

KONCEPT UPRAVLJANJA UČINKOM U POLICIJSKOJ ORGANIZACIJI

Dane Subošić¹

Miladin Nešić²

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: Model upravljanja policijskom organizacijom koji je zasnovan na učinku i koji se u ovom radu predlaže obuhvata sledeće faze: (1) identifikaciju faktora učinka, (2) indikaciju učinka, (3) identifikaciju izvora podataka o učinku i određivanje uzorka, (4) identifikaciju načina merenja učinka, (5) identifikaciju rezultata merenja učinka, (6) poređenje učinka istovrsnih organizacionih celina, (7) praćenje učinka, (8) identifikaciju upravljačkih mera usmerenih na poboljšanje učinka, (9) utvrđivanje metodologije za merenje učinka, (10) utvrđivanje metodologije za praćenje učinka i (11) utvrđivanje metodologije izveštavanja o učinku. Ključna među njima je faza (8) identifikacija upravljačkih mera usmerenih na poboljšanje učinka, odnosno model učinka. Sam učinak je funkcija: (1) performansi, (2) kompetencija, (3) motivacije i (4) koordinacije sa drugim subjektima (područne funkcije upravljanja učinkom), čije poslovanje je od značaja za efektivnost i efikasnost pojedinaca i organizacija. Model upravljanja na bazi učinka obuhvata šest funkcija, koje povezuju aktivnosti policije sa njenom svrhom. To su: (1) definisanje misije i željenih ishoda, (2) utvrđivanje standarda o učinku, (3) identifikovanje i prikupljanje indikatora o učinku, (4) povezivanje učinka sa budžetom, (5) strukturiranje odgovornosti i (6) izveštavanje o učinku (procesne funkcije upravljanja učinkom). Dakle, predloženim modelom upravljanja policijskom organizacijom na bazi učinka, rukovodioci treba da utiču na navedene funkcije, tako što će na svaki od navedenih faktora uticati praktikovanjem šest navedenih procesnih funkcija upravljanja učinkom.

Ključne reči: upravljanje, učinak, policija, indikatori, rezultati.

1 dane.subosic@kpa.edu.rs.

2 miladin.nesic@kpa.edu.rs.

Uvod

Slabosti tradicionalnog modela upravljanja policijskom organizacijom dovele su do prelaska najrazvijenijih policija u svetu na upravljanje bazirano na učinku. Kako je upravljanje bazirano na učinku zasnovano na postojećoj birokratskoj strukturi policijske organizacije, u uslovima restriktivnog budžetiranja i sve većih očekivanja zajednice u odnosu na policiju, došlo je do devijacija u primeni navedenog modela.³ To je dovelo do brojnih štetnih posledica, od kojih se jedna, u izvesnoj meri, odnosi na povratak tradicionalnom modelu upravljanja policijskom organizacijom, uprkos okolnostima koje tome ne pogoduju i zalaganju za modernizaciju policijske organizacije i profesije. Naime, okolnosti u kojima aktuelni modeli upravljanja funkcionišu su protivrečne u pogledu: (1) sve većih očekivanja od policije, uz tendenciju ograničavanja budžetskih sredstava, (2) očekivanja da zaštita bezbednosti bude na što višem nivou, kao i garantovanje ljudska prava i sloboda, uz potrebu da povremeno budu ograničena, baš radi zaštite bezbednosti štice vrednosti, kao i (3) sve značajniju ulogu policije u protivrečnim društvenim okolnostima (npr. socijalno raslojavanje), koja je praćena njenom potcenjenošću u društvu (nizak materijalni status policajaca, neizgrađenost policije kao profesije i dr.).⁴ Najzad, kao način da se navedene i nenavedene protivrečenosti ublaže ili sasvim prevaziđu, u teoriji i praksi je prisutan model upravljanja policijskom organizacijom koji se zasniva na učinku, kao zamena za tradicionalni model. Zbog toga je ovaj rad je posvećen razumevanju koncepta upravljanja učinkom u policijskoj organizaciji, kako bi se u aktuelnim okolnostima maksimizirali rezultati njegove primene i ispunila očekivanja javnosti, uključujući i njen stručni deo. S tim u vezi se postavljaju pitanja:

- pojmovnog određenja koncepta upravljanja učinkom u policijskoj organizaciji;
- kako se i u kakvim uslovima ostvaruju navedeni modeli upravljanja u policijskoj organizaciji;
- modela upravljanja policijskom organizacijom koji je zasnovan na učinku;

Ovo saopštenje predstavlja pokušaj autora da odgovore na postavljena pitanja.

3 J. M. Shane, Performance management in police agencies: a conceptual framework, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 1/2010, Bradford, p. 8.

4 D. Subošić, *Organizacija i poslovi policije*, Beograd, 2013, str. 194.

1. Pojmovno određenje koncepta upravljanja učinkom u policijskoj organizaciji

Da bi se realizovalo istraživanje koje je prethodilo ovom saopštenju, bilo je potrebno da se jednoznačno odredi sadržaj apstraktnog pojma koncept upravljanja učinkom u policijskoj organizaciji, kako bi bio diferenciran od srodnih pojmova. S tim u vezi, jednoznačno su određeni sadržaji pojmova: koncept, upravljanje, učinak i policijska organizacija.

Koncept (lat. *conceptum*, *concupere* – zamisliti, shvatiti) jeste plan, nacrt, skica; prvi pismeni sastav (nekog dela, spisa). Pored toga, koncept (lat. *conceptus*) jeste i pojam; sposobnost shvatanja, moć pojimanja.⁵ Dakle, koncept je kontekst složenih formi, odnosno načina razmišljanja i delovanja. Pri tome, kontekst (lat. *contextus* od *contestere* – međusobno povezivati pri tkanju) ima sledeća značenja: (1) delovi pisanog ili usmenog iskaza koji prethode ili slede nekoj reči ili odlomku, a utiču na značenje te reči ili odlomka; (2) skup okolnosti u kojima ce daje ili je dat neki iskaz, uključujući društveno ili fizičko okruženje; splet okolnosti i činjenica povezanih s nekim događajem, situacijom i sl., koje treba poznavati da bi ce dati događaj, situacija i sl. razumeli.⁶ Dakle, koncept predstavlja način razmišljanja i delovanja u određenim okolnostima: (1) prošlim, aktuelnim, budućim, odnosno (2) prostornim, vremenskim, društveno-istorijskim.

Prema profesoru Obradu Stevanoviću, upravljanje predstavlja funkciju organizacije kojom se njeni pripadnici pokreću i usmeravaju ka ostvarivanju ciljeva zbog kojih organizacija postoji.⁷ Do tih ciljeva vode rezultati, kao mera ostvarenja ciljeva. Dakle, ciljevi se ostvaruju u određenoj meri, npr. procentu, tako da mogu da budu ostvareni: delimično (% < 100), potpuno (% = 100) ili „prebačeni“ (% > 100). U organizacionoj teoriji, rezultati se često nazivaju učinkom. Rezultati, odnosno učinak, mogu da budu organizacioni i individualni.

Policijska organizacija je apstraktan pojam, koji se sastoji od prisvojnog prideva „policijski“ i imenice „organizacija“. Pri tome, policijsko je ono što je od značaja za policiju, pri čemu „policija predstavlja jedinstvo funkcije i strukture koje je nastalo, opstalo i razvijalo se radi održavanja unutrašnjeg reda u ljudskoj zajednici i bezbednosne zaštite poretka vlasti u društvu“.⁸ S druge strane, organizacija je ljudska tvorevina nastala radi zadovoljenja potreba ljudi, pri čemu te potrebe nisu i ne mogu da budu podmirene na valjan način njihovim pojedinačnim, odnosno vaninstitucionalnim angažovanjem. Dakle, policijska organizacija je ljudska tvorevina nastala radi održavanja unutrašnjeg reda u ljudskoj zajednici i bezbednosne zaštite poretka vlasti u društvu.

5 M. Vujaklija, *Rečnik stranih reči i izraza*, Beograd, 1996/7, str. 449.

6 *Ibidem*, str. 443.

7 O. Stevanović, *Rukovođenje u policiji*, Beograd, 2003, str. 89.

8 D. Subošić, *Opus citatum*, str. 17.

Najzad, pojam koncepta upravljanja učinkom u policijskoj organizaciji predstavlja način razmišljanja i delovanja o pokretanju i usmeravanju policijskih službenika ka ostvarivanju rezultata rada u aktuelnim okolnostima.

2. Tradicionalni i moderni model upravljanja u policijskoj organizaciji

Potreba vladinih institucija da se fokusiraju na efektivnost (da rade ono što je opravdano) i efikasnost (da dobro rade) vodi ka tome da one generišu strateške planove u cilju poboljšanja usluga koje pružaju. Racionalnim, u ovom smislu, smatra se merenje: ulaza (*input*), izlaza (*output*), srednjih ciljeva, ishoda (*outcome*), strategija, radnih procesa i resursa (svoga što je ograničeno, npr. ljudstvo, materijalno-finansijska sredstva, vreme, prostor i dr.), tj. svega onoga što može da se kombinuje radi poboljšanja učinka. Pri tome, učinak je funkcija (posledica): performansi (sposobnosti), kompetencija (znanja), motivacije (pokretača) i koordinacije (sadejstva i saradnje) sa drugim subjektima, čije je poslovanje od značaja za efektivnost i efikasnost određenog organizacionog sistema, što je od značaja za razumevanje onoga što treba poboljšavati kako bi došlo do rasta učinka. Ovakav pristup poznat je kao racionalno-tehnička teorija organizacije. To podrazumeva da policijska organizacija funkcioniše i bude strukturisana tako da optimizuje efektivnost i efikasnost prema sopstvenim (specifičnim) ciljevima, kao npr. da kontroliše strah od kriminala (u najširem smislu te reči) i građanskih nereda, kada je reč o policiji, ili npr. da odvraća vozače od činjenja saobraćajnih prekršaja, kada se radi o saobraćajnoj policiji. Pri tome, svaka javna institucija mora da pruži maksimum kvaliteta usluga za koje su finansirana iz budžeta, da omogući ostvarivanje ljudskih prava i sloboda i funkcionisanje pravnog poretka, uz zadovoljstvo građana.⁹ Cilj takvog pristupa je da se odrede ključni problemi sa kojima se suočavaju policijske organizacije: (1) kriminal, (2) građanski neredi, (3) vreme odziva policije na pozive za službeno angažovanje, (4) odgovornost delikvenata i (5) žalbe građana, uz istovremeno uvažavanje onoga što su rukovodioci procenili kao javni interes.¹⁰ Međutim, efikasnost i „naučni principi“ nikada nisu uspeli da dostignu potpun potencijal tokom i povodom bavljenja policijskim poslom, što kod teoretičara i praktičara stvara osećaj uzaludnosti, sa veoma štetnim posledicama po njihovu motivaciju, a time i učinak.¹¹

Tradicionalno rukovođenje u policiji naglašava: (1) poslušnost policijskih službenika u odnosu na pretpostavljene, primenom doktrine „komandovanja

9 Videti šire: P. Blau, R. Schoenherr, *The Structure of Organizations*, New York, 1971.

10 Videti šire: J. Crank, Institutional theory of police: a review of state of the art, *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 2/2003, Bradford, pp. 186–207.

11 J. M. Shane, *Opus citatum*, p. 8.

i kontrole“; (2) vođenje rukovodilaca za ciljevima (efektivnošću) na račun efikasnosti, kao i (3) brige o tome kako će na rad i rezultate reagovati javnost.¹² U takvim organizacijama, kroz celu hijerarhiju, prožima se poslušnost potčinjenih u odnosu na pretpostavljene. Ona nije prisutna samo u odnosu „potčinjeni – pretpostavljeni“, već je prisutna i u odnosu na strogo povinovanje svih u organizaciji u odnosu na politiku, strategije, zakone, pravila, uputstva (instruktivna akta uopšte), što je često na uštrb njenih rezultata (učinka) i performansi.¹³ Ovakvo polazište rukovodilaca u organizaciji ima tendenciju da izazove i ravnodušnost i stagnaciju u odnosima policije i korisnika njenih usluga, npr. lokalne zajednice,¹⁴ time što crpi volju za inicijativom zaposlenih.

U tradicionalnom (još uvek dominantnom) modelu upravljačke funkcije u većini policijskih organizacija širom sveta, odlučivanje, kao ključni sadržaj rada rukovodioca, pretežno je zasnovano na podacima o: (1) broju delikata po vrstama u jedinici vremena, (2) njihovim posledicama, (3) stopi (procentu) rasvetljavanja delikata, (4) spasenim vrednostima (ljudski životi, materijalna dobra, zaštita životne sredine itd.) i sl. Naime, razmatrajući pitanje merenja učinka policije u represivnom postupanju, dr Dragan Milidragović zastupa stav da „merenje ostvarenih performansi, organizacionih jedinica policije u suzbijanju kriminaliteta zasnovano je isključivo na procentu rešenih krivičnih dela sa nepoznatim učinocem ili broju otkrivenih krivičnih dela“.¹⁵ Primera radi, u slučaju saobraćajne policije to je smanjenje broja saobraćajnih nezgoda (po strukturi stradanja) ili broja nastradalih po strukturi povređivanja.

Najrazvijenije policije sveta (npr. policije Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država) primenjuju pristup upravljanju koji je zasnovan na učinku. U okviru takvog pristupa, u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) pojavio se kompstat (COMPSTAT) model, kao vodeći model upravljanja zasnovanog na učinku u funkciji smanjenja kriminala i ostvarivanje drugih ciljeva policijske organizacije. S druge strane, u Velikoj Britaniji je takav model više strukturisan i baziran na iskustvu u policijskom radu, obrazovanju i privatnom sektoru (u smislu saradnje kroz javno-privatno partnerstvo i preuzimanje iskustava, posebno na temu racionalnosti poslovanja). Oba načina rezultiraju stvaranjem racionalnih menadžerskih struktura, uz određene slabosti.¹⁶

12 P. K. Manning, *Police Work: The Social Organization of Policing*, Cambridge, MA., 1978, p. 192.

13 Videti šire: G. P. Alpert, W. C. Smith, Developing police policy: an evaluation of the control principle, *American Journal of Police*, 2/1994, Bingley, pp. 1–20.

14 Videti šire: S. Mastrofski, Community policing and police organization structure, objavljeno u: Brodeur, J. (Ed.), *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 1998, pp. 161–189.

15 S. Ilić, navedeno prema: D. Milidragović, *Organizacija i delatnost policije opšte nadležnosti u prevenciji i represiji kriminaliteta*, doktorska disertacija, Kragujevac, 2016, str. 80.

16 Videti šire: J. M. Shane, Performance management in police agencies: a conceptual framework, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 1/2010, Bradford, pp. 7–18.

Naime, nedavna istraživanja kompstat pristupa, kao vodećeg modela upravljanja zasnovanog na učinku u policijskoj organizaciji u SAD, sugeriraju da se, iako je napravljen važan i progresivan korak u racionalno-tehničkom pristupu policijskom menadžmentu, navedeni model oslanjao na tradicionalnu policijsku birokratiju,¹⁷ pri čemu nije jasno da li se njime smanjuje kriminal.¹⁸ Ovo otuda što kompstat ima tendenciju da pojača psihološku defanzivnost zaposlenih, koja sprečava policajce na nižim hijerarhijskim nivoima da komuniciraju o potencijalno bitnim temama.¹⁹ S druge strane, u Velikoj Britaniji veliku poteškoću upravljanju policijskom organizacijom na bazi učinka stvorila je rezultanta ograničenog budžeta i pritiska da se poveća produktivnost. To je dovelo do izvesne erozije profesionalnih standarda. Indikatori toga su, npr. povećan broj žalbi građana na postupanje policajaca,²⁰ odnosno, pojava koja je prisutna i u SAD, da policijske organizacije predstavljaju sopstveni učinak u najboljem mogućem svetlu, lažirajući rezultate sopstvenog rada.²¹ Na lažiranje rezultata sopstvenog rada nije imuna ni policija u Srbiji, o čemu je dr Dragan Milidragović sproveo iscrpnu analizu u sopstvenoj doktorskoj disertaciji.²² Imajući u vidu navedeni raskorak između onoga šta i kako policija radi, s jedne strane, i očekivanja javnosti, s druge strane, policijske organizacije koriste populističke načine poboljšanja sopstvenog imidža, što stvara lažne impresije u cilju očuvanja statusa quo (koji omogućuje zadržavanje statusa uz minimum uložene energije), uz odsustvo značajnog poboljšanja.²³

Da bi menadžment učinka mogao da funkcioniše, neophodno je kreiranje ambijenta u kome je poželjna inicijativa zaposlenih, izvršilaca i rukovodilaca. Podrška inicijativi zaposlenih od strane rukovodilaca zapravo je podrška informisanosti, primeni znanja koje iz te informisanosti proizilazi, sposobnosti da se kompetencije primene i motivaciji da se one ispolje u skladu sa ciljevima organizacije. Valjan model rukovođenja koji u takvim okolnostima treba da se primenjuje jeste kooperativni stil (ruko)vođenja, za kojim je potreba evidentirana 1974. godine, nakon čega je propisan 1975. godine, čime je

17 J. J. Willis, S. D. Mastrofski, D. Weisburd, Compstat and bureaucracy: a case study of challenges and opportunities for change, *Justice Quarterly*, 3/2004, Abingdon, p. 468.

18 Videti šire: J. Eck, E. R. Maguire, Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence, objavljeno u: A. Blumstein, J. Wallman, (Eds), *The Crime Drop in America*, 2nd ed., Cambridge University Press, New York, 2006.

19 D. Delorenzi, J. M. Shane, K. A. Amendola, The Compstat process: managing performance on the pathway to leadership, *Police Chief*, 9/2006, Alexandria, p. 37.

20 Videti šire: Police Complaints Authority, *Deaths in Police Custody: Reducing the Risks*, London, 1999.

21 P. M. Collier, Police performance measurement and human rights, *Public Money and Management*, 3/2001, Oxford, p. 36.

22 D. Milidragović, *Opus citatum*, str. 80.

23 Videti šire: R. Lorinskas, D. Kalinch, D. Bana, Symbolism and rhetoric: the guardians of status quo in the criminal justice system, *Criminal Justice Review*, 1/1985, Thousand Oaks, CA, pp. 41–46.

postao obavezni način rada policijskih rukovodilaca u Nemačkoj (inoviran je 1999. godine). Pored Nemačke, kooperativni stil (ruko)vođenja je prisutan u različitim formama i u policijama drugih država.²⁴

3. Model upravljanja policijskom organizacijom na bazi učinka

Model upravljanja policijskom organizacijom koji je zasnovan na učinku obuhvata: (1) identifikaciju faktora učinka, (2) indikaciju učinka, (3) identifikaciju izvora podataka o učinku i određivanje uzorka, (4) identifikaciju načina merenja učinka, (5) identifikaciju rezultata merenja učinka, (6) poređenje učinka istovrsnih organizacionih celina, (7) praćenje učinka, (8) identifikaciju upravljačkih mera usmerenih na poboljšanje učinka, (9) utvrđivanje metodologije za merenje učinka, (10) utvrđivanje metodologije za praćenje učinka i (11) utvrđivanje metodologije izveštavanja o učinku. Sledi kraća analiza sadržaja svakog od navedenih elemenata.

Identifikacija faktora učinka predstavlja jednoznačno određenje činilaca od kojih zavise rezultati rada policajaca, odnosno policijske organizacije. Naime, dok je u privatnom sektoru osnovni pokazatelj uspešnosti profit, dotle je pokazatelj efikasnosti u javnom sektoru učinak, kao rezultat rada. Navedeno merilo efikasnosti javnog sektora uopšte, time i njegovog bezbednosnog dela predstavlja sintezu: performansi (poslovnih sposobnosti), kompetencija (znanja, veština, navika), (radne) motivacije i koordinacije (sadejstva i saradnje) sa ostalim subjektima bezbednosti i zaštite (npr. kriminalističke policije i tužilaštva, saobraćajne policije i organa za prekršaje, granične policije i graničnih organa susednih država itd.).

Kada je reč o performansama, radi se o organizacionim sposobnostima, kao što je npr. vreme odziva, koje predstavlja vreme potrebno od dojava o potrebi za policijskim angažovanjem do dolaska prvog policajca na mesto događaja. Osim u Pregovaračkom timu Ministarstva i u slučaju uviđaja saobraćajnih nezgoda,²⁵ ova performansa se ne meri u policiji u Republici Srbiji (što treba ispraviti), jer je to dobra višegodišnja praksa Sektora za vanredne situacije MUPRS, kao i inostranih, posebno najrazvijenijih policija, u kojima se vreme odziva smatra osnovnom organizacionom sposobnošću, od koje zavisi vreme gašenja požara i reagovanje na druge vanredne događaje, odnosno potrebe za angažovanjem policije. Samim tim, ova performansa je od značaja za nastanak štete, kao i za pokazatelje spasenih dobara (život i zdravlje ljudi, materijalna

²⁴ Kooperativen Führungssysteme, Polizeidienstvorschrift 100, 1975, dostupno na: http://opac.pfa-ms.de/online dokumente/masterarbeiten/2008/Pfeifer_Sandra.pdf (20. 7. 2016).

²⁵ U Zapisniku o uviđaju koji sastavlja saobraćajna policija beleži se vreme dobijanja informacije o saobraćajnoj nezgodi i vreme započetog uviđaja.

šteta, zaštita životne sredine).²⁶ Dobra praksa merenja vremena odziva evidentirana je i u službama hitne pomoći u Republici Srbiji.²⁷

S druge strane, kompetencije predstavljaju znanja koja su potrebna policajcu radi obavljanja službenih poslova i zadataka (ono što radi = radni profil) i onoga što treba da zna da bi to mogao da radi (obrazovni profil). Radni i obrazovni profil policijskih službenika treba da budu usklađeni stepenom korelacije koji konvergira

$$r(\rho) = 1 \quad (1)$$

što je jedan od indikatora stepena profesionalizacije policijske službe.

Motivacija policijskih službenika je veoma važna, jer motivisan policijski službenik može da stavi sopstvene performanse i kompetencije u funkciju ostvarivanja plemenitih svrha, ili da ih zloupotrebi. U tom smislu, policijska profesija je kontroverzna, jer je valjaniji policajac onaj koji je manje sposoban i kompetentan, ali je pošten, u odnosu na onog koji je sposoban i kompetentan, ali zloupotrebljava navedene kvalitete i koristi ih u svrhu koja je suprotna policijskoj.

Najzad, značaj koordinacije policije sa drugim subjektima upravnog, prekršajnog, krivičnog ili normativnog postupka (generalno, sa svim subjektima od značaja za obavljanje policijskog posla) toliki je da je policija bez nje besmislena. Pri tome, intenzitet te saradnje umnogome zavisi i od sezonskog varijabiliteta kontinuiranih procesa koje policija praktikuje, kao što je npr. granična kontrola. Naime, u turističkoj sezoni (U Republici Srbiji to su načelno jul i avgust) granična kontrola je najintenzivnija (tzv. živa sezona), što znači da je takva i saradnja sa ostalim subjektima granične kontrole: carina, inspekcije, susedni granični organ (npr. sa MUP-om Republike Hrvatske na Graničnom prelazu Batrovci, sa MUP-om Republike Mađarske na Graničnom prelazu Horgoš itd.). Bez valjane saradnje sa navedenim i nenavedenim subjektima granične kontrole, učinak Uprave granične policije Direkcije policije MUPRS bi bilo mnogo manji i obrnuto.²⁸ U slučaju saobraćajne policije, učinak u prinudnoj primeni saobraćajnih propisa ne zavisi samo od rada saobraćajne policije, koja detektuje saobraćajne prekršaje i prikuplja dokaze, već i od prekršajnih sudova koji donose odluku o prekršaju, zbog čega mora da postoji međusobna saradnja.

26 Videti šire: Ž. Mojsilović, D. Subošić, *Deset godina Pregovaračkog tima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije*, Beograd, 2014. i D. Subošić, D. Mladjan: Main features of the fire fighting intervention carried out by the Belgrade Fire and Rescue Brigade, objavljeno u: *International Scientific Conference: "National Critical Infrastructure Protection Regional Perspective"*, Belgrade, 24. 11. 2013, *Proceedings*, Faculty of Security Studies, Belgrade and Institute for Corporative Security Studies, Ljubljana, 2013, pp. 289–300.

27 Videti šire: S. Saravolac, et. al, *Vreme odziva hitne medicinske pomoći kod zbrinjavanja povređenih u saobraćajnim nesrećama, ABC : časopis urgentne medicine*, 1/2001, Beograd, str. 55–63.

28 Videti šire: B. Marković, *Sezonski varijabilitet granične kontrole u Republici Srbiji*, specijalistički rad, Beograd, 2016.

Indikacija učinka predstavlja pouzdano manifestovanje suštine rezultata rada posredstvom iskustvenih objekata stvarnosti, na kojima se najizrazitije ispoljava njihovo objektivno stanje. Pored vremena odziva, postoje i brojne druge performanse (npr. broj policajaca na 1.000 stanovnika itd.), odnosno „performanse“, koje zapravo to nisu, zbog čega ih je potrebno identifikovati. Na primer, „performansa“ koja to zapravo nije je broj patrola po kvadratnom kilometru, što zapravo predstavlja prioritet u budžetu, a ne sposobnost policije, jer nema pouzdane veze između tog indikatora i kontrole kriminala.²⁹

Identifikacija izvora podataka i određivanje uzorka za empirijska istraživanja predstavlja jednoznačno određenje sadržaja i obima naučnih i drugih radova, službenih dokumenata i evidencija na kojima će se primeniti metoda analize sadržaja, kao i određivanje populacije policijskih službenika na kojoj će se primeniti metode posmatranja, eksperimenta i ispitivanja, kojima će se doći do osnova za formiranje vrednosti indikatora. Pored naučnih i stručnih radova na navedenu temu, za koje svojevrsnu bibliografiju predstavljaju i reference koje su konsultovane za izradu ovog rada, prema Milidragoviću, posebno značajan izvor statističkih podataka predstavljaju službene evidencije policije, tužilaštva i suda.³⁰ S druge strane, kada je reč o određivanju uzorka za empirijska istraživanja, potrebno je utvrditi stratume kojima se izražava reprezentativnost uzorka i prikupljati relevantne podatke do popune namenski razvijenih baza podataka“.

Identifikacija načina merenja indikatora predstavlja jednoznačno određenje sadržaja i obima aktivnosti kojima će se prikupljeni podaci transformisati u indikatore. Sadržaj i obim navedenih aktivnosti je različit za svaki od indikatora, koji su raznovrsni i ima ih mnogo (na primer, neki od indikatora su: procenat rasvetljavanja, broj podnetih prekršajnih prijava, broj kontrolisanih vozača, broj legitimisanih lica, broj lica pronađenih po potražnim aktima itd.). Povodom toga je značajno napomenuti da među mnogim indikatorima učinka treba odabrati ključne i, između ostalog, izraziti fokus rada na njihovom merenju. Zajedničko za svaki od takvih indikatora je to što ukazuju na suštinu onoga što policajci rade obavljajući policijski posao i primenjujući policijska ovlašćenja, s jedne strane, onoga što time postižu, s druge strane, čime se stvaraju uslovi za izražavanje vrednosti ključnih među njima, npr. u vidu korelacije uloženog i ostvarenog, kao ključnog indikatora efikasnosti. S tim u vezi, Ben (Behn) navodi: „Važno je uhvatiti nekoliko različitih indeksa koji mere određenu konstrukciju, a ne samo da se osloni na jedan način merenja, čime se povećava validnost.“³¹

29 J. M. Shane, *Opus citatum*, p. 12.

30 D. Milidragović, *Opus citatum*, str. 86.

31 Videti šire: R. D. Behn, Measure outputs, *Public Management Report*, vol. 1, No. 10/2004, dostupno na: <http://thebehnreport.hks.harvard.edu/files/thebehnreport/files/june2004.pdf>. (24. 7. 2016).

Identifikacija rezultata merenja učinka predstavlja postupak razumevanja vrste i nivoa učinka, kao mere efikasnosti policije. Kada se utvrde izlazi (*outputs*), stvaraju se uslovi da se utvrde i ishodi (*outcomes*) policijskog rada, kao mere njene efikasnosti, time i efektivnosti.³² Naime, cilj i ishod se mere do stepena do kojeg je određena policijska aktivnost postigla svoj nameravani efekat. Njome policija izlazi u susret očekivanjima na kvalitativan i kvantitativan način. Na primer, da bi se kontrolisao strah od kriminala i (kao ishod):

- broj delikata i viktimizacija kao njihova posledica moraju da se smanje,
- delikventi moraju da budu odgovorni za ono što su uradili,
- osećaj lične bezbednosti mora da se uveća i
- mora da bude zagarantovana bezbednost na javnim mestima.³³

Da bi se smanjio broj saobraćajnih nezgoda i posledica (kao specifični ishodi rada saobraćajne policije), pojačanjem intenziteta prinude u oblasti konvencionalne kontrole brzine potrebno je maksimizirati:

- ukupno vreme aktivnosti prinude (ili sati po uređaju za merenje brzine);
- broj policijskih patrola uključenih u aktivnost;
- broj mesta po područnim teritorijama sa uređajima za kontrolu brzine;
- broj angažovanih policajaca, ili
- broj uređaja za merenje brzine po teritoriji sa prosečnim brojem policajaca po patroli.³⁴

Poređenje učinka istovrsnih organizacionih celina predstavlja postupak komparativne analize međusobno uporedivih jedinica policije, s ciljem pronalaženja najbolje među njima u celini ili po elementima, kako bi se one koje među njima nisu najbolje, kroz proces organizacionog učenja (transfer znanja) zasnovan na komunikaciji i koordinaciji, približile najboljima, odnosno usvojile njihovu praksu. Taj metod je poznat kao izučavanje najbolje prakse ili *benčmarking* (*benchmarking*).

Praćenje učinka predstavlja utvrđivanje promene ostvarenih rezultata u jedinici vremena. Dakle, dok je merenje učinka utvrđivanje njegovog stanja, dotle je praćenje stanja utvrđivanje njegovog trenda. Tako postoji čitav spektar situacija u kojima stanje učinka varira od povoljnog uz pozitivan trend, do nepovoljnog, uz negativan trend.

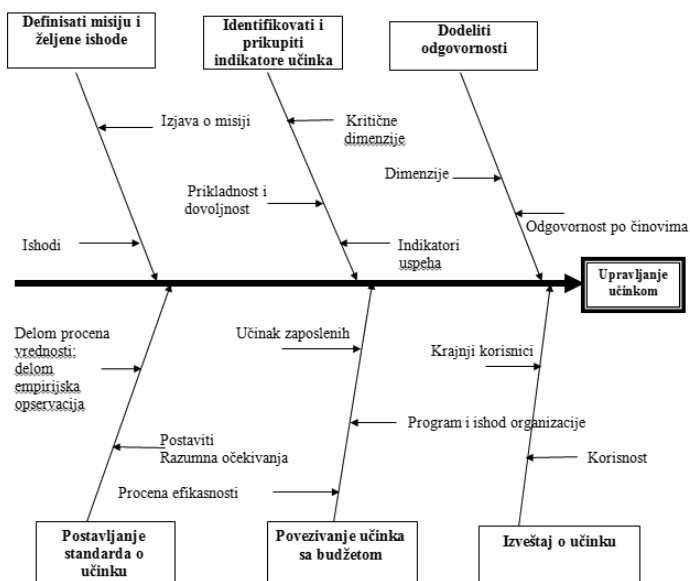
Identifikacija upravljačkih mera usmerenih na poboljšanje učinka predstavlja jednoznačno određenje sadržaja i obima regulacionih dejstava upravljačkih struktura policije, kojima se podiže nivo njene efikasnosti. Poboljšanje policijskog menadžmenta zahteva logičnu strukturu kojom

32 J. M. Shane, *Opus citatum*, p. 12.

33 *Ibidem*, p. 14.

34 K. Lipovac, M. Nešić, Praćenje i ocena uspešnosti saobraćajne policije na osnovu indikatora performansi bezbednosti saobraćaja. *Struktura i funkcionisanje policijske organizacije, Tradicija, stanje i perspektive (I), Zbornik radova, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2012, str. 225–246*

se povezuju aktivnosti policije sa „srednjim“ (bližim) ciljevima i krajnjim ishodima. Time se stavlja naglasak na postavljanje ciljeva, definisanje aktivnosti čijom realizacijom se oni ostvaruju, uz dizajniranje organizacione strukture i raspoređivanje resursa. Takav model predstavlja povezanost aktivnosti policije sa njenom svrhom. Radi očiglednosti toga kako je zamišljeno upravljanje učinkom, data je slika 1, kojom su predstavljeni uzroci i posledice navedenog procesa.



Slika 1: Model uzroka i posledica u upravljanju učinkom³⁵

Ovaj model obuhvata šest međusobno povezanih uzroka koji vode do posledice u vidu održivog i merljivog učinka, kao rezultata primene istoimene discipline menadžmenta.

Utvrđivanje metodologije za merenje učinka predstavlja jednoznačno određenje polazišta, postupaka i sredstva kojima se utvrđuje nivo efikasnosti policije (npr. kroz povezivanje ostvarenih rezultata rada sa budžetom, odnosno utroškom materijalno-finansijskih sredstava da bi se do tih rezultata došlo). Podsetimo se, predmet takvog merenja su: ulazi, izlaz i, srednji ciljevi, ishodi, strategije, radni procesi i resursi, sve ono što može da se kombinuje u radi poboljšanja učinka. S tim u vezi, Mur (Moore) sa saradnicima identifikovao je sedam ishoda učinka: (1) činjenje delikvenata odgovornim, (2) garantovanje bezbednosti na javnim mestima, (3) pravedno, efektivno i efikasna upotrebe prinude, (4) smanjenje straha i jačanje osećaja lične sigurnosti, (5) smanjenje kriminalne viktimizacije, (6) zadovoljenje prohteva korisnika, odnosno

³⁵ J. M. Shane, *Opus citatum*, p. 13.

postizanje legitimnosti policije pred onima prema kojima je ona službeno postupala i (7) korišćenje finansijskih resursa na efektivan i efikasan način, što sve može da bude korišćeno za jačanje odgovornosti, uz motivisanje radne snage i pojačavanje njene posvećenosti službi.³⁶

Navedene ishode treba porediti sa standardima učinka. Navedeni standardi (normativi) su numeričke vrednosti učinka koji mora biti ostvaren do određenog datuma. Napredak u odnosu na taj postavljeni normativ smatra se dobrom performansom.³⁷

Poređenjem učinka u vidu ciljeva i ishoda sa standardima, kao minimumom kvaliteta rada, rukovodioci su u prilici da prate ostvarivanje srednjih ciljeva po određenim intervalima (nedeljno, mesečno, kvartalno i polugodišnje, odnosno kao kumulativ određenog perioda). Na taj način su u mogućnosti i da uporede rezultate sa željenim krajnjim ishodom i da ocene kolektivni efekat aktivnosti, odnosno da analiziraju i ocene doprinosa svake organizacione celine, odnosno pojedinca. Time su rukovodioci u mogućnosti da identifikuju udaljenost organizacione jedinice u celini ili po delovima u odnosu na očekivanja od nje, koja su izražena misijom organizacije čiji je ona sastavni deo.³⁸

Utvrđivanje metodologije za izveštavanje o učinku predstavlja jednoznačno određeno polazište, postupaka i sredstva kojima se utvrđuje način obaveštavanja i informisanja stručne i opšte javnosti o efikasnosti policije. Između ostalog (blagovremenost, objektivnost i dr.), izveštavanjem treba uvažiti potrebu javnosti za transparentnošću i odgovornošću policijske organizacije. Vrednost izveštaja treba da bude u tome što su oni jasni, tačni, konzistentno prezentovani i sačinjeni na uporednoj osnovi (ostvareno i planirano). Kao takav, izveštajni akt mora da sadrži mere efektivnosti i efikasnosti iz kvantitativne i kvalitativne perspektive.³⁹

Zaključak

Iako je razvijeno na birokratskim osnovama modela komandovanja i kontrole, upravljanje na bazi učinka je primerenije savremenim uslovima, u kojima nije dovoljno samo poštovanje pravila, nego je potrebno i ostvarivanje rezultata. Upravljanjem učinkom se poštuju inicijativa zaposlenih, kao izraz uvažavanja višeg stepena njihovih kompetencija, u odnosu na prethodne generacije policijskih službenika, iz kojih proizilazi njihova autonomnost. Međutim, upravljanje učinkom je opterećeno brojnim problemima, izazvanim

36 M. H. Moore, *et al*, *Recognizing Value in Policing: The Challenge of Measuring Police Performance*, Police Executive Research Forum, Washington, DC, 2002, p. 132.

37 J. M. Shane, *Opus citatum*, p. 15.

38 *Ibidem*, p. 14.

39 Videti šire: M. H. Moore, *et al*, *Opus citatum*.

protivrečnostima koje se odnose na potrebu za što boljim rezultatima u vidu izlaza i ishoda, s jedne strane, i racionalizacijom poslovanja, s druge strane. U takvim uslovima je prisutno lažiranje rezultata policijskog rada (npr. procenat rasvetljavanja krivičnih dela sa NN izvršiocem), kojim policija reaguje na povećana očekivanja od nje, u uslovima intenzivnog ograničavanja resursa koji joj se stavljaju na raspolaganje. Ova pojava zahteva zaokret od populističkog (npr. „borba protiv kriminala i korupcije“) ka iskrenom pristupu, kojim policijska organizacija izražava celinu sopstvene društvene uloge (npr. „služiti i štiti“), što se izražava njenom misijom i ostvarivanjem izlaza i ishoda koji su u skladu s njom. Takav, kvalitativni zaokret u upravljanju i delovanju policijske organizacije predstavlja dopunu i korektiv kvantitativnog pristupa, čime se doprinosi i razvoju policijske profesije. Model upravljanja policijskom organizacijom koji je saglasan sa ovim i ovakvim zahtevima rada i rezultata koji se njima postižu jeste kooperativni stil rukovođenja.

Model upravljanja policijskom organizacijom koji je zasnovan na učinku i koji se u ovom radu predlaže, obuhvata sledeće faze: (1) identifikaciju faktora učinka, (2) indikaciju učinka, (3) identifikaciju izvora podataka o učinku i određivanje uzorka, (4) identifikaciju načina merenja učinka, (5) identifikaciju rezultata merenja učinka, (6) poređenje učinka istovrsnih organizacionih celina, (7) praćenje učinka, (8) identifikaciju upravljačkih mera usmerenih na poboljšanje učinka, (9) utvrđivanje metodologije za merenje učinka, (10) utvrđivanje metodologije za praćenje učinka i (11) utvrđivanje metodologije izveštavanja o učinku. Ključna među njima je faza 8 – identifikacija upravljačkih mera usmerenih na poboljšanje učinka, odnosno model učinka.

Sam učinak je funkcija: (1) performansi, (2) kompetencija, (3) motivacije i (4) koordinacije sa drugim subjektima (područne funkcije upravljanja učinkom), čije poslovanje je od značaja za efektivnost i efikasnost pojedinaca i organizacija. Model upravljanja na bazi učinka obuhvata šest funkcija, koje povezuju aktivnosti policije sa njenom svrhom. To su: (1) definisanje misije i željenih ishoda, (2) utvrđivanje standarda o učinku, (3) identifikovanje i prikupljanje indikatora o učinku, (4) povezivanje učinka sa budžetom, (5) strukturiranje odgovornosti i (6) izveštavanje o učinku (procesne funkcije upravljanja učinkom). Dakle, predloženim modelom upravljanja policijskom organizacijom na bazi učinka, rukovodioci treba da utiču na navedene funkcije, tako što će na svaki od navedenih faktora uticati praktikovanjem šest navedenih procesnih funkcija upravljanja učinkom.

U vezi sa ovim zaključkom postavljaju se pitanja njegove primene u praksi i pravaca budućih istraživanja. Primena ovog zaključka je moguća u usavršavanju studijskih programa matičnih ustanova namenjenih za obrazovanje kadrova za potrebe policije i srodnih službi, odnosno programa stručne obuke policijskih službenika, bilo da se radi o njihovom osposobljavanju ili usavršavanju. S druge strane, pravci budućih istraživanja u oblasti upravljanja policijom na

bazi učinka odnose se na identifikaciju ključnih indikatora učinka, a time i njegovih faktora, kao i na utvrđivanje metodologije njihovog merenja i praćenja, s ciljem njegovog unapređenja.

Literatura

1. Alpert, G. P; Smith, W. C; Developing police policy: an evaluation of the control principle, *American Journal of Police*, vol. 13, No. 2/1994, Emerald Group Publishing Limited, Bingley.
2. Behn, R. D; Measure outputs, *Public Management Report*, vol. 1, No. 10/2004, dostupno na: <http://thebehnreport.hks.harvard.edu/files/thebehnreport/files/june2004.pdf>. (24. 7. 2016).
3. Blau, P; Schoenherr, R; *The Structure of Organizations*, Basic Books, New York, 1971.
4. Collier, P. M; Police performance measurement and human rights, *Public Money and Management*, vol. 21, No. 3/2001, Taylor & Francis Group, Oxford.
5. Crank, J; Institutional theory of police: a review of state of the art, *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 26, No. 2/2003, Emerald Group Publishing Limited, Bradford.
6. Delorenzi, D; Shane, J. M; Amendola, K. A; The Compstat process: managing performance on the pathway to leadership, *Police Chief*, vol. 73, No. 9/2006, International Association of Chiefs of Police, Alexandria.
7. Eck, J; Maguire, E. R; Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence, objavljeno u: Blumstein, A; Wallman, J. (Eds): *The Crime Drop in America*, Cambridge University Press, New York, 2006.
8. Ilić, S; *Standardi rada i model edukacije policijskih službenika Kriminalističke policije MUP-a Republike Srbije*, specijalistički rad, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2012.
9. Kooperativen Führungssysteme, *Polizeidienstvorschrift 100*, 1975, dostupno na: http://opac.pfa-ms.de/onlinedokumente/masterarbeiten/2008/Pfeifer_Sandra.pdf (20. 7. 2016).
10. Lipovac, K; Nešić, M; Praćenje i ocena uspešnosti saobraćajne policije na osnovu indikatora performansi bezbednosti saobraćaja, u: *Struktura i funkcionisanje policijske organizacije, Tradicija, stanje i perspektive (I)*, *Zbornik radova*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2012, str. 225–246.

11. Lorinskas, R; Kalinch, D; Bana, D; Symbolism and rhetoric: the guardians of *status quo* in the criminal justice system, *Criminal Justice Review*, vol. 10, No. 1/1985, Sage Publications, Inc, Thousand Oaks.
12. Manning, P. K; *Police Work: The Social Organization of Policing*, The MIT Press, Cambridge, 1978.
13. Marković, B; *Sezonski varijabilitet granične kontrole u Republici Srbiji*, specijalistički rad, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2016.
14. Mastrofski, S; Community policing and police organization structure, u: Brodeur, J. (Ed.): *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1998.
15. Milidragović, D; *Organizacija i delatnost policije opšte nadležnosti u prevenciji i represiji kriminaliteta*, doktorska disertacija, Univerzitet u Kragujevcu, Pravni Fakultet, Kragujevac, 2016.
16. Mojsilović, Ž; Subošić, D; *Deset godina Pregovaračkog tima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2014.
17. Moore, M. H; Thatcher, D; Dodge, A; Moore, T; *Recognizing Value in Policing: The Challenge of Measuring Police Performance*, Police Executive Research Forum, Washington, DC, 2002.
18. Police Complaints Authority; *Deaths in Police Custody: Reducing the Risks*, HMSO, London, 1999.
19. Shane, J. M; Performance management in police agencies: a conceptual framework, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 33, 1/2010, Emerald Group Publishing Limited, Bradford.
20. Stevanović, O; *Rukovođenje u policiji*, Policijska akademija, Beograd, 2003.
21. Saravolac, S; Ničić, B; Paunović, M; Marković, M; Anđelić, S; Rakonjac, Z; Vreme odziva hitne medicinske pomoći kod zbrinjavanja povređenih u saobraćajnim nesrećama, *ABC: časopis urgentne medicine*, vol. 1, 1/2001, Srpsko lekarsko društvo, Sekcija urgentne medicine, Beograd.
22. Subošić, D; *Organizacija i poslovi policije*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013.
23. Subošić, D; Mladan, D; Main features of the fire fighting intervention carried out by the Belgrade Fire and Rescue Brigade, u: *International Scientific Conference: "National Critical Infrastructure Protection Regional Perspective"*, Belgrade, 24. 11. 2013, *Proceedings*, Faculty of Security Studies, Belgrade and Institute for Corporative Security Studies, Ljubljana, 2013.
24. Vujaklija, M; *Rečnik stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1996/97.
25. Willis, J. J; Mastrofski, S. D; Weisburd, D; Compstat and bureaucracy: a case study of challenges and opportunities for change, *Justice Quarterly*, vol. 21, No. 3/2004, Routledge, Abingdon.

CONCEPT OF PERFORMANCE MANAGEMENT IN POLICE ORGANIZATION

Dane Subošić

Miladin Nešić

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: Performance management is burdened by numerous problems caused by contradictions concerning the need for better results in the form of outputs and outcomes, on the one hand and the rationalization of operations, on the other hand. In such circumstances, there are rigging the results of police work (eg. percentage of solved crimes with unknown perpetrator), which police respond to increased expectations from it, in terms of limiting the intensive resources that she made available. This phenomenon requires a turnover from the populist (eg. “The fight against crime and corruption”) to a sincere approach, which the police organization declares and practice their own social roles (eg. “Serve and protect”), as expressed by its mission and achievement of outputs and outcomes that are consistent with it. Such a qualitative turning point in the management and functioning of police organizations is complementary and corrective to the quantitative approach, thereby contributing to the development of the police profession. The police organization management model that agrees with this and such demands of work and the results that they are achieving *the cooperative management style*.

The management model of police organization which is based on performance and that this work proposed includes the following phases: (1) identification of performance factors, (2) indication of performance, (3) identification of the source of data on the performance and determination of sample, (4) identification of performance measurement modes, (5) identification of performance measurement results, (6) comparison of the effect same kind of organizational units, (7) performance monitoring, (8) identification of management measures aimed at improving performance, (9) establishing of methodology for performance measurement, (10) establishing of methodology for performance monitoring and (11) establishing of methodology for *performance reporting*. Key among them is the phase 8.

The performance is function of: (1) capabilities, (2) competences, (3) motivation and (4) coordination with other subjects, whose operations is of importance to the effectiveness and efficiency, as branch functions of performance management. The management model based on the performance includes six elements, which link the activities of the police with its purpose. Those are: (1) defining the mission and desirable outcomes, (2) setting standards on the performance, (3) identification and collection

of performance indicators, (4) connecting performance with the budget, (5) allocation of responsibilities and (6) performance reporting, as process functions of performance management. Thus, the proposed management model of police organization based on the performance should influence the capabilities, competence, motivation and coordination, by each of the above factors affect the process that includes six performance management process functions. Applying of this conclusion is possible in the programs of study of parent institution dedicated to the education of staff for the police and related agencies, and programs for professional training of police officers. On the other hand, the directions of future research in the field of police on the basis of the impact relating to the identification of key performance indicators, time and its factors, as well as in determination of methodology of their measurement and monitoring, aimed at its improvement.

Keywords: managemet, performance, police, indicators, results.