecznie.

Tłum. Filip Konopczyński

Bibliografia

1. Andrews, D. and Bonta, J. (2006), *The Psychology of Criminal Conduct*, Cincinnati, OH.: Anderson.
2. Aos, S., Miller, M. and Drake, E. (2006), *Evidence-based Adult Corrections Programs: What Works and What Does Not*, Olympia, WA.: Washington State Institute for Public Policy.
3. Bottoms, A. (1995), *The philosophy and politics of punishment and sentencing*, (in:) C. Clark and R. Morgan (Eds), *The Politics of Sentencing Reform*, Oxford: Clarendon Press.

4. Blumstein, A. (1998), U.S. criminal justice conundrum: rising prison populations and stable crime rates, *Crime and Delinquency*, 44, 127–135.
5. Bratton, W. and Knobler, P. (1998), *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, New York: Random House.
6. California State Senate (1994), *Curbing the Cost of Incarceration in California*, Sacramento, CA: California Senate Office of Research.
7. Camp, C. G. and Camp, G. M. (1998), *The Corrections Yearbook*, Middletown, CT.: Criminal Justice Institute, Inc.
8. Carroll, S., Bryton, E., Rydell, C. P. and Shires, M. (1995), *Projecting California's Fiscal Future (Research Brief)*, Santa Monica, CA.: Rand Corporation.
9. Christie, N. (2000), *Crime Control as Industry*, London: Routledge.
10. City of Baltimore (2007), City of Baltimore webpage: <http://www.ci-baltimore.md.us/news/citistat/index.html> (accessed 15 November 2007).
11. Clear, T., Harris, P. M. and Baird, C. S. (1992), Probation violations and officer response', *Journal of Criminal Justice*, 20, 1–12.
12. Clear, T. R. and Rose, D. R. (1999), *When Neighbors Go to Jail: Impact on Attitudes About Formal and Informal Social Control (Research in Progress Series)*, Washington, DC.: National Institute of Justice, US Department of Justice.
13. Clear, T. R., Rose, D. R. and Ryder, J. A. (2001), Incarceration and the community: the problem of removing and returning offenders, *Crime and Delinquency*, 47, 335–351.
14. Cohen, B. (1999), Police enforcement of quality-of-life offending: a critique, (in:) W. S. Laufer and F. Adler (Eds), *The Criminology of Criminal Law*, New Brunswick, NJ.: Transaction.
15. Colorado Legislative Council (2001), *Judicial Department Annual Report*, Denver, CO.: Judicial Department Budget Office.
16. Connecticut General Assembly Legislative Program Review and Investigations Committee (2000), *Year 2000 Studies: Factors Impacting Prison Overcrowding Report – Final*, Hartford, CT.: Office of Legislative Services.
17. Corman, H. and Mocan, N. (2005), Carrots, sticks, broken windows, *Journal of Law and Economics*, 48, 235–266.
18. Crain, W. M. (2003), *Volatile States: Institutions, Policy, and the Performance of American State Economies*, Ann Arbor, MI.: University of Michigan Press.
19. Crouch, B. and Marquart, J. (1990), Resolving the paradox of reform litigation, prisoner violence and perceptions of risk, *Justice Quarterly*, 7, 103–123.

20. Culp, R. (2005), Frequency and characteristics of prison escapes in the United States: an analysis of national data, *Prison Journal*, 85, 270–291.
21. Dakota County Board of Commissioners (2006), Priority Community Corrections Funding. Dakota County, MN. Available at: <http://www.co.dakota.mn.us/NR/rdonlyres/00000a0a/komkehniuqncntkfwfycrssafohhuzwd/> (accessed 31 July 2007).
22. DeMichele, M. (2007), Probation and Parole's Growing Caseloads and Workload Allocation: Strategies for Managerial Decision Making, Washington, DC.: Bureau of Justice Assistance, Office of Justice Program, Department of Justice.
23. Des Moines Register Editorial Board (2002), Choices: Part 1, Prisons vs. College, *Des Moines Register*, 15 September, Editorial Page.
24. Dickey, W. J. and Smith, M. E. (1998), *Dangerous Opportunity: Rethinking Probation: Community Supervision, Community Safety*, Washington, DC.: Office of Justice Programs.
25. Dilulio, J., Corbett, R., Beto, D. R., Coen, B., Faulkner, R. J., Fitzgerald, B. L., Gregg, I., Helber, N., Hinzman, G. R., Malvestuto, R., Paparozzi, M., Perry, J., Pozzi, R. A. and Rhine, E. E. (2000), *Broken Windows' Probation: The Next Step in Fighting Crime* (Civic Report No. 7, August 1999), New York: Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute.
26. Dixon, D. and Maher, L. (2005), Policing, crime and public health: lessons for Australia from the New York miracle, *International Journal of Policy and Practice*, 5, 115–143.
27. Farrington, D. P. and Welsh, B. C. (2005), Randomized experiments in criminology: what have we learned in the past two decades?, *Journal of Experimental Criminology*, 1, 9–38.
28. Fitzharris, T. (1979), *Probation in an Era of Diminishing Resources*, Sacramento, CA.: The Foundation for Continuing Education in Corrections, the California Probation, Parole, and Correctional Association.
29. Gabel, S. (1992), Children of incarcerated and criminal parents: adjustment, behavior, and prognosis, *Bulletin of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 20, 33–45.
30. Garland, D. (1990), *Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory*, Chicago: University of Chicago Press.
31. Gary, S. (1998), Black codes and broken windows: the legacy of racial hegemony in anti-gang civil injunctions, *Yale Law Journal*, 107, 2249–2279.
32. Gelb, A. (2006), *Compstat* for community corrections, *Perspectives*, Winter Issue, 30–33.

33. Gendreau, P. and Andrews, D. (2001), *Correctional Program Assessment Inventory–2000 (CPAI–2000)*, Saint John, New Brunswick, Canada.
34. Gendreau, P., Goggin, C. and Smith, P. (1999), The forgotten issue in effective correctional treatment: program implementation, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 43, 180–187.
35. Gendreau, P., Goggin, C. and Smith, P. (2000), Generating rational correctional policies: an introduction to advances in cumulative knowledge, *Corrections Management Quarterly*, 4, 52–60.
36. Gendreau, P., Goggin, C., Cullen, F. and Pappozzi, M. (2002), The commonsense revolution and correctional policy, (in:) J. McGuire (Ed.), *Offender Rehabilitation and Treatment*, Chichester: Wiley.
37. Gillespie, W. (2005), A multilevel model of drug abuse inside prison, *Prison Journal*, 85, 223–246.
38. Glaser, D. (1969), *Effectiveness of a Prison and Parole System*, Indianapolis: Merrill.
39. Glaze, L. E. and Bonczar, T. (2006), *Probation and Parole in the United States, 2005*.
40. Washington, DC.: Bureau of Justice Statistics.
41. Golub, A., Johnson, B. D. and Dunlap, E. (2007), The race/ethnicity disparity in misdemeanor marijuana arrests in New York City, *Criminology and Public Policy*, 6, 131–164.
42. Government Innovators Network (2004), Harvard University, John F. Kennedy School of Government. Available at: <http://www.innovations.harvard.edu/awards.html?id=3638> (accessed 15 November 2007).
43. Green, J. and Doble, J. (2000), *Attitudes Toward Crime and Punishment in Vermont: Public Opinion about an Experiment with Restorative Justice*, Englewood Cliffs, NJ.: John Doble Research Associated.
44. Greenwood, P. W. (2006), *Changing Lives: Delinquency Prevention as Crime-control Policy. Adolescent Development and Legal Policy*, Chicago, IL.: University of Chicago Press.
45. Hagan, J. and Dinovitzer, R. (1999), Collateral consequences of imprisonment for children, communities, and prisoners, (in:) M. Tonry and J. Petersilia (Eds), *Prisons*, Chicago, IL.: University of Chicago Press.
46. Harcourt, B. E. (2001), *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Cambridge, MA.: Harvard University Press.
47. Harcourt, B. E. and Ludwig, J. (2006), Broken windows: new evidence from New York City and a five-city social experiment, *University of Chicago Law Review*, 73, 271–320.
48. Harris, M. (2007), Prison vs. education spending reveals Californias priorities, *San Francisco Chronicle*, 29 May, B–5.

49. Harrison, P. M. and Beck, A. J. (2006), *Prisoners in 2000*, Washington, DC.: Bureau of Justice Statistics.
50. Kahan, D. M. (1997), *Between economics and sociology: the new path of deterrence*, *Michigan Law Review*, 95, 2477–2497.
51. Kelling, G. and Bratton, W. (1998), *Declining crime rates: insiders view of the New York City story*, *Journal of Criminal Law and Criminology*, 88, 1217–1231.
52. Kelling, G. and Sousa, W. H. (2001), *Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York Citys Police Reforms*, New York: Manhattan Institute for Policy Research.
53. Knox, R. (2007), *Community corrections means corners are being cut*, *Lawrence Journal World and News*. Available at: http://www2.ljworld.com/news/2007/feb/16/community_corrections_funding_problem_means_corner/ (accessed 12 August 2007).
54. Lynch, J. P., Sabol, W. J., Planty, M. and Shelley, M. (2001), *Crime, Coercion, and Community: The Effects of Arrest and Incarceration Policies on Informal Social Control in Neighborhoods* (Report to the National Institute of Justice), Washington, DC.: Urban Institute Justice Policy Center.
55. Legislative Analysts Office (2002), *Californias Economy and Budget Perspective*, *Cal Facts*, Sacramento, CA.: California Legislative Analysts Office.
56. Lipsey, M. W. (1995), *What do we learn: 400 research studies on the effectiveness of treatment with juvenile delinquency?*, (in:) J. McGuire (Ed.), *What Works: Reducing Reoffending-Guidelines from Research to Practice*, Chichester: Wiley.
57. Lipsey, M. W. (1999), *Can rehabilitative programs reduce the recidivism of juvenile offenders? An inquiry into the effectiveness of practical programs*, *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, 6, 611–641.
58. Little Hoover Commission (1998), *Beyond Bars: Correctional Reforms to Lower Prison Costs and Reduce Crime*, Sacramento, CA.: State of California.
59. Losel, F. (1995), *The efficacy of correctional treatment: a review and synthesis of metaevaluations*, (in:) J. McGuire (Ed.), *What Works: Reducing Reoffending*, Chichester: Wiley.
60. MacDonald, H. (2000), *Americas best urban police force*, *City Journal*, 10, 1–20.
61. MacDonald, H. (2007), *The reclamation of Skid Row*, *City Journal*, 17, 15–16.
62. Magers, J. (2004), *A new paradigm for policing or a repudiation of community policing?*, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 20, 70–79.

63. Mauer, M. (1999), *Race to Incarcerate*, New York: The New Press.
64. Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA.: Harvard University Press.
65. Morgan, R., Van Haveren, R. and Pearson, C. (2002), Correctional officer burnout: further analyses, *Criminal Justice and Behavior*, 29, 144–160.
66. Nessman, R. (1997), Probation caseloads driving agents to triage system, *Pittsburgh Post-Gazette*, 23 March, C–20.
67. Newsletter of the Federal Courts (2004), *The Third Branch. Workload Grows for Officers In Probation and Pretrial Services*, 36, Washington, DC.: Administrative Office of the Courts.
68. O'Brien, D. (1987), Ranking the states, *Corrections Compendium*, 11, 9–10.
69. Ohlin, L., Piven, H. and Pappenfort, D. (1956), Major dilemmas of the social worker in probation and parole, *National Probation and Parole Association Journal*, 2, 21–25.
70. Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*, Reading, PA.: Addison-Wesley.
71. Pappozzi, M. (2003), Probation, parole, and public safety: the need for principled practices versus faddism and circular policy development, *Corrections Today*, Summer, 46–50.
72. Pappozzi, M. and Gendreau, P. (2005), An intensive supervision program that worked: service delivery, professional orientation, and organizational supportiveness, *Prison Journal*, 85, 445–466.
73. Pate, A. and Skull, P. (1994), Community policing grows in Brooklyn: an inside view of the New York City Police Departments model precinct, *Crime and Delinquency*, 40, 384–410.
74. Pearson, F. S. and Lipton, D. S. (1999), A meta-analytic review of the effectiveness of corrections-based treatments for drug abuse, *Prison Journal*, 79, 384–410.
75. Perez, J. and Reaves, B. A. (1994), *Pretrial Release of Felony Defendants, 1992*, Washington, DC.: Bureau of Justice Statistics.
76. Petersilia, J. (1997), Probation in the United States, (in:) M. Tonry (Ed.), *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, IL.: University of Chicago Press.
77. Petersilia, J. (2003), *When Prisoners Come Home*, New York: Oxford University Press.
78. Petersilia, J. and Turner, S. (1993), Intensive probation and parole, (in:) M. Tonry (Ed.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. 17, Chicago, IL.: University of Chicago Press.
79. Petersilia, J., Turner, S. and Deschenes, E. P. (1992), Intensive supervision for drug offenders, (in:) J. Byrne, A. Lurigio and J. Petersilia

- (Eds), *Smart Sentencing: The Emergence of Intermediate Sanctions*, Newbury Park, CA.: Sage.
80. Rainville, G. and Reaves, B. A. (2003), *Felony Defendants in Large Urban Counties, 2000*, Washington, DC.: Bureau of Justice Statistics.
 81. Raynor, P. and Vanstone, M. (2001), *Straight thinking on probation: evidence-based practice and the culture of curiosity*, (in:) G. A. Bernfeld, D. P. Farrington and A. W. Leschied (Eds), *Offender Rehabilitation and Treatment: Implementing and Evaluating Effective Programs*, Chichester: Wiley.
 82. Redondo, S. V., Garrido, V. and Sanchez-Meca, J. (1999), *The influence of treatment programs on the recidivism of juvenile and adult offenders: a European metaanalytic review*, *Psychology, Crime, and Law*, 5, 251–278.
 83. Richards, S. C., Austin, J. and Jones, R. S. (2004), *Thinking about prison release and budget crisis in the blue grass state*, *Critical Criminology*, 12, 243–263.
 84. Robinson, L. (2003), *Sex offender management: the public policy challenges*, *Annals of the New York Academy of Sciences*, 989, 1–7.
 85. Rose, D. R. and Clear, T. R. (1998), *Incarceration, social capital and crime: implications for social disorganization theory*, *Criminology*, 36, 441–479.
 86. Ross, R. R. and Gendreau, P. (1980), *Effective Correctional Treatment*, Toronto, Canada: Butterworths.
 87. Sampson, R. J. and Raudenbush, S. W. (1999), *Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods*, *American Journal of Sociology*, 105, 603–651.
 88. Skogan W. (1994), *The impact of community policing on neighborhood residents*, (in:) D. P. Rosenbaum (Ed.), *The Challenge of Community Policing*, Thousand Oaks, CA.: Sage.
 89. Smith, J. (2007), *Funding for Texas Juvenile Probation Commission, Senate Finance Committee. Testimony of Jodie Smith, Texas Care for Children. February 7, 2007. Available at: http://www.texanscareforchildren.org/files/SB1_TJPC_Appropriations.pdf (accessed 31 July 2007).*
 90. Smith, P., Goggin, C. and Gendreau, P. (2002), *The Effects of Prison Sentences and Intermediate Sanctions on Recidivism: General Effects and Individual Differences*, Ottawa, Ontario: Correctional Services of Canada.
 91. Sparrow, M. K., Moore, M. H. and Kennedy, D. B. (1990), *Beyond 911: A New Era for Policing*, New York: Basic Books.
 92. Stack, C. (1983), *All Our Kin: Strategies for Survival in a Black Community*, New York: Basic Books.

93. Stephan, J. J. (2004), *State Prison Expenditures, 2001*, Washington, DC.: Bureau of Justice Statistics.
94. Studt, E. (1973) *Service and Surveillance in Parole*, Washington, DC.: US Government Printing Office.
95. Taqi, E. K. and MacAllair, D. (1999), *Shattering Broken Windows: An Analysis of San Franciscos Alternative Crime Policies*, San Francisco, CA.: Justice Policy Institute.
96. Taxman, F., Shephardson, E. and Byrne, J. (2004), *Tools of the Trade: A Guide to Incorporating Science into Practice*, Washington, DC.: National Institute of Corrections, US Department of Justice, Office of Justice Programs.
97. Thacher, D. (2004), Order maintenance reconsidered: moving beyond strong causal reasoning, *Journal of Criminal Law and Criminology*, 94, 381–414.
98. Travis, J. (2005), *But They All Come Back: Facing the Challenges of Prisoner Reentry*, Washington, DC.: The Urban Institute.
99. Travis, J. and Lawrence, S. (2002), *Beyond the Prison Gates: The State of Parole in America* (Urban Institute Research Report, November 2002), Washington, DC.: The Urban Institute.
100. Vitale, A. S. (2005), Innovation and institutionalization: factors in the development of quality of life policing in New York City, *Policing and Society*, 15, 99–124.
101. Vito, G. F., Walsh, W. F. and Kunselman, J. (2005), *Compstat: the managers perspective*, *International Journal of Police Science and Management*, 7, 187–196.
102. Walsh, W. F. and Vito, G. F. (2004), The meaning of *Compstat*, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 20, 51–69.
103. Webber, R. and Robinson, G. (2003), *Compstatmania*, *The Gotham City Gazette Online*, [internet] 7 July. Available at: <http://www.gothamgazette.com/article/20030707/200/432> (accessed 21 November 2007).
104. Weisburd, D., Mastrofski, S. D., Greenspan, R. and Willis, J. J. (2004), *The Growth of Compstat in American Policing*, Washington, DC.: Police Foundation Reports.
105. Weisburd, D., Mastrofski, S. D., Willis, J. J. and Greenspan, R. (2006), Changing everything so that everything can remain the same: *Compstat* and American policing, (in:) D. Weisburd and A. Braga (Eds), *Police Innovation*, New York: Cambridge University Press.
106. Wilson, J. and Kelling, G. (1982), Broken windows, *Atlantic Monthly*, 249, 29–38.