

## Izzivi in priložnosti ocenjevanja uspešnosti ter učinkovitosti policijskega dela (Poročilo s plenarne okrogle mize na konferenci Dnevi varstvoslovja)

V okviru Dnevov varstvoslovja 2023, osrednje nacionalne konference s področja varnosti, je 13. junija 2023 v Podčetrtku potekala plenarna okrogla miza »Izzivi in priložnosti ocenjevanja uspešnosti in učinkovitosti policijskega dela«. Okrogla miza je bila izvedena v sklopu ciljnega raziskovalnega projekta »Razvoj celovitih modelov ocenjevanja nacionalnovarnostne ogroženosti in merjenja uspešnosti, učinkovitosti ter kakovosti policijskega dela: pregled tujih pristopov, dobrih praks in njihova aplikacija za Slovenijo« (V5-2148), ki se izvaja na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru (UM FVV).<sup>1</sup> Cilj projekta je na podlagi analize tujih praks in modelov in sodobnih načinov ocenjevanja policijskega dela v Sloveniji ugotoviti priložnosti za izboljšave sistemske ureditve v Sloveniji ter predlagati model za ocenjevanje uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti policijskega dela. Okrogla miza je bila namenjena razpravi o ugotovitvah projekta in trenutni ureditvi ter izzivih ocenjevanja policijskega dela, dobrih praksah v tujini in o možnostih njihove uporabe v Sloveniji. Razpravljavci so iskali rešitve v smeri celostnega ocenjevanja policijske dejavnosti, ki bi bilo prilagojeno ciljem in zmogljivostim slovenske policije.

V razpravi so sodelovali predstavniki Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) in slovenske policije, ki so na strateški ali operativni ravni vpeti v procese ocenjevanja policijskega dela. Razpravljavci so bili dr. Gregor Hudrič, vršilec dolžnosti generalnega direktorja Direktorata za policijo in druge varnostne naloge, dr. Darko Anželj, vodja Odbora za ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti policijskih enot in vsebinski spremljevalec projekta iz Generalne policijske uprave, Damir Ivančič, mag., direktor Policijske uprave Murska Sobota, in prof. dr. Branko Lobnikar, član raziskovalne skupine projekta z UM FVV. Razpravo je moderirala izr. prof. dr. Kaja Prislun Mihelič, vodja ciljnega raziskovalnega projekta z UM FVV.

Sodelujoči na okrogli mizi so se najprej osredotočili na pregled aktualnega sistema ocenjevanja policijskega dela v Sloveniji. Četudi je merjenje uspešnosti in učinkovitosti pomemben mehanizem strateškega upravljanja dela policije,

ki je povezano s številnimi polemikami in odprtimi vprašanji glede ustreznih načinov. Policija namreč opravlja zahtevne in številne naloge v obsežnem sistemu ciljev in pričakovanj. Nenehne nadgradnje sistemov ocenjevanja uspešnosti v policijah po svetu sicer potekajo že dolgo, zlasti od leta 2000, ko so se začele reforme javnega sektorja. Tudi slovenska policija si že vsaj dve desetletji prizadeva za izboljšave na področju upravljanja kakovosti. V njeni zadnji razvojni strategiji, predstavljeni v resoluciji o dolgoročnem razvojnem programu policije, je opredeljeno, da bo okrepila uporabo modelov odličnosti, izboljšala kakovost dela, nadgradila kazalnike uspešnosti in učinkovitosti ter racionalizirala porabo virov. Policija je v ta namen že izvedla številne interne projekte in podprla mnoge raziskovalne projekte po letu 2010, ki so pripomogli k metodološkim izboljšavam na področju usmerjanja, načrtovanja dela in poročanja o delu. Podrobnejša analiza pravnih podlag in subjektov, vključenih v načrtovanje dolgoročnih, srednjeročnih in operativnih ciljev policije, pa kaže, da je trenutni sistem načrtovanja zelo prepleten. V splošnem cilje in kazalnike dela policije določajo zakoni, strateški razvojni programi, nacionalne in mednarodne politike ter poslanstvo, vizija, vrednote in načela izvajanja policijske dejavnosti. Dolgoročne cilje določajo nacionalne politike in strategije, srednjeročne in operativne cilje pa (so) oblikujeta MNZ in Policija. Policija ima interne sisteme za spremljanje, zbiranje in analiziranje podatkov o uresničevanju kazalnikov, medtem ko MNZ zbira poročila o delu, ocenjuje izvajanje usmeritev in izvaja nadzor nad delom policije.

Osrednji del razprave se je na teh izhodiščih usmeril na ugotavljanje prednosti in slabosti ter izzivov trenutnega sistema usmerjanja, načrtovanja dela in poročanja o delu policije. Enotno stališče razpravljavcev je, da ima policija interno vzpostavljen temeljit sistem ocenjevanja dela in jasno zarisane smernice dela. Izpostavljena je različnim oblikam nadzorstva, ne zgolj notranjemu, temveč tudi zunanemu, tako v formalnem in neformalnem smislu. Policija tudi zbira obsežne podatke o dogajanju na terenu in ukrepih policistov, pomembna značilnost teh podatkov pa je, da so javno dostopni in omogočajo spremljanje večletnih gibanj. Vrednotenje zbranih podatkov opravljajo predvsem policijski vodje, ki imajo najboljši pregled nad delom in prednostnimi nalogami. Pomembna prednost je tudi vse močnejša osredotočenost policije na kakovost storitev in odnose med policisti in občani, kar se kaže skozi spremembe v strategijah dela policije v lokalnem okolju in z uvajanjem modelov odličnosti. Ocenjevanje zadovoljstva prebivalcev z delom policije in zadovoljstva zaposlenih z de-

<sup>1</sup> Projekt »Razvoj celovitih modelov ocenjevanja nacionalnovarnostne ogroženosti in merjenja uspešnosti, učinkovitosti ter kakovosti policijskega dela: pregled tujih pristopov, dobrih praks in njihova aplikacija za Slovenijo« (V5-2148) sofinancirata Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije in Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

lom je prav tako postalo ustaljeni način spremljanja mnenja zunanje in notranje javnosti.

Temeljni izzivi trenutnega sistema usmerjanja, načrtovanja in poročanja pa so povezani predvsem s kompleksnostjo, administrativnimi obremenitvami in neprilagodljivostjo, pri čemer je kompleksnost posledica raznolikosti nalog in področij, s katerimi se ukvarja policija. V prihodnje bo tako potreben razmislek o poenostavitvi poročanja in večji prožnosti načrtovanja. Razpravljavci so bili enotni tudi glede pomanjkljivosti trenutnih kazalnikov uspešnosti. Zaznati je namreč bistveno močnejši poudarek na kvantitativnih kazalnikih v primerjavi s kvalitativnimi. Kazalniki se večinoma osredinjajo na številčne indikatorje, vendar so pogosto nedoločeni ali ne opredeljujejo ciljnih stanj ali primerjav, kar zanemarja pomembnost spremljanja napredka. Prav tako je pretirana osredotočenost na uresničevanje kazalnikov v načrtovanju in izvajanju dela povezana z nevarnostjo zanemarjanja pomembnih varnostnih razmer, tveganji manipuliranja podatkov ali napačno interpretacijo. Pomembno je razumeti, da veliko odklonskih pojavov ni prijavljenih, kar lahko vpliva na pravilno predstavitev podatkov o policijskem delu. Težavnost interpretacije statističnih parametrov so razpravljavci povezali s primerom spremljanja razmer v cestnem prometu. Število ugotovljenih prekrškov v cestnem prometu namreč lahko ustvari napačen vtis o varnostnih razmerah.

Sistem načrtovanja in ocenjevanja uspešnosti policije se po mnenju razpravljavcev v trenutni obliki preveč naslanja na statistične parametre, zanemarja kvalitativne vidike in je premalo osredotočen na razprave o vsebini in učinkih policijskega dela. Pri ocenjevanju uspešnosti policijskega dela se ne sme osredotočati zgolj na statistiko; treba je upoštevati posebnosti različnih ravni delovanja policije glede na vsebino, aktivnosti in odzivnost policije. V razpravi je bilo opozorjeno tudi na zanemarjanje drugih vidikov ocenjevanja. Sodobni modeli namreč poudarjajo pomembnost merjenja vsaj treh vidikov, povezanih z organizacijskimi rezultati, to so uspešnost, učinkovitost in kakovost. V Sloveniji pa se pri vrednotenju policijskega dela trenutno največ poudarka daje ocenjevanju uspešnosti, medtem ko je merjenje učinkovitosti in kakovosti manj razvito. S tega vidika je zaupanje ljudi v delo policije ključnega pomena. Ocenjevanje uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti policijskega dela tako zahteva mešanico statistike, razumevanja vsebine opravljenega dela, upoštevanja potreb v konkretnem času in prostoru, aktivnosti ter razumevanje kakovosti odnosa policije do skupnosti.

V tem delu razprave so bile predstavljene tudi dobre prakse iz tujine, ki jih je v okviru svojega raziskovalnega dela ugotovila projektna skupina in bi lahko bile uporabne kot vodilo za načrtovanje izboljšav sistema ocenjevanja policijskega dela

v Sloveniji. Sodobne policijske organizacije redno (tudi letno) prenavljajo svoje strategije, vključno s temeljnimi usmeritvami in strateškimi načrti, ter jih premišljeno prenašajo v operativno delo. Vse več policijskih organizacij k merjenju policijskega dela dodaja tudi merjenje kakovosti. Za pomembno dobro prakso se je, poleg temeljite samoevalvacije, pokazala tudi zunanja evalvacija dela policije. Nekatere države imajo za to ustanovljene posebne zunanje ocenjevalne mehanizme, ki jih izvajajo neodvisni organi, ali pa pri oblikovanju ocen uporabljajo tudi poglobljene kvalitativne metode, na primer fokusne skupine in intervjuje z zunanjimi in drugimi strokovnjaki, ki pomagajo bolje razumeti statistične podatke, s katerimi razpolaga policija. Izvajajo se analize SWOT in PEST, skupaj z vključevanjem različnih deležnikov, ki součinkujejo pri zagotavljanju nacionalne varnosti, za ugotavljanje sinergičnih učinkov. Pomembne so raziskave javnega mnenja, ki pa ne merijo le mnenja prebivalcev o policiji, ampak se izvajajo tudi širše študije, denimo viktimološke študije, ki izhajajo iz predpostavke, da je treba poslušati tiste, ki so najbolj ranljivi – to so žrtve kaznivih dejanj. Proučujeta se kakovost stikov policistov s prebivalci in pričakovanja ljudi do policije, predvsem pa se upošteva tudi umestitev policije znotraj mednarodnih indeksov.

Ključna premisa sodobnih načinov ocenjevanja organizacijskih rezultatov je tudi multidimenzionalnost in uravnoteženost kazalnikov glede na pomembnost področij ocenjevanja. Razpravljavci so bili enotni, da je multidimenzionalnost in uravnoteženost treba zagotavljati z ugotavljanjem prednostnih področij v strateških usmeritvah in ob upoštevanju aktualnih varnostnih razmer. Vloga ministrstva pri pripravi temeljnih srednjeročnih usmeritev je ravno to, da iz vseh strateških dokumentov skuša natančno opredeliti vsebine, ki določajo in usmerjajo delo policije. Vendar pa je zaradi raznoterosti in velikega števila dokumentov, ki postavljajo zahteve in pričakovanja do policije, težko zagotoviti preglednost vseh ključnih podlag, na podlagi katerih so zastavljeni cilji na področju policijske dejavnosti. Razpravljavci so pri tem kot ključna področja policijskega dela, ki bi morala biti tradicionalno vključena v sistem ocenjevanja, poudarili kriminaliteto, splošno varnost, promet, mejne zadeve in migracije ter ne nazadnje tudi policijsko delo v skupnosti, ki pa je v sistemu ocenjevanja v primerjavi z drugimi področji trenutno zanemarjeno. Kljub strategiji policijskega dela v skupnosti, ki ima jasno določene cilje in kazalnike, sistematično spremljanje njihovega uresničevanja še ni vzpostavljeno.

Da bi zagotovili ustrezno uravnoteženost in večjo prožnost, mora policija intenzivneje prilagajati svoje načrte in delo, tudi glede na spremenjene potrebe v okolju. Vsa področja dela policije imajo svoj pomen glede na spremenljive razmere, zato je treba iskati dinamično ravnovesje med po-

drožji in kazalniki, k čemur bi lahko prispevalo ocenjevanje varnostnih razmer in ogroženosti. V zvezi s tem je bila kot pomanjkljivost obstoječega sistema poudarjena odsotnost rabe ocenjevalnih orodij oziroma enovitega ocenjevanja varnostnih razmer na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. To bi morala biti glavna podlaga za oblikovanje strateških dokumentov ter načrtovanje ciljev in nalog policije.

Pomemben izziv, s katerim se policija spoprijema pri ocenjevanju, je povezan tudi z vrednotenjem dejanskega vpliva policijskega dela na varnostne razmere. Vrednotenje rezultatov policijskega dela ne sme temeljiti zgolj na podlagi finančnih kazalnikov ali količine aktivnosti, temveč je treba ovrednotiti tudi vpliv na okolje in družbene potrebe. Ocenjevanje mora biti zastavljeno tako, da se lahko na podlagi pridobljenih podatkov premisli o ustreznosti opravljenega dela in na tej podlagi načrtuje napredek. Pomembno je torej upoštevati in spremljati tudi način izvajanja dela. Da bi lahko spremljali ustreznost izvajanja dela in uresničevanje pričakovanj, pa se morajo strateški upravljalci sistema osrediniti na glavne deležnike, ugotoviti, kaj pričakujejo in kako zadovoljiti njihove potrebe. Najpomembnejši deležnik so gotovo prebivalci Republike Slovenije, ki pričakujejo, da policija skrbi za njihovo varnost. Zato je pomembno vedeti, kaj ljudje pričakujejo od policije. Ravno zaradi tega je delo policije v skupnosti tako pomembno, saj omogoča prepoznavanje potreb in pričakovanj prebivalcev. Drugi ključni deležnik je oblast. Pomembno je, da policija ustrezno komunicira tudi s političnim sistemom in upošteva njegove zahteve (na primer upravljanje migracij, proračuna). Ker pa policija pri svojem delu sodeluje s številnimi drugimi organi, bi v tej luči veljalo vključevati povezane in partnerske subjekte v evalvacijo policijskega dela ter k oblikovanju kazalnikov uspešnosti.

Ob upoštevanju, da trenutni sistem pretežno temelji na internem ocenjevanju, je poleg samokritičnosti pomembno tudi zunanje priznavanje rezultatov. V razpravi je bilo poudarjeno, da je v proces ocenjevanja in ugotavljanja uspešnosti nujno treba vključiti zunanjo javnost, ki je tudi največji kritik policijskega dela v zadnjih letih. Nikakor pa ne gre izključevati akademske skupnosti, ki oceni javnosti lahko doda še element strokovnosti. Ob tem je treba, tako kot doslej, ohraniti primerjavo z drugimi organizacijami in tudi s tujino. Ključno je tudi ozaveščanje notranje javnosti, da ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti ni samo del nalog vodij, ampak vseh zaposlenih.

V sklepnem delu se je razprava osredotočila na iskanje primernih rešitev za izpostavljene pomanjkljivosti in izzive. Razpravljavci so predstavili svoje poglede na to, kako bi moral biti urejen sistem in model ocenjevanja policijskega dela na sistemski, strateški ravni, da bi odražal operativne in razvojne potrebe policije, pričakovanja družbe in izzive prihodnosti.

Na splošni ravni sta celostno ocenjevanje policijske dejavnosti in ustrezna izraba podatkov cilja, ki ju je treba uresničiti v prihodnosti. Enotno so razpravljavci poudarili tudi potrebo po eksterni evalvaciji podatkov in ugotovitev o delu policije, ki bi jo izvajal neodvisni mehanizem. Po vzoru tujih praks bi bilo dolgoročno smiselno razmisliti o ustanovitvi neodvisnega organa, ki bi bil sposoben izvesti zunanjo oceno uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti policijskega dela, predvsem zato, da se odpravijo očitki o pristranskosti in zagotovi operativna avtonomnost pred političnimi vplivi. Ob tem so ponovno poudarili pomembnost upoštevanja mnenja prebivalcev in krepitev notranjega ozaveščanja. Modeli ocenjevanja in kazalniki bi morali postati spodbuda policistom za njihovo delo. Policisti bi morali vedeti, kako dobro so opravili svoje delo in kako bi lahko dosegli še boljše rezultate. Znotraj policije je zato potreben premik v smeri boljšega razumevanja ocenjevanja učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti policijskega dela. Za ustrezno obvladovanje kompleksnosti takšnega sistema pa bo v prihodnje pomembno razvijati tudi posebne kompetence na ravni upravljalcev. Ključno je okrepi razpravo o pomenu policijskih vodij in načinu upravljanja policije kot organizacije. Policijsko organizacijo je mogoče strateško voditi zgolj tako, da policijsko vodenje razumemo kot posebno subprofesijo, policijske vodje pa ne kot policiste, temveč kot poklicne upravljalce policijske organizacije. Policijski vodje za upravljanje področja ocenjevanja učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti policijskega dela nujno potrebujejo vrhunsko znanje s področja strateškega upravljanja policije, zato bi bilo treba vzpostaviti ustrezn sistem usposabljanja, ki bi opolnomočil policijske šefe za tovrstne naloge. V sklepnem delu je bilo v okviru navajanja predlogov opozorjeno tudi, da vsakršno nadgrajevanje ocenjevanja policijskega dela seveda zahteva dobro poznavanje dela policije in da je pri načrtovanju sprememb nujno treba vedeti, na katere razmere in področja lahko policija dejansko vpliva.

Razprava na okrogli mizi je nedvomno osvetlila nekatera ključna področja, ki bodo v prihodnje predmet izboljšav v razvoju upravljanja kakovosti policije. Čeprav je slovenska policija v zadnjem desetletju že dosegla velik napredek in svoj sistem dela močno približala sodobnim načinom in praksam razvitih držav, so stališča in izkušnje razpravljavcev dobro ponazorili, da je veliko prostora za izboljšave. Na podlagi poudarkov okrogle mize bi lahko napovedali, da bo v prihodnosti razvoj usmerjen v oblikovanje celostnega modela načrtovanja in ocenjevanja policijskega dela, ki bo bolj prilagodljiv in bo zagotovil ustrezno uravnoteženost in sistematično povezanost med cilji, kazalniki, področji ocenjevanja ter drugimi vidiki (kot sta kakovost in učinkovitost). Spreminjanje upravljaljskih mehanizmov v kompleksnih sistemih pa ni preprosta naloga, to je dolgotrajen in stalen proces, ki mora potekati premišljeno, previdno in

postopno, skozi ciljno usmerjeno vodenje. Načrtovane rešitve in izboljšave morajo upoštevati zmogljivosti obstoječega sistema, morajo biti izvedljive in zastavljene tako, da se ne pričakuje popolna reorganizacija sistema. Zato je pomembno, da se tovrstne razprave in raziskovalni projekti izvajajo tudi v prihodnje. Glede tega smo lahko pomirjeni, saj se poleg ciljnega raziskovalnega projekta, ki je spodbudil to okroglo mizo, izvajajo, so se izvajali ali pa se načrtujejo številni drugi raziskovalni projekti (na primer na področju systemskega nadzorstva, partnerskega sodelovanja in pluralizacije, policijskega dela v skupnosti, vodenja), ki jih sofinancirata Policija in MNZ ter bodo doprinesli svoje rešitve v mozaik upravljanja kakovosti policijske dejavnosti. Seveda pa bo v prihodnje nujno treba zagotoviti tudi ustrezno podlago za izvajanje sprememb in izboljšav, predvsem v smeri vodstvene podpore, kadrovske zmogljivosti in okrepitve analitske dejavnosti.

*Teja Primc in Kaja Prislan Mihelič*