

## Produktivnost državnega nadzorovanja

Janez Pečar\*

Opera pro pecunia  
Delo za denar

Merjenje produktivnosti in kakovosti nadzorstvenih dejavnosti in opravil je dosti bolj zapleteno kot tovrstno ugotavljanje v proizvodnji. Zato ni mogoče uporabiti formule, ki velja za storilnost na splošno. V tem je tudi eden izmed razlogov, da država s svojimi nadzorstvenimi storitvami in uslugami ne more postati podjetništvo. Zasebno varstvo se temu vendarle močno približuje, še posebno, ker vzpostavlja neposreden odnos naročnik-plačnik, medtem ko gre pri državnih mehanizmih nadzorstva za docela drugačna razmerja. Kajti država varuje splošne družbene vrednote z močjo norm in prisilnimi sredstvi, pri čemer ni neposrednega naročnika in plačnika, čeprav državo vzdržujemo z davki in dajatvami in četudi državljani dajemo pobude za posamezna nadzorstvena opravila.

S tem pa ni rečeno, da državnega nadzorovanja ne bi mogli meriti po produktivnosti in da tega ne bi bilo treba delati, kajti vsaka varnost nekaj stane in nobena njena stopnja ni zastoj, čeprav se pri storitvah državnega nadzorstva vzbujata ta vtis. Konkurenčnost »zasebnega varstva« bo z različnimi oblikami delovanja spodbujala ekonomizacijo državne »kontrolizacije« ter zahtevala mišljenjske spremembe tudi glede njene rentabilnosti. Čustveno dojetanje nadzorstvenih storitev, pričakovanja, raznovrstnost opravil, regionalizacija izvajanja storitev, varnostne potrebe ter interesi, pestrost »uporabnikov«, raznovrstnost ogrožanja itd. otežujejo določljivost meril tako za produktivnost kot za kakovost.

Ker kriminologija ni brez razlogov začela obravnavati posamezne vrste nadzorstvenih mehanizmov in ker je naša »kontrolizacija« prav zdaj v določeni krizi, se moramo s to dejavnostjo države bolj ukvarjati kot doslej, ne samo zaradi organizacije in uspešnosti ter politične ustreznosti, ampak tudi zaradi produktivnosti in kakovosti.

**Ključne besede:** država, nadzorovanje, produktivnost, kakovost nadzorstva, storitve, rentabilnost, izvajalci, uporabniki.

UDK 351.74.004

Današnje razmere na Slovenskem, ko pravijo, da skoraj ni večje afere, v katero tako ali drugače ne bi bilo vpleteno nadzorstvo — zlasti pa policija, naravnost vabijo k razmišljanju, kaj se dogaja v delovanju tega nadzorstva, da se nam sprevrča v nasprotje od tistega, kar bi sicer moralo delati, ne toliko po pričakovanjih, ampak vsaj zaradi bistva svojega obstoja. Namesto da bi zatiralo afere — jih ustvarja, namesto da bi jih razkrivalo, potem ko so znane — jih še bolj zapleta in namesto da bi prihajalo do njihovega epiloga pred ustreznimi razsojevalnimi in nepristranskimi mehanizmi — ostajajo posamezni procesi le na pol poti. Zato je javnost razočarana, nadzorstvo zgublja na svojem ugledu, denar davkoplačevalcev pa se uporablja povsem zaman za delovanje, ki nam nič ne daje, nasprotno — ustvarja strah in nezaupanje. Zato se dogaja, da prenekateri, za slovensko družbo zelo pomembni dogodki, ostajajo nepojasneni, zelo dragi postopki pa teko v prazno, tako na policiji kot pred sodišči, tja do parlamentarnih preiskovalnih komisij in še kje drugje. In še več: hkrati teče v isti zadevi več postopkov, v katera vnašajo v posameznih »kontrolizmih« različna stališča in določena vprašanja tudi različno vrednotijo.

Položaj, v katerem smo, naravnost vabi k vrednotenju zlasti državnega nadzorstva, še posebno pa prihaja v ospredje njihova produktivnost oziroma storilnost in s tem v zvezi uspešnost ter kakovost. Ne le produktivnost organizacij, ampak tudi ključnih posameznikov v njih, odgovornih za razkrivanje za-

dev, ki kot »afere« zadnjega časa obremenjujejo slovensko družbo. In ker gre pri nas za mlado državo, z vsemi njenimi »otroškimi boleznimi«, je ob nekoncipirani kriminalni politiki in nedovršeni ter pomanjkljivi zasnovi notranje nacionalne varnosti, delovanje državnega formalnega nadzorstva toliko bolj zapleteno in vprašljivo, kolikor bolj se neustrezno odziva na pojave, ki bi jih moralo obvladovati in pravočasno procesirati. Tako pa se dogaja, da se **nadzorni mehanizmi in posamezniki v njih tako instrumentalno kot individualno pojavljajo celo na drugi strani zakona.**

Toda, tu nas zanima predvsem »produktivnost« države in njenih mehanizmov za nadzorovanje ter okoliščine, ki vplivajo na tisto plat njihovega delovanja, ki bi jo za prav določen namen in zaradi stanja, v kakršnem smo, vendarle morali do neke mere »komercializirati« tudi zato, da bi prihranili veliko denarja, sredstev, truda in moči. Pa ne le za to. Pri tem gre še za moralnoetična vprašanja kontrolizmov po eni plati in za javno mnenje po drugi, ki postaja čedalje bolj neugodno, nenaklonjeno prav določenim mehanizmom, ki za svoje delovanje še kako potrebujejo javno pomoč in sodelovanje.

**Kaj je produktivnost ali storilnost?** To je izraženo razmerje med količino proizvedenih dobrin ali uslug (storitev) in delovnim časom, uporabljenim v postopku za njihovo ustvaritev. Gre torej za količino delovne sile, ki je ob normalnem prizadevanju sodelovala v določeni proizvodnji. Produktivnost ali storilnost narašča, če se skrajšuje delovni čas za »proizvodnjo« delovnega predmeta ali storitve, oziroma drugače povedano, čim več stvari ali storitev smo sposobni opraviti v določenem delovnem času,

\*Janez Pečar, diplomirani pravnik, doktor znanosti, redni profesor za kriminologijo, 61000 Ljubljana, Rozmanova 2.

tem večja je produktivnost. Zato pri kakršnemkoli delu ni mogoče zanemarjati tudi prispevkov znanosti in tehnike, racionalizacije, sodelovanja oziroma kooperacije, integriranja različnih sil, višje kulturno-tehnične ravni, delovne discipline, okolja dela oziroma delovnih razmer in še dosti drugih dejavnikov, ki prispevajo k višji in tudi cenejši proizvodnosti.

Teh izhodišč ne moremo v celoti prenesti v **nadzorstveno področje**, ki je **dosti bolj zapleteno kot »proizvodnja stvari«**. Toda v »kontrolizaciji« gre vedno za »storitve«, ki naj bi bile ne le »produktivne«, marveč tudi »kakovostne«. Zato velja tudi pri državnem nadzorovanju poleg produktivnosti vedno misliti še na učinkovitost kot nekakšno merjenje dejavnosti in opravil, s katerimi so doseženi neki organizacijski, pravni, kriminalnopolitični, kontrolni, socialnopsihološki, preventivni in sploh družbeni cilji. Ali drugače: **cilje je tudi v »kontrolizaciji« mogoče dosegati le z določeno stopnjo učinkovitosti**. Brez uspešnosti ni pričakovati produktivnosti. Zato sta tako produktivnost kot uspešnost, zlasti pri nadzorstvenih storitvah, nerazdružljivo povezani.

Oktober leta 1993 je vlada Republike Slovenije sprejela Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije,<sup>1</sup> s katerim se gotovo povezuje tudi dejavnost državnega nadzorstva na kateremkoli njegovem področju. In prav v tem je tudi razlog za obravnavanje produktivnosti in kakovosti ter za razmišljanje, **koliko nas sploh stane tisto, kar nadzorstvo daje, ustvarja ali povzroča?** Zadovoljevanje nadzorstvenih potreb, ugotavljanje produktivnosti in kakovosti pa je v »kontrolizaciji« vedno najboj zagonetno vprašanje. Merila pa sploh še niso izdelana. Zato je ta sestavek le poskus razmišljanja o tem, kje sploh smo pri vrednotenju produktivnosti državnega nadzorstva, čeprav je zasnovan na splošno in ob pomisleku, ki ga izražajo marsikje po svetu, da ima zlasti policija nizko stopnjo produktivnosti.<sup>2</sup> Za naše razmere bi se morali vprašati, kako opraviti več dela z isto količino ljudi in sredstev in hkrati bolj omejevati deviantnost.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Šetinc, M., s. 3.

<sup>2</sup> O'Brien, s. 399.

<sup>3</sup> V razvitih demokratičnih družbah je čedalje bolj zamegljena, nekoč jasna meja med državnim in zasebnim sektorjem. To vodi k javno zahtevi po gospodarnosti in uspešnosti, hkrati ko je »državno« ovirano s povečano odgovornostjo, pravnimi omejitvami, birokratiziranimi zahtevami postopkov, inšpekcijami, izvajanjem oblasti, urejenostjo vladanja ter povečevanjem pristojnosti posameznih organov. Glej tudi O'Brien, s. 395.

## 1. NADZOROVANJE KOT PODJETNIŠTVO?

Z nastajanjem trga zaščite, varnostnega tržišča, trženja varnostnih uslug in sploh z obstojem državne in zasebne policije, zasebnega varstva, raznih oblik zasebnega varovanja ter obveznega organiziranja službe varovanja in, ne nazadnje, z obstojem detektivskih organizacij, se **odpirajo docela drugačni pogledi na »nadzorstvo«** v širšem smislu, kot so bili tisti, ki jih je človeštvo imelo, dokler je bila država dominantna inštitucija za varovanje ljudi, njihovega zdravja in premoženja. S prepuščanjem izvendržavnega in predvsem dopuščanjem poldržavnega ali docela zasebnega varovanja in nadzorovanja drugim inštitucijam, ki jih je treba še posebej plačati, nastaja povsod po svetu položaj, ki omogoča, da je »nadzorovanje« in marsikaj, kar je z njim v zvezi, nekaj, kar je podobno podjetništvu. **Za podjetništvo pa sta značilna poslovnost in pridobitništvo** in to toliko bolj, kolikor bolj sta zasebna in **kolikor bolj** izpostavljena »varnostnemu marketingu«.

Trženje nadzorovanja in varnostnih uslug kaže, kako to področje čedalje bolj postaja dinamičen proces s svojimi zakonitostmi, ki ga nenehno spremljajo finančno vrednotenje, organizacijske spremembe, napredovanje z uporabo sodobne tehnologije ter inovacij, klasifikacija dejavnosti, iskanje prednosti itd., tja do investiranja, načrtovanja ter predvidevanja in predvsem iskanje »kupcev« oziroma uporabnikov. S tem pa se načinja tudi vprašanje tveganja, ki to dejavnost še toliko bolj spreminja v podjetništvo.

Zasebno podjetništvo v nadzorstvu, ki se le počasi prebija skozi sumničavost države in njenih organov, pa s svojim delovanjem in prodiranjem na varnostnonadzorstveno tržišče opozarja tudi državo na to, kako le-ta porazdeljuje svoje »usluge«, tako v prostoru kjer deluje, kakor tudi med posamezne družbene sloje. Čeprav se zdi, da država porazdeljuje svoje varnostno posredovanje predvsem zastonj, to vendarle ni res, ker moramo njeno delovanje vzdrževati z davki, medtem ko je vsako izvendržavno »servisiranje« na varnostnem področju treba plačati izvajalcu neposredno. Toda prav ta okoliščina nas neprestano lahko spominja in opozarja na to, da **nobena varnost ni zastonj in da vsaka, še tako malenkostna stopnja varnosti, nekaj stane**. In če je tako, potem so človeške potrebe po varnosti, miru in redu, brezskrbnosti in še čem, pomembna življenjska zahteva že od nekdanj, ki mora biti najprej zagotovljena, da z njeno pomočjo lahko dosegamo vse drugo. Varnostnonadzorstvene potrebe so zato v marsičem in večinoma pogoj za uresničevanje drugih potreb, ki jih obsega sožitje med ljudmi, in ne

nazadnje zahteva tudi vzdrževanje morale kot tistih pravil, ki omogočajo obstoj in delovanje katerekoli družbe. **Država** načeloma nikoli, ali le redkokdaj, trži svoje usluge, ker **ni podjetje** v smislu prizadevanj, ki jih mora dokazovati »homo economicus«, če naj bo rentabilen. Toda cost/benefit analize ali razmišljanja o vlaganju v primerjavi s koristmi so tudi pri državi pripeljale do nekakšne ekonomizacije delovanja, ki odpira pot podjetništvu, vendar le-to ostaja večinoma zatrto iz docela oportunističnih razlogov. Zato **nobena država**, ne pri varnosti in ne pri nadzorovanju, **ni dober gospodar**. To se skozi vso zgodovino, tako kapitalizma kot realnega socializma, nenehno potrjuje in verjetno ni pričakovati, da bo prihodnost drugačna, toda gotovo bo pripeljala do tega, da se bo marsikaj spremenilo, tako v regulacijah kot v ekonomizaciji nadzorovanja in varnosti. Privatizacija prenekaterih varnostnih dejavnosti, organizacija zasebnega varstva, razdruževanje posameznih državnovarnostnih uslug ali opravil, najmanjše zasebnega varstva tudi od države, tja do opravljanja prav določenih, celo penitenciarne dejavnosti pri zasebnikih itd., že sedaj kažejo na spremembe v mentaliteti in nakazujejo možnosti ekonomizacije varnosti in nadzorovanja v prihodnosti.

Verjetno je pričakovati, da se bodo le specifične vloge privatizirale tako daleč, da jih bo mogoče opravljati tudi podjetniško in v poslovnem smislu. Toda po drugi strani **mora tudi država upoštevati, koliko kaj stane**, kako dobro je kaj opravljeno, koliko časa počenja kake stvari, kaj je dosegla s prav določenimi močmi in sredstvi in ne nazadnje, ali je z opravljenim sploh dosegla pričakovane cilje in kako je zadovoljila pričakovanja. Toda, birokratizirana<sup>4</sup> država se navadno ne ukvarja z ugotavljanjem, ali je ustregla čustvom in tudi ne s tem, koliko stane njeno delovanje, njeno področje omejujejo le »proračunska sredstva«, toda brez podjetniškoposlovnega presojanja, kaj vse bi lahko napravila, če bi ravnala kot »dober gospodar«.

S tem pa ni rečeno, da uspehov nikjer ne merijo, da dejavnosti ne vrednotijo po kakovosti in količini, da se posamezni kontrolizmi ne primerjajo med seboj in da zaradi neuspešnosti ne kličejo posameznikov na

<sup>4</sup> Po Maxu Webu deluje birokratična ustanova po določenih standardih in ob delitvi dela, pravil in moči, izhajajoče iz oblasti in legitimnosti. Je hierarhično urejena ter opravlja delo s pomočjo znanja ter usposabljanja. Posebej se ločujejo organizacijske in osebne lastnosti ter statusi. Birokratična ustanova ima določeno svobodo tudi pri spreminjanju položaja in virov. Sistematično zapisuje administrativna opravila, odločitve in pravila. Corder, s. 26.

odgovornost.<sup>5</sup> Le »**brezplačnost**« nadzorstvenih in varnostnih storitev državnih organov na splošno **zamegljuje »ekonomizem« formalnega državnega nadzorstva**, da ne deluje kot »podjetje«, kljub temu, da se kaže kot »organizacija«. Le da to organizacijo plačuje proračun države, ki nikoli ni občutljiv za tisto, kar je treba doseči.

Ker bo prihodnost verjetno privedla do tega, da bo čedalje več dejavnosti in nadzorstvenih opravil prevzemalo zasebno varstvo, ker bo policija naslednjega tisočletja pretežno »servisna dejavnost«, ker bo tudi ravnanje s prenekaterimi manj nevarnimi devianti v pristojnosti nedržavnih institucij itd., se bo moralo hkrati tudi **povečati zanimanje za stroške**, potrebne za delovanje državnega nadzorstva v smislu podjetništva, ker ga bo v to, poleg ostalega, kmalu začelo siliti tudi zasebno varstvo. Le-to pa je tudi pri nas že na »pohodu« in postaja tekmeč državi.

## 2. STORITVE

Čeprav bi bilo katerokoli nadzorstvo, predvsem pa državno, do katerega smo vedno najbolj kritični, še tako produktivno, nikoli, vsaj v nadzorstvenem smislu, ne ustvarja »proizvodov« v pomenu, ki ga navadno dojemamo, ko govorimo o produktivnosti. **Država** nam s svojimi mehanizmi nadzorovanja ne **ponuja »izdelkov«**, ampak predvsem neke **prav določene storitve**. Nadzorstvo, državno pa toliko bolj in vedno, vendarle nekaj dela in to predvsem tisto, za kar je po pravu pristojno. Pravne norme mu torej nalagajo, da z močjo in prisilo, znanjem in spodobnostjo za nekaj skrbi, opravlja določene naloge in ustvarja stanje, po katerem je zagotovljena neka dobrina oziroma želja in zahteva po čem na prav določenem področju in to je predvsem — varnost.<sup>6</sup> Varnost je zato občutje gotovosti, zakonitosti, pravičnosti, enakosti pred zakonom in še kaj, kar ljudje potrebujemo za obstoj in delovanje na različnih področjih in to vsak zase in vsi skupaj, v takšni ali drugačni skupnosti.

<sup>5</sup> Družba je vedno bolj zapletena in naraščajo zahteve po učinkovitejšem uresničevanju in zagotavljanju prava. Zato samo reaktivno delovanje ne ustreza več, ker povzroča zaostajanje organov kazenskega pravosodja, ki morajo začeti strategično načrtovati svoje dejavnosti. Wells et al., s. 48.

<sup>6</sup> Varnost je lahko zelo različna in nikoli ni le ena sama. Ker je področje človekovega življenja zelo široko, je razumljivo, da razločujemo veliko vrst varnosti, kot npr. ekonomsko, socialno, politično, državno, javno, nacionalno, požarno, prometno, notranjo, zunanjo, pa svetovno, evropsko in še kakšno drugačno. Glej o tem tudi Vršec, s. 140.

Izdelke v proizvodnji navadno lahko preštevamo, merimo, tehtamo in še kaj, **vrednotenje** »produktivnosti« nadzorstva pa je docela drugačno in dosti bolj **zamotano ter nedorečeno**. To pa predvsem zato, ker za storitve v nadzorovanju ne veljajo merila, ki jih uporabljamo za kakšne druge usluge v materialnem ali sploh otipljivem svetu, pa čeprav je »nadzorovanje« še tako umeščeno v katerokoli družbeno dejavnost in se nanaša na vedenje še posebej.<sup>7</sup> Pri storitvah v nadzorovanju sicer ne gre za neposredno naročeno delo, ki naj se opravi za nekoga ob plačilu, ampak je nadzorstvena storitev večinoma opravljena že po generalnem pooblastilu države, ki jo plačujemo zato, da deluje za skupnost, pa čeprav marsikdaj tudi za posameznika. Toda, ta posameznik ni naročnik ali neposredni plačnik, čeprav nadzorstvo opravi zanj določeno »storitev« na varnostnem področju. Zato je **varnost, ki jo nudi država**, navidezno **manj dojeta kot blago** od tistih »storitev«, ki jih posameznik naroči pri zasebnem varstvu — za neposredno plačilo, pri katerem je dosti bolj vidno razmerje med naročnikom in plačnikom.

Na storitvenem področju deluje država tako, da jo vzdržujemo z davki, dajatvami in različnimi obveznostmi. Pri tem je s sprejetimi pravnimi normami vnaprej **pooblaščen za delo in porazdeljevanje storitev**, bodisi na lastno pobudo (torej proaktivno) bodisi po sporočilu državljanov (predlogu, prijavi, tožbi — torej reaktivno). Toda na splošno večina nadzorstvenih mehanizmov raje čaka na spodbude državljanov, ker je to zanje ugodneje in bolj sprejemljivo kot pa da bi delovali proaktivno, pri čemer je že dosti medčloveških odnosov takšne narave, da poseganje vanje zahteva naše soglasje, privolitve ali nasploh odločitev o tem, da od določenega nadzorstva iščemo prav določene storitve (pregon na zasebno tožbo, ugotovitev neke pravice itd.).

**Različnost formalnega oziroma državnega nadzorstva omogoča** v katerikoli družbi **različne nadzorstvene storitve**. Če bi jih preučevali podrobneje, bi jih morali razvrščati po namenu posameznih organov — od policije prek tožilca, raznovrstnih sodišč (splošnih, delovnih, socialnih), pa inšpekcij, zaporov itd., mimo docela novih kontrolizmov, kot sta npr. računsko sodišče, varuh človekovih pravic itd. Skratka: storitve vsakega nadzorstva se razločujejo od storitev katerekoli drugega. In znotraj posameznega nadzorstva se spet razlikujejo opravila, ki so si morda podobna samo v tem, da so »nadzorstve-

<sup>7</sup> Samo pri policiji se npr. produktivnost upošteva na zelo širokih področjih, kot so: preprečevanje kriminalitete, zastraševanje pred delanjem kaznivih dejanj, prijemanje storilcev, najdba in vrnitev ukradenih stvari, nadzorovanje prometa itd. Vaughn, s. 413.

na« in da imajo za cilj utrjevati: zaupanje, spoštovanje, odgovornost, poštenost, zakonitost, nepristranskost itd., kolikor pri njihovem »ustvarjanju« ne govorimo še o različnih posebnostih, ki bi jim veljala posebna pozornost v strokovnem, moralnem, pravnem, gospodarskem, kulturnem in še kakšnem drugem smislu.<sup>8</sup>

Pri tem pa velja še posebej poudariti **»kakovost odnosov do stranke«** in ne le samo storitev ali uslugo kot uradno dejanje ali opravilo. Pri tem javno mnenje ni nepomembno za sloves kontrolnih mehanizmov, ki jih na splošno vrednotimo predvsem čustveno in brez posebnih meril, v glavnem po tem, kaj so dosegli ali storili. Naše sodbe so ugodnejše, če so kaj dosegli v najkrajšem času, z najnižjimi fizičnimi, in materialnimi sredstvi, ob najbolj milih prisilnih ukrepih ali celo brez njih.

»Stranke« nadzorstveno-storitvenih dejavnosti, navadno vrednotijo dejavnost kontrolizmov bolj čustveno kot kako drugače. Zato **najbolj temeljni element ocenjevanja ni vedno kakovost sama — ampak dostikrat čustvenost** — tudi impulzivna. In prav v tem je vsa nesreča tehtanja nadzorstvenih storitev, ki je vrednostno pretežno subjektivizirano in ne objektivizirano. Iz tega izhodišča pa so »izdelki« katerekoli kontrolizmov, njihova kakovost, uporabnost in koristnost (za koga), vedno zelo problematični in tudi zato prepuščeni tolikšni stihiji, da pri tem sploh ne gre omenjati ustvarjalnosti, kakovosti in s tem v zvezi tudi ne storilnosti tako daleč, da bi vnaprej predvideli, **kaj dobimo za določen vložek in koliko nas kaj stane** pri vzdrževanju javnega reda in miru, pravne države, notranje varnosti in sploh »sožitja« med ljudmi.

### 3. MERJENJE

Merjenje produktivnosti in kakovosti storitev ali uslug (kolikor naj bi bila npr. policija v demokratičnih družbah naslednjega stoletja predvsem servisna dejavnost) ni tako preprosto kot merjenje, preštevanje, tehtanje stvari, ki so primerljive in dandanes nasploh izdelane po prav določenih, celo mednarodnih standardih. Standardi pa so bodisi

<sup>8</sup> Pri tem zlasti ugotavljajo, da policijskim organizacijam sama »uspešnost« ne pomeni veliko. Zato jo nadomeščajo z vrednotami, kot so npr. pravičnost in enakost ter zlasti posameznikova svoboda. Swank, s. 299.

<sup>9</sup> Kakovost mora izhajati iz celotnega delovanja neke organizacije in mora prežemati vse sestavine njenega delovanja, tako tehnične kot administrativne in človeške, vključno z ugotavljanjem napak in disciplinskimi obravnavanjem osebja. Šetinc, M., s. 3.

mednarodni bodisi za posamezno državo enotni predpisi, tako za mere kot za kakovost posameznega izdelka (SSKJ IV., s. 913). To seveda pomeni, da naj bi bili vsi izdelki določene vrste povsod enaki in jih je mogoče uporabljati kjerkoli, kadarkoli in vedno za prav določen namen. Ker pa gre pri nadzorstvenih storitvah za čisto nekaj drugega in sicer za **delo, dejavnost ali opravilo predvsem z ljudmi ali za ljudi in to večinoma na njihovem vedenjskem področju, je kakršnokoli standardiziranje zelo težavno**, kolikor celo nemogoče. Zato se pri poskusih merjenja kateragakoli nadzorstvenega dela in njihovega vrednotenja ali primerljivosti nenehno srečujemo z:

- nedoločljivostjo meril,
- neistovetnostjo ali neistovrstnostjo,
- neustreznostjo dejavnikov, ki vzbujajo dvom, v kakšnih razmerah je mogoče nekaj meriti ali ocenjevati, in sploh
- dvomljivostjo, kaj početi z možnimi rezultati.

Toda, človeški razvoj, napredovanje znanosti in tehnologije, prizadevanja za boljše odnose med ljudmi in njihovo sožitje, ne nazadnje tudi v policijskih odnosih z javnostjo in drugih nadzorstvenih razmerjih s klienti, ustvarjajo **vedno večje potrebe po kakovosti** v okolju, v komunikacijah, v upravljanju dela in vodenju ter celo mišljenju. Zato nastajajo različni pogledi in znanja o merjenju in celo organi za nadzor kakovosti. Kolikor je ta nadzor nad »stvarmi« ali »proizvodi« kolikortoliko preprost, pa so merila za nadzorstvene usluge šele na začetku in predvsem nerazvita. Toda, v policiji npr. že začeajo s kontrolnimi ukrepi za boljše poročanje, ustanavljajo in vpeljujejo posebne ljudi za nadzorovanje kakovosti dela (quality control officer — QCO), v drugih nadzorstvenih mehanizmih pa se ukvarjajo z določenimi kazalci, po katerih ali s katerimi bi bilo lažje ugotavljati ne le kakovost, ampak tudi produktivnost in to na različne načine, med katerimi so organizacijski, tehnični, osebni, pa tudi socialnopsihološki in celo javnomnenjski.

**Industrijska proizvodnja**, ki jo je mogoče meriti po formuli:

$$\text{Proizvodnja} = \frac{\text{Količina proizvodov}}{\text{Delovni čas}}$$

je že zaradi tehničnega razvoja, boljše organizacije dela, višjih kvalifikacij, avtomatike in kibernetike, **vedno manj odvisna od neposrednega proizvajalca. Proizvodnja nadzorstvenih storitev je odvisna od »nadzorovalca«**, ki daje vsebino ne le »izdelku«, ampak tudi »odnosu«. Storitev je hkrati rešitev ali

razrešitev, ali vsaj reševanje nekega zapleta, konflikta, kršitve, kaznivega dejanja ali razmerja, ki nasprotuje neki normi, s katero država omejuje, zapoveduje ali prepoveduje neko ravnanje zaradi vzdrževanja potrebnega družbenega konformizma. Ker gre pri tem še za delovanje državnih organov samih, se še z večjo odgovornostjo lotevajo razmišljanja, kako je z njihovo lastno ustvarjalnostjo, uspešnostjo, storilnostjo oziroma produktivnostjo in tudi kakovostjo.

In če se uspešnost proizvodnje »stvari« izraža v produktivnosti, ekonomičnosti, rentabilnosti in sploh profitabilnosti — torej predvsem ekonomsko oziroma v razmerju do stroškov in tehnološko oziroma po enoti uporabljenih dejavnikov proizvodnje, pa je to pri nadzorstvenih storitvah docela drugače in v odvisnosti, ne le od tega, kaj kdo dela, ampak tudi komu je treba nekaj napraviti.

Zato je pri tem **v središču pozornosti tisti, za katerega je »storitev« sploh opravljena**. To pa je **nadziranec** oziroma nadzorovanec, prijavitelj oziroma prijavljenec, osumljenec, toženec, obsojenec, zapornik oziroma njihov oškodovanec, moralna zavest družbenih skupin, vrednota družbene skupnosti, varovana dobrina in morda še kaj. Zato je »merjenje« tako produktivnosti kot kakovosti lahko zelo različno in predvsem tudi čustveno. **Čustev za enakost, pravičnost, zakonitost itd. pa ni mogoče meriti, ker ima vsakdo svoja pričakovanja**.

Zato je mogoče vzdrževati merjenje le na strani nadzorstva, po njegovih izhodiščih in po posameznih dejavnostih in za prav določena opravila, ki jih lahko standardiziramo. Na to nas napeljuje že Sellin/Wolfgangov »The Measurement of Delinquency«. Kajti, če je mogoče meriti kriminaliteto ali delovanje storilcev — in to se je res obneslo, potem velja meriti tudi delovanje nadzorovalcev kot nekakšno reakcijo ene strani zoper drugo. Toda ne brez strategije o tem, kaj želimo doseči in ustreznih programov.<sup>10</sup>

#### 4. RENTABILNOST

Ponavadi nihče ne sprašuje za rentabilnost državnega nadzorstva, ker je odgovor že vnaprej obsojen na neuspeh. Če vemo, koliko nas v državi stane vzdrževanje prav določenega mehanizma nadzorstva (policija, tožilstvo, sodišča, zapori, inšpekcije, VOMO, SOVA, VOX, organ za kaznovanje prekrškov, računsko sodišče, varuh človekovih pravic, parlamentarna preiskovalna komisija itd.), pa največkrat

<sup>10</sup> Vsak oddelek, vloga, program in dejavnost je v razmerju z drugimi, ki služijo za doseganje ciljev organizacij ..., Vaughn, s. 413.

ne zvemo, kaj je za vloženi denar narejeno in kot vidimo, tudi ne, kako kakovostno je tisto, kar so delali. Delovanje državne »kontrolizacije« je torej vedno določen »misterij«, v katerem je polno neznank, ki se jih ne zavedajo niti tisti, ki bi morali obvladovati svoje delovanje, tudi v primerljivosti vložka nasproti koristim. In kaj bi sploh bila korist v vedenjsko-nadzorstvenem delovanju?

Gotovo pričakujemo: manj odklonskega vedenja — zlasti nevarnejšega, boljše razkritost znane deviantnosti, nižjo stopnjo povratništva, upadanje mladostniškega prestopniškega vedenja v celotni strukturi deviacij, manj prometne nediscipline, več resocializiranih obsojencev, manj poklicnega, mednarodnega in organiziranega kriminala, boljši javni red in mir in manj procesiranih ljudi zaradi kriminala, manj sovraštva do tujcev oziroma drugačnih in različnih in manj ksenofobije, boljše kakovost življenja tudi na varnostnem področju, povečano sodelovanje ljudi pri reševanju vedenjsko-varnostnih problemov, zlasti v soseski in lokalni skupnosti, več moralnosti, večjo skrb za okolje, več prostovoljnih dejavnosti pri zadovoljevanju potreb skupnosti, manj toksikomaniij, tja do več vpljudnosti in lepega vedenja, ki jima ponekod v svetu dajejo pomen kot temelju za vse drugo, kar v neki skupnosti postaja moteče.

**Vložek za poseganje v vedenje naj bi torej bil rentabilen.** Rentabilnost pa pomeni donosnost, nekaj, kar v materialnem svetu prinaša dobiček, ali pri čemer se dejanski stroški povrnejo (SSKJ IV, s. 474). Kakšno donosnost potem pričakovati od »investicij« v nadzorstvo države? Kako in s čim naj se povrnejo dejanski stroški in spet, kakšni so izdelki ali storitve nadzorstva, ki naj zadovoljujejo vlagatelja in kdo je sploh vlagatelj: družba, država, stranke na oblasti, posamezni nadzorstveni mehanizmi, ki jih država vzdržuje za prav določeno vedenjsko poseganje? Vprašanj torej ni malo. Le odgovori nanje nas ne morejo zadovoljiti, ne le zato, ker se s tem sploh ne ukvarjamo, ampak predvsem tudi zato, ker večina meni, da sploh niso potrebni. Kajti, če hočemo imeti državo, jo moramo plačevati. In če jo plačujemo, moramo imeti tudi vse mehanizme, ki so značilni zanjo. Pa ne samo to. **Ustanovljamo še nove in predvsem take, ki nato nadzorujejo druge nadzorstvene mehanizme** (npr. varuh človekovih pravic, računsko sodišče, parlamentarne preiskovalne komisije, VOX itd.), kar potrjuje spoznanje, da **kontrola vedno potrebuje še več kontrole.** Toda ob naraščanju »kontrolizmov« naše države ugotavljamo, kako nadzorstvo ne deluje, kako se zapleta med seboj in ustvarja »afere«. Namesto da bi družbo varovalo pred kriminalom, ga ustvarja samo, namesto da bi

verovali v njegov smisel, seje nezaupanje ter ustvarja strah in zmedo, namesto da bi bilo vedno bolj ceneno, je čedalje bolj zahtevno. In bolj ko smo v mednarodnem prostoru majhni in neznatni, bolj se z gledujemo po velikih in namesto da bi bili z državo vred čedalje bolj skromni, proračun zanjo narašča, kljub vsem gospodarskim, socialnim in drugim težavam.

Zato bi se morali tudi glede nadzorstva vprašati, **kakšna je njegova rentabilnost?** Res, da v marsičem s svojo dejavnostjo prispeva k proračunu v denarnem smislu. Saj se vanj stekajo denarne kazni, sodne takse, vračajo stroški posameznih postopkov itd., toda to ni značilno za »rentabilnost« državnega nadzorstva. Rentabilnost bi morala biti **očitna predvsem na nematerialnem področju**, v tistih pričakovanih, ki jih gojimo že s tem, da določene nadzorstvene mehanizme sploh imamo in da jih imamo več kot doslej. Od tod tudi ključno vprašanje: ali sploh imamo neko »politiko nadzorstva« in kaj z njo doseči. In ne le to, ampak tudi s kakšnimi stroški in za kakšne namene.

Toda »nadzorstvena politika« (ali je to kriminalna politika ali politika notranje nacionalne varnosti, ali kaj drugega — je popolnoma vseeno) bi si morala **prizadevati, da bi dobili več za manj denarja**, da bi za denar prejeli kakovost, da bi bil »vložek« družbeno koristen in zaradi tega tudi nadzorovan, in »storitve« ovrednotene<sup>11</sup> v skladu s pričakovanji in da bi bile tudi vedno opravljene pravočasno. Hkrati pa bi si morali biti na jasnem, kaj se spleča delati tudi v smislu »cost/benefit« ideologije, ki naj v državno nadzorovanje vnaša drugačne načine razmišljanja od dosedanjih, tudi za obvarovanje pred razraščanjem birokratizma, samovolje in nepotizma, ki prinašajo moralno izgubo poleg ustvarjanja stroškov.

## 5. IZVAJALCI NADZORSTVENIH STORITEV

V poslovnem svetu imenujemo dejavnike, ki proizvajajo, posredujejo ali prodajajo izdelke ali storitve — ponudnike. Le-ti se trudijo, da tisti, ki njihove proizvode potrebujejo, do njih pridejo — z nakupom. Državne nadzorstvene storitve pa do svojih uporabnikov ne prihajajo na ta način. Kajti država s svojimi nadzornimi mehanizmi porazdeljuje storitve ali usluge drugače. Najprej, svojih storitev navadno sploh ne ponuja, drugič, storitev ne prodaja, zato jih

<sup>11</sup> Vrednotenje neke dejavnosti znotraj organizacije naj obsega npr. dejavnike: kako neko opravilo podpira in pomaga doseči cilj; koliko časa je bilo uporabljeno in kako opravilo ustreza razvojni zmogljivosti in uspešnosti organizacije, Vaughn, s. 415.

ljudje načeloma ne kupujejo in tretjič, v nadzorstvenem smislu, noben mehanizem ne opravlja vseh storitev, marveč samo določeno vrsto, za katero je formalno pristojen po veljavnem pravu. **Ker odstajajo različni nadzorstveni mehanizmi, so zato tudi njihove storitve različne** in zaradi tega razmejevane po dejavnostih, na katere »uporabnik« nima dosti ali nobenega vpliva.

Človeško življenje je sčasoma postalo, predvsem zaradi razvoja in družbene delitve dela, zelo različno, diferencirano, kategorizirano in ljudje razslojeni, odvisno od in statusov, ki jih imajo. Zaradi tega je že njihov kriminalen različen, prijemljivost zaradi prestopkov pa odvisna od mnogih okoliščin in prav tako tudi dosegljivost deviantov preveč prepuščena nadzorstveni sposobnosti tako odkrivanja kot procesiranja in možne resocializacije. **Nadzorstvo torej deli svoje storitve po lastnih zmogljivostih in sposobnostih**, zaradi česar so nekateri deležni teh uslug (ki jih morda niti ne žele), drugi pa nikoli. Že zaradi tega je največja nepravilnost države do svojih državljanov prav v tem, ker nekatere obravnava (tudi po večkrat) ostali pa ostanejo nedotaknjeni. Nadzorstvene storitve so torej po svoji »distribuciji« povsem selektivne in čestokrat celo diskrecionarne, zlasti kolikor to vprašanje zadeva »proaktivno vlogo« nadzorstvenih mehanizmov. Drugačna podoba pa se nam pokaže, kadar gre za reaktivni pomen nadzorstvenega delovanja, ko kontrolni mehanizmi države delujejo na pobudo koristnikov, kar ni vedno zastoj, saj morajo pogostokrat prispevati svoj delež (npr. takse).

Ali drugače povedano: v porazdeljevanje nadzorstvenih storitev je vpeljana čedalje bolj izdelana specializacija, ki ji sledi profesionalizacija. **Toda odnosi med izvajalci — domnevnimi ponudniki nadzorstvenih storitev — niso vedno harmonični.** Prihaja do rivalstva, tekmovanja, poseganja v pristojnosti drugih, ustvarjanja neprijetnega, kolikor ne celo sovražnega vzdušja (npr. afere v delovanju posameznih dejavnikov, skrivanje podatkov, zbiranje informacij o drugem mehanizmu, ponarejanje dokumentov, ko naj dokazujejo vmešavanje v pristojnosti drugega in tako dalje). In več ko je nadzorstvenih mehanizmov, več je možnosti prepletanja njihovega delovanja, več je konfliktnosti, zlasti če pristojnosti niso dosledno določene in **več ko je nejasnosti, bolj drago je nadzorovanje**, hkrati ko je tudi kakovost storitev čedalje bolj dvomljiva, produktivnost pa sploh močno vprašljiva. Zato bi lahko rekli, da včasih prihaja do nezaželene konkurenčnosti, ki v nadzorstveni politiki nič ne prispeva. Narobe, ker se s tem ne izboljšuje

položaj na »tržišču varnostnih storitev«, kar bi v globalni nacionalni varnosti prineslo določene prednosti, porabljam denar za nadzorovanje v marsičem dokaj negospodarno, to pa pomeni škodo ne le v materialnem, ampak tudi v mnogih drugih ozirih.

Nadzorstveno porazdeljevanje storitev vedno temelji na moči njihovih nosilcev. Moč pa je »možnost vplivanja na dejanja in vedenje drugih«. <sup>12</sup> Iz tega nedvoumno izhaja, da se **pretežna količina storitev porazdeljuje »prisilno«**, kar je posledica podeljene moči posameznim mehanizmom, ki svojo dejavnost opravljajo po pooblastilu države in v njenem imenu ter večinoma tudi za njen denar, dobljen z davki. S tem pa **postajamo »plačniki storitev«**, če **jih potrebujemo ali ne** in če jih hočemo ali ne. <sup>13</sup> Ker nam država nalaga obveznosti, iz katerih vzdržuje različne nadzorstvene mehanizme, ki jih »moč« kar uzakonja — se jih ne moremo ubraniti, ne glede na Jean Jacques Rousseau-evo (1712—1778) »družbeno pogodbo« o (monarhistični, aristokratski ali demokratični) vladi kot izrazu suverenosti državljanov kot celote. Moč nadzorstva za obvladovanje protidružbenega vedenja ni majhna in zato se moramo podrežati posameznim mehanizmom, ki porazdeljujejo svoje storitve po lastnih zakonitostih in največkrat, zlasti kadar gre za neposredne in terenske dejavnosti — mimo naše volje ali celo proti našim željam.

Ni odveč posebej poudariti, da se kontrolni mehanizmi skozi svojo zgodovino nenehno opremjajo in usposablajo za čim boljše izvajanje svojih nalog. Ti procesi grede tako daleč, da se človeštvo začinja bati vdiranja v zasebnost in osebno suverenost. In prav v tem gre videti paradoks, po eni plati naj bi bilo nadzorovanje zaradi potreb po sožitju, miru in varnosti čedalje bolj uspešno, po drugi pa vedno bolj omejeno zaradi nevarnosti vdiranja v zasebnost. Toda večja ko je vrzel med enim in drugim, večja so vlaganja v nadzorovanje, »storitve« pa čedalje dražje in njihova uporabnost na splošno vedno bolj nezadovoljiva. Nezadovoljiva tudi zaradi tega, ker je ocenjevanje tega vprašanja pogojevano s čustvenim doživetjem posameznih nadzorstvenih dejavnosti in »uslug«, ki jih prejemamo kot posamezniki.

<sup>12</sup> Elliot/States, s. 86.

<sup>13</sup> Celokupnost delovanja države na vedenjskonadzorstvenem področju sodi v t. i. »kriminalno politiko«, ki ne zajema le dejavnosti kontrolnih mehanizmov pri obvladovanju kriminalitete in ukrepanju zoper negativno vrednoteno vedenje, ampak obsega tudi druge dejavnosti, predvsem pa znanje in strategije omejevanja in zatiranja odklonskosti.

## 6. UPORABNIŠTVO

Pri državnem nadzorstvu, ne glede na to ali deluje reaktivno ali proaktivno, je porabnik uslug lahko zelo različen in zaradi posledic »nadzorstvenih storitev« tudi problematičen. Zlasti pri prijetih storilcih je lahko vsaj dvomljivo če so lahko koristniki ali uporabniki. Sicer pa se to vprašanje lahko ocenjuje po tem, s kakšnega gledišča vrednotimo delovanje državnih mehanizmov represije, ki jih finansiramo na tak ali drugačen način, odvisno od socialnega, statusnega ali kakega drugega položaja posameznika v družbi in njegovih potreb po vpletanju države v osebne zadeve. Navsezadnje tudi storilci kaznivih dejanj »plačujejo nadzorstvo«, zato, da jih odkriva, prijemlje, procesira, kaznuje, rehabilitira oziroma resocializira in še kaj.

Zato bi lahko rekli, da je **država, kot organizirana družbena skupnost, največji uporabnik nadzorstvenih storitev**, saj z njimi uresničuje pravni red in predvsem z nadzorstvom zagotavlja svojo podobo v javnosti ter nas sili k poslušnosti. Čeprav to počenja v našem imenu, zagotovo nima nikoli soglasja od vseh za vse, kar mora storiti za minimum sožitja, ki je potrebno za obstoj ali delovanje katerekoli družbe. Zato je v sodobnem svetu vsaka država pod nenehnim kritičnim vrednotenjem in lahko ugotovimo, da z njo, tako kot z nadzorstvom in njegovimi storitvami, nikjer niso zadovoljni. Pri nas, v temle prehodnem obdobju, ko z nekaterimi nadzorstvenimi mehanizmi ravnamo še posebno neodgovorno — pa toliko bolj neugodno in prevečkrat čustveno ocenjujemo ne le njihov obstoj, kot določeno kontinuiteto iz preteklosti, marveč tudi za njihovo vlogo v sedanjosti ni posebnega razumevanja in naklonjenosti, kar je toliko slabše zanje in za novo ter majhno državo, ki se mora tako glede notranje kot zunanje varnosti opirati predvsem sama nase. Zato že s samo državo kot organizacijo ali družbo (kot smo vsi skupaj) ne ravnamo razmeram ustrezno, prav tako tudi ne z našimi mehanizmi nadzorstva, ki jih pogosto politično, formalnopravno, javnomnenjsko in še kako drugače potiskano v obrobno, jim jemljemo ugled in avtoriteto, razkrivamo slabosti, ne priznavamo uspehov, neustrezno nagrajujemo itd., zaradi česar prihaja do nezadovoljstva z delom v njih, do upiranja s stavkami, odhajanja najsposobnejših ljudi drugam in kar je najhuje, v posameznih mehanizmih nadzorstva nastajajo ekscesi, ki jih do sedaj nismo bili vajeni.

Zato je tudi splošna **javnost čedalje manj naklonjena državnemu nadzorstvu** in ker je »državno nadzorstvo« v bistvu »podaljšana roka« oblasti, ki jo predstavlja parlament, ki prav tako ne uživa poseb-

nega ugleda, je to dodatna okoliščina, ki nadzorstvu ne govori v prid.

Toda javnomnenjske raziskave kažejo, da ljudje še vedno zaupajo sodiščem in policiji. Prav to pa sta ključna mehanizma družbene kontrolizacije, na katera se obračajo oškodovanci kaznivih dejanj in se predvsem k njima zatekajo s svojimi zahtevami po storitvah in uslugah. To pa kaže na dejstvo, da se **oškodovanci pojavljajo kot najčistejši uporabniki v nadzorstveni dejavnosti**. Žrtve kaznivih dejanj oziroma oškodovanci s svojimi zahtevami sprožajo in spodbujajo dejavnost nadzorstva na najrazličnejših ravneh in s tem izražajo nadzorstvene potrebe ter interese. Toda to se dogaja le pri konvencionalnem nadzorstvu oziroma tam, kjer je oškodovanec zasebnik. Država ali družba pa sta kot oškodovanca, četudi samo z ogrožanjem neke vrednote, še naprej odvisna od dejavnosti nadzorstvenih mehanizmov, ali drugače povedano: **država mora največkrat varovati samo sebe**, marsikdaj celo **pred lastnim ogrožanjem** (strukturnalna deviantnost, kriminal države, kriminaliteta elit itd.), kar je videti kot absurd.

Zato bi za naš namen lahko postavili neko izhodišče za boljše razumevanje nadzorstvenega porabništva. Kolikor je, po Christieju, kaznivo dejanje ali konflikt kot lastnina vanju vpletenega »kriminalnega para« — potem je **najzanesljivejši uporabnik nadzorstva vedno tisti** od obeh v »kazenski dvojici«, ki od države oziroma njenega nadzorstva išče svojo pravico in potešitev svojih čustev. Človeško blagostanje s pravičnostjo na čelu nikoli ni odvisno samo od materialnega položaja katerihkoli skupin prebivalstva, marveč tudi od zadovoljitve enakosti, pravičnosti in zakonitosti. Vse skupaj pa predstavlja **varnost**. Le-ta-pa je lahko preveč emocionalizirana, da bi jo prezrli tudi pri vrednotenju kakovosti in uspešnosti, kakor tudi zanesljivosti nadzorstva. In ker »porabniki nadzorstvenih storitev in uslug«<sup>14</sup> niso nikoli nediferencirane skupine, jih velja venomer upoštevati, ne nazadnje tudi zaradi tega, ker so plačniki, ustvarjalci javnega mnenja, pobudniki dejavnosti ali celo udeleženci upravljanja javnih zadev. To pa se kaže kot raznovrstnost vlog v pričakovanjih, kaj nadzorstvo nudi na varnostnem tržišču, na katerem tudi pri nas prvič nastaja »zasebno varnostno« skladno z novo zakonodajo na tem področju.

<sup>14</sup> Danes je moderno biti proti državi in to bodisi iz prikritega pragmatizma in oportunitizma bodisi iz strahopetnosti. Demokratično nadzorstvo pa načeloma potrebuje zaupanje in simpatije svojih »naročnikov«... Stümper, s. 176.



## 7. DRŽAVNO NADZORSTVO KOT SISTEM

Državno nadzorstvo danes predstavlja razvejanost različnih organizacij, med katerimi ima vsaka svoj namen in opravlja prav določene naloge z oligarhičnim načinom vodenja. Vsak nadzorstveni podsistem, s katerim se zlasti srečujejo storilci kaznivih dejanj pri svojem procesiranju, izvaja samo določena opravila in ker jih kazenski postopek in izvrševanje kazenskih sankcij še hierarhizirata, pomenijo **drug drugemu določeno »inštanco« in marsikdaj delujejo vsak zase oziroma neenotno.** To toliko bolj, kolikor bolj se zavedamo, da nimamo izdelane kriminalne oziroma kaznovalne politike, zaradi česar so pogledi na deviantni svet in ravnanje z devianti, kolikor ne docela regionalizirani, pa parcializirani ter individualizirani. In če ob tem pomislimo še na »Parkinsonov zakon«,<sup>15</sup> po katerem je tudi vsak nadzorstveni podsistem prav določena birokratska organizacija, potem nas stanje naravnost sili k razmišljanju o **bolj enovitem, perspektivnem in učinkovitejšem nadzorstvenem sistemu, še posebej v novi državi.** Kajti prav v tem času smo izpostavljeni najrazličnejšim tokovom in procesom, ki ustvarjajo izredno neugodne razmere tudi za delovanje nadzorstva in morda ni odveč poudariti, da vsakdanja kriminalna kazuistika prav tako ustvarja razloge za konfliktnost v nadzorstvenem sistemu. Kajti nadzorstveni podsistemi se začenjajo med seboj zapletati v konfliktnosti, ki jih vodijo stran od produktivnosti, uspešnosti in kakovosti. Ker pa je zlasti pri zatiranju in omejevanju kriminalitete **celovitost nadzorstvenega sistema odvisna od delovanja vsakega podsistema posebej,** je to enako, kot je odvisna moč verige od njenega najšibkejšega člena. Pri državnem nadzorstvu se to začne pri tistem delu, ki je najbolj operativen in opravlja temeljne nadzorstvene dejavnosti odkrivanja, to pa sta predvsem policija ter inšpekcije. In kdor »odkriva« dejanja in »prijemlje« storilce, ta določa obseg in kakovost dela celotnega nadzorstvenega sistema, od tožilcev prek sodišč do zaporov in morda še dlje.

Kolikor je tako in če ni drugače, **nastajata v sistemu dezorganizacija in entropija,** vključno z najrazličnejšimi negativnimi pojavi, pogojenimi objektivno in subjektivno, ki ustvarjajo tudi neugodne

<sup>15</sup> Parkinsonov zakon pojasnjuje pomanjkljivosti birokratske organizacije, ki so ugotovljive v »nerešenih papirjih«, proizvedenih od avtokratskega in strogo hierarhičnega načina vodenja, kar ustvarja namišljene potrebe po zaposlitvi novih delavcev. In čeprav bi zaposlili nove ljudi, ne bi rešili problema, kajti način dela, poslovanja in vodenja ostane isti; povečali bi samo stroške, neproduktivni čas in »goro« papirja. Vršec, s. 41.

politične posledice in strankarske razprtije, kajti posamezne politične stranke si pri nas celo laste določene organe državne uprave, odvisno od strankarske pripadnosti ministrov, ki jih vodijo, ne glede na depolitizacijo prav določenih »kontrolizmov«.

»Sveto načelo enotne komande«, kot pravijo nekateri, v državnem nadzorstvu ni mogoče že zaradi narave dejavnosti posameznih mehanizmov in zaradi delitve dela pri ravnanju z odkritimi devianti. Že »kriminalne statistike« ni mogoče poenotiti, zaradi česar vsak izmed njih prikazuje obseg dela na svoj način in odvisno od vlog, ki jih ima v obravnavanju deviantnosti. Toda s tem ni rečeno, da ne bi mogli priti do neke politike ravnanja in upravljanja odklonskosti in zmanjšati nehomogenost delovanja na kolikor toliko znosno mero, ki še vedno omogoča produktivnost kot kakovost nadzorstva.

Prav to dvoje pa načenja vprašanja učinkovitosti celotnega nadzorstvenega sistema in poraja **dileme o koristnosti vsakega izmed njih ter ustvarja dvome v prispevek posameznega k celoti.** Od tod seveda pomisleki: kaj je sploh produkt (izdelek, storitev, usluga itd.) nadzorstvenega sistema, kako ga določati, kaj ga ustvarja, ali ga lahko merimo, kaj je njegova enota, koliko nas stane po enoti, kolikšen je delež vsakega od njih pri enoti in tako dalje. In seveda prav tako: ali je mogoč prihranek v čem in s čim? Kako nadzorstvo racionalizirati in ne le-to, ali ga je mogoče tudi ekonomizirati, tako da ne bi trpel njegov temeljni namen. Toda, kaj je sploh njegov ključni cilj? Samo varovati obstoj države (glej: izhodišče zasnove nacionalne varnosti) in zagotavljati pravo, ali še kaj več, toda kje, s čim, kako in sploh zakaj?

Sistemske analize državnega nadzorstva, ki pa jih nimamo, bi nam odprle nove poglede na to dejavnost, ki je pretežno represivna. Nenehno vrednotenje nadzorovanja pa je nujno iz več razlogov, med katerimi so tudi politični in ne le družbeni, gospodarski, socialni, kulturni in še kakšni. **Ravnanje z ljudmi z rabo norm je vedno problematično.** Na to kaže razraščanje skrbi za človekove pravice in državljske svoboščine ter naraščanje mednarodnih prizadevanj za poenotenje njihovega varstva in kolikor toliko podobnega sankcioniranja njihovih kršitev. Pričakujejo, da bo »pravosodje v naslednjih desetletjih v čedalje večji meri razsodnik in zaščitnik individualnih svoboščin in pravic«.<sup>16</sup> To pa hkrati spreminja ves nadzorstveni sistem in mu daje novo kakovost, toda kaj potem s produktivnostjo in uspešnostjo? O tem velja razmišljati že danes in

<sup>16</sup> Peyrefitte v navedbi Szabo, s. 279—798.

ustvarjati možnosti za učinkovitejše družbeno nadzorstvo z načrtovanjem kriminalne politike, v kateri je določeni »futurizem bistvena sestavina strateškega načrtovanja«. <sup>17</sup>

## SKLEP

**Kriminologija** se v zadnjem desetletju v svoji nemoči vplivati na razvoj kriminalitete ni brez razlogov posvetila različnim oblikam družbenega nadzorovanja, pri čemer ni mogla spregledati države in njenih kontrolizmov. Čeprav nadzorstveni sistem v kateri koli družbi ne predstavlja samo država, ampak čedalje bolj različno organizirane druge možnosti — je državno nadzorstvo še vedno najbolj pomembno za legitimno ukrepanje zoper deviantni svet. Samo z njim je mogoče, potem ko je posledica kaznivega dejanja že tu, ustrezno delovati, kajti vsi drugi poskusi ostajajo predvsem na pol poti ali pa so polprofesionalni, kolikor ne povsem laični, čeprav ne moremo reči, da so nepotrebni.

Današnji svet potrjuje, da več svobode in blagostanja prinaša več kriminala in urbanizacija rojeva več kaznivih dejanj. Od tod pritiski ter zahteve po več nadzorstva, po bolj različnem nadzorstvu in čedalje bolj specializiranem. Kajti, tudi kriminal ustvarja potrebe po delitvi dela in **bolj ko se deviantnost spleča — več nadzorstva potrebujemo**. Toda, samo nadzorstvo nikoli ni sposobno obvladovati deviantnosti, zlasti pa jo ne more zmanjšati. To se pričakuje od družbe kot celote in od njenega vrednostnega sistema.

Doslej je bilo v posameznih nadzorstvenih mehanizmih, zlasti pa v policiji, opravljenih veliko poskusov merjenja produktivnosti in kakovosti. Ustvarjenih je bilo veliko meril, na katere so kmalu pozabili, ali pa jih sploh niso uporabljali. **Vrednotenje** rezultatov dela se je v nadzorstveni dejavnosti pokazalo **kot težaven problem**, čeprav so tovrstno problematiko podpirale tudi analize stroškov in koristi (cost/benefit), ki so se pojavile že pred desetletjem in razmeroma dosti prej preden so v »kontrolizmih« začeli razmišljati, kako izboljšati produktivnost oziroma v istem času storiti več ali zmanjšati stroške delovanja z znižanjem števila osebja v službi ali celo tako, da bi v določeno delo vključevali ljudi z nižjo stopnjo usposobljenosti oziroma z nižjo plačo, <sup>18</sup> kar bi predvsem prispevalo k pocenitvi dela, proizvodnost in kakovost pa bi ostala vprašljivi.

<sup>17</sup> Wells, C. et al., s. 48.

<sup>18</sup> Elliot/States, s. 87—93.

Seveda pa **obravnavanje proizvodnosti nikoli ne sme biti samo sebi namen**. Vedno jo gre umeščati v prav določen družbenopolitični, varnostni in še kak drug kontekst. Kajti, za katerokoli državo je ključno tisto, kar ustrezni, predvsem pa politični dejavniki menijo, da je pomembno zanje, pri čemer večinoma sami stroški in dosežki niso vedno v ospredju. Na to delujejo zlasti občutki ogroženosti, previdnost pred nevarnostjo, ki morebiti grozi posameznim državnim organizacijam in družbam in to bodisi od zunaj bodisi od znotraj. Ker je povsod tako, se **državno nadzorstvo vzdržuje** ne toliko zaradi morebitnih dejanskih potreb, marveč dosti **bolj zaradi strahu pred nevarnostjo**. Strah pred nevarnostjo pa je pogosto iracionalen, neutemeljen, pretiran, toda prav zaradi tega neproduktiven, ker ustvarja zahteve po varovanju, organizacijah in reorganizacijah, specialnih enotah, novih tehničnih sredstvih in rabi tehnologije, novem znanju in usposabljanju zanj itd., kar je v zvezi z novimi stroški in večjimi vlaganji v nadzorovanje. Temu pa večinoma ne sledi skrb za produktivnost in kakovost, ampak samo težnja po »zagotavljanju« neke stopnje **varnosti, ki je relativizirana s predstavami, kaj storiti**. Torej, z nekakšnim napovedovanjem bližnje prihodnosti, ki je vedno težko predvidljiva, zaradi česar se navadno reagira z večjo previdnostjo kot je treba in z večjo porabo sredstev kot je to opravičljivo. Čeprav tega ni mogoče primerjati z vojaško-obrambno politiko, ki se v mirnem času pripravlja za nekaj, česar še ni, gre pri notranji varnosti vendarle za »sedaj in tukaj«, torej za dosti bolj oprijemljive razmere, trenutne pojave in ljudi. Zato ima tudi »notranja varnost« velike oči, zaradi česar troši več kot daje.

Čeprav prihaja do vrednotenja rezultatov nadzorovanja zlasti pri zagovarjanju proračunov za nadzorstveno delovanje in nastajajo najrazličnejše statistike o delu in dosežkih, to nikoli ne vpliva na produktivnost. **V našem nadzorstvu tudi ni razvite miselnosti, ki bi opozarjala na produktivnost, kaj šele, da bi storili kaj več, čeravno ni mogoče reči, da se z denarjem razmetava**. Toda, prenekateri pojavi in procesi, krizna stanja, afere, počasnost delovanja, osipanje zadev v različnih fazah postopka, naraščanje kriminalitete, povečanje stopnje povratništva itd., tja do upadanja avtoritete, nezaupanja v nadzorstvene organe, različnih kritik, občutkov neupravičenega ravnanja itd., posredno kažejo tudi na nizko produktivnost in slabo kakovost našega nadzorovanja.

Vsi dosedanji programi za zagotavljanje produktivnosti v nadzorstvu imajo veliko hib in pomanjkljivosti, ki jih povzročajo že sama narava nadzorovanja, čeprav samo pri posameznih dejavnostih. In če-

tudi ne gre nadzorovanja primerjati z uspešnostjo ustvarjanja stvari, ne gre pozabljati, da tudi v nadzorstvu nič ni zastoj in da je za vsak denar treba nekaj napraviti, toda ne novih stroškov. Prav to pa se pri nas zadnja leta zelo pogosto dogaja. Zato

vprašanje: kakšno varnost pričakovati za določen strošek ali kakšen strošek za prav določeno varnost (posameznika ali družbe)?

Rokopis končan 7. junija 1994.

## LITERATURA

1. Cordner, Gary W.: Open and closed models of police organizations: Traditions, dilemmas, and practical considerations, *Journal of Police Science and Administration*, 1978, 6, s. 22—34.
2. Elliot, J. F., States, Mitchell H.: The concept of power and the police, *Journal of police science and administration* 1980, 1, s. 87—93.
3. Findlay, Mark: Zvekič, Uglješa: *Alternative Policing Styles: Cross-Cultural Perspectives*, UNICRI 1993, 288 s.
4. Germann, A. C.: Changing the police — The impossible dream? *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 1971, 62, 3, s. 416—421.
5. Hernandez, Armand, P. Motivation and municipal police departments: models and an empirical analysis, *Journal of Police Science and Administration*, 10, 1982, 3, s. 284—288.
6. Holdaway, Simon: Cooperation and the management of policing in Europe, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1993, 1—4, s. 56—68.
7. Huq, Emanuel: Le difficile équilibre entre prévention et repression, *Revue internationale de police criminelle*, No. 434, jan.—fev., 1992, s. 36—38.
8. Normandeu, André: Une perspective nouvelle sur la formation des policiers pour l'an 2000, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, XLVI, 1993, 4, s. 492—499.
9. Normandeu, André, Leighton, Borry: Le ressources strategiques dans la police (Une vision canadienne), *Revue internationale de police criminelle*, No. 443, juillet-aout, 1993, s. 6—13.
10. O'Brien, John, T.: The chief and executive: direction or political interference, *Journal of Police Science and Administration*, 6, 1978, 4, s. 394—401.
11. Pagon, Milan: Novi pristopi h kadrovanju v policijskih organizacijah: uporaba ocenjevalnih centrov, *Revija Policija*, XIII, 1993, 3, s. 257—276.
12. Stümper, A.: Die Polizei auf dem Weg in das Jahr 2000, *Kriminalistik*, 33, 1979, 6, s. 254—258.
13. Svetina, Ksenija: Kazalci uspešnosti in učinkovitosti dela policije, *Varnost - Strokovni bilten*, XI, 1992, 1—2, s. 68—74.
14. Swank, Calvin, J.: The police in 1980: Hypotheses for the future, *Journal of Police Science and Administration*, 3, 1975, s. 294—299.
15. Szabo, D.: La police et de public: Images et réalités, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1979, 1, s. 21—30 in 2/79, s. 143—163.
16. Szabo, Denis: Crime and justice in the year 2000, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1991, 3, s. 279—298.
17. Šetinc, Marta: Nacionalni program kakovosti — uvejavljanje Mednarodnih standardov, *Varnost*, XLII, 1994, 1—2, s. 3.
18. Šetinc, Marta: Merjenje nekaterih vidikov Organizacijske kulture, *Revija Policija*, I., št. 1/93, s. 67—68 in II., št. 2/93, s. 163—181.
19. Vaughn, Jerald, R.: Police officer productivity assessment program, *Journal of Police Science and Administration*, 9, 1981, 4, s. 412—427.
20. Vršec, Milan: *Organiziranje in vodenje policije*, MNZ, Izobraževalni center, Ljubljana, 1993, 317 strani.
21. Wells, Cherces, B./Blau Theodore, H.: Strategic planning: management style of the future, *The Police Chief*, January, 1994, s. 48—49.

## PRODUCTIVITY OF STATE CONTROL

Janez Pečar, L. L. D., Professor of Criminology, Rozmanova 2, 61000 Ljubljana, Slovenia

Measurement of the productivity and quality of control activities and tasks is much more complicated than measurement in the sphere of production of goods. It is not possible therefore, to use a single formula which would measure productivity in general. That is one reason why the state with its control activities and services cannot become a business enterprise. Private security, however, slowly approaches this aim, because it establishes a direct relationship with a client who orders and pays for its services, in contrast to state mechanisms of control, where an entirely different relation-

ship is involved. The state, namely, protects general social values with the authority of norms and means of coercion, and there is no identifiable client who orders and pays, although the operation of the state is supported by citizens' taxes and contributions and although citizens provide their own initiatives for control tasks.

All this, however, does not mean that state control productivity cannot be measured and that this need not be done, since expenditures for security cost something and no services are free, although the state provided

control services may give the general public such an impression. The competition of »private security« will, with various forms of activities, encourage economization of state control and require certain changes in the way of thinking, also with regard to profitability. The emotional perception of control services, expectations, the diversity of tasks, regional assignment of the performance of duties, security needs and interests, the variety of »consumers«, various forms of threat etc., all this makes the establishment of criteria for productivity and quality even more difficult.

Since criminology has not without reason begun to

deal with particular kinds of control mechanisms without reason and because our control is overcoming a certain crisis, this sort of state activity should receive more consideration than it has done previously, not only because of its organization, efficacy and political appropriateness, but also because of productivity and quality.

**Key words:** state, control, productivity, quality, measurement, control services, profitability, performers, clients

UDC 351.74.004