

Kazalci uspešnosti in učinkovitosti dela policije na področju kriminalitete

Staš Svetek¹

Slovenska policija še nima razvitih sodobnih mehanizmov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti preprečevanja in zatiranja kriminalitete. Sedanji kazalniki temeljijo na samoocenjevanju realizacije postavljenih ciljev in policijski statistiki. Zaradi odsotnosti ustreznega modela za spremljanje delovanja se ti kazalniki bolj ali manj poljubno interpretirajo, kar vsekakor ne prispeva k objektivnemu merjenju, analizi in izboljšavam tovrstne dejavnosti. Enoznačne in hitre rešitve opisanega problema zaradi specifičnosti delovnega področja niso mogoče, lahko pa se jih uvede postopoma, v okviru prizadevanj za modernizacijo javne uprave na podlagi načel novega javnega menedžmenta. Pri tem se lahko zgledujemo po varnostnih organih razvitih držav, ki so v upravljavski proces že vgradili mehanizme za izboljšanje učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti policijskega dela.

Aplikacija sodobnih načel in meril upravnega dela pri preprečevanju in zatiranju kriminalitete mora biti oprta na ustrezne teoretske podlage in znanstveni instrumentarij. Na podlagi teoretskih in empiričnih spoznanj o upravljanju in funkcijah javne uprave; o merjenju in ocenjevanju upravnega delovanja v skladu s konceptom novega javnega menedžmenta; o uvajanju poslovne odličnosti, modelov ocenjevanja in sistema uravnoveženih kazalnikov v upravo delovanje ter na podlagi spoznanj o policijski funkciji in ocenjevanju policijskih organizacij ter o pravnih vidikih uspešnosti in učinkovitosti policijskega dela, je bila opravljena analiza stanja in izdelana zasnova modela za celovito spremljanje in ocenjevanje tovrstne dejavnosti. Implementacija rezultatov raziskave in zasnovanega koncepta ocenjevanja policijske dejavnosti na področju kriminalitete bi omogočila večjo transparentnost dejavnosti, ustrežnejše načrtovanje uspešnosti in učinkovitosti, uvedbo in upravljanje kakovosti ter nenazadnje povečanje motiviranosti in zadovoljstva policistov.

Ključne besede: kriminaliteta, policijsko delo, kazalniki dejavnosti, merjenje, uspešnost, učinkovitost, kakovost, novi javni menedžment

UDK: 351.74.004.14:303.2

1 Problemsko izhodišče in relevantnost teme

Učinkovitost državne uprave in znotraj nje tudi policije je tesno povezana z racionalno porabo proračunskih sredstev. V razmerah restriktivne javnofinančne politike, ki terja zmanjševanje stroškov javne uprave, je izredno pomembno, kako doseči z omejenimi finančnimi sredstvi čim boljše rezultate. Policija je kot organ v sestavi ministrstva za notranje zadeve razmeroma velik proračunski porabnik. V letu 2004 je bilo po podatkih iz letnih poročil policije namenjenih za njeno delovanje npr. 63 milijard tolarjev ali 7 milijard več kot leto pred tem, konec leta 2004 pa je zaposlovala 9.630 ljudi ali 6,1 % več kot leto prej. V letu 2005 se je trend naraščanja stroškov nadaljeval. Višina porabljenih finančnih sredstev in število zaposlenih se je v zadnjem desetletju postopoma povečevala, medtem ko ni bilo zagotovljenega ustreznega nadzora nad učinkovitostjo izkoriščanja razpoložljivih sredstev. Ekstenzivno širjenje organizacijskega sistema je generiralo notranje rezerve človeških in finančnih virov, njihova neustrezna alokacija in

posledično nizka izkoriščenost pa sta povzročali birokratske zahteve po nadaljnji širitvi organizacije in povečanju porabe, kar v pogojih restriktivne javnofinančne politike povečuje entropijo sistema. Za povečanje učinkovitosti, kar poenostavljenost pomeni – z manj narediti več – je treba zagotoviti transparentnost in kakovostna merila za rezultate delovanja.

Policija je velik, kompleksen in razmeroma tog sistem, ki se počasi in težko odziva na interakcije iz okolja. Transformacija organov za notranje zadeve prejšnjega, jugoslovanskega političnega sistema je bila izpeljana najprej na deklarativni, nato postopoma na vsebinski in strokovni ravni, na kakovostni ravni pa se šele začela. Policija kot segment državne uprave nima konkurence, zato sama ne zaznava potrebe po razvoju mehanizmov za spremljanje kakovosti, merjenje uspešnosti ali povečanje učinkovitosti svojega dela. K temu jo silijo le zunanje

¹ Staš Svetek, mag. znanosti, Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve.

okolščine, kot je interes javnosti za smotrno porabo denarja davkoplačevalcev, prilagajanje standardom Evropske unije ipd.

Med pomembnejše policijske naloge sodi preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, odkrivanje in prijemanje osumljencev kaznivih dejanj ter njihovo izročanje pristojnim organom. Varnostne razmere na področju kriminalitete vplivajo na notranjo in mednarodno varnost in stabilnost, obvladovanje varnostnih razmer pa je tudi v sodobnih demokratičnih državah še vedno bolj ali manj odvisno od učinkovitosti in uspešnosti policije. Urejena država in predvidljiva vladavina prava zahtevata transparentnost policijskega dela, kar po eni strani preprečuje zlorabo represivnih pooblastil, po drugi strani pa omogoča nadzor nad racionalnostjo izvajanja nalog glede na razpoložljive vire.

Spoštovanje zakonitosti pri izvajanju policijske funkcije je zagotovljeno z institucionalnimi mehanizmi v okviru izvršilne in pravosodne veje oblasti, posredno pa tudi prek javnega mnenja in strokovne kritike. Po drugi strani nadzora nad racionalnostjo izkoriščanja razpoložljivih virov praktično ni, predvsem zaradi premajhne transparentnosti in odsotnosti kakovostnih meril za spremljanje policijskega dela. Stanje je zlasti pereče pri preprečevanju in zatiranju kriminalitete, kjer se uspešnost meri bolj ali manj enako že več desetletij, in sicer brez spremljanja kakovosti in učinkovitosti glede na vložene resurse. Merilo uspešnosti delovanja policijskih enot na tem področju sestavlja zgolj nekaj kvantitativnih kazalnikov, kot je npr. porast ali upad števila obravnavanih kaznivih dejanj glede na enako predhodno obdobje, delež kaznivih dejanj z znanim oziroma odkritim osumljencem glede na vsa obravnavana kazniva dejanja ter število realiziranih in nerealiziranih nalog iz letnega delovnega načrta posamezne policijske enote. Varnostni organi razvitih evropskih držav merijo svoje delo na podlagi več deset med seboj uravnoteženih kazalnikov, ki zajemajo varnostne, strokovne, kadrovske, finančne, javnomnenjske in druge vidike tovrstnega dela.

Slovenska policija v funkcionalnem smislu predstavlja »črno škatlo«, kjer ni možno spremljati povezanosti med vložkom in izlozkom sistema, niti mehanizmov, ki na to vplivajo. Odsotnost ustreznih meril za oceno varnostnih razmer in spremljanje dela na področju kriminalitete onemogoča učinkovito upravljanje z resursi in proaktivno vodenje kriminalističnega dela. Zastarela merila silijo policiste v »lov na statistiko«, kjer se žepna tatvina šteje enako kot profesionalno izvršen umor po naročilu. Posledica tega je slabša motiviranost policistov pri zahtevnejšem preiskovanju kaznivih dejanj ter slaba transparentnost uporabe razpoložljivih virov in njihovih učinkov na zagotavljanje varnosti pred kriminaliteto. Možna rešitev navedenih problemov na sistemski ravni je aplikacija spoznanj novega javnega menedžmenta, s katero bi dosegli ugodnejše javnofinančne učinke, povečanje učinkovi-

tosti policije in posledično boljše varnostne razmere.

Povečanje učinkovitosti in izboljšanje kakovosti sodi med pomembne cilje reforme javne uprave. Tovrstna tematika je še bolj relevantna z vidika povečevanja kompetitivnosti in razvojne usmerjenosti gospodarstva. Makroekonomska nujnost razbremenitve gospodarstva s stroški javnega sektorja vodi k restriktivni fiskalni politiki, varčevalno naravnemu proračunu in tako k racionalizaciji delovanja javne uprave. To pomeni, da bo morala tudi policija z manj razpoložljivimi sredstvi narediti več in bolje kot sedaj. Pri tem so zelo pomembne njene notranje rezerve, saj razpolaga z razmeroma velikim kadrovskim in materialno-tehničnim potencialom. Nujno je torej prestrukturiranje neustreznih alociranih virov, kar pa je treba izvesti na podlagi skrbno pretehtanih strokovnih odločitev, ki temeljijo na ustreznih teoretskih izhodiščih, analizi stanja ter uravnoteženem spremljanju in vrednotenju uspešnosti in učinkovitosti izvajanja policijskih nalog. Za povečanje uspešnosti in učinkovitosti izvajanja nalog na področju kriminalitete pa so ključnega pomena ustrezna merila za spremljanje delovanja organizacije.

2 Teoretske in strokovne podlage

2.1 Merjenje in ocenjevanje upravnega delovanja

Kakovost, uspešnost in učinkovitost dela organizacij je predmet proučevanja številnih znanstvenih del. Ugotavljanje organizacijske uspešnosti je tesno povezano s kriteriji za njeno merjenje in ocenjevanje. Kaj je organizacijska uspešnost, namreč ne moremo odgovoriti brez jasno določenih kriterijev, na podlagi katerih bi lahko bila podana določena ocena. Zato je bilo v Ameriki v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja narejenih več študij na to temo. Na podlagi rezultatov teh študij je bilo postavljenih več deset kriterijev, kot so kakovost proizvodov, nesreče pri delu, fluktuacija, motivacija, kontrola, postavljanje ciljev in planiranje, stabilnost, izobrazba in razvoj ter še mnogi drugi. Pri tem gre za kvantitativne kriterije, kot sta npr. produktivnost, ekonomičnost, ali pa kvalitativne, kot so fleksibilnost organizacije, zadovoljstvo zaposlenih, kvaliteta proizvodov idr. Samo oboji skupaj lahko ustrezno definirajo organizacijsko uspešnost. Poleg tega je pomembno, da pri aplikaciji različnih kriterijev uspešna organizacija dobro pozna svoje cilje v prihodnosti. Če ni ciljev, to vodi v dezorientacijo in negotovost. Cilji pa vsekakor niso dokončno določeni, saj se morajo prilagajati spremembam v okolju. Uspešna organizacija skrbi za svojo prihodnost in glede na to definira svoje cilje, s tem da izpelje vse potrebne dejavnosti za njihovo uresničitev. (Vila in Kovač 1997: 20–24)

Pri postavljanju in uspešni realizaciji ciljev je ključna vloga menedžmenta. Ena od definicij menedžmenta pravi, da gre za ustvarjalno reševanje problemov, ki se nanaša na načrtova-

nje, organiziranje, vodenje in ocenjevanje razpoložljivih sredstev z namenom, da bi dosegli cilje poslanstva in vizije razvoja podjetja (Higgins v Policija 2002: 7). Podobno definicijo ponujajo Mosley, Pietri in Megginsson (v Gorenak 2003: 13), ki pravijo, da je »management planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje človeških, finančnih in fizičnih resursov organizacije, da bi ta dosegla postavljene cilje«. Mintzberg pa pravi, da »vodenje s pomočjo ciljev pomeni vodenje s pomočjo merljivih rezultatov« (MNZ RS – Policija 2002: 9).

V javni upravi je merjenje rezultatov oteženo zaradi specifičnosti njene dejavnosti, ki se kaže v dolgoročnosti ciljev, katerih realizacija se lahko ugotavlja le skozi daljše časovno obdobje. Razmeroma težko so merljiva razmerja med vložki in izložki sistema in različno se dojemajo in opredeljujejo rezultati pri različnih subjektih, na katere se nanaša upravna dejavnost. Kljub temu pa je uspešnost javne uprave tesno povezana z merjenjem in ocenjevanjem njenega delovanja. Carter pravi (v Gorenak 2003: 51), da imajo organizacije na področju javne uprave malo natančnih meril in natančnih normativnih standardov, na osnovi katerih bi lahko ugotavljali njihovo uspešnost. V nedobičkonosnih organizacijah, kar pa javna uprava vsekakor je, je zato »prevladovanje družbenih vrednosti nad finančnimi tisto, kar v bistvu otežuje merjenje delovanja v nedobičkonosnih organizacijah« (Žurga 1997: 264).

Seveda pa se je treba zavedati tega, da tudi znotraj javne uprave merjenje njene uspešnosti ni vedno enako težko opravilo (Gorenak 2003: 51). Če lahko delo neke upravne enote na primer merimo tudi s količino izdanih upravnih aktov in z njihovo kakovostjo, zakonitostjo in pravočasnostjo, nastane vprašanje, ali je možno meriti uspešnost organizacij na primer na področju raziskovalne dejavnosti. Pečar (v Gorenak 2003: 51) trdi, da je to povsem mogoče, a nekoliko težavneje kot drugod v javni upravi. Po njegovem mnenju je predpogoj za uspeh merjenja uspešnosti delovanja v javni upravi:

- opravljena analiza ciljev,
- dovolj močno in jasno izražena politična podpora,
- vzpostavljena povezava na nivoju posameznika in organizacije,
- zagotovljena podpora in sodelovanje zaposlenih pri uvajanju meritev uspešnosti delovanja,
- prisotna pravilna mera proračunskega pritiska,
- prisotna sposobnost in pripravljenost zaposlenih, da se prilagodijo nameranim spremembam.

V sodobnih organizacijah javne uprave, z vedno bolj zapleteno organizacijsko strukturo in postopki njihovega funkcioniranja, je izredno pomembna tudi metodologija protokoliranja in evidentiranja delovnih postopkov in ukrepov, pa tudi zunanjih dejavnikov, ki so predmet upravnega delovanja. Če metodologija,

ki je bolj ali manj vezana na informacijski oziroma računalniški podsistem takšne organizacije, omogoča kakovostne podatke o predmetu in načinu upravnega dela, je izpolnjen eden od bistvenih predpogojev za njegovo merjenje in ocenjevanje, v nasprotnem primeru pa je lahko slika tako popačena, da kvantitativnih meril ne moremo verodostojno uporabljati. Poleg tega sodobno uvajanje menedžerskih načel delovanja zasebnega sektorja v javno in zlasti državno upravo samo po sebi še ni zadostno zagotovilo za trajno pozitivno spremembo, saj mora to postati način delovanja in mišljenja javnih uslužbencev ter hkrati del stalnega procesa izboljševanja in modernizacije uprave (Pegam 2003: 27).

Novi javni menedžment uvršča načelo učinkovitosti med ključna načela sodobne javne uprave. Pri implementaciji tega načela gre pretežno za razmerje med vložkom in izložkom organizacije in merjenje tega razmerja. Merjenje učinkovitosti organizacij javne uprave je omejeno zaradi proračunskega financiranja inputa in težko merljivimi rezultati outputa. Ker poleg monopolnega položaja in pomanjkanja trga proračunsko financiranje predstavlja eno od glavnih preprek za spodbujanje učinkovitosti v javni upravi, je smiselno iskati rešitve za povečanje učinkovitosti v privatizaciji organizacij javne uprave, finančni decentralizaciji in standardizaciji², z uvajanjem konkurenčnosti med njimi ter obenem ustreznih sistemov merjenja³ in nena zadnje tudi motivacijskih mehanizmov v njihovo delovanje. Učinkovitost javne uprave je tesno povezana z zadovoljstvom in motivacijo zaposlenih. Ustrezno motivirani posamezniki praviloma dosegajo boljše delovne rezultate od nemotiviranih, zato je ugotavljanje stopnje zadovoljstva z delom in prisotnosti oziroma odsotnosti posameznih motivatorjev v delovnem kolektivu ter zagotavljanje dejavnikov, ki pozitivno vplivajo na motivacijo, ena od pomembnejših nalog vodstva vsake organizacije.

Ob upoštevanju specifičnosti hierarhije in subordinacije v policiji se ustrezno modificirana načela novega javnega menedžmenta lahko aplicirajo tudi pri vrednotenju delovanja policijskih organizacij.⁴ Pri tem pa je treba upoštevati, da uvajanje sprememb v javno upravo nasploh, še posebej pa v državne

² Finančna decentralizacija omogoča svobodnejšo realokacijo finančnih virov za delovanje ustanov javne uprave, pri čemer lahko te bolj samostojno odločajo o razpoložljivih proračunskih sredstvih in morebitnih presežkih, kadar se financirajo iz svojih storitev. Pri tem je treba paziti, da ne prevlada profitna logika, zaradi česar mora biti realokacija ustrezno regulirana, stroški storitev pa standardizirani.

³ Mehanizmi merjenja ne smejo povzročati zgolj storilnostno naravnane delovne klime, saj to lahko npr. pri policijskem delu privede do tekmovanja, kateri policist bo izrekel večje število kazni.

⁴ V Sloveniji je prišlo do poskusov opredelitve dejavnikov splošne policijske uspešnosti. Prišlo je tudi do uvajanja merljivih ciljev v letno načrtovanje, medtem ko pri policijski dejavnosti na področju kriminalitete do aplikacije novih teoretičnih spoznanj in empiričnih izkušenj drugih držav še ni prišlo.

organe takšnega tipa, kot je policija, poteka veliko počasneje kot v zasebnem sektorju. Nemec (2003) ugotavlja, da poteka uvajanje sprememb počasneje zaradi naslednjih razlogov:

- javna uprava je izrazit monopolist, saj edina izvaja določene upravne storitve in se ji ni treba bati, da bo izgubila stranke, saj konkurence sploh nima,
- sredstva za svoje delovanje dobi iz proračuna ne glede na svojo produktivnost,
- izdelati mora produkte, ki so za trg neprilučni ali pa jih ta sploh ne želi imeti (npr. kazni),
- zadovoljstvo stranke pri upravnem delu ne more biti edino merilo uspešnosti, saj je treba upoštevati tudi vidik nasprotne stranke in javne koristi.

2.2 Metode in modeli spremljanja, ocenjevanja in upravljanja kakovosti

V zadnjem času je pri aplikaciji koncepta novega javnega menedžmenta vedno več pozornosti namenjene tudi upravljanju kakovosti. Marolt (2001: 41) ugotavlja, »da monopolni položaj države ne pomeni, da ji ni potrebno skrbeti za kakovostno delo. Države, ki imajo dobro urejeno svoje delovanje, se s kakovostjo ukvarjajo načrtno in sistematično.« Pojem kakovosti lahko celovito opredelimo na naslednji način:

- v ožjem smislu pomeni skladnost med pričakovano in dobljeno storitvijo oziroma zadovoljstvo uporabnika,
- širšem smislu pomeni uspešnost organizacije, merjeno z različnimi kriteriji,
- v najširšem smislu pa pomeni skladnost s strateškimi načeli in vrednotami poslovanja, kamor sodijo zakonitost, predvidljivost ipd.

Na učinke izboljševanja kakovosti v javni upravi lahko gledamo z različnih vidikov, vsi pa so povezani z merjenjem, pregledovanjem in ugotavljanjem teh učinkov (Žurga 2002: 31). Vsako izboljševanje terja najprej dobro poznavanje obstoječega, to pa zahteva merjenje in nadzorovanje procesov v organizaciji, kot so npr. (ibidem):

- merjenje in vrednotenje rezultatov,
- doseganje ciljev,
- zadovoljstvo strank idr.

Žurgova (2002: 29) opredeljuje kakovost »kot stopnjo, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje določene zahteve oziroma uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja. Opredelitev *kakovosti* kot stopnje, do katere

so zadovoljene zahteve strank, pa je enaka opredelitvi pojma uspešnost. *Učinkovitost*, kot notranje merilo uspešnosti, lahko opredelimo kot *gospodarnost* uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank. Vidimo torej, da so pojmi: *kakovost*, *uspešnost*, *učinkovitost* in *gospodarnost* med seboj neločljivo povezani.«

V gospodarstvu so bila razvita različna orodja za upravljanje kakovosti, kot so standardi ISO mednarodne organizacije za standardizacijo, metoda celovitega upravljanja kakovosti (angl. Total Quality Management – TQM), metoda 20 ključev, ki združuje sistem orodij za celovito obvladovanje vseh poslovnih procesov, metoda konkurenčnega pozicioniranja (angl. Benchmarking), s katero določamo konkurenčne pozicije v primerjavah z najboljšimi v panogi, modeli za samocenjevanje organizacij ipd. Pri kakršnem koli upravljanju kakovosti je nujno ustrezno merjenje dejavnosti (angl. Performance Measurement), za kar so bili razviti sistemi uravnoteženih kazalnikov poslovanja in rezultatov poslovanja (angl. Balanced Scorecard – BSC).

Sčasoma so bile razvite tudi aplikacije metod in modelov za spremljanje, ocenjevanje in upravljanje kakovosti v javnem sektorju. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja je bil oblikovan ameriški model ocenjevanja kakovosti storitev, z angleško kratico poimenovan SERVQUAL (Ciuha 2004: 10–11). S pomočjo te metode uporabnik ocenjuje pričakovanja in dejanske izkušnje s storitvijo, s čimer posredno ocenjuje tudi zaznano kakovost (ibidem). Predstavlja način merjenja razkoraka med uporabnikovim praktičnim doživljanjem oziroma zaznavanjem in pričakovanjem kakovosti storitve (Pegam 2003: 57). Leta 1996 se je tudi sistem BSC pričel uporabljati v neprofitnih organizacijah, pri čemer je bil finančni vidik, ki je v zasebnem sektorju vedno na prvem mestu, podrejen zadovoljstvu strank (Kaplan in Norton 2000: 133–134). Leta 2000 so bili razviti novi standardi ISO 9004-2, ki veljajo za storitvene dejavnosti in opredeljujejo kakovost kot »skupen vseh lastnosti in značilnosti izdelka ali storitve, s katero lahko zadovoljimo izrečene ali domnevne potrebe« (Pegam 2003: 5). Na podlagi uporabe ISO standardov in mednarodnih nagrad organizacijam za kakovost poslovanja v okviru Evropske unije se je izoblikoval koncept poslovne odličnosti kot nadgradnje kakovosti v organizaciji. Poslovna odličnost je tesno povezana s konceptom novega javnega menedžmenta in poleg upravljanja z rezultati obsega tudi upravljanje z dejavniki, ki vplivajo na zadovoljstvo ljudi znotraj in izven posamezne organizacije tako uporabnikov kot zaposlenih. Če je bilo pri sistemih kakovosti pomembno delovanje v skladu s pričakovanji in/ali specifikacijami, v ospredju pa je bila predvsem zadovoljna stranka, se je pri poslovni odličnosti pozornost usmerila tudi na zadovoljstvo zaposlenih ter na dosežene poslovne rezultate (Pegam 2003: 19). Za merjenje doseganja poslovne odličnosti so bili razviti posebni standardi za ugotavljanje kakovosti, ki

temeljijo na samoocenjevanju organizacij. Najbolj tipična sta model Evropskega sklada za upravljanje kakovosti EFQM⁵ in njegova, posebej za javno upravo prilagojena različica CAF⁶.

Pri snovanju večine standardov in modelov je bil upoštevan Demingov PDCA krog stalnih izboljšav (Ciuha 2004: 21–22). Gre za dinamično ciklično metodo Plan, Do, Check, Act (planiraj, izvedi, preveri, ukrepaj), ki je uporabna pri procesnem pristopu upravljanja kakovosti in zahteva nenehno spremljanje izvajanja določenega procesa. Omogoča sprotne zaznavanje pozitivnih in negativnih trendov in po potrebi korekcijo ukrepov za izboljšanje. Ko se cikel zaključi, pride do novega zahtevnejšega cikla, kar sproži sistematično obnovo procesov (ibidem).

Različne metode oziroma standardi, sistemi in modeli za spremljanje uspešnosti poslovanja ter za ocenjevanje, upravljanje, vzpostavitev in izboljšanje kakovosti ne predstavljajo alternativnih rešitev, ampak se lahko v določenem poslovnem okolju dopolnjujejo in prepletajo. Nekateri so namenjeni zagotavljanju kakovosti v širšem smislu in lahko vključujejo druge metode za zagotavljanje kakovosti v ožjem smislu. Nekateri so namenjeni bolj gospodarski, drugi pa storitveni dejavnosti oziroma javnemu sektorju, shematično pa jih lahko razvrstimo v naslednje sklope:

- TQM – celostna kultura vodenja organizacije za zagotavljanje kar največje stopnje kakovosti poslovanja in rezultatov poslovanja (kakovost v najširšem smislu),
- ISO, EFQM in CAF – celoviti sistemi kakovosti in možni pristopi do TQM (kakovost v širšem smislu),
- SERVQUAL – samostojna metoda za povečanje kakovosti storitev (kakovost v ožjem smislu),
- BSC – sistem za merjenje poslovanja in povečanje uspešnosti organizacij,
- Benchmarking – primerjalna metoda, uporabna v vseh sistemih in modelih za zagotavljanje uspešnosti in kakovosti organizacij.

Policijsko organizacijo od drugih organizacij javne uprave ločijo posebnosti, kot sta npr. hierarhična organiziranost vojaško-štabnega tipa in represivno delovanje. Zato mora biti za spremljanje njene uspešnosti in učinkovitosti pri zatiranju kriminalitete izdelan poseben, specifičnim okoliščinam prilagojen model, ki bo obenem podlaga za bolj učinkovito upravljanje kakovosti policijskega dela. Lahko rečemo, da gre za nov koncept, ki lahko temelji na uveljavljenih metodah in modelih

kakovosti. Za ustrezno aplikacijo metod, modelov ali njihovih elementov pri izdelavi nove, specifične metodologije je treba najprej ugotoviti prednosti in slabosti obstoječih orodij z vidika policijske dejavnosti na področju kriminalitete. S tem namenom je bila opravljena analiza prednosti in slabosti ter pričakovanih možnosti in nevarnosti (angl. SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats). Vsaka metoda oziroma model je bila ocenjena glede na prednosti, slabosti, možnosti in nevarnosti morebitne implementacije v policiji. Primerjava ocen kaže, da so za policijsko dejavnost na področju kriminalitete nekatere metode primernejše od drugih, najprimernejša pa je kombinacija različnih metod oziroma posameznih elementov metod. Pri presojanju primernosti ali neprimernosti kombinacije metod, posamezne metode ali elementa metode za aplikacijo v tovrstni dejavnosti je treba upoštevati naslednje posebnosti:

- proizvod oziroma izloček policijske organizacije/enote je stopnja varnosti ljudi pred kriminalom na določenem območju,
- vložek policijskega sistema je število zaposlenih, število in vrsta opreme, s katero razpolagajo ter višina proračunskih in drugih finančnih sredstev, namenjenih za delovanje sistema v določenem časovnem obdobju,
- kakovost dela odraža število preprečenih, odkritih in uspešno preiskanih kaznivih dejanj v predkazenskem postopku,
- stranke oziroma »odjemalci« policije v širšem smislu so vsi ljudje, ki so na območju, na katerem policijska organizacija/enota zagotavlja varnost,
- stranke policije v ožjem smislu so ljudje, ki so jih policisti obravnavali bodisi kot osumljence bodisi kot žrtve kaznivih dejanj.

Sinteza ugotovitev SWOT analize kaže, da je TQM kot samostojna metoda za upravljanje kakovosti v policiji neuporabna, ker poudarja maksimizacijo kakovosti ter preprečevanje in odpravljanje vseh možnih napak. To bi nujno vodilo k nesorazmernemu povečanju administriranja za ta namen, odporu med zaposlenimi in preveč mehanicističnim pristopom k obravnavanju kriminalitete. Vprašanje je tudi, kako maksimirati kakovost delovanja, katerega produkt je »neprijemljiva« stopnja varnosti pred kaznivimi dejanji. O tej metodi lahko v policiji govorimo le v sodobnem smislu celovite kulture vodenja organizacije, ki pa kakovost zagotavlja z drugimi metodami, kot so npr. modeli poslovne odličnosti. Podobne ovire za uporabo v policiji veljajo tudi za sistem ISO standardov. Uvedba sistema ISO za zagotavljanje kakovosti dela na področju kriminalitete dodatno otežuje okoliščina, da je policijske postopke zaradi kompleksnosti in nepredvidljivosti kriminalnih primerov nemogoče popolnoma standardizirati. Model EFQM ponuja zanimive rešitve, vendar pogojuje

⁵ Kratica angleškega naziva European Foundation for Quality Management.

⁶ Kratica angleškega pojma Common Assessment Framework.

reorganizacijo in sploščenje hierarhičnih ravni. Namenjen je v spodbujanju za spodbujanje tekmovalnosti, kar je za policijo neprimerno, saj lahko hitro povzroči preveliko represivno vneto in s tem kršenje človekovih pravic ter načel pravne države. Med sistemi kakovosti bi bil za uporabo v policiji še najprimernejši model CAF, ki daje več prednosti in boljše možnosti kot slabosti in nevarnosti. Vendar je pred tem nujno potrebno najprej zagotoviti transparentnost dejavnosti, kar pa omogoča sistem BSC.

Ob upoštevanju navedenih posebnosti bi bilo v policiji smiselno sprva uvesti uravnotežen sistem kazalnikov dejavnosti na področju kriminalitete, notranji benchmarking⁷ ter ugotavljanje zadovoljstva oškodovancev s policijskim delom na podlagi metode SERVQUAL. Šele na podlagi tega bi lahko začeli z uvajanjem sistema za obvladovanje kakovosti, kombiniranega z načeli TQM in orodji za samoocenjevanje organizacij javne uprave.

3 Ključne ugotovitve o sedanjem načinu spremljanja dejavnosti

Analiza obstoječega načina spremljanja dejavnosti slovenske policije na področju kriminalitete je pokazala, da na tem področju ni ustreznih meril za ocenjevanje policijskega dela, razen tradicionalnih kvantitativnih kazalcev, spremljanja realizacije načrtovanih nalog ter nadzora nad zakonitostjo in spoštovanjem predpisov, ki se izvaja z uveljavljenimi mehanizmi zunanjega pravno-institucionalnega in notranjega strokovnega nadzora. Predmet analize so bila naslednja področja:

- 1) uporaba meril za spremljanje dejavnosti pri razvojnih projektih,
- 2) sistem letnega in srednjeročnega načrtovanja dela,
- 3) informacijski sistem in statistični kazalniki,
- 4) ustreznost resursov glede na obseg obravnavane kriminalitete,
- 5) spremljanje javnega mnenja.

Ad 1) Pri razvojnih projektih, ki so se nanašali na reorganizacijo policije na lokalni ravni, na uvajanje sodobnega menedžerskega koncepta vodenja policijskih enot in na metodologijo za ocenjevanje varnostnih razmer, so bila večkrat nekorektno aplicirana kvantitativna merila, kar je privedlo do zavajajočih interpretacij in napačnih ocen dejanskega stanja ter s tem do neuspeha projekta ali celo neustreznih rešitev, katerih posledice zmanjšujejo uspešnost in učinkovitost poli-

cije in drugih subjektov za zagotavljanje varnosti. Zato policija na lokalni ravni glede na obseg in pojavnost oblike kaznivih dejanj ni ustrezno organizirana, kriminalistična policija na strateški ravni nima ustrezne metodologije ciljnega vodenja, za območje naše države pa na podlagi obstoječih kazalcev ni možno pripraviti konsistentne varnostne ocene oziroma ocene ogroženosti s kriminaliteto.

Ad 2) Policija je na strateški ravni razvila in vzpostavila konsistenten sistem letnega in srednjeročnega načrtovanja dejavnosti v obliki strateških ciljev, ki so razdelani na podcilje, programe in letne naloge. V srednjeročni načrt je vgrajena finančna projekcija izvedbe z merili za vrednotenje realizacije programov. Strateški cilji, podcilji in programi so oblikovani na podlagi usmeritev ministrstva za notranje zadeve, ki redno nadzira tudi izvajanje letnih načrtov. Vendar so nekateri podcilji in programi preveč deklarativni, spremljanje realizacije letnih nalog pa je zgolj formalno, pri čemer se ne ugotavlja, kako njihovo izvajanje oziroma neizvajanje vpliva na doseganje srednjeročnih ciljev. Policijske enote pri poročanju o realizaciji nalog pogosto navajajo, da je bila naloga uspešno realizirana ne glede na dejanske učinke, katerih zaradi neizoblikovanih kazalcev največkrat ne spremljajo. Največjo slabost, poleg pomanjkljivih meril za realizacijo letnih nalog, predstavlja odsotnost ustreznih metodologij za konkretizacijo sicer deklarativno izražene volje vodstva ministrstva in policije za izboljšanje učinkovitosti in kakovosti dela. Zaradi tega prihaja do zastojev pri transmisiji politične volje na instrumentalno raven upravnega procesa in do blokade procesov uvajanja načel javnega menedžmenta v policijo.

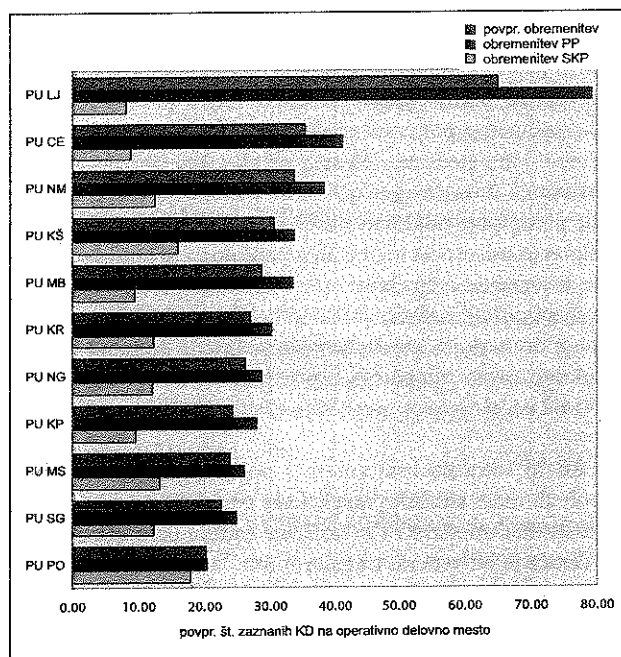
Ad 3) Informacijski sistem s področja kriminalitete se je bolj ali manj stihijsko razvijal več desetletij na centralnem računalniku ministrstva za notranje zadeve oziroma policije, pri čemer je bil večkrat transformiran. Je sestavni del širšega informacijskega sistema, ki je poleg zadovoljevanja informacijskih potreb namenjen tudi vodenju predpisanih policijskih evidenc. Tehnološko je zastarel, okoren in uporabniško neprijazen. Poleg tega je nepregleden, kakovost agregatnih podatkov za spremljanje dela policije na področju kriminalitete pa je vprašljiva. Statistični podatki se lahko prikazujejo na podlagi množice parametrov na veliko različnih načinov, kar zaradi kompleksnosti sistema evidentiranja in obdelave podatkov uporabnikom povzroča velike težave. Težave se nanašajo zlasti na razlago podatkov v standardiziranih računalniških tabelah, saj uporabniki ne vedo natančno, kaj prikazuje posamezna tabela. Zato večkrat prihaja do napačne interpretacije podatkov in nekorektne aplikacije kvantitativnih meril. Policija poroča o svojem delu na področju kriminalitete na podlagi več statističnih kazalnikov, ki pa niso povezani ali razvrščeni glede na pomembnost. Ključna kazalca uspešnosti preiskovanja kaznivih dejanj sta samo dva: število obravnav-

⁷ Zaradi različnih inkriminacij družbeno nesprejemljivih dejanj in drugačne opredelitve varnostnih organov v drugih državah zunanji benchmarking med različnimi policijami ni korekten.

nih kaznivih dejanj in stopnja njihove preiskavanosti ne glede na to, ali je bil osumljenec znan takoj ali pa je bil naknadno odkrit na podlagi policijske preiskave.

Ad 4 in 5) Obremenjenost policijskih enot z obravnavanjem kaznivih dejanj je zelo neenakomerna, policija pa ima precej notranjih rezerv pri kadrovskih resursih. Porabe finančnih sredstev po posameznih policijskih enotah ali področjih dela z obstoječo metodologijo proračunskega načrtovanja ni mogoče spremljati, kar zelo otežuje aplikacijo meril učinkovitosti. Policija pri ocenjevanju svoje dejavnosti na področju kriminalitete ne uporablja rezultatov raziskav javnega mnenja.

Primerjava obremenitve policijskih uprav z obravnavanjem zaznanih kaznivih dejanj v letu 2003



4 Mednarodni vidik spremljanja policijske dejavnosti

Leta 1985 je na bruseljskem stadionu Heysel med nogometno tekmo med Liverpoolom in Juventusom za finale evropskega pokala prišlo do tragedije, ko so angleški navijači sprožili stam-pedo, nakar se je zaradi panike med gledalci podrl nosilni zid, pri čemer je umrlo 39 ljudi (Wikipedia, 2006). Čeprav nikoli ni bila opravljena uradna preiskava vzrokov za tragedijo (ibidem), je bilo ugotovljeno, da sodi med poglavitne vzroke neustrezno ravnanje belgijske policije, ki je napačno ocenila varnostno tve-

ganje in ni preprečila stampe navijačev. Analiza je pokazala, da policijski menedžment zaradi neustreznih meril ni imel relevantnih podatkov za vodenje in načrtovanje policijske dejavnosti. Zato je belgijska policija pristopila k razvoju novih metod za spremljanje, načrtovanje in izboljšanje kakovosti svojega dela ter v naslednjem desetletju na podlagi informacijske tehnologije podatkovnih skladišč in metode uravnoteženega sistema kazalnikov razvila pilotski projekt integriranega večkriterijskega merjenja dejavnosti. Ob tem se je izkazalo, da so metode za spremljanje in ocenjevanje dejavnosti in modeli za upravljanje kakovosti nujni za strateško vodenje policijskih organizacij. Na podlagi belgijske izkušnje so začele podobne modele razvijati tudi druge države tega dela Evrope. Švedska policija je v drugi polovici 90. let uvedla sistem BSC, Nizozemska pa model poslovne odličnosti EFQM.

Vodilne države pri uvajanju sodobnih konceptov strateškega menedžmenta v policijskih organizacijah, v katere sodijo tudi sistemi za spremljanje uspešnosti in upravljanje kakovosti, so ZDA, Kanada in Avstralija, med članicami Evropske unije pa Švedska, Nizozemska in Velika Britanija. Velika Britanija je uvedla sistem BSC in notranji benchmarking, v zadnjih letih pa je na tej podlagi razvila celovit model za ocenjevanje policijskega dela, poimenovan z angleško kratico PPAF (Policing Performance Assessment Framework), ki se uporablja v Angliji in Walesu. Na podlagi izkušenj navedenih držav so bila nova upravljavna orodja aplicirana tudi na nad-nacionalno raven policijske dejavnosti. Med telesi Evropske unije sta metode in modele ocenjevanja policijskega dela uvedla Evropska policijska akademija (Cepol) in Europol.

Za vse navedene države in institucije je značilno, da uporabljajo modele, ki zajemajo merjenje celotnega spektra policijske dejavnosti, ne samo dejavnosti na področju kriminalitete. Vendar je med različnimi dejavnostmi največ pozornosti namenjene kazalnikom s področja kriminalitete. Sestavni del teh modelov je tudi merjenje finančnega inputa, varnostnih razmer oziroma razširjenosti posameznih vrst kriminala v skupnosti, stopnje viktimizacije ter javnega mnenja o občutku varnosti pred kriminalom in zaupanja v delo policije.

4.1 Švedski model

Švedska policija je razvijala nove oblike metod za nadziranje dejavnosti in izboljšanje kakovosti od leta 1996 dalje. Pri tem si je nabirala izkušnje na podlagi sistema Balanced Scorecard, švedske nagrade za kakovost, švedskega indeksa kakovosti, javnomnenjskih raziskav, tehnik za vzpostavljjanje dialoga z javnostmi, ocenjevanja osebne motiviranosti, tehnike vodenja in upravljanja na podlagi dialoga, ciljnega vodenja, mednarodnih primerjav, benchmarkinga, modela CAF idr. (Swedish National Police Board 2002b: 1).

Uprava policije je vzpostavila model uravnoteženega sistema kazalnikov tako, da je morala vsaka enota najprej razviti in implementirati svoj sistem. Nato je uprava organizirala strokovno diskusijo s policisti iz različnih enot. Na podlagi diskusije so bile sprejete dopolnitve in popravki, nakar je uprava odobrila enotam uporabo modela. (Swedish National Police Board 2002a: 1)

Policijske enote imajo informacijski sistem, ki omogoča statistične prikaze na podlagi več kot 100 indikatorjev. Nacionalna policijska uprava prek regionalnih uprav mesečno zbira rezultate merjenja na ravni lokalnih okrajev. Ker je proračun letni instrument, mesečna poročila vsebujejo le nefinančne kazalnike, kot so stopnja kriminalitete, število ur patruljiranja ali število opravljenih alkotestov. (Carmona in Groenlund 2002: 8)

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

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

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

Vidik uspešnosti sodi med najpomembnejše strateške dimenzije modela. Indikatorji uspešnosti so opredeljeni z merili izvajanja konkretnih kratkoročnih dejavnosti policijskih enot, ki so jim bile določene za doseganje dolgoročnih ciljev. Sistem sestavljajo jasno opredeljeni in mesečno merljivi dejavniki. Dejavniki uspešnosti vključujejo merila s področja nasilniške kriminalitete, zlorabe prepovedanih drog, cestnega prometa, tatvin, škode, povzročene s kriminalom, javnega reda, mladoletniške delinkvence, žrtev kriminalitete, policijske dejavnosti v lokalnih skupnostih in preiskovanja kriminalitete. (Ibidem)

Vidik zadovoljstva zaposlenih je bil opredeljen na podlagi predpostavke, da odgovornost in avtonomija pri izvajanju nalog pozitivno vplivata na predanost in zadovoljstvo zaposlenih ter s tem na rezultate dela. Vidik zadovoljstva zaposlenih se ugotavlja z letnimi raziskavami, namenjenimi ugotavljanju dolgoročnih sprememb. Vprašalniki za zaposlene vključujejo štiri področja: odgovornost, avtonomijo, predanost delu in zadovoljstvo z zaposlitvijo. (Carmona in Groenlund 2002: 9)

Vidik resursov je bil opredeljen z namenom spremljati javno financiranje, upravljanje s finančnimi sredstvi enote, človeškimi viri in njihovo sposobnostjo ter investicijami v nove tehnologije (ibidem).

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

Uravnoteženi sistem kazalnikov za merjenje dejavnosti enot se uporablja v švedski policiji že vrsto let. Merjenja se izvajajo razmeroma pogosto, v rednih intervalih, kar omogoča časovno primerljivost rezultatov. Na podlagi rezultatov se oblikujejo novi operativni cilji, ki se vgradijo v sistem merjenja v naslednjem obdobju, proces pa se nato ponavlja. Strokovnjaki ugotavljajo, da je bila uporaba modela ključ za povečanje uspešnosti in učinkovitosti švedske policije. (Swedish National Police Board 2002a: 1)

4.2 Britanski model

Britansko notranje ministrstvo je na podlagi dolgoletne uporabe uravnoteženega sistema kazalnikov in benchmarkinga za primerjavo uspešnosti in učinkovitosti med policijskimi enotami razvilo poseben model za ocenjevanje policijskih dejavnosti PPAF (angl. Policing Performance Assessment Framework). Gre za skupek kvantitativnih metod ocenjevanja dejavnosti posameznih policijskih enot, primerjalno z drugimi enotami. Glavni namen novega orodja je poleg ugotavljanja medletnega gibanja kazalnikov uspešnosti na različnih področjih delovanja enote predvsem primerjava s sorodnimi enotami (Pečjak 2004: 4). Končno poročilo o policijskih dejavnostih je namenjeno zunanji javnosti, ki pripisuje velik pomen različnim stopnjam učinkovitosti v

različnih pokrajinah. V Angliji, kjer dobi policija približno 60 % sredstev za delovanje od lokalnih skupnosti, je to zelo pomemben kazalec (Pečjak: 2004: 5).

Model PPAF se od leta 2001 dalje uporablja v Angliji in Walesu. Učinkovitost vsake od 43 regionalnih enot je prikazana v letnem poročilu o monitoringu policijske dejavnosti (angl. Police Performance Monitoring). Rezultati vsake enote so prikazani z dvema metodama: pentagramom posameznih kriterijev ocenjevanja in primerjalnimi grafikoni ocenjevanje enote z najbolj podobnimi enotami za vsak kriterij posebej (ibidem).

Ocenjevanje policijskih dejavnosti poteka na podlagi naslednjih kriterijev (Home Office 2003: 9–12):

- 1) vidik javnosti,
- 2) omejevanje kriminalitete,
- 3) preiskovanje kriminalitete,
- 4) stopnja javne varnosti in
- 5) izraba resursov.

Ad 1) Kriterij kaže raven zadovoljstva javnosti s policijo. Meri se z britansko nacionalno raziskavo o kriminaliteti. Podatki izvirajo iz odgovorov na vprašanje »Kako dobro policija opravlja svoje delo?« Kazalec uspešnosti je delež respondentov, ki so na vprašanje odgovorili z »dobro« ali »odlično«. (Ibidem).

Ad 2) Kriterij omejevanja kriminalitete se meri s statističnimi kazalci britanskega notranjega ministrstva o evidentiranih vlomih, ropih in tatvinah motornih vozil, ki so jih obravnavale policijske službe.⁸ Vsi trije kazalci so relativna števila evidentiranih kaznivih dejanj, in sicer povprečno število vlovov na 1000 gospodinjstev ter povprečno število ropov in tatvin motornih vozil na 1000 stalnih prebivalcev območja, na katerem se dejavnost ocenjuje. (Ibidem)

Ad 3) Za ocenjevanje uspešnosti preiskovanja kriminalitete se uporabljajo statistični podatki notranjega ministrstva o kaznivih ravnanjih⁹ z odkritimi povzročitelji, kaznivih ravnanjih s kaznovanimi povzročitelji in kaznovanih osumljencih zaradi razpečevanja prepovedanih drog (ibidem).

⁸ Ker gre samo za odkrito kriminaliteto, se postavlja vprašanje o temnem polju, saj kazniva dejanja, ki jih državni organi ne evidentirajo, prav tako vplivajo na podatke o uspešnosti omejevanja kriminalitete. Odgovor je treba iskati v okoliščini, da kriterij zajema le vrste kaznivih dejanj z visoko stopnjo prijavljivosti, s čimer je zagotovljena vsaj relativna verodostojnost policijskih podatkov, ki so uporabljeni za kazalnik stopnje kriminalitete.

⁹ V Veliki Britaniji sodijo v kriminaliteto tudi t.i. minorna kazniva dejanja, ki so v slovenskem pravnem redu opredeljena kot prekrški.

Ad 4) Kriterij stopnje javne varnosti kaže raven strahu pred kriminaliteto in raven percepcije javnega reda pri ljudeh, merjenima z britansko nacionalno raziskavo o kriminaliteti (ibidem).

Ad 5) Izraba resursov se meri s številom zaradi bolezni izgubljenih delovnih dni, o čemer zbirajo podatke regionalne nadzorne službe policije (ibidem).

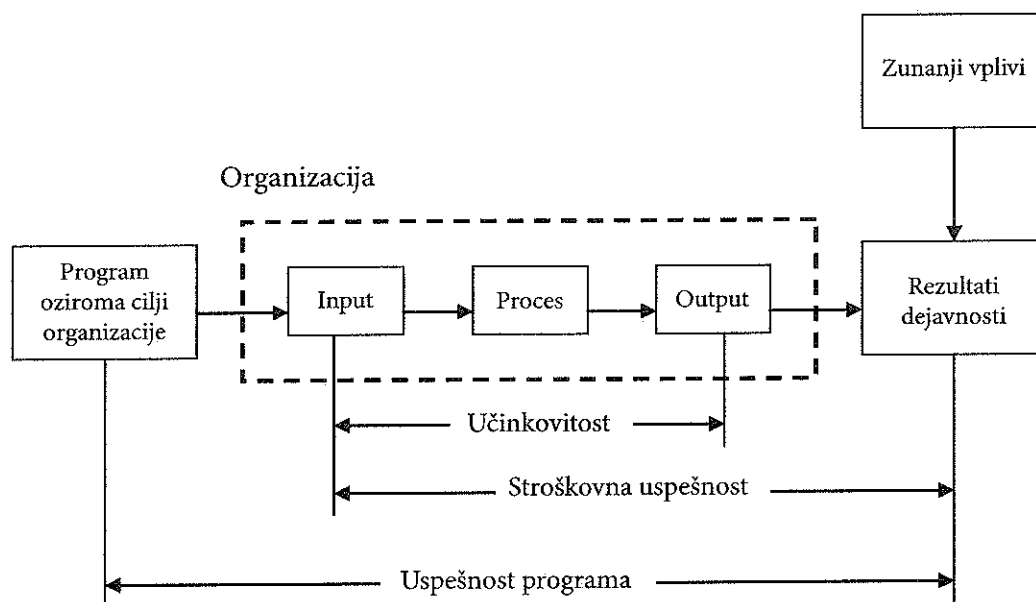
Model PPAF, ki se iz leta v leto izpolnjuje in dopolnjuje, je v britanskem srednjeročnem načrtu policijskega dela za obdobje 2005–2008 naveden kot ključna nacionalna metoda za merjenje in ocenjevanje policijskih dejavnosti s kompletnimi indikatorji na lokalni, regionalni in nacionalni ravni (Home Office 2004: 4).

4.3 Avstralski model

Za proučevanje merjenja policijske dejavnosti je zanimiv tudi avstralski model primerjalnega ocenjevanja dejavnosti javnih ustanov. Avstralske oblasti kontinuirano ocenjujejo, ali so ljudje deležni pravilnega razmerja dejavnosti javnih služb in ali dejavnost doseže tiste posameznike, ki jo najbolj potrebujejo (Australian Government 2005a: 1.4). Avstralska zvezna vlada uporablja enoten model za spremljanje in letno poročanje o storitvah državnih služb, ki omogoča primerjavo dostopnosti, uspešnosti in učinkovitosti med različnimi službami in tudi med istovrstnimi službami v različnih federalnih enotah. Indikatorji dejavnosti državnih služb so usmerjeni k evalvaciji rezultatov njihovih storitev z vidika doseganja postavljenih ciljev (Australian Government 2005a: 1.10). Pri razvoju enotnega modela je bila posebna pozornost namenjena spremljanju postopkov in ciljev dejavnosti, ločitvi ocenjevanja končnih storitev od ocenjevanja rezultatov v skupnosti ter kazalcem dostopnosti, uspešnosti in učinkovitosti (Australian Government 2005a: 1.11–1.14).

Vsaki državni službi vlada postavi cilje za doseganje želenega stanja v skupnosti. V ta namen zagotovi sredstva, ki jih izvajalci transformirajo v storitve. Vplivi storitev na posameznike, skupine in celotno skupnost predstavljajo rezultate dejavnosti. Stopnja izrabe sredstev v procesu transformacije v storitve je tehnična učinkovitost, stopnja izrabe sredstev pri ustvarjanju rezultatov v skupnosti pa stroškovna uspešnost. (Ibidem).

Postopek dejavnosti državnih služb po avstralskem modelu



Vir: Australian Government (2005a: 1.12)

Koncept spremljanja postopkov je strnjen v shemi, kjer so razvidna razmerja med cilji, vložki, izločki in rezultati. Poudarjen je tudi vpliv zunanjih dejavnikov na rezultate dejavnosti ter razlika med učinkovitostjo in uspešnostjo postopkov.

Model ocenjevanja policijskih služb federalnih enot izhaja iz splošnih principov modela za spremljanje državnih služb. Podatki za ocenjevanje policijskega dela izhajajo iz zbirk avstralskega statističnega urada¹⁰, proračunov federalnih enot in nacionalne letne raziskave o zadovoljstvu z delom policije v lokalnih skupnostih (Australian Government 2005b: 5.1–5.13). Podatke o umorih in ubojih posreduje avstralski kriminološki inštitut (Australian Government 2005b: 5.38). Vsi indikatorji policijske dejavnosti so opredeljeni tako, da omogočajo primerjavo med policijskimi službami federalnih enot. Model merjenja je strukturiran na naslednji način:

- *podatki o profilu dejavnosti policijskih služb* (ibidem),
 - proračunska poraba,
 - obseg dejavnosti, prikazan glede na:
 - stike državljanov in policije,

- stopnjo viktimizacije,
- evidentirano kriminaliteto in
- zaposlene v policiji;

• *splošni indikatorji dejavnosti*, ki se nanašajo na vsa področja dejavnosti oziroma policijskih storitev (Australian Government 2005b: 5.15–5.28),

- zadovoljstvo s policijskimi storitvami,
- percepcija policijskega profesionalizma,
- pritožbe čez delo policije,
- dostopnost oziroma enakopravnost pri zaposlovanju v policiji (angl. equity of access);

• *ključni indikatorji dejavnosti* (angl. key performance indicators) na področjih zagotavljanja javne varnosti in podpore lokalnim skupnostim, preiskovanja kriminalitete, cestne varnosti in usmerjanja prometa, sodelovanja v sodnih postopkih in izvajanja drugih policijskih nalog, strukturirani glede na izloček in rezultate dejavnosti.

Za ocenjevanje zagotavljanja javne varnosti in podpore lokalnim skupnostim so kot ključni indikatorji predvideni kazalci izločka¹¹ in kazalci rezultatov dejav-

¹⁰ Gre za podatke petletnih viktimoloških raziskav o varnosti pred kriminaliteto ter policijske podatke o evidentirani kriminaliteti.

¹¹ Izloček dejavnosti se spremlja z merili dostopnosti do storitev policije in merili stroškovne uspešnosti.

nosti¹² (Australian Government 2005b: 5.29–5.48). Na enak način so tudi za ocenjevanje preiskovanja kriminalitete kot ključni indikatorji predvideni kazalci izločka dejavnosti in kazalci rezultatov preiskovanja. Slednji temeljijo na eviden-tiranih policijskih podatkih o kaznivih dejanjih in se ugo-tavljajo na podlagi meril o trajanju preiskovanja kaznivih dejanj zoper osebe¹³ in kaznivih dejanj zoper premoženje¹⁴ (Australian Government 2005b: 5.48–5.58).

Avstralski model vsebuje veliko časovno in teritorialno primerljivih kazalcev policijske dejavnosti na področju krimi-nalitete, vendar ne omogoča njihove nadgradnje za izdelavo transparentne skupne ocene uspešnosti policije niti ni name-njen primerjavi policijskih enot, kar npr. omogoča angleški model.

4.4 Primerjava s slovenskim načinom merjenja de-javnosti

Mednarodna primerjava merjenja dejavnosti, ki obenem kaže tudi vpliv na stopnjo kriminalitete v skupnosti, je iz-redno tvegana. Primerjavo otežujejo številni dejavniki, kot so različna kazenska zakonodaja, usposobljenost organov odkrivanja in pregona za odkrivanje in preiskovanje krimi-nalitete, občutljivost za odklonska ravnanja v posameznem kulturnem okolju, način evidentiranja itd. Pri primerjavi kazalcev med policijami različnih držav je treba upoštevati tudi specifične in tradicijo zbiranja, obdelovanja in prikazo-vanja podatkov. Poskus primerjave prikazanih modelov pa ob upoštevanju navedenega tveganja vseeno pokaže določene skupne značilnosti in bistvene razkorake med njimi.

Iz analize kazalcev policijske dejavnosti na področju kriminalitete, uporabljenih v švedskem, angleškem in av-stralskem modelu, ter pri načinu merjenja dejavnosti, ki ga uporablja slovenska policija, je razvidno, da se dejavnost poli-cijskih služb v navedenih državah meri z vidika:

- omejevanja kriminalitete,
- uspešnosti preiskovanja kaznivih dejanj,

- javnega mnenja o policiji in javni varnosti,
- zaposlenih v policiji,
- finančnih sredstev in
- obsega dejavnosti na področju kriminalitete.

Slovenija nima nobenega kazalca za ocenjevanje dejav-nosti z vidika zaposlenih, z vidika javnosti pa obstaja samo kazalec o številu pritožb zoper delo policistov pri obravnavi kaznivih dejanj. Poleg tega vsi slovenski podatki izvirajo iz policijskih evidenc in omogočajo le merjenje obsega de-javnosti, kar je npr. v avstralskem modelu zgolj okvir za rele-vantno oceno uspešnosti preiskovanja. Ker uradna statistika ne zajema skrite kriminalitete, je neprimerna za ocenjevanje kriminalitete ali stopnje varnosti pred njo. Zaradi pomanj-kljivosti pri načrtovanju in poročanju o izvajanju načrto-vanih nalog ni mogoče meriti uspešnosti policijskega dela, zaradi pomanjkljivosti proračunskega načrtovanja pa tudi ne stroškovne uspešnosti.

Bistvena pomanjkljivost slovenskega načina merjenja v primerjavi s predstavljenimi tujimi modeli je, da ne omogoča spremljanja vpliva dejavnosti policije na okolje, niti ne tega, kako policija uresničuje postavljene cilje na področju omeje-vanja kriminalitete. To predstavlja resen problem na strateški ravni vodenja policije in obenem tudi pri vodenju politike boja s kriminaliteto.

5 Zasnova modela in opredelitev kazalcev spre-mljanja uspešnosti in učinkovitosti

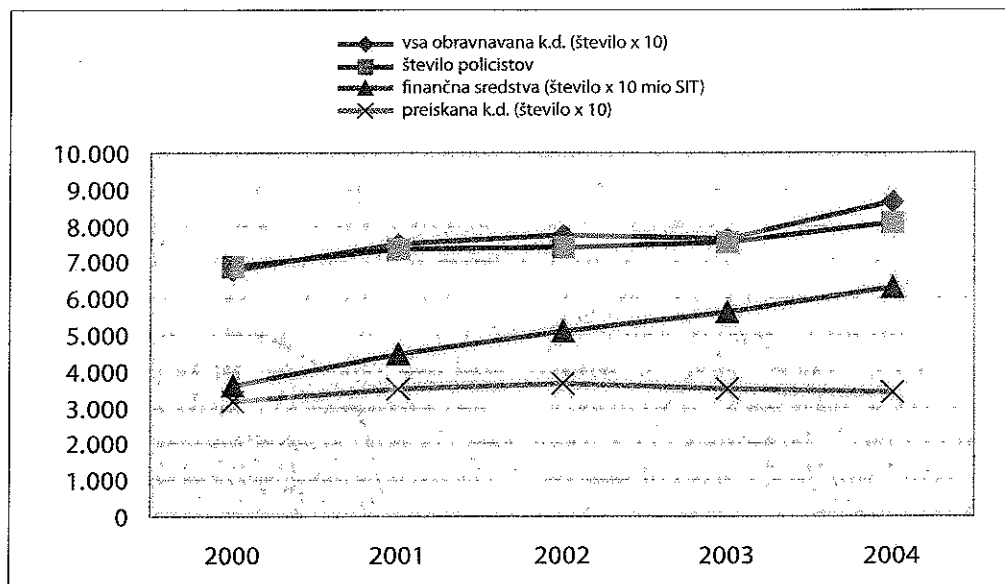
Uspešnost in učinkovitost preiskovanja kaznivih dejanj v Sloveniji se postopoma zmanjšuje. Na podlagi podatkov iz let-nih poročil policije lahko primerjamo gibanje razmerja med inputom in outputom dejavnosti na področju kriminalitete. Za oceno tehnične učinkovitosti lahko uporabimo podatke o resursih (številu policistov in finančnih sredstvih) pri inputu in podatke o zaključenih primerih obravnavanih kaznivih de-janj (številu vseh obravnavanih in število preiskanih kaznivih dejanj) pri outputu.

¹² Rezultati dejavnosti se spremljajo z merili percepcije varnosti in percepcije kriminalitetne problematike med ljudmi, stopnje vik-timizacije prebivalstva zaradi kaznivih dejanj zoper ljudi in kaznivih dejanj zoper premoženje ter stopnje prijavljanja kaznivih dejanj.

¹³ Uspešnost preiskovanja se spremlja pri kaznivih dejanjih umora, napada, oboroženega in neoboroženega rop, seksualnih deliktih, ugrabitvah in izsiljevanjih.

¹⁴ Uspešnost preiskovanja se spremlja pri kaznivih dejanjih nezako-nitega vstopa v prostor in poskusa nezakonitega vstopa, pri tatvi-nah motornih vozil in drugih tatvinah.

Gibanje kazalcev uspešnosti preiskovanja kaznivih dejanj in resursov policije¹⁵ v obdobju 2000–2004



Gibanje navedenih kazalcev v obdobju 2000–2004 kaže, da se je obseg resursov in obravnavanih kaznivih dejanj konstantno povečeval, obseg preiskanih kaznivih dejanj pa je bolj ali manj ostal na enaki ravni. To pomeni, da policija z več resursi sicer zaključuje obravnavanje večjega števila kaznivih dejanj¹⁶, vendar se povečuje razkorak med uspešno in neuspešno rešenimi primeri.

Konstantno zmanjševanje učinkovitosti skupaj z dejstvom, da policija tega ne spremlja, kaže, da sedanji način merjenja slabo vpliva na učinkovitost policijske dejavnosti. Glede na odsotnost meril za ugotavljanje, kako rezultati policijske dejavnosti vplivajo na omejevanje kriminalitete v družbi, kar je sicer prvi strateški cilj policije v aktualnem srednjeročnem obdobju, in dejstva, da se obseg kriminalitete v Sloveniji povečuje, lahko ugotovimo, da sedanji način merjenja slabo vpliva tudi na uspešnost policijske dejavnosti. Zato je nujna

opredelitev ustrežnejših kazalcev in nova, celovita zasnova spremljanja uspešnosti in učinkovitosti policije na področju odkrivanja in preiskovanja kriminalitete, kar bi ustvarilo strokovno podlago za postopno uveljavitev sodobnih načel pri strateškem upravljanju policije in vzpostavitev upravljanja z dejavniki ogrožanja varnosti na tem področju.

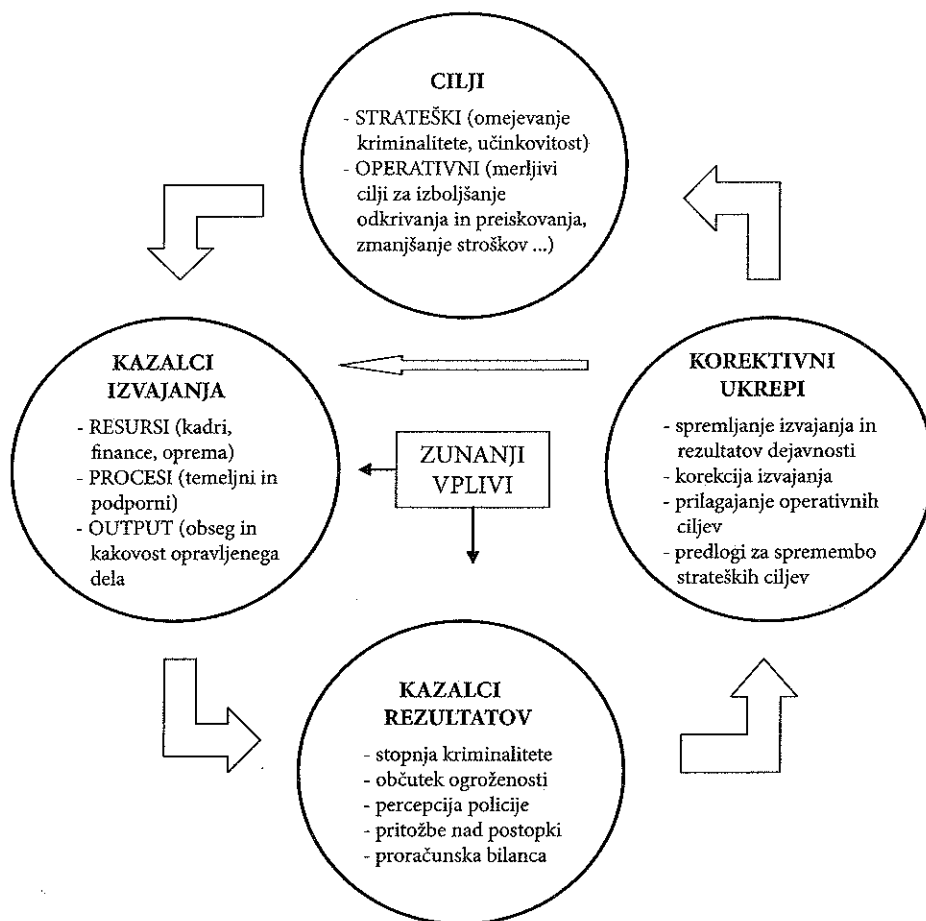
Novi model spremljanja dejavnosti bi moral temeljiti na PDCA (angl. Plan, Do, Check, Act) ciklu, s katerim se vzpostavi vzročno-posledična povezava med načrtovanimi cilji, izvajanjem dejavnosti policije, preverjanjem rezultatov dejavnosti in povratnim vplivom na načrtovanje v naslednjem ciklu. Celoten cikel dejavnosti bi lahko spremljali z naslednjih vidikov:

- načrtovanje strateških in merljivih operativnih ciljev,
- izvajanje dejavnosti, v okviru katere so opredeljeni kazalci:
 - kadrovske, finančne in materialno-tehnične resursov,
 - temeljnih in podpornih procesov ter
 - kvantitete in kvalitete opravljenega dela,
- rezultati dejavnosti v sistemskem okolju z opredeljenimi kazalci:
 - stopnje kriminalitete,
 - percepcije varnosti v skupnosti,
 - zakonitosti in strokovnosti izvedenih ukrepov ter
 - javnega mnenja,
- korektivni ukrepi pri izvajanju dejavnosti in redefinicija ciljev.

¹⁵ Resursi so prikazani s številom vseh zaposlenih policistov in višino vseh porabljenih proračunskih sredstev v posameznih letih, ker drugih podatkov ni bilo na voljo. Čeprav je bil za preiskovanje kaznivih dejanj uporabljen le del resursov, so podatki za splošno ugotavljanje učinkovitosti preiskovanja vseeno relevantni, saj je glede na to, da kazniva dejanja predstavljajo največji dejavnik ogrožanja varnosti, delo na področju kriminalitete najpomembnejša temeljna dejavnost policije. Zato je v tem primeru indikativen tudi obseg vseh kadrovske in finančne potencialov.

¹⁶ Gibanje števila obravnavanih kaznivih dejanj je zelo podobno gibanju števila policistov. Pearsonov korelacijski koeficient med obema vrstama podatkov po posameznih letih znaša 0,9893226, kar kaže, da je obseg obravnavane kriminalitete, ki ga prikazuje policija, odvisen predvsem od njenih kadrovske kapacitete.

Zasnova modela za načrtovanje in spremljanje dejavnosti policije na področju kriminalitete



Zasnovo modela za načrtovanje in spremljanje dejavnosti policije na področju kriminalitete sestavljajo naslednji temeljni elementi modela: določanje strateških in merljivih operativnih ciljev, izvajanje dejavnosti, vpliv dejavnosti na okolje in korektivni ukrepi za doseganje in modifikacijo ciljev, pri čemer se merijo resursi, procesi, produkti in rezultati dejavnosti. Na podlagi meritev se sprejemajo korektivni ukrepi, nakar z modifikacijo ciljev in izvedbe steče naslednji cikel. Kazalci izvedbe in rezultatov dejavnosti morajo biti usklajeni ter horizontalno (med različnimi enotami), vertikalno (med različnimi ravni) in časovno (med različnimi leti) primerljivi. Nekateri prikazani procesi potekajo znotraj, drugi pa izven policije. Izven policije poteka:

- določanje strateških ciljev,
- merjenje percepcije ljudi o kriminaliteti in policiji,
- spremljanje izvajanja in rezultatov dejavnosti s strani javnosti in nadzornih institucij države – ministrstva, vlade, parlamenta, pravosodja, varuha človekovih pravic,

– oblikovanje predlogov in usmeritev za postavitev strateških ciljev s strani strokovne javnosti, znanstvenih ustanov ter institucij države in Evropske unije.

Spremljanje lastne dejavnosti in vplivov na okolje, oblikovanje policijskih predlogov za modifikacijo strateških ciljev in drugi prikazani procesi potekajo znotraj organizacije.

Strateški cilji se oblikujejo na institucionalni ravni odločanja, v parlamentu, vladi in ministrstvu. Policiji se posredujejo v obliki obveznih usmeritev ministra za notranje zadeve. Policija iz strateških ciljev oblikuje merljive operativne cilje, ki omogočajo spremljanje realizacije na podlagi merjenja dejavnosti in njenih rezultatov.

Dejavnost se meri s kazalci izvajanja in kazalci rezultatov. Kazalci izvajanja dejavnosti so kazalci kadrovskih, finančnih in materialno-tehničnih resursov, kazalci temeljnih in pod-

pornih procesov ter kazalci obsega in kakovosti opravljenega dela. Za kazalce izvajanja se uporabijo podatki, ki jih zbira policija. Kazalci rezultatov dejavnosti so kazalci stopnje kriminalitete, občutka ogroženosti, porabe finančnih sredstev, zakonitosti in strokovnosti izvedenih ukrepov. Za kazalce rezultatov se kombinirano uporabijo podatki policije¹⁷ in podatki zunanjih institucij o raziskavah javnega mnenja in merjenju percepcije ljudi o kriminaliteti in delu policije.

Pri merjenju je treba upoštevati tudi zunanje okoliščine, ki vplivajo na izvajanje in rezultate dejavnosti, kot so spremembe zakonodaje, prestavitev šengenske meje na jug države, spremembe kriminalnih tokov ipd.

Korektivni ukrepi se določijo na podlagi spremljanja kazalcev izvajanja in kazalcev rezultatov dejavnosti. Pri tem se periodično ugotavlja učinkovitost in uspešnost policije z vidika postavljenih operativnih ciljev. Če se ugotovijo odkloni od pričakovanega stanja, jih skuša policijski menedžment odpraviti s kratkoročnimi ukrepi za korekcijo izvajanja (začasna prerazporeditev resursov, outsourcing ipd.) oziroma preoblikuje letne operativne cilje in/ali predlaga nove srednjeročne in dolgoročne strateške cilje.

V nadaljevanju so opredeljeni in strukturirani možni kazalci¹⁸ in viri podatkov za merjenje dejavnosti. Kazalci izvajanja dejavnosti so strukturirani po naslednjih skupinah in podskupinah:

1) Resursi oziroma input:

■ kadri

- zaposleni po organizacijskih enotah, delovnih mestih in statusu (uniformirani policist, neuniformirani policist, delavec policije) – vir podatkov: kadrovska evidenca policije,
- fluktuacija po organizacijskih enotah in statusu – vir podatkov: kadrovska evidenca policije,
- usposabljanja in izpopolnjevanja za delo s področja kriminalitete po organizacijskih enotah – vir podatkov: policijska akademija,
- respondenti, ki so zadovoljni z delom, po organizacijskih enotah, delovnih mestih, statusu, spolu in starosti – vir podatkov: periodična raziskava o zadovoljstvu zaposlenih;

■ stroški dela in redni materialni stroški

- porabljen finančna sredstva po posameznih postavkah – vir podatkov: služba policije za logistiko;

■ oprema

- osebna, specialna in računalniška oprema po organizacijskih enotah – vir podatkov: služba policije za logistiko,
- vrsta prevoznih sredstev po organizacijskih enotah – vir podatkov: služba policije za logistiko,
- respondenti, ki so zadovoljni z delovnimi prostori, po organizacijskih enotah – vir podatkov: periodična raziskava o zadovoljstvu zaposlenih.

2) Delovni procesi:

■ temeljna dejavnost – odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj

- zaznana kazniva dejanja po organizacijskih enotah – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete,
- preiskovalni ukrepi (ogledi krajev kaznivih dejanj, hišne in osebne preiskave, prikriti preiskovalni ukrepi ipd.) po organizacijskih enotah – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete,
- forenzične in poligrafske preiskave ter pregledi računalniške opreme – vir podatkov: center za forenzične preiskave in kriminalistična policija,
- pridržane osebe po zakonu o kazenskem postopku – vir podatkov: računalniška evidenca pridržanih oseb;

■ podporne dejavnosti

- interventni klici in napotitve policistov – vir podatkov: računalniške evidence Policije s področja operativno-komunikacijske dejavnosti,
- tiralice, razpisi iskanj in razglasi – vir podatkov: kriminalistična policija,
- kriminalistične operativne analize – vir podatkov: kriminalistična policija,
- protibombni pregledi in deaktiviranja eksplozivnih naprav – vir podatkov: specialna enota policije,
- izmenjana sporočila v okviru mednarodne operativne dejavnosti – vir podatkov: kriminalistična policija.

3) Obseg in kakovost opravljenega dela oziroma output:

■ obseg dela

- kazniva dejanja, za katera je policija vložila kazenske ovadbe in/ali poročila državnemu tožilstvu, po organizacijskih enotah – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete,
- osumljenci kaznivih dejanj, zoper katere je policija vložila kazenske ovadbe in/ali poročila državnemu tožilstvu, po organizacijskih enotah – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete,
- policijski dokumenti predkazenskega postopka po organizacijskih enotah – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete;

¹⁷ Število pritožb, kriminalitetni indeks ipd.

¹⁸ Za zasnovo modela so večinoma opredeljeni le primarni, ne pa tudi iz njih izvedeni kazalci. Primarni kazalci so absolutna števila, izvedeni pa so iz njih izračunani, kot je npr. povprečno število kaznivih dejanj na 100 000 prebivalcev, delež preiskavanosti ipd.

■ kakovost dela

– čas preiskovanja kaznivih dejanj po organizacijskih enotah – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete,

– obravnavana kazniva dejanja, ki jih je policija odkrila z lastno dejavnostjo, po organizacijskih enotah – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete,

– preiskana kazniva dejanja (z znanimi osumljenci, zoper katere je policija vložila kazenske ovadbe) po organizacijskih enotah – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete,

– zavržene kazenske ovadbe policije po vrstah kaznivih dejanj in organizacijskih enotah – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete.

Kazalci rezultatov dejavnosti so strukturirani po naslednjih skupinah in podskupinah:

1) Stopnja kriminalitete:

■ ponderiran kriminalitetni indeks

– izbrana evidentirana kazniva dejanja z veliko stopnjo prijavljivosti (umori, vlomi, ropi, tatvine motornih vozil), po območjih storitve – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete,

– posledice evidentiranih kaznivih dejanj (mrtvi, poškodovani, materialna škoda) po vrstah kaznivih dejanj in območjih storitve – vir podatkov: računalniške evidence policije s področja kriminalitete;

■ skrita delinkvenca

– respondenti, ki so priznali, da so bili vpleteni v kazniva dejanja, po vrstah kaznivih dejanj in območjih storitve – vir podatkov: kriminološke raziskave.

2) Stopnja ogroženosti s kaznivimi dejanji:

– respondenti, ki jih je strah kaznivih dejanj v lokalni skupnosti, po najpogostejših vrstah kriminalitete in območjih – vir podatkov: javnomnenjske raziskave,

– respondenti, ki so bili žrtve kaznivih dejanj, po vrstah kaznivih dejanj in območjih storitve – vir podatkov: viktimo-loške raziskave.

3) Percepcija in pritožbe nad delom policije na področju kriminalitete:

– respondenti, ki so zadovoljni oziroma nezadovoljni z delom policije, po vzrokih zadovoljstva/nezadovoljstva in enotah policije – vir podatkov: javnomnenjske¹⁹ in viktimo-loške raziskave,

– pritožbe nad delom policije po organizacijskih enotah – vir podatkov: policijske evidence.

4) Bilanca sredstev, namenjenih policiji za preiskovanje kriminalitete:

– gibanje proračunskih postavk – vir podatkov: služba policije za logistiko.

6 Aplikacija modela

Za eventualno implementacijo modela je glede na velik razkorak med obstoječim in zasnovanim načinom spremljanja dejavnosti potreben gradualistični in projektni pristop. Z izvedbo nacionalnega projekta za aplikacijo modela za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti dejavnosti na področju kriminalitete bi operacionalizirali opredeljeni uravnoteženi sistem kazalnikov, prilagodili informacijski sistem policije ter način proračunskega načrtovanja in poročanja. Uvedli bi tudi periodične raziskave o zadovoljstvu zaposlenih, viktimizaciji in občutku ogroženosti pred kriminalom med ljudmi ter javnem mnenju o delu policije na posameznih območjih in področjih. Model je z ustreznimi modifikacijami možno aplicirati tudi na drugih področjih policijskega dela in ga s tem razširiti na spremljanje celotne policijske dejavnosti. Rezultati projekta bi omogočili kasnejšo nadgradnjo z modelom za upravljanje kakovosti poslovanja in ocenjevanja poslovne odličnosti policije.

Prehod iz obstoječega načina merjenja dejavnosti na nov način zahteva predvsem prilagoditev informacijskega sistema policije ter proračunskega načrtovanja in poročanja. Najprej je treba optimizirati informacijski sistem s področja kriminalitete, s čimer bi zagotovili kakovostne podatke o zaznavah kaznivih dejanj kot inputu in zaključenih kriminalnih primerih kot outputu policijskega dela. Na naslednji stopnji se oblikujejo vprašalniki za zaposlene, in sicer na način, ki bi pozneje na ravni celotne policije omogočal uvedbo modela poslovne odličnosti. Poleg tega je treba v sodelovanju z zunanjimi institucijami vzpostaviti sistem spremljanja javnega mnenja in posebej tistih skupin ljudi, ki so bili kakorkoli vpleteni v kazniva dejanja. Obenem je treba prilagoditi proračunsko načrtovanje tako, da bodo postavke proračuna kazale prihodke in izdatke tudi po posameznih enotah in področjih dela policije.

Pri izgradnji celovitega modela za spremljanje in ocenjevanje dejavnosti policije na področju kriminalitete je treba upoštevati, da podatki o izvajanju niso neposredno primerljivi s podatki o rezultatih dejavnosti. Stopnja kriminalitete v družbi namreč ni odvisna le od uspešnega ali neuspešnega dela policije, temveč od številnih drugih dejavnikov, na katere policija ne more vplivati. Vpliv teh dejavnikov je treba oceniti in jih izključiti iz primerjave in interpretacije podatkov o izvajanju in rezultatih dejavnosti.

¹⁹ Podatek je lahko vključen v merjenje zadovoljstva strank z javno upravo, ki ga izvaja ministrstvo za javno upravo.

Viri in literatura

1. Australian Government (2005a): The approach to performance measurement. V **Report on Government Services 2005**. <http://www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs/2005/chapter01.pdf> (26.1.2006).
2. Australian Government (2005b): Police services. V **Report on Government Services 2005**. <http://www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs/2005/chapter05.pdf> (26.1.2006).
3. Carmona, S. in Groenlund, A. (2002): **Measures vs Actions: The Balanced Scorecard in Swedish Law Enforcement**. http://www.fek.su.se/kurser/svs/Material/Measures_vs_Actions_sep_02.doc (2.4.2004).
4. Ciuha, Š. (2004): **Primerjava modelov kakovosti v državni upravi: diplomsko delo**. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
5. Gorenak, V. (2003): **Vpliv managerjev na uspešnost policijskih organizacij: doktorska disertacija**. Kranj: Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede.
6. Higgins, J. M. (1991): **The management Challenge, An Introduction to Management**. New York: Macmillan Publishing Company.
7. Home Office (2003), Communication Directorate: **Police Performance Monitoring 2002 /2003**. http://www.kent.police.uk/About%20Kent%20Police/How%20We%20Are%20Doing/Police%20Performance%20Monitoring%202002_03.pdf (23.1.2006).
8. Home Office (2004), Communication Directorate: **National Policing Plan 2005–08**. http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/national-policing-plan/national_policing_plan.pdf?view=Binary (16.1.2006).
9. Kaplan, R. S. in Norton, D. P. (2000): **The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment**. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
10. Marolt, J. (2001): Kako izboljšati kakovost storitev? V zborniku referatov s posveta **Na poti k poslovni odličnosti javne uprave 2001**, 41–44. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
11. MNZ RS – Policija (2002): **Opredelevanje temeljnih meril uspešnosti in učinkovitosti izvajanja policijskih nalog**. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija.
12. Nemec, T. (2003): **Obvladovanje kakovosti in uspešnosti v javni upravi**. <http://www.sigov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/vus-01.doc> (26.11.2003).
13. Pečjak, T. (2004): **Poročilo o udeležbi na 3. seminarju »TOPSPOC 2003«** (interno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija.
14. Pegam, J. (2003): **Uvajanje kakovosti v upravno enoto: specialistično delo**. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
15. Swedish National Police Board (2002a): Developing the direction, management and quality of police work in Sweden using the citizen perspective (predstavitevno strokovno gradivo). Stockholm: The Swedish National Police Board – Financial Division.
16. Swedish National Police Board (2002b): Quality index for the police (predstavitevno strokovno gradivo). Stockholm: The Swedish National Police Board – Financial Division.
17. Vila, A. in Kovač, J. (1997): **Osnove organizacije in managementa**. Kranj: Moderna organizacija.
18. Wikipedia (2006). The Free Encyclopedia: **Heysel Stadium disaster**. http://en.wikipedia.org/wiki/Heysel_Stadium_disaster (24.1.2006).
19. Žurga, G. (1997): Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi. V Brežovšek, M. (ur.) V zborniku referatov **Politološki dnevi 1997**, 259–268. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
20. Žurga, G. (2002): Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. V zborniku referatov konference **Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi 29–44**. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

Indicators of the effectiveness and efficiency of police work in the field of crime in Slovenia

Staš Svetek, M.A., Ministry of the Interior of the Republic of Slovenia, Štefanova 2, 1000 Ljubljana, Slovenia

When dealing with prevention and repression of crime, the Slovene police have not yet developed appropriate mechanisms for monitoring the effectiveness and efficiency of their activity. Existing indicators are based on a self-assessment of realized goals and on police statistics. Due to the lack of an adequate model for monitoring the functioning of the police, these indicators are interpreted more or less arbitrarily, which does nothing to contribute to the objective measurement, analysis and improvement of police activity. Superficial and prompt solutions of the described problem are not possible due to the specifics of this field of work area, but changes can be introduced gradually, within the framework of efforts for the modernization of public administration, based on the principles of new public management. In pursuing this goal, it is possible to take security agencies of developed countries as a model, which have already built into their management process mechanisms for improving the efficiency, effectiveness and quality of police work.

The application of contemporary principles and criteria of administrative work in the prevention and repression of crime has to rely on proper theoretical grounds and scientific tools. It should be based on theoretical and empirical knowledge about the management and functions of public administration, about measurement and evaluation of administrative functioning in accordance with the concept of new public management and knowledge about the introduction of standards of business excellence, models of evaluation and a system of balanced indicators of administrative functioning. In addition, an analysis of the current situation was conducted based on findings about police functioning and an evaluation of police organizations, including legal aspects of the efficiency and effectiveness of police work, and followed by the conceptualization of a model for comprehensive monitoring and evaluation of this sort of activity. The application of research results and a planned concept of evaluation of police activity in the area of crime would enable greater transparency of this activity, more appropriate planning of effectiveness and efficiency, the introduction and management of quality and, last but not the least, it would improve the motivation and satisfaction of police officers.

Key words: crime, policing, indicators of activity, measurement, effectiveness, efficiency, quality, new public management

UDC: 351.74.004.14:303.2