

DRAŽEN VITEZ*, IVA BALGAČ**

Menadžment u javnoj upravi – modeli rada i izazovi upravljanja policijom

Sažetak

Rad prije svega donosi povijesni prikaz razvoja policijskih organizacija i modela njihova rada u svijetu te prikaz razvoja hrvatske policije i njenog rada kroz tri prepoznatljiva razdoblja. Povijesne promjene i reforme te društvene promjene i promjene u socijalnim odnosima pred policiju su postavile nove zahtjeve, i to u rasponu od primjene novih policijskih taktika pa sve do novih načina upravljanja policijskom organizacijom. Uvažavajući i ovu činjenicu rad jasno definira izazove i zahtjeve upravljanja suvremenom policijskom organizacijom te niz vještina i znanja koje treba posjedovati policijski menadžer nove generacije.

Ključne riječi: *povijesni razvoj policije, modeli rada policije, upravljanje policijom, moderni rukovoditelji.*

UVOD

Temeljna je zadaća policije u svim društvima pružanje sigurnosti koja je jedna od temeljnih ljudskih potreba (Maslow, 1970). Policija je tradicionalno ključna institucija formalne društvene kontrole koja bez obzira na jasan formalni okvir svog djelovanja ima na raspolaganju široki spektar mogućih pristupa, taktika i metoda rada. Upravo iz tog razloga, ispunjavanje svoje temeljne funkcije, donositelji odluka u policiji traže najdjelotvornije načine kojima će odgovoriti zahtjevima koji se pred policiju postavljaju. Stoga danas policijske organizacije primjenjuju različite pristupe i koncepte djelovanja.

Suvremena policija počinje ustrojem londonske Metropolitan policije, koju je 1829. godine utemeljio Sir Robert Peall, čija je glavna teza **Policija je javnost i javnost je polici-**

* mr. sc. Dražen Vitez, zamjenik glavnog ravnatelja policije za opću sigurnost, MUP RH.

** Iva Balgač, policijska službenica za stratešku međunarodnu policijsku suradnju u Uredu glavnog ravnatelja policije, MUP RH.

ja¹. Promatrajući razvitak policije od tada do danas, može se govoriti o sljedećim razdobljima (paradigme) razvitka, ovisno o načinu i temeljnim načelima policijskog rada (Fleissner i Heinzelmann, 1996):

- **političko razdoblje (prije 1930. godine)** jest razdoblje u kojem je policija bila usko povezana s politikom. Policijski službenici živjeli su u svojim zajednicama i pripadali većinskim skupinama. Glavna policijska strategija bile su pješačke ophodnje, a policajci su bili bliski s članovima zajednice. Tijekom toga razdoblja policijske rukovoditelje imenovali su političari koji su im zbog toga dugovali svoju odanost. Političari su, s druge strane, uzvraćali nagradom onima koji su glasali za njih, dajući im posao i posebne povlastice. Dakle, policija je radila pod patronatom političara. Međutim, neučinkovitost, kršenje ljudskih prava i korupcija u policiji potaknuli su nužne promjene koje su utirale put prema drugom razdoblju policijskog djelovanja – profesionalnom ili reformskom razdoblju;
- **profesionalno razdoblje (od 1930. do 1980.)** često se naziva i reformsko razdoblje ili progresivno razdoblje. Kako bi policija na odgovarajući način odgovorila na pozive građana za pomoć, nastale su velike promjene u njezinoj organizaciji i djelovanju. Policija se oslanja na nove tehnologije, prije svega telekomunikaciju i prometnu tehniku. Pojavljuju se inovacije koje uključuju radiovozila, ophodna vozila, rašireno korištenje identifikacije otisaka prstiju, djelotvornu primjenu *modus operandi* sustava, biciklističke ophodnje i policijske škole. Dakle, promjene se razvijaju u smjeru profesionalizacije policije i njezina udaljavanja od politike. Ulogu policije građani izjednačuju s borbom protiv kriminala, a policija smatra da je policijsko djelovanje kao servis građana manje poželjno i nastoje ga izbjegavati uvijek kad je to moguće. Policija je isključivo usmjerena na pitanja kriminaliteta, dok ostale probleme zajednice svrstava u odgovornosti drugih agencija i službi. Tijekom ovog razdoblja odnos policije prema građanima i zajednici kojoj služe bio je na profesionalnoj udaljenosti. Tada se razvio i **koncept tanka plava linija**² koji objašnjava kako policija stoji između zločina i zajednice, što upućuje i na policijsko herojstvo, ali i izoliranost od građana. Motorizirane ophodnje, postupno, a s vremenom i potpuno, zamjenjuju pješačke ophodnje.

Kasnih pedesetih i šezdesetih godina prošlog stoljeća pojavljuju se pokreti za zaštitu ljudskih prava koji žele promijeniti socijalnu, političku i ekonomsku nejednakost. U tim okolnostima policija postaje neprijatelj i ulazi u sukob sa zajednicom kojoj služi. Kao odgovor na negativan policijski imidž³ i narušeni ugled⁴ pojavljuju

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Peel.

² http://en.wikipedia.org/wiki/The_Thin_Blue_Line.

³ **Imidž** je preslika identiteta policije u javnosti, dojam/slika koju cjelokupna javnost ili pojedine skupine stvaraju o policiji. Imidž može biti dobar ili loš, a stvara se komunikacijskim vještinama organizacije. Dobar imidž stvaraju svi policijski službenici profesionalnom i kulturnom komunikacijom u neposrednim kontaktima s građanima, odnosno služba za odnose s javnošću transparentnim, proaktivnim i objektivnim radom. Imidž policije je nestalan, jer su mu u pozadini stereotipi i predrasude, subjektivne percepcije i opisi situacija i jer na njegovo oblikovanje mogu utjecati i imidž države, struke, Vlade, ali i imidž pojedinaca unutar policije (Borovec, 2011).

⁴ **Ugled** (dobar glas, čast, poštovanje, priznanje, uvažavanje, dostojanstvo) dugo se i teško stvara, a lako gubi. Policija zadobiva ugled u javnosti kad je njezin imidž usklađen s poimanjem pojedinaca ili javnosti o primjerenoj i ispravnoj ulozi policije u zajednici. Ugled ministarstva/policije briga je svih njezinih zaposlenika (Borovec, 2011).

se programi koji žele unaprijediti odnos policije i zajednice, prije svega, programi na polju odnosa s javnošću, programi odnosa sa zajednicom i programi prevencije kriminaliteta. Nastoje se prevladati nedostaci reaktivnog postupanja policije na probleme koji se pojavljuju u lokalnim zajednicama te prevladati pasivna uloga građana i uspostaviti izgubljena veza s njima. Zaključno, prema Cajner Mraović (2001), promjene u funkcioniranju policije u spomenutom razdoblju treba promatrati u kontekstu znanstvenog i tehnološkog razvitka, ali i razvitka društvene i političke svijesti građana te inzistiranja na očuvanju ljudskih prava i sloboda građana. Dok su glede tehnološkog razvitka na policiju najznačajnije utjecale komunikacije i transport, na polju društvenih i političkih promjena to su bili jačanje političkih sloboda i društvene svijesti građana pa i do jučer marginaliziranih skupina stanovništva – manjina, žena, mladih, homoseksualaca i tako dalje;

- **razdoblje policije u zajednici (od 1980. do danas).** Kako su očekivanja građana prema državnoj upravi u izravnoj vezi s demokratskim promjenama u jednom društvu, razumljivo je kako su promjene najprije započele u razvijenim demokratskim državama u kojima se osamdesetih i devedesetih godinama dvadesetog stoljeća počeo razvijati model djelovanja policije u zajednici (engl. *Community Policing*, *Proximity Policing*, njem. *Bürgernahe Polizei*, fran. *police de proximate*). U demokratskim društvima policija se iz jednog naredbodavnog i povlaštenog tijela postupno preobrazila u službu koja je potpuno integrirana u demokratski državni sustav koji se mora pokoravati zakonima i nadzornim mehanizmima pa postaje javna služba (Musil, 1993). U osamdesetim godinama prošlog stoljeća mnoge policijske organizacije započinju eksperimentirati s većim uključivanjem zajednice u rat protiv kriminala. Javnost želi da policija bude proaktivna i da, osim što uhićuje kriminalce nakon što počine zločin, nastoji spriječiti kriminalitet. Ovime prevencija kriminaliteta dobiva posebnu važnost i postaje prioritetno pitanje. Američki Ured za policijsko djelovanje usmjereno prema zajednici (*Office of Community Oriented Policing Services* – COPS, 2009) objašnjava kako se policija u zajednici usredotočuje na pružanje policijske usluge koja uključuje tradicionalnu provedbu zakona, ali i prevenciju, rješavanje problema, suradništvo i angažman zajednice. Policija u zajednici balansira između reaktivnog odgovaranja na pozive za intervencijom i proaktivnog pristupa u rješavanju problema koji uzrokuju kriminalitet i javni nered. Ona se uspješno implementirala u Sjedinjenim Američkim Državama (Skogan, 1996), Kanadi (Normandeau, 1993) i Australiji (Skolnick i Bayley, 1988) te u skandinavskim zemljama (Holmberg, 2004), Velikoj Britaniji (Paskell, 2007), SR Njemačkoj (Feltus, 2002) i drugim razvijenim zemljama Europske unije. Kasnije, tek u prvim godinama dvadeset prvog stoljeća, započinje širenje policije u zajednici i u druge države poput Hrvatske (Cajner Mraović, Faber, Volarević, 2003), Rumunjske (Ciocoiu, 2007), Bosne i Hercegovine (Petrović, 2007), države u kojima su se stvarne demokratske promjene počele zbivati s padom totalitarnih režima koncem dvadesetog stoljeća i koje su u procesu tranzicije. Demokratizacija je nužna pretpostavka da bi policija, kao i druge javne službe, bila odgovorna javnosti, a ne središtima političke moći, što se bitno razlikuje od djelovanja pod autokratskom upravom, gdje policija ima jedinu funkciju štititi i braniti autokratske strukture upravljanja državom. Policija u zajednici, kao suvremeni pristup u radu policije, uz već spomenute bivše socijalističke države, uveden je i u druge

države poput Kine (Wong, 2000), Indije (Philip, 1996), Južne Koreje (Kim, 2009) i Mozambika (Kyed, 2009) u tijeku postkonfliktna demokratske tranzicije. Policija u zajednici nije više svojstvena isključivo državama zapadnoga civilizacijskog kruga, već se postupno širi i u ostale dijelove svijeta. Valja upozoriti kako se policija u zajednici u spomenutim državama ne može smatrati dovršenim procesom, već je riječ o dugotrajnim reformama koje zbog nedemokratskog nasljeđa nailaze na mnoge poteškoće u implementaciji;

- **razdoblje kriminalističko-obavještajnog rada policije – ILP (od 1990. do danas).** Nakon što je koncept policije u zajednici u mnogim policijskim organizacijama suživio i implementiran je u dnevnu policijsku praksu, nove društvene okolnosti zahtijevale su promišljanja o novim modelima rada policije koje neki smatraju nadogradnjom policije u zajednici, dok drugi drže kako se radi o sasvim novim pristupima. Nove društvene okolnosti koje su na to utjecale prije svega su rastuća prijetnja globalnog terorizma, sve veći sigurnosni rizici potencirani otvaranjem granica, olakšavanjem zakonitih, ali i nezakonitih migracija te razvoj informatičke tehnologije. Pored spomenutog svjetska recesija također je imala znatnog utjecaja jer je prisilila kreatore politika policijskog djelovanja da promišljaju o tome kako prioritete i zadaće policije ispuniti u okolnostima vrlo ograničenih resursa. Ove okolnosti dovele su do razvoja kriminalističko-obavještajnog modela (engl. *Intelligence Led Policing*), koji predstavlja operacionalizaciju poslovnog modela upravljanja policijom. Naime, ovim modelom zadovoljeni su zahtjevi kako odgovoriti na sve veće sigurnosne izazove (terorizam, *cyber* kriminalitet, međunarodni organizirani kriminalitet i drugo) te kako funkcionirati u uvjetima ograničenih resursa po logici "postizanje maksimuma s ograničenim sredstvima". ILP model je suradnička filozofija koja se temelji na informacijama prikupljenim na svim razinama organizacije te analiziranim radi kreiranja korisnih podataka koji pomažu unaprjeđenju razumijevanja operativnog okruženja (Virginia Department of Criminal Justice Services, 2013).

1. RAZVOJ I MODELI RADA POLICIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Svaki model policijskog djelovanja nužno ovisi o aktualnom društveno-političkom kontekstu, ali i o svom povijesnom nasljeđu, stoga je stupanj razvoja policije povezan i s dostignutom demokratizacijom društva. Hrvatska policija baštini povijesno nasljeđe djelovanja policije u nedemokratskom društveno-političkom sustavu, kakav je vladao na prostoru bivše Jugoslavije. U takvom političkom okruženju temeljna je uloga policije bila zaštita države i Ustavom utvrđenoga društvenog poretka sa svrhom zadovoljenja potreba struktura vlasti. To znači da imperativ nije bio poštovanje zakona i ljudskih prava tako da su potrebe građana bile na dnu liste policijskih prioriteta. Od početka 90-ih pa do danas policija, kao i uostalom cijelo društvo, prolazi kroz snažnu tranziciju i proces transformacije od policije s primarno vojnim zadaćama i poluvojnim ustrojem, preko tradicionalnoga policijskog modela do modela djelovanja policije u zajednici. Prema tome, djelovanje policije u Hrvatskoj, u posljednjih dvadeset pet godina, može se podijeliti u tri razdoblja, različita po prioritetima koji su stavljeni pred policiju i načinima njihova ostvarivanja:

1. Razdoblje od 1990. do 1995. – stvaranje policije i obrana države u Domovinskom ratu

Hrvatska policija nastala je nakon prvih demokratskih izbora 1990. godine kada je republički Sekretarijat za unutarnje poslove dotadašnje SFRJ preimenovan u Ministarstvo unutarnjih poslova. Proces demokratizacije i osamostaljivanja hrvatske države bio je "otežan činjenicom da veliki dio pripadnika srpske nacije ne priznaje rezultate demokratskih izbora i zbog navodne nacionalne ugroženosti počinje pobunu protiv legalnih tijela vlasti u Hrvatskoj (tzv. balvan revolucija), u čemu imaju aktivnu potporu pojedinih saveznih institucija, JNA i političke vlasti u Srbiji koji započinju agresiju na Hrvatsku" (Zmijarević, 2007:305).

I prije završetka Domovinskog rata nastojala se definirati uloga policije u novome demokratskom okruženju. Ministarstvo unutarnjih poslova organiziralo je 1994. godine seminar o "ulozi policije u demokratskom društvu" (vidi opširnije Štitić, 1994) na kojem je, u svom uvodnom govoru, ministar Ivan Jarnjak naglasio važnost ravnoteže između zaštite prava pojedinaca i zaštite interesa društva u cjelini. Proces demokratizacije definiran je kroz pet ključnih komponenti: depolitizacija, demilitarizacija, profesionalizacija, demistifikacija i smanjenje policije (Kutnjak Ivkovich, 2000). Međutim, stvarni proces demokratizacije policije nije se dogodio.

2. Razdoblje od 1995. do 2000. – transformacija (demilitarizacija i profesionalizacija) policije u poslijeratnom razdoblju

Nakon završetka Domovinskog rata ili preciznije, nakon ustrojavanja Hrvatske vojske, policija u Hrvatskoj poprima obilježja tradicionalne policijske organizacije koja kao svoje prioritete u radu postavlja sprečavanje i otkrivanje kaznenih djela, privođenje počinitelja, održavanje javnog reda i mira, osiguranje osoba, prostora i objekata te nadzor i upravljanje cestovnim prometom. Policija je prije svega usmjerena na provedbu zakona i sankcioniranje onih koji zakon krše, tako da se može tvrditi kako se prema klasifikaciji Jamesa Q. Wilsona (Champion i Rush, 1997) radi o **legalističkom modelu djelovanja policije**. U tom razdoblju policija, kao agencija za provedbu zakona, ima centralizirano zapovijedanje, u operativnom djelovanju isključivo je reaktivna, a policijski službenici u svom radu moraju slijediti striktno određene upute i procedure (Cajner Mraović, Faber i Volarević, 2003). Takav model, dominantan do konca devedesetih godina, iz godine u godinu doživljava tek manje izmjene uvodeći u policijsku organizaciju nove specijalizirane službe i odjele, a i dalje mu glavne značajke ostaju stalno operativno pokrivanje područja policijske postaje u redovitom smjenskom sustavu rada policije u odori s težištem na brzini policijske reakcije na kazneno djelo ili narušavanje javnog reda i mira. Svoju preventivnu ulogu policija je ispunjavala isključivo kroz prisutnost i pokrivenost terena službama ophodnje. I u radu kriminalističke policije dominira reaktivni pristup kroz isključivo bavljenje kriminalističkim istraživanjima već počinjenih kaznenih djela i identificiranjem te privođenjem počinitelja nadležnim pravosudnim tijelima. Taj model prioritarno naglašava represivan karakter i kontrolnu ulogu policije u društvu (Cajner Mraović, Faber i Volarević, 2003). Drugim riječima, policija ima ulogu "vatrogasaca" (Greiner, 1997) jer reagira tek kada se nešto dogodi i sanira posljedice počinjenih kaznenih djela ili narušenog javnog reda i mira, ne propitujući razloge koji su do toga doveli,

odnosno ne ulazeći u genezu problema.

U želji da bude učinkovita u kontroli i suzbijanju kriminaliteta, policija svoje ovlasti primjenjuje vrlo široko prema velikom broju građana, što je zadiranje u njihova temeljna ljudska prava. Na taj način građani, uključujući i one koji ne krše zakon, u policiji vide represivni aparat i kontakt s policijom za većinu predstavlja nelagodu. Posljedično se pojavljuje nedostatak povjerenja i suradnje građana i policije.

Pogled na mjerila policijske učinkovitosti također upućuje na tradicionalni model rada policije u Hrvatskoj u promatranom razdoblju. Pokazatelj efikasnosti i uspješnosti rada policije su statistički podaci o stanju i kretanju kriminaliteta i drugih sigurnosnih pokazatelja iz vlastite produkcije. Posljedično policijska statistika postaje sama sebi svrhom te se događaju slučajevi zloraba i fiktivnog prikazivanja statističkih pokazatelja radi isticanja vlastite uspješnosti pojedinih rukovoditelja. Vanjsko vrednovanje rada policije uopće ne postoji te se osjeća nerazmjer između onoga što govore policijski podaci i onoga što građani osjećaju kao subjektivnu sigurnost.

3. Razdoblje od 2000. do danas – rad policije orijentiran prema zajednici

Početkom 2000-ih pokrenute su korjenite organizacijske i strukturalne promjene kako bi se omogućila transformacija policije iz tradicionalnog modela u model djelovanja policije u zajednici. Stoga je kreirana strategija koja se temeljila na pristupu rješavanja problema kao novoj orijentaciji u suzbijanju kriminaliteta, fokusiranju na probleme u lokalnoj zajednici kao suštini policijskog posla i policiji kao javnom servisu građana.

Kao pravni okvir reforme, Zakon o policiji iz 2000. godine (Veić, 2001) donosi novu organizaciju policije osnivanjem Ravnateljstva policije, na čijem je čelu ravnatelj. To jasno izražava profesionalizaciju funkcije čelnog čovjeka policije te je razdvaja od čelne političke funkcije ministra unutarnjih poslova, a ujedno omogućava da jedna osoba upravlja cijelom policijom. I dok su zakonom poslovi u vezi s organiziranim i drugim oblicima suvremenog kriminaliteta centralizirani, za izravno obavljanje policijskih poslova nadležna je policijska postaja, što potvrđuje pristup rješavanja problema na mjestu njihovog nastanka. Spomenuti zakon predstavlja značajnu novinu i zbog toga jer u sebi sadrži odredbe koje se odnose na rad policije u zajednici, kao novost u hrvatskom policijskom pravu. Novi propisi usmjereni su na suradnju policije i građana, na suradnju s drugim čimbenicima u zajednici te mogućnost stvaranja partnerstva u ostvarivanju sigurnosti. Stvarni počeci Policije u zajednici u Hrvatskoj datiraju od 2003. godine kada su stručnjaci Ministarstva unutarnjih poslova izradili novu strategiju djelovanja i kada je započela njezina implementacija. U policijsku organizaciju uvode se nova radna mjesta "kontakt policajac" i "policijski službenik za prevenciju", što je okosnica reforme policije u odori. Kontakt policajci imaju svoje stalno područje ophodnje na kojem rade u proaktivnom suradničkom odnosu s građanima i "ključnim osobama" u svrhu uočavanja i rješavanja problema na tom području. Riječ je o policijskom djelovanju koje je koncipirano kao javni servis građana i koje visoko cijeni osobne odnose između policijskih službenika i građana. Za osjećaj sigurnosti građana važno je da policija brzo reagira na incidente, ali spoznaja da je naš policajac u blizini i da se međusobno poznamo, znači još veću sigurnost za građane.

Pored toga policiji se daje mogućnost osnivanja koordinirajućih tijela koja će se sasto-

jati od predstavnika građana i policije te će utvrđivati probleme u zajednici i isticati prioritete za njihovo rješavanje. Prva takva tijela pod nazivom Vijeća za prevenciju, počinju se osnivati 2004. godine, a do sada ih je osnovano ukupno 167 (Borovec, Balgač i Karlović, 2011).

Reformama koje su provedene u ovom razdoblju doprinijela je i transparentnost te otvorenost policije. Jasan pokazatelj jest profesionalizacija glasnogovorničke službe, njezina decentralizacija na razini policijskih uprava, ali i donošenje strategije za odnose s javnošću (Borovec, 2011).

Sredinom 2001. godine dolazi do značajnog preustroja specijalne policije te do formiranja interventne policije. Broj od 20 jedinica specijalne policije smanjuje se na četiri jedinice, a većina kadrova prelazi u sastav interventne policija zadužene za osiguravanje velikih javnih okupljanja i osiguravanje javnog reda i mira, kada je on narušen u većem opsegu. Može se reći kako je ovime dovršen proces demilitarizacije policije.

U kolovozu 2008. godine ustrojen je Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK), čime je u potpunosti uspostavljen sustav specijaliziranih tijela usmjerenih isključivo na otkrivanje, progon i sankcioniranje kaznenih djela organiziranog kriminaliteta i korupcije. Ovakve promjene bile su nužnost s obzirom na to da je korupcija predstavljala jedan od najznačajnijih društvenih problema (Šakić i sur. 2007). Jedan od bitnih napredaka je usvajanje Nacionalnoga kriminalističko-obavještajnog modela koji je dao osnovu za razvoj kriminalističko-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj, temeljenog na policijskom postupanju vođenom kriminalističko-obavještajnim informacijama (ILP).

2. IZAZOVI UPRAVLJANJA POLICIJOM DANAS

Razvoj novih modela rada policije i promjene koje su nastale u njezinoj organizaciji, metodama i taktikama rada postavile su nove zahtjeve pred kadrove u policiji, a posebno pred policijski menadžment. Naime, tradicionalni policijski menadžment bio je osposobljen raditi u uvriježenim birokratskim strukturama, dok se u novim okolnostima od policijskih menadžera traži sposobnost balansiranja između kompleksnih zahtjeva.

Upravljanje svim sustavima unutar javnog sektora danas je iznimno zahtjevno i kompleksno, pa tako i upravljanje policijom. Sasvim je jasno kako upravljački alati, metode rada, upravljanje resursima i pristup politici sigurnosti u Republici Hrvatskoj, na koje se ranije oslanjalo, ne mogu ispuniti zahtjeve i očekivanja koja se postavljaju pred policiju. Sve su češće situacije **kada se od policije očekuje da bude izuzetno efikasna, proaktivna u predviđanju i rješavanju mogućih sigurnosnih rizika, te da istodobno bude racionalna u pogledu korištenja resursa i potrošnji materijalnih sredstava**. Drugim riječima to znači kako se od policijskog menadžmenta u Hrvatskoj očekuje ne samo da bude učinkovit već i da bude i isplativ.

Moderne policijske organizacije zahtijevaju moderan i fleksibilan ustroj, a on sam po sebi nije dovoljan, ako ga ne prate suvremene metode upravljanja, moderni i efikasni poslovni procesi u kojima menadžment na svim razinama upravljanja ima ključnu ulogu.

Uvažavajući sve spomenute povijesne promjene i razvojne reforme u svijetu, ali i u hrvatskoj policiji od njenog ustrojavanja do danas te niz novih okolnosti, društvenih promjena,

promjena u socijalnim odnosima koji pred policiju stavljaju nove zahtjeve, ne samo u vezi s primjenom novih policijskih taktika, već zahtijevaju i nužne promjene u upravljanju policijom. Kao ključni argumenti koji upozoravaju na nužnost promjena u upravljanju policijom definirani su (Balgač, 2014):

- **recesija/uvjeti smanjenog proračuna** – Ministarstvo unutarnjih poslova već niz godina uzastopno mora pronalaziti rješenja za funkcioniranje policije u uvjetima smanjenog proračuna za opremanje policije i njezine materijalne rashode. To je novi izazov za policijske rukovoditelje jer bez obzira na niža proračunska sredstva, zahtjevi za efikasnošću policije nisu manji,
- **prava zaposlenika** – nakon osnivanja policijskih sindikata i potpisivanja kolektivnih ugovora o pravima zaposlenika, pred policijskim rukovoditeljima su novi zahtjevi u smislu organiziranja policijske službe. Rukovoditelji i dalje moraju na najbolji mogući način iskoristiti svoje kadrovske potencijale kako bi odgovorili na sve sigurnosne izazove, ali pri tome ne smiju prekršiti prava zaposlenika. U upravljačkom smislu nastupili su novi zahtjevi koji ne mogu biti ispunjeni ako se koriste zastarjeli, ranije dominantni modeli upravljanja policijom,
- **standardi poštovanja ljudskih prava** – razvoj društvenih vrijednosti, a posebno u području poštovanja ljudskih prava od policije zahtijeva drugačiji, a prije svega kvalitetniji pristup prema određenim kategorijama građana. U odnosu na razdoblje 90-ih godina, danas su standardi poštovanja prava uhićenika, ali i oštećenika i žrtava kaznenih djela višestruko sofisticiraniji. Pored ovih kategorija i prava brojnih skupina stanovništva predstavljaju značajnu brigu i obavezu policije, stoga je određivanje prioriteta kao jedna od ključnih komponenti upravljanja policijom novi zahtjev za policijske rukovoditelje,
- **novi koncepti rada policije** (poput koncepta *Kriminalističko-obavještajni model rada* (ILP) i koncepta *Policija u zajednici*) – iako se policija u Hrvatskoj opredijelila za uvođenje novih, modernih koncepata policijskog rada, *Policija u zajednici* (2003.) i *Kriminalističko-obavještajni model rada* (2008.), još uvijek je u svojoj praksi tradicionalna policijska organizacija. Cjelovita implementacija spomenutih modela ne može se ostvariti bez promjena u načinu upravljanja policijom i usvajanja novih tehnika i upravljačkih alata,
- **nove tehnologije** (informatizacija, komunikacijska tehnologija, forenzična tehnologija, prometna tehnologija) – velika ulaganja u informatizaciju policijskog sustava, komunikacijsko povezivanje policijskih centara sa službenicima na terenu, nova forenzična tehnologija i suvremenija prometna tehnika otvorile su policiji cijeli niz novih mogućnosti da bude brža, efikasnija, uspješnija i racionalnija. Međutim, bez obzira na nove mogućnosti veliki dio radnih procesa i dalje se temelji na starim metodama te određene poslove obavlja ili jednak ili čak veći broj zaposlenika nego u vrijeme kada im nove tehnologije nisu bile na raspolaganju,
- **zahtjevi građana – kvalitetna usluga** – uvođenjem koncepta *Policija u zajednici* policija se opredijelila za uslužni model rada te, između ostalog, građanima obećala kako će pokazatelje uspjeha svog rada temeljiti na kvaliteti policijske usluge. Odgovornost što u praksi takav pristup još uvijek nije suživio u najvećoj mjeri je na policijskim rukovoditeljima na svim razinama koji moraju osigurati da njihova policijska služba ostvari dvije ključne komponente javnog servisa: pristupačnost

i kompetentnost. Samo ona policija kojoj građani mogu pristupiti na jednostavan način bez ikakvih barijera i čiji su zaposlenici kompetentni odgovoriti na zahtjeve građana može pružiti kvalitetnu javnu uslugu,

- **učinkovitost i isplativost** – dugi niz godina od policije se prije svega očekivalo da bude učinkovita u rješavanju sigurnosnih izazova. Danas se pred nju postavlja zahtjev da bude isplativa, a to znači da učinkovito rješava probleme racionalno trošeći resurse koji su joj na raspolaganju. Najveća odgovornost je na rukovoditeljima da osiguraju uspješno rješavanje sigurnosnih problema uz minimalnu, odnosno optimalnu potrošnju resursa (materijalnih, ljudskih, tehničkih),
- **nove generacije zaposlenika – multitasking generacija** – u odnosu na prve generacije hrvatskih policajaca današnje su drugačije u mnogo čemu, što daje i nove mogućnosti i novu kvalitetu cjelokupnome policijskom sustavu. Suvremeni zaposlenici mogu se opisati kao savjesni, neovisni u razmišljanju, pokazuju viši stupanj tolerancije, suradnički su orijentirani i žele biti uključeni. Tu njihovu kvalitetu policijski rukovoditelji moraju prepoznati i na najbolji mogući način iskoristiti u radnim procesima,
- **globalizacija** (otvorene granice, migracije, nova fenomenologija) – globalizacija u svim ovim područjima imala je veliki utjecaj, a i sigurnost na svim razinama od lokalne do nacionalne.

Postavlja se temeljno pitanje koji je poželjni profil, odnosno koje kvalitete moraju imati policijski menadžeri koji će voditi policiju u 21. stoljeću.

3. NOVA GENERACIJA POLICIJSKIH MENADŽERA

U literaturi koja se bavi policijskim menadžmentom vrlo je intenzivna rasprava o nužnim kvalitetama koje trebaju imati policijski menadžeri nove generacije. Prema Stogdil (1974, prema Bakić-Tomić, 2003) ključna su sljedeća znanja, vještine i stavovi:

- **znanja**: o kvalitetnom vodstvu, teorijama vodstva i stilovima vođenja
- **vještine**: organiziranja, delegiranja, komuniciranja, vođenja, postavljanja ciljeva rješavanja problema, upravljanja skupnom dinamikom, planiranja rada
- **stavovi**: fleksibilnost, socijalna i moralna odgovornost, osjetljivost za druge, entuzijazam i osjećaj predanosti.

Može se zaključiti kako prije nego što se krene u transformaciju iz tradicionalnog u nove suvremene modele rada rukovoditelji trebaju doživjeti transformaciju u menadžere jer bi sposobnost uspješnog komuniciranja mogla postati važnom sponom te transformacije.

Slovenski autor Pečar (1993, prema Bakić Tomić, 2003) tvrdi kako je policijski menadžment moguć samo, ako postoji određeni stupanj decentralizacije policijske organizacije te ako su ispunjene sljedeće pretpostavke:

- depolitizacija policije te inzistiranje na profesionalizmu u radu i razvitku policijske struke
- brzo reagiranje na pozive iz okruženja organizacije
- dobar javni nastup

- razvitak profesionalne etike (uključivanje kodeksa ponašanja)
- preventivno i usmjeravajuće obilježje policijskog djelovanja (usmjeravanje svih aktivnosti i pristupa zadaćama)
- osuvremenjivanje policijskog školovanja i njegova prilagodba potrebama policije (operative i prevencije)
- definiranje kvalitete policijsko-sigurnosnih usluga i standarda za njihovo izvršenje.

Zadaća je menadžera u policiji da vode organizaciju i da služe kao dobar primjer, a to u praksi znači (Fritzhelmer, 2007):

- pokazivati smjer i odrediti ciljeve i smjernice zajedno s osobljem
- biti pomagač
- angažirati pravo osoblje na prava mjesta postupkom koji je transparentan i koji se temelji na sposobnosti
- osigurati relevantnu obuku potrebnu za održavanje i razvitak institucionalne sposobnosti
- stvoriti organizaciju sposobnu da ispuni svoju svrhu
- delegirati vlast i moć dalje u organizaciju spajajući različite funkcije, odgovornosti i sposobnosti
- adekvatno nadzirati
- osigurati adekvatna sredstva potrebna za rad
- pratiti i imati dobar pregled što se u organizaciji događa
- osigurati funkcioniranje interne kontrole i
- raditi s pozitivnom motivacijom.

Prema Rogersu (2000) četiri su vještine rukovođenja potrebne policijskim rukovoditeljima:

1. **vještina komuniciranja** jer je komunikacija umijeće te učinkoviti policijski rukovoditelji moraju biti vješti posrednici i pregovarači, diplomati, vješti da potaknu promjene i razmjenu ideja, spremni za uzajamno djelovanje i razgovor
2. **vještina motiviranja** koja se postiže razmjenom i zajedničkim stvaranjem vizija
3. **vještina raspodjele ovlasti** koja se postiže pravilnom raspodjelom ovlasti
4. **vještina riskiranja** jer oni koji riskiraju obično uspijevaju u životu.

Dakle, učinkoviti policijski menadžer potaknut će izvršenje posla, blisko surađivati s ostalima, prihvatiti promjene, obavljati posao, graditi povjerenje, uspješno komunicirati, poistovjetiti se sa zaposlenicima i proširiti viziju, što se može smatrati nužnim pretpostavkama uspješne implementacije novih modela rada.

4. ZAKLJUČAK

Prikaz modela rada policije i njihov povijesni razvoj pokazuje kako se radi o vrlo dinamičnom procesu uvjetovanom brojnim društvenim, ekonomskim, globalizacijskim i krimino-

loškim čimbenicima. Kreatori politika i donositelji odluka suočeni su sa stalnim izazovima pronalazjenja optimalnih i zadovoljavajućih modela rada policije. U tom smislu ključna i nezaobilazna je uloga policijskih menadžera od kojih se zahtijeva da izađu iz ustaljenih birokratskih okvira i usvoje nove modele bazirane na poslovnom upravljanju u javnom sektoru.

Od njih se očekuju da imaju globalnu perspektivu jer pitanje sigurnosti u nedjeljivoj je vezi s globalnim trendovima. Kreativnost u pronalazjenju novih rješenja, ali i u projektiranju novih koncepata mora postati važno obilježje modernih policijskih menadžera. S obzirom na to da živimo u vremenu velikih i intenzivnih promjena, oni koji upravljaju policijom moraju biti sposobni upravljati pri čemu moraju biti svjesni globalnih i tehnoloških trendova te biti kadri dovesti svoje organizacije do potrebne razine prilagodljivosti i učinkovitosti. Učinkoviti, budući menadžeri u policiji trebaju pronaći svoje mjesto u policijskim organizacijama u kojima će zaposlenici tražiti veću autonomiju i mogućnost veće kreativnosti te biti sposobni stvoriti balans između kreativne autonomije i formalne policijske strukture. Policijski menadžeri novog vremena moraju biti arhitekti promjena, sposobni promovirati trendove te kreirati nova inovativna rješenja. Učenje od drugih institucija iz javnog, ali posebno iz poslovnog sektora postaje važno za uspješan razvoj policijskih organizacija.

Zaključno, može se konstatirati kako je u hrvatskim okvirima tek otvorena prva stranica rasprave o viziji hrvatske policije, o profilu policijskih menadžera i njihovim kompetencijama koji mogu hrvatsku policiju dovesti do ostvarenja te vizije.

LITERTURA

1. Bakić-Tomić, Lj. (2003). *Komunikološko-menadžerski profil rukovoditelja u hrvatskoj policiji*. Doktorska disertacija. Zagreb: Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
2. Balgač, I. (2014). *Prikaz konferencije „Upravljanje policijom u 21. stoljeću“*. Policijska i sigurnost, 2/14, 197-205.
3. Borovec, K. (2011). *Strategija odnosa s javnošću Ministarstva unutarnjih poslova*. Mir, ugled i povjerenje, 53, posebni dodatak.
4. Borovec, K., Balgač, I. & Karlović, R. (2011a). *Interna komunikacija u Ministarstvu unutarnjih poslova: Procjena zadovoljstva poslom i zadovoljstva internom komunikacijom*. Zagreb: MUP, Policijska akademija.
5. Cajner Mraović, I. (2001). *Neke teorijske i praktične pretpostavke mijenjanja uloge policije u lokalnoj zajednici tijekom 20. stoljeća - lekcije za 21. stoljeće*. Policijska i sigurnost, 10(1-6), 98-109.
6. Cajner Mraović, I., Faber, V., Volarević, G. (2003). *Strategija djelovanja Policijska u zajednici*. Zagreb: MUP, Policijska akademija.
7. Champion, D. J., Rush, G. E. (1997). *Policing in the Community*. New Jersey: Prentice Hall.
8. Ciocoiu, C. (2007). *Uvođenje koncepta Policijska u zajednici u Rumunjskoj*. U: SDC Swiss Agency for Development and Cooperation (ur.). Policijska u zajednici 2007-2010, 2. regionalni forum. Bern: Swiss Agency for Development (169-172).

9. COPS (2009). *Community Policing Defined*. www.cops.usdoj.gov. Pristupljeno 17. ožujka 2015.
10. Feltes, T. (2002). *Community-oriented policing in Germany: Training and education*. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 25/1, 48-59.
11. Fleissner, D., Heinzelmann, F. (1996). *Crime prevention through environmental design and community policing. Research in Action*. USA: National Institute of Justice.
<https://www.ncjrs.gov/pdffiles/crimepre.pdf>. Pristupljeno 15. ožujka 2015.
12. Fritzhelmer, H., (2007). *Organizacijske i rukovoditeljske strukture vezane za Policiju u zajednici*. U: SDC Swiss Agency for Development and Cooperation (ur.). *Policija u zajednici 2007-2010, 2. regionalni forum*. Bern: Swiss Agency for Development (163-167).
13. Greiner, A. (1997). *Was zur Aufgabenwahrnehmung des Streifendienstes bedacht werden muß*. Die Polizei, 1, 1-2.
14. Holmberg, L. (2004). *Policing and the Feeling of Safety: the Rise (and Fall?) of Community Policing in the Nordic Countries*. Journal of Scandinavian Studies of Criminology and Crime Prevention, 5, 205-219.
15. Kim, S. (2009). *A Content Analysis of Community-Oriented Policing Researches in Korea*. Journal of Korean Police Studies, 8/4, 35-62.
16. Kutnjak Ivković, S. (2000). *Challenges of Policing Democracies: The Croatian Experience*. In D. Das, & O. Marenin (Eds.). *Challenges of Policing Democracies: A World Perspective* (pp. 45-85). Newark, NJ: Gordon and Breach Publishers.
17. Kyed, Helen M. (2009). *Community policing in post-war Mozambique*. Police & Society, 19/4, 354-371.
18. Maslow, A. (1970). *Motivation and Personality*. New York: Harper&Row.
19. Musil, J. (1993). *Forderungen der Öffentlichkeit in der Tschechischen Republik an die Rolle und Funktion der Polizei*. Die Polizei, 84/12, 289-292.
20. Normandeau, A. (1993). *Community Policing in Canada: A Review of Some Recent Studies*. American Journal of Police, 12/1, 57-73.
21. Paskell, C. (2007). *Plastic Police or Community Support?: The Role of Police Community Support Officers Within Low-Income Neighbourhoods*. European Urban and Regional Studies, 14/4, 349-361.
22. Petrović, Z. (2007). *Pretpostavke i okoliš neophodni za uspješnu Policiju u zajednici*. U: SDC Swiss Agency for Development and Cooperation (ur.). *Policija u zajednici 2007-2010, 2. regionalni forum*. Bern: Swiss Agency for Development (167-169).
23. Philip, P., V. (1996). *The Friends of Police movement in India*. The police Journal, 69, 126-130.
24. Rogers L. S. (2000). *Policija 21. stoljeća – Program Community policing – Vodič za policajce i građane*. Izbor članaka iz stranih časopisa, 1-2, 1-35.
25. Skogon, W. G. (1996). *Evaluating problem solving policing: The Chicago experience*

- rience. Illinois: Institute for Policy Research Northwestern University Evanston. http://www.ipr.northwestern.edu/publications/policing_papers/caps17.pdf. Pristupljeno 27. ožujka 2015.
26. Skolnick, J., H., Bayley, D., H. (1988). *Theme and Variation in Community policing. Crime and Justice, 10*, 1-37.
 27. Šintić, J. (1994). *The Functions of the Police in a Democratic Society*. Zagreb, Croatia: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske
 28. Veić, P. (2001). *Zakon o policiji s komentarom i stvarnim kazalom*. 2 izd. Zagreb, Croatia: Ministarstvo unutarnjih poslova.
 29. Virginia Department of Criminal Justice Service (2013). *Review of the Intelligence-Led Policing Model*. www.dcjs.virginia.gov. Pristupljeno 15. ožujka 2015.
 30. Wong, K., C. (2000). *Philosophy of Community Policing in China*. *Police Quarterly*, 4/2, 186-214.
 31. Zmijarević, N. (2007). *Policija u Hrvatskoj od 1941. do 2001*. Zagreb, Croatia: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija.

INTERNETSKI IZVORI

1. http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Peel. Pristupljeno 14. ožujka 2015.
2. http://en.wikipedia.org/wiki/The_Thin_Blue_Line. Pristupljeno 15. ožujka 2015.

Summary _____

Dražen Vitez, Iva Balgač

Public Administration Management – Policing Models and Management Challenges

The paper primarily reviews historical development of police organizations and their models of work in the world as well as the development of Croatian Police and its work through three distinct periods. Historical changes and reforms, as well as social changes and changes in social relations, in from of the police have set new demands in a range from new police tactics application to new ways of managing of police organization. Taking into consideration this fact the paper clearly defines challenges and demands of managing modern police organization and set of skills and knowledge that a new generation police manager should possess.

Key words: historical development of police, police work models, management of police, modern managers.