

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

## **MAGISTRSKO DELO**

**OBVLADOVANJE SPREMEMB NA PODROČJU  
»PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV – ORGANIZIRAN  
KRIMINAL« V PRIDRUŽITVENEM PROCESU SLOVENIJE  
K EVROPSKI UNIJI**

**Ljubljana, april 2003**

**SANDI ČURIN**

## **IZJAVA**

Študent Sandi ČURIN izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Mitja I. Tavčarja in skladno s 1. Odstavkom 21. Člena Zakona o avtorskih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 18.aprila 2003

Podpis: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1. OPREDELITEV IN KONCEPT SPREMINJANJA</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1. Spremembe</b> .....	<b>4</b>
1.1.1. Vzroki za spremembe .....	5
1.1.2. Področja spreminjanja v organizaciji .....	6
<b>1.2. Koncepti spreminjanja</b> .....	<b>6</b>
1.2.1. Izhodišča.....	6
1.2.2. Evolucija in revolucija .....	7
1.2.3. Prožnost in robustnost .....	8
1.2.4. Usmerjenost organizacije .....	8
<b>1.3. Vplivanje in odzivanje na spremembe</b> .....	<b>9</b>
1.3.1. Reaktivno delovanje – odzivanje .....	9
1.3.2. Proaktivno delovanje – vplivanje .....	10
1.3.3. Izbiranje med odzivanjem in vplivanjem .....	10
<b>1.4. Pravočasnost uvajanja sprememb</b> .....	<b>11</b>
<b>2. IZHODIŠČA ZA UVAJANJE SPREMEMB NA PODROČJU ZATIRANJA ORGANIZIRANEGA KRIMINALA V SLOVENIJI</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1. Področje zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji pred pridružitvenim procesom</b> .....	<b>13</b>
2.1.1. Razvoj pojmovanja organiziranega kriminala v Sloveniji .....	13
2.1.2. Kriminalitetna politika v Sloveniji .....	15
2.1.3. Pomembnejši predpisi na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji .....	17
2.1.4. Organizacijska ureditev na področju boja zoper organiziran kriminal v Sloveniji pred procesom pridruževanja Evropski uniji .....	18
2.1.5. Mednarodno sodelovanje Slovenije na področju boja zoper organiziran kriminal pred procesom pridruževanja Evropski uniji .....	20
<b>2.2. Mednarodne institucije in evropska ureditev na področju zatiranja organiziranega kriminala</b> .....	<b>22</b>
2.2.1. Proces razvoja politike Evropske unije na področju notranjih zadev .....	22
2.2.2. Pomembnejše oblike policijskega sodelovanja v boju proti organiziranemu kriminalu v Evropski uniji .....	25
2.2.3. Pomembnejši mednarodni dokumenti, veljavni v Evropski uniji na področju boja zoper organiziran kriminal.....	28
<b>3. STRATEŠKO NAČRTOVANJE SPREMINJANJA</b> .....	<b>30</b>
<b>3.1. Razsežnosti in okvirnosti politike organizacije</b> .....	<b>31</b>
3.1.1. Razsežnosti politike organizacije .....	31
3.1.2. Okvirnosti politike organizacije .....	32
3.1.3. Procesni modeli .....	34
<b>3.2. Načrtovanje – snovanje politike organizacije</b> .....	<b>37</b>
3.2.1. Koncept temeljnih zmožnosti pri načrtovanju prihodnosti organizacije.....	38
<b>3.3. Interesi udeležencev organizacije, vizija in poglobitveni cilji organizacije</b> .....	<b>40</b>

3.3.1.	Udeleženci v organizaciji .....	40
3.3.2.	Vizija in poslanstvo organizacije .....	41
3.3.3.	Poglavitni cilji – smotri organizacije .....	42
<b>3.4.</b>	<b>SWOT analiza .....</b>	<b>43</b>
<b>3.5.</b>	<b>Strategije za doseg opredeljenih ciljev .....</b>	<b>45</b>
3.5.1.	Strategija dejavnosti organizacije .....	46
3.5.1.1.	Programi in poslanstvo v dejavnosti organizacije .....	46
3.5.1.2.	Usmeritev dejavnosti organizacije glede na obseg in zmožnosti .....	47
3.5.2.	Strategija urejenosti organizacije .....	48
3.5.2.1.	Strukture .....	49
3.5.2.2.	Procesi .....	51
3.5.2.3.	Sistemi .....	52
3.5.3.	Strategija sredstev organizacije .....	54
3.5.3.1.	Management sodelavcev .....	54
<b>4.</b>	<b><i>NAČRTOVANJE SPREMEMB NA PODROČJU KRIMINALITETNE POLITIKE SLOVENIJE</i> .....</b>	<b>58</b>
<b>4.1.</b>	<b>Oprelitev interesnih dejavnikov na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji .....</b>	<b>60</b>
4.1.1.	Zunanji interesni dejavniki .....	60
4.1.2.	Notranji interesni dejavniki .....	67
<b>4.2.</b>	<b>SWOT analiza področja zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji .....</b>	<b>74</b>
<b>4.3.</b>	<b>Oprelitev sprememb .....</b>	<b>78</b>
<b>4.4.</b>	<b>Vizija zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji .....</b>	<b>80</b>
<b>4.5.</b>	<b>Cilji spreminjanja .....</b>	<b>80</b>
4.5.1.	Vsebinska predstavitev zastavljenih ciljev .....	81
4.5.2.	Oprelitev obsega zastavljenih ciljev .....	81
4.5.3.	Dinamika uresničevanja zastavljenih ciljev .....	82
<b>4.6.</b>	<b>Strategije za doseg zastavljenih ciljev .....</b>	<b>85</b>
4.6.1.	Strategija dejavnosti v okviru uvajanja sprememb na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji .....	85
4.6.1.1.	Programi .....	85
4.6.1.2.	Usmeritve .....	87
4.6.2.	Strategija institucionalne urejenosti področja zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji .....	91
4.6.2.1.	Strukture za izvajanje opredeljenih programov .....	91
4.6.2.2.	Procesi v izvajanju opredeljenih programov .....	95
4.6.2.3.	Sistemi za izvajanje opredeljenih programov .....	100
4.6.3.	Strategije za zagotavljanje sredstev uvajanja sprememb .....	104
<b>5.</b>	<b><i>ODPORI V PROCESU SPREMINJANJA</i> .....</b>	<b>108</b>
<b>5.1.</b>	<b>Oprelitev odporov .....</b>	<b>108</b>
5.1.1.	Oblike odporov .....	108
5.1.2.	Vzroki za odpore .....	109
<b>5.2.</b>	<b>Metode obvladovanja odporov .....</b>	<b>111</b>
5.2.1.	Trdo obvladovanje .....	112
5.2.2.	Mehko spreminjanje .....	113

<b>5.3. Odpori v procesu spreminjanja na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji.....</b>	<b>116</b>
5.3.1. Opredelitev udeležencev odporov.....	117
5.3.2. Opredelitev odporov interesnih udeležencev ob uvajanju sprememb.....	117
5.3.3. Izbira metode obvladovanja odporov.....	120
<b>SKLEP .....</b>	<b>124</b>
<b>LITERATURA.....</b>	<b>130</b>
<b>VIRI .....</b>	<b>132</b>

## SEZNAM SLIK

Slika 1: Pravočasnost spreminjanja.....	12
Slika 2: Organigram Uprave kriminalistične policije.....	21
Slika 3: Struktura III. Stebra (področje pravosodja in notranjih zadev).....	24
Slika 4: Struktura Europol.....	27
Slika 5: Okvirnost snovanja politike organizacije.....	33
Slika 6: Procesni model politike organizacije – Tavčar.....	35
Slika 7: Procesni model Wheelen in Hunger.....	36
Slika 8: Shematični model procesa strateškega upravljanja v organizaciji – Pučko.....	36
Slika 9: Krog spreminjanja procesov.....	52
Slika 10: Infrastruktura – sistemi organizacije.....	53
Slika 11: Management sodelavcev kot proces.....	55
Slika 12: Proces sprotnega usklajevanja posameznih področij (poglavij) v procesu pridruževanja Slovenije k Evropski uniji.....	98

## SEZNAM TABEL

Tabela 1: Opredelitev interesnih dejavnikov.....	73
Tabela 2: SWOT analiza.....	78
Tabela 3: Opredelitev ciljev.....	84
Tabela 4: Strategije dejavnosti.....	91
Tabela 5: Strategije institucionalne urejenosti.....	103
Tabela 6: Pregled posameznih stroškov glede na vrsto delovnega mesta.....	105
Tabela 7: Strategije zagotavljanja sredstev.....	107

## POVZETEK

Zasnova magistrskega dela temelji na teoriji obvladovanja sprememb z opredeljenimi koncepti spreminjanja, metodami in modeli strateškega načrtovanja ter metodami obvladovanja odporov. Ta teoretična izhodišča so uporabljena na praktičnem primeru obvladovanja sprememb na področju organizirane kriminalitete v procesu pridruževanja Slovenije k Evropski uniji.

Na začetku naloge opisano in opredeljeno področje organiziranega kriminala je tako analizirano z vidika vseh interesnih dejavnikov, ki vplivajo na proces spreminjanja. Strateško načrtovanje temelji na konceptu temeljnih zmožnosti kot ključnih prednosti v doseganju uravnoteženih ciljev pomembnejših dejavnikov na področju organizirane kriminalitete v tovrstnem procesu. Ker pa spremembe naletijo na odpore, je za uspešnost njihovega obvladovanja pomembna opredelitev in identifikacija le-teh. Med različnimi koncepti obvladovanja odporov je v tem primeru uporabljena metoda, zasnovana na konceptu učeče se organizacije. Niz presoj, ki je skozi tako zastavljeno raziskovalno delo utemeljen v sklepnem delu naloge, daje dokaj celovit pregled obravnavanega področja, predvsem pa izraža potrebno zavedanje vseh, ki bodo tako ali drugače deležni teh sprememb.

## SUMMARY

The thesis is based on the theory of mastering changes with determined concepts of changing, on the appropriate methods, models of the strategic planning and methods of mastering resistance. The theoretical issues are applied to a practical case of mastering changes in the field of organized crime in the process of Slovenia's integration into the EU.

The field of organized crime, which is defined and depicted in the first part, is further on analyzed in view of all points of interest, which affect the process of changing. The strategic planning emphasis lies in the concept of basic capacities. From the point of view of more important factors in the field of organized crime, these capacities are considered as crucial advantages in the process of achieving the balanced goals. In order to ensure a successful control, both definition as well as identification of changes is crucial as changes often meet with resistance. One out of various concepts of controlling resistance that is applied to the referred case is a method based on the *concept of a learning organization*. A series of estimations comprised in the concluding chapters of the research work offer quite a complete review of the discussed field, but above all, they appeal to the needed awareness of those whom the changes might concern.

## UVOD

Spremembe so trajen proces človeške in svetovne zgodovine, izražene tako v fizičnem, družbenem kot gospodarskem sistemu. S svojo stalnostjo in večnostjo povzročajo probleme, katerih reševanje spodbudi neprestano preoblikovanje in razvoj človeštva. Zadnje desetletno preoblikovanje evropskega prostora v političnem, ekonomskem, socialnem in varnostnem pogledu lahko nedvoumno štejemo med pomembnejše globalne spremembe našega časa.

Problematika, obravnavana v magistrskem delu, izhaja iz tako imenovanega tretjega stebra družbene ureditve Evropske unije – poglavje Pravosodja in notranjih zadev, čigar pomembnejši del je področje boja zoper organiziran kriminal. Le-ta se širi (pridobiva na transnacionalnosti) in postaja bolj organiziran tako v svetu kot v evropskem prostoru. Slovenija se na nek način uspešno izogiba tovrstnemu fenomenu, kar je odraz na eni strani tranzitnega položaja in trenutne nezanimivosti s strani sil kriminalnega podzemlja, na drugi strani pa dokaj urejenega statusa pravne države. Kljub temu je dejstvo, da se področje organiziranega kriminala z aktualnostjo dogodkov spreminja, posredno pa odraža sposobnost in usposobljenost države in njenih institucij v zoperstavljanju temu pojavu. Spreminjajoče se aktualne oblike organiziranega kriminala kakor tudi integracija Slovenije v širši evropski prostor sta ključna dejavnika, iz katerih izhaja potreba po celovitem uvajanju sprememb tudi na področju pravosodja in notranjih zadev ter s tem zoperstavljanja organiziranemu kriminalu. Ne nazadnje je to eden pomembnih vsebinskih sklopov, ki jih morajo države kandidatke urediti na način, ki bo zagotavljal vsaj najmanjšo stopnjo kompatibilnosti ob pridobitvi polnopravnega članstva.

Zaradi izrazite interdisciplinarnosti problematike, ki jo je mogoče obravnavati z različnih vidikov znanosti, je raziskava zasnovana na **obvladovanju sprememb s poudarkom na strateškem načrtovanju**. Za razumevanje procesa sprememb je večji del naloge namenjen teoretičnim pristopom in poglobljenemu preučevanju managementa sprememb in strateškega načrtovanja v organizaciji, izhajajoč iz tega, pa so opredeljene smernice, na katerih temelji predstavitev praktičnega primera.

Izhodišče obravnave primera je zasnovano na hipotezah o upravičenosti uveljavljanja sprememb in metodah njihovega načrtovanja in obvladovanja. Tako zasnovane hipoteze temeljijo na obdobju pred procesom spreminjanja, njihovo potrjevanje ali zavračanje pa se oblikuje skozi rezultate raziskave. V konkretnem primeru tako zastavljene hipoteze temeljijo na vprašanjih o smiselnosti in potrebah po uvajanju sprememb na obravnavanem področju, vplivu dogajanj v prostoru Evropske unije ter nujnosti sprememb zaradi kompatibilnosti in uspešnega vključevanja Slovenije v ta prostor. Izhajajoč iz navedenega, je zasnova hipotez sledeča:

- učinkovita in enotna politika zatiranja organiziranega kriminala je ključnega pomena pri zagotavljanju varnostne politike v evropskem prostoru,

- koncepte in metode za zatiranje organiziranega kriminala v Sloveniji je treba spreminjati, ker se spreminjata obseg in vsebina te kriminalitete v Sloveniji,
- koncepte in metode za zatiranje organiziranega kriminala v Sloveniji je treba spreminjati zaradi usklajevanja s standardi Evropske unije,
- obstoječa stopnja spreminjanja konceptov in metod za zatiranje organiziranega kriminala v Sloveniji ne omogoča pravočasnega usklajevanja s pravnim redom Evropske unije,
- uvajanje sprememb na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji je priložnost za obnovo obstoječe strukture oziroma postavitev novih struktur,
- praktična implementacija sprememb na področju zatiranja organiziranega kriminala je dolgotrajen in občasno neučinkovit proces, kar je odraz togosti in odpora nekaterih interesnih dejavnikov obravnavanega področja.

Spremembe, za katere ni nujno, da se izvajajo v pričakovani in predvidljivi smeri, so odvisne od interesov dejavnikov, ki lahko vplivajo nanje. Zato so že na začetku analizirani različni interesni dejavniki in kot izhodišče nadaljnje raziskave opredeljene spremembe, ki jih le-ti terjajo. V konkretnem primeru so ti interesni dejavniki tako v institucijah Evropske unije, vladni politiki R Slovenije in širših nacionalnih interesih ter strokovnih službah, ki se ukvarjajo s tem področjem. Opredelitev sprememb pa se okvirno nanaša na spremembe predpisov in zakonodaje, organizacijske ureditve institucij in strokovnih služb ter metod in prakse dela. Zatem vas bom najprej seznanil s teoretičnimi pristopi strateškega načrtovanja sprememb in analizo zunanjega in notranjega okolja obravnavanega področja. Na tako postavljenih izhodiščih so opredeljeni cilji spreminjanja po njihovi vsebini, obsegu in dinamiki, katerih doseganje je možno le z ustreznimi strategijami in določitvijo njihovih nosilcev. Te strategije so definirane glede na dejavnost organizacije, njeno urejenost – strukturo in zahtevo potrebnih materialnih in nematerialnih sredstev. Tako opredeljene strategije praviloma naletijo na negativne odzive v organizaciji, ti se izražajo z odpori, ki pa jih je potrebno opredeliti, poiskati vzroke njihovega nastanka in metode za njihovo obvladovanje. Slednje so uspešne le z definiranjem nosilcev odporov, ki praviloma izhajajo iz že omenjenih interesnih dejavnikov. Zaključek je namenjen ugotoviti skladnosti uvedno zastavljenih hipotez glede na rezultate raziskave in na ta način pojasniti upravičenost uvajanja sprememb.

Omejitve v okviru raziskave se v glavnem nanašajo na opredeljevanje področja in izbor literature, ki je, kot sem že navedel, osredotočena na management sprememb. V tem pogledu raziskava ne poteka v smeri pravnih in družboslovnih vidikov obravnave primera. Zaradi specifičnosti in narave tajnosti področja zatiranja organiziranega kriminala pa je omejen razpon pridobivanja in razpolaganja s podatki. Sama izvedba sprememb kakor tudi njenih načrtovanj je že zaradi specifičnosti obravnavanega primera vezana na ožji krog odločevalcev in tako podrejena netransparentnim interesom. Namen naloge ni posegati v snovanje načrtov, temveč na osnovi raziskave analitično nanizati presoje, ki bi jih odločevalci lahko upoštevali v korist vseh, ki se jih te spremembe tičejo.



Izhajajoč iz tako opredeljenega namena, je cilj magistrskega dela, da poskušam s pomočjo teoretičnih izhodišč in z analizo primera predstaviti proces spreminjanja, predvsem pa načrtovanja in obvladovanja sprememb na obravnavanem področju. Tako opredeljene spremembe so v neposredni povezavi s procesom pridruževanja Evropski uniji, zato je cilj predstaviti analitične presoje, ki bi jih lahko upoštevali pri prevzemanju vsebinskih in organizacijskih normativov Evropske unije. Izhajajoč iz tega, pa je moč predvideti in obravnavati nadaljnji potek dogajanj na tem področju in opredeliti dejansko sposobnost obravnavanih institucij za neprekinjeno obvladovanje sprememb, ki so, kot rečeno, stalnica razvoja.

Magistrsko delo zahteva strokovno poglobljenost na znanstveno raziskovalni ravni tako z uporabo teoretičnih metod, predvsem s področja strateškega načrtovanja in upravljanja s spremembami, kakor tudi neposrednih izkustvenih metod iz praktičnih izkušenj na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu. Glede na kompleksnost obravnavanega primera in različnih med seboj povezanih in nepredvidljivih dejavnikov je naloga obravnavana deduktivno skozi potrjevanje oziroma zavračanje uvodoma postavljenih hipotez. V prvem sklopu, ki obsega teoretični uvod v opredeljevanje sprememb in konceptov spreminjanja, je uporabljen pristop raziskave domače in tuje strokovne literature, s pomočjo metode kompilacije pa so povzeta stališča in spoznanja. Drugi sklop predstavlja obravnavano področje Pravosodje in notranje zadeve – organiziran kriminal v okviru Evropske unije in zatiranje organiziranega kriminala v Sloveniji pred pridružitvenim procesom. Predstavitev je oprta na zgodovinskoanalitični obravnavi notranjih domačih in tujih virov. Tretje in prvi del petega poglavja povzemata teoretična izhodišča načrtovanja sprememb in opredeljevanja odporov, in sicer na podlagi raziskave domače in tuje strokovne literature. Nadaljevanje pa je oprto na uporabo teoretičnih spoznanj na praktičnem primeru analize zunanjega in notranjega okolja, strateškega načrtovanja sprememb in opredeljevanja ter obvladovanja odporov. Poleg izhajanja iz teoretičnih konceptov je v četrtem in petem poglavju poudarek na empiričnih metodoloških postopkih in primerih iz prakse.

# 1. OPREDELITEV IN KONCEPT SPREMINJANJA

Kot sem uvodoma navedel, je prvo poglavje namenjeno teoretičnim definicijam sprememb, ki glede na usmerjenost in prilagodljivost organizacije ter njeno odzivanje oziroma vplivanje na spremembe opredeljujejo različne koncepte spreminjanja. Kot pogoj za dolgoročno uspešnost delovanja organizacije je pomembna tudi komponenta pravočasnosti uvajanja sprememb, ki pa jo je treba glede na različne interakcije med zunanjim in notranjim okoljem organizacije primerno usklajevati.

## 1.1. Spremembe

Spremembe so trajno dejstvo – proces, ki traja od samega začetka in bo trajal večno (Adizes, 1996, str. 19). V svoji trajnosti zajemajo tako posameznika kot svet, ki se spreminjata v fizičnem, družbenem in gospodarskem smislu. Stalne spremembe povzročajo probleme, ki jih je treba reševati, ob tem pa se moramo zavedati, da ni dokončnih rešitev, saj rešenim sledijo novi in kompleksnejši problemi, ki so odraz novih, številnejših in s tem hitrejših sprememb. Hitrost sprememb je odvisna od zastavljenih meril, ki jih uporabljamo. Tako so vsakdanje dejavnosti le trenutek v geoloških dobah, pri čemer so spremembe lahko zvezne ali nezvezne, skokovite (Tavčar, 2000, str. 53). Znane so trditve nekaterih avtorjev o vse hitrejših spremembah naše civilizacije, med katerimi je Ansoffova klasifikacija naraščajoče dinamičnosti okolja v zadnjem stoletju, teorija o katastrofah in druge (Ansoff, 1984, str. 10 – 28).

Podobnih definicij in razvrstitev sprememb je veliko. Skupno pa je spoznanje, da so spremembe življenje. Ko ni več sprememb in z njimi problemov, nastopi smrt. To prav tako velja za življenje organizacij oziroma podjetij, ki bodo v nadaljevanju tega dela ključni predmet obravnave procesa obvladovanja sprememb.

Izhajajoč iz zgoraj navedenih predpostavk, je namen vodstva organizacije reševanje sedanjih in priprava na reševanje prihajajočih problemov. Obvladovanje sprememb v svoji osnovi zajema dva ločena procesa, in sicer proces sprejemanja odločitev ter proces uresničevanja tako sprejetih odločitev. Oba procesa zahtevata svojstven pristop, ki bo zagotavljal čim večjo mero kakovostnih odločitev, v nadaljevanju pa učinkovito osredotočenje na tako sprejete odločitve in njihovo udejanjanje v praksi. Pri tem se management ne more izogniti dejstvu sprejemanja pravočasnih odločitev ob nastopanju sprememb, saj bodo v nasprotnem primeru spremembe same »sprejele odločitev zanje«, to pa zagotovo ne pomeni obvladovanja nastale situacije. Kljub nujnosti in pomembnosti odločanja, to ni zadostno, v kolikor ne pride do udejanjanja odločitve. V vsakem primeru mora management v imenu organizacije upoštevati

oba dejavnika. Tako je uspešnost managementa ob soočanju s spremembami pogojena s kakovostjo odločitev, ki jih sprejme, in z učinkovitostjo njihovega uresničevanja. Od tod izhajajo temeljne naloge managementa, ki v okviru obvladovanja in sprožanja sprememb zajema načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzorovanje primernih dejavnosti. Temeljni problem managerjev našega časa je namreč ta, da se usmerjajo predvsem na operativne naloge, premalo pa se posvečajo delovnim ciljem in izbiri pravih strategij za njihovo uresničenje (Možina, 1999, str. 6).

Upoštevač omenjeno hitrost sprememb, ne sme biti zanemarljiv čas kot dimenzija v upravljanju in poslovanju organizacij ter pomemben dejavnik v hitro spreminjajočih se okoljih, kakršnim smo priča danes. (Tavčar, 2000, str. 53).

S sledenjem spremembam in novim izzivom okolja je smotrno, da organizacija osvoji novo kulturo, ki zaposlenim omogoča celovito doživetje upravljanja sprememb. Zato naj se organizacije obnašajo globalno, njihov management pa naj pripravi novo vizijo in strategijo razvoja.

### **1.1.1. Vzroki za spremembe**

Vplivi okolja organizacije, tako zunanje kot notranje, so glavni vzroki za spreminjanje. Zunanje okolje je pomemben dejavnik organizacije, ki ga je treba vseskozi opazovati, nekoliko težje pa je nanj vplivati. Spreminja se na vseh področjih organizacij, in sicer na *tržnem* v obliki odjemalcev, dobaviteljev, obstoječih in potencialnih konkurentov; na *družbenem* v okviru države, politike, javnosti in gospodarstva ter *kulturnem* kot vrednote, navade in neformalna razmerja. Prav tako se spreminja tudi notranje okolje organizacije, na kar vplivajo interesi notranjih udeležencev. To se odraža na spremembah vseh sestavin politike organizacije.

Spremembe v okolju so glede na časovno razporeditev ciklične. Zato management stalno opazuje dogajanja v okolju in tako zaznava težnje sprememb, ki so lahko divergentne in vodijo v povečanje raznolikosti, ali konvergentne, ki vodijo v povečanje učinkovitosti. Smernice sprememb oznanjajo *znanilci vzponov*, kot so: inoviranje tehnologij (prodor novosti), prevlada ene zasnove (skok obsega), diferenciranje (novi segmenti tržišča), odprava administrativnih ovir, nove usmeritve (večja dinamičnost) in *znanilci padanja*, to so fizične omejitve, izčrpane zmogljivosti virov in sredstev, nasičeno tržišče, povratni vplivi, krčenje naložb ter razdrobljeno in neurejeno tržišče (Strebel, 1992, str. 29 – 31).

Ciklične spremembe veljajo tako za zunanje kot notranje okolje. V zunanjem so to razmerja med individualizmom in kolektivizmom, konzervativnostjo in progresivnostjo, diktaturo in demokracijo ter desničarstvom in levičarstvom. Primeri cikličnih sprememb v notranjem okolju pa so med avtoritarnostjo in participativnostjo, centralizacijo in decentralizacijo,

osredotočenostjo in diverzificiranostjo ter integriranostjo in diferenciranostjo. V vsakem primeru je naravnost okolja v eno skrajnost prej ali slej posledična preusmeritev v drugo (Tavčar, 2000, str. 54).

### **1.1.2. Področja spreminjanja v organizaciji**

Različni interesi notranjih udeležencev v organizaciji vplivajo na spremembe same politike organizacije. Dinamičnost notranjega okolja kot odraz teh interesov je v odnosu z vplivi zunanjega okolja, kjer se organizacija želi uveljavljati, pobudnik in pomembna sestavina strateškega načrtovanja sprememb.

Obseg in raznolikost sprememb, ki zadevajo posamezno organizacijo, sta razvrščena po pomembnosti. Vodstvo organizacije se loteva sprememb, ki zadevajo celotno organizacijo in s tem trajno prispevajo k doseganju bistvenih ciljev – smotrov organizacije. Druge manj pomembne spremembe so opuščene ali prepuščene sodelavcem. Izhajajoč iz tega, je zaporedje sprememb, ki prispevajo k uspešnosti organizacije, razporejeno v kategorije od manj pomembnih do najpomembnejših področij sprememb, in sicer: urejanje poslovanja in varčevanje s sredstvi, z osnovnim namenom porabiti manj ter tekoča, razvojna in temeljna politika z namenom ustvariti več (Primožič, 1995, str. 28 – 32).

Spremembe lahko zadevajo vsa področja v organizaciji, pa naj si bo to tekoča, razvojna ali temeljna politika organizacije. Z namenom povečevanja učinkovitosti delovanja za doseganje ciljev organizacije je management osredotočen na uvajanje sprememb. To zahteva določeno stopnjo tveganja in porabe zmožnosti, ki pa naj bodo manjše od koristi, ki jih spremembe prinašajo (Tavčar, 2000, str. 55).

## **1.2. Koncepti spreminjanja**

### **1.2.1. Izhodišča**

Pri opredeljevanju izhodišč obvladovanja sprememb v organizaciji sem upošteval koncepte določanja ciljev in prepoznavnost področja, uvajanja potrebnih sprememb, celovitosti razmišljanja in ukrepanja v organizaciji, sodelovanja sodelavcev ter definiranja nosilcev sprememb. Bistveni koncepti za obvladovanje sprememb so:

- Cilji sprememb morajo biti usklajeni s smotri kot krovni cilji organizacije. Biti morajo merljivi in uravnoteženi, kar zahteva določanje meril in standardov uspešnosti.
- Treba je analizirati in zgostiti številne informacije v organizaciji, iz česar se da prepoznati priložnosti in težave zunanjega in notranjega okolja organizacije ter s tem opredeliti spremembe.

- Zaradi same soodvisnosti in kompleksnosti dejavnosti načrtovanja, organiziranja, usmerjanja in nadziranja v organizaciji je pri odločanju o spremembah pomembna celovita obsežnost teh dejavnikov.
- Naklonjenost sodelavcev v smislu sprejemljivosti do sprememb je odvisna od njihove usposobljenosti in možnosti skupinskega sodelovanja. Ne nazadnje je uspešnost sprememb odvisna prav od (sodelavcev) zaposlenih v organizaciji, ki te spremembe izvajajo. Zato se zamisli, nastale v ozkih krogih posloводства ob izključevanju sodelovanja in zavzetosti sodelavcev, ne uresničijo.

Kljub širokemu sodelovanju pri uvajanju sprememb je vloga nosilcev sprememb pomembna. Njihova strokovnost in zaupanje kolektiva kakor tudi osebne lastnosti morajo izražati pogum pri odločanju o spremembah in vztrajnost pri njihovem izvajanju.

Ko se odločajo za spremembe, so na preizkušnji čustva in racionalnost odločevalcev (managementa). Možnosti uspešnih sprememb so vnaprej težko merljive in nepredvidljive, zato se v številnih primerih management odloča za posnemanje sprememb, to pa prinaša zamujanje njihove implementacije.

### **1.2.2. Evolucija in revolucija**

Kot sem uvodoma navedel, so spremembe stalni proces, rezultat katerega je v okviru organizacij strateško obvladovanje in s tem povezano odločanje. To pa v procesu strateškega managementa zahteva nenehno in sistematično učenje. Strateške spremembe so glede na različne zagovornike lahko *revolucijske*, kar pomeni, da je njihova uveljavitev sorazmerno kratka, ali pa *evolucijske* (inkrementalne), slednje zagovarjajo zvezen in trajen proces po majhnih korakih. Zmožnosti organizacije za eno ali drugo prilagajanje spremenljivemu in kompleksnemu okolju so pristopi skeptičnega odnosa (angl. population ecology) oziroma pozitivnega odnosa (angl. strategic choice).

Prvi skeptični pristop temelji na selekciji s strani zunanjega okolja, ki narekuje tudi strategijo organizacije. Ta izhaja iz teorije strukturne togosti in s tem povezanih odporov do vse obsegajočega spreminjanja organizacij, ki jih narekujejo udeleženci zaradi bojazni, da bodo izgubili vpliv in moč.

Pristop pozitivnega odnosa pa temelji na prilagajanju in spreminjanju svobodne izbire managementa. Osnovna izhodišča so uspešno prilagajanje organizacij spremembam v okolju in prav tako vplivanje organizacij z lastno dejavnostjo. Ta pristop zagovarja, da spremembe v notranjem in zunanjem okolju sprožijo strateško spreminjanje. Organizacije prepoznavajo zase pomembne spremembe in jih prilagajajo okolju ter tako ugodno vplivajo na uspešnost svojega delovanja.

Oba pristopa imata prednosti, ki jih velja upoštevati pri strateškem načrtovanju in delovanju. Tako prilagajanje, ki terja organizacijsko učenje, kakor tudi strukturna togost kot temelj razumnega prilagajanja se kot pristopa ne izključujeta, temveč v pravi meri dopolnjujeta (Tavčar, 2000, str. 58).

### **1.2.3. Prožnost in robustnost**

Obdobje uspešnosti organizacije je vezano na njeno *prožnost*, ki se odraža skozi prilagodljivost dejavnosti organizacije. Številnejša področja dejavnosti omogočajo prožnejšo organizacijo (Strebel, 1992, str. 151 – 160).

S spremembami je povezana tudi poraba zmožnosti organizacije, finančnih sredstev, ohranjanja likvidnosti, kreditne sposobnosti, predvsem pa obremenjevanja človeških kapacitet (sodelavcev), ki se skušajo uveljaviti v okoliščinah sprememb. Zato je vloga managementa preventivno delovanje v smeri ohranjanja navedenih zmožnosti organizacije in s tem prispevek k njeni *robustnosti*. Robustnost organizacije je v bistvu izraz njene prožnosti in odpornosti. Opredelimo jo lahko kot časovno obdobje, ki organizacijo še loči od krize. Raste z zbiranjem zmožnosti, pada pa z njihovo pretirano in neusmerjeno porabo. Negativno obliko robustnosti organizacije v procesu uvajanja sprememb lahko ponazorimo s primerom sicer pravilne odločitve managementa, vendar s pomanjkljivimi sredstvi za izvedbo sprememb. Kljub temu da obstaja velika verjetnost uspešnosti uvedenih sprememb in donosa potencialno vloženih sredstev, se zaradi neprožnosti in neodpornosti organizacije le-ta za spremembe ne odloča. Tako so razpoložljivi materialni in nematerialni viri pogoj za robustnost organizacije, kar management zavezuje za kakovostno sestavo finančnih sredstev, sodelavcev, delovnega vzdušja, notranje kulture, ugleda in dobrega imena organizacije (Tavčar, 2000, str. 59).

### **1.2.4. Usmerjenost organizacije**

Prilagajanje spremembam v okolju je odvisno od dinamičnosti okolja in od prilagodljivosti organizacije (Harvey, 1992, str. 42 – 44). Izhajajoč iz tega, so organizacije lahko usmerjene v:

- prenavljanje kot odraz aktivnega delovanja v nemirnem okolju, spreminjanja vnaprej,
- odzivanje kot posledica slabe prilagodljivosti organizacije v nemirnem okolju, odzivi nastanejo šele pod pritiskom sprememb, ko nastopijo resne težave,
- zadovoljevanje, kjer poteka urejanje zadev v trdnem okolju povprečnosti in zadostnosti, spremembe so le tolikšne kolikšne jih narekuje panoga,
- zaostajanje, ki odraža strukturiranost in tradicionalnost organizacije v stabilnem okolju in majhni meri prilagodljivosti, v teh primerih organizaciji grozi neobčutljivost za spremembe.

Usmerjenost in način delovanja, ki je odraz pomembnih udeležencev v organizaciji, opredeljuje značilnosti, po katerih razvrščamo organizacije glede naravnosti do sprememb. Tako lahko organizacija proaktivno vpliva na okolja ali se reaktivno odziva na vplive. (Tavčar, 2000, str. 57).

### 1.3. Vplivanje in odzivanje na spremembe

#### 1.3.1. Reaktivno delovanje – odzivanje

Organizacije, ki so nepripravljene na vplive iz okolja, se po tolmačenju Ansoffa najpogosteje odzivajo na tri načine. *Varčevanje* kot najmanj tvegana reakcija, zatem *evolucijsko prilagajanje*, kjer za izboljšave in dopolnitve tvegajo znatno manjšo porabo sredstev glede na pridobljene rezultate, ter *revolucijsko spreminjanje* kot radikalen poseg z menjavo managementa in spreminjanjem usmeritev, ta zahteva večjo porabo sredstev in terja večja tveganja. Pristopi so uveljavljeni zaporedno v organizacijah, ki se počasi spreminjajo. Hitro spreminjajoče se organizacije, pa se v želji za ponovnim uspehom odzivajo sočasno in usklajeno (Tavčar, 2000, str. 60).

Širše izhodišče je Ansoffov drugi model odzivanja organizacije glede na vplive iz okolja, ki so lahko ugodni in s tem izražajo priložnosti ali pa neugodni in izražajo nevarnosti (Ansoff, 1984, str. 467). Nadalje so ti odzivi lahko *nevodeni*, organski; njihovo odzivanje je naključno brez predvidljivih posledic, ali pa *vodeni* z rutinskim delovanjem, učenjem na napakah in uspehih oziroma kot najpomembnejšim načrtnim odzivanjem. Organizacije, ki se načrtno odzivajo, s tem določajo cilje in strategije za doseganje teh ciljev. To je lahko glede na vsak primer (vpliv iz okolja) posebej – *posamično* ali pa v naprej načrtovano glede na predvidljiva dogajanja – *sistematično*.

Sistematično odzivanje uporablja v glavnem rutinsko, deloma pa tudi analitično odločanje. Izhaja iz zmogljivosti omejitev posloводства, zato je smiselna strukturiranost načrtovanja, ki sega od predračunavanja, dolgoročnega načrtovanja, strateškega načrtovanja do strateškega upravljanja. Vnaprej načrtovane odločitve so ponavadi manj učinkovite kot sprotno ustvarjalno odzivanje. Slednje temelji predvsem na analitičnem in intuitivnem odločanju, manj pa na rutinskem.

Od razpoložljivega časa je odvisna kakovost odzivanja, to razvrščamo v kategorije:

- koncept močnih signalov,
- koncept šibkih signalov,
- koncept kriznega odzivanja.

Sorazmerno z močjo signalov narašča oziroma upada kakovost odzivanja. Odzivanje Ansoff deli v šest obdobji znotraj časovnega razpona delovanja spremembe. Ta obdobja so slutnja spremembe, znan vir spremembe, jasnost spremembe oziroma vpliva, načrtovanje odziva, napovedovanje izida in predvidevanje vpliva spremembe. Načrtovanje odzivanja je lahko popolno le v kategoriji močnih signalov, ko je mogoče enovito obravnavati vse tri sestavine strategije dejavnosti, urejenosti in sredstev. V kategoriji šibkih signalov pa je zaradi omejenih sredstev načrtovanje doseganja ciljev manj učinkovito. Zaradi omejitve časa odziva je težišče le na sestavinah urejenosti in zagotavljanja sredstev strategije. V kategoriji kriznega odzivanja je obdobje od zaznamovanja spremembe do njene uveljavitve zelo kratko. Za kolikor toliko uspešno odzivanje so pomembna sredstva, deloma pa tudi urejenost (strukture in procesi) strategije, ki se mora prilagoditi vplivu.

### **1.3.2. Proaktivno delovanje – vplivanje**

Medsebojna razmerja organizacij so odraz proaktivnega in reaktivnega delovanja. Spremembe v zunanjem in notranjem okolju posamezne organizacije se odražajo z njenim odzivom na te spremembe, večinoma pa so to odzivi na proaktivno delovanje (vplivanje) drugih organizacij. Tako je pobudno – proaktivno delovanje pomembno v kriznih situacijah, ko je potrebno v spletu okoliščin izpeljati potrebne ukrepe.

Podobno kot pri reaktivnem delovanju – odzivanju, so tudi pri vplivanju razvrščeni načini delovanja, katerih kriterij je časovno obdobje od zavedanja potrebe vplivanja, možnih načinov vplivanja, njihovo vrednotenje, izbira, spoznanje izidov izbranega načina in sam začetek izvajanja vpliva. Ti načini so razvrščeni od *načrtovanega* vplivanja, ko je razpoložljivi čas največji, do *alternativnega* vplivanja, ko so nekatere dejavnosti že v teku, ter *kriznega* delovanja oziroma vplivanja, ko je časovno obdobje od zavedanja do začetka vplivanja najkrajše in nezadostno za razsodno vplivanje. Od prikazanih načinov je odvisna tudi sama kakovost vplivanja, ki je pri načrtovanem najučinkovitejša, pri alternativnem zaradi delitve med več variantami nekoliko manj učinkovita ter pri kriznem delovanju, ko ni dovolj razpoložljivega časa, tvegana (Tavčar, 2000, str. 61 – 62).

### **1.3.3. Izbiranje med odzivanjem in vplivanjem**

Ko se odločamo za izbor reaktivnega ali proaktivnega delovanja, mora biti v vsakem primeru poraba sredstev organizacije za posamezno dejavnost manjša od koristi organizacije od te dejavnosti – princip ekvimarginalnosti (Tavčar, 2000, str. 62). Izbiranje naj temelji na analizi stanja in sprememb notranjih prednosti in slabosti ter zunanjih priložnosti in nevarnosti organizacije kot celote ali njenih posameznih programov. Iz analize notranjega okolja izhajajo proaktivne dejavnosti, iz analize zunanjega okolja pa reaktivne dejavnosti. Kljub poenostavljenemu prikazu izbire odzivanja oziroma vplivanja organizacije je le-to bistveno



bolj kompleksno in povezano s številnimi težavami, kot so številnost možnih dejavnosti in upoštevanje oportunitetnih stroškov pri opuščanju katere izmed njih, razpršenost dejavnosti v času (kratkoročna, srednjeročna in dolgoročna razvojna obdobja), sinergije med dejavnostmi in kulture okolij delovanja organizacije, kjer obstajajo različne vrednote, navade in razmerja ter s tem bolj aktivna ali bolj odzivna naravnost okolja.

#### **1.4. Pravočasnost uvajanja sprememb**

Že omenjena soodvisnost med spremembami – dinamičnostjo zunanjega okolja organizacije in uspešnostjo same organizacije, ki deluje v takem okolju, je prav tako pogojena s pravočasnostjo uvajanja sprememb. Prezgodnje lahko zamrejo, prepozne pa ne zaležejo več (Tavčar, 2000, str. 66).

Istočasna dogajanja – spremembe v različnih kulturoloških okoljih lahko različno vplivajo na odzive v organizacijah. Ponekod se pokažejo kot prezgodnje, drugod pa prepozne. Pri izbiri pravega trenutka za spremembe je treba poznati gospodarnost spreminjanja. Oportunitetne stroške, ki nastanejo ob opustitvi alternativnih možnosti, je potrebno upoštevati ob sredstvih, porabljenih za uvedbo sprememb. Skupaj pa morajo biti manjši od donosov, ki jih te spremembe prinašajo. Prav tako so tu možnosti oportunitetnih izgub, ki se jim izognemo ob uvedbi sprememb, te pa ne prinašajo nujno kakršnih koli donosov. Uspeh je že, da smo se izognili predvidljivim izgubam.

Pravočasno uvajanje sprememb je tako definirano skozi obdobja, ki predstavljajo razmerje med uspešnostjo nekega programa v organizaciji in porabljenimi sredstvi za ta program. Ta obdobja se delijo na:

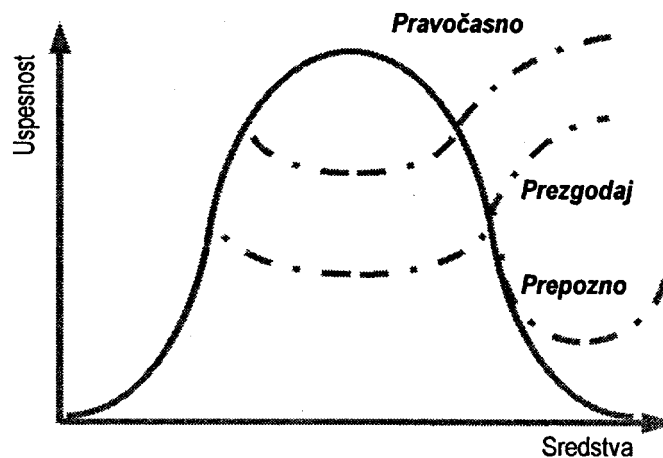
- Odkrivanje: organizacija vlaga v nek program (lahko spremembo) sredstva, ki zaradi začetne faze še ne prinašajo donosov. S tem uspešnost organizacije pada. Obdobje »manj za več«.
- Vzpon: program se uspešno izvaja, vsak prirastek sredstev daje večji donos. Obdobje »več za več«.
- Preval: s časom program ni več tako uspešen. Za ohranjanje istih izidov mora organizacija porabiti več sredstev. Obdobje »nič več za več«.
- Padanje: uspešnost programa pada kljub povečevanju porabe sredstev. Bližajoča se kriza in obdobje »manj za več«.

V opisanih obdobjih je odločilno ukrepanje managementa v prevalu, ko se izvajanje predstavljenega programa komajda še izplača. V tem trenutku lahko organizacija oziroma management ukrepa v okviru aktivne ali pasivne naravnosti. V prvem primeru pomeni, da se odloči za spremembo, s tem porabi določena sredstva in doseže ponoven dvig na višjo raven, v drugem (pasivnem) primeru pa pomeni umik v manj zahtevno okolje, kjer program

ponovi, vendar se mora pri tem zavedati padanja in zmanjševanja konkurenčnosti organizacije. Poleg tega se management odloča za odzivanje ali vnaprejšnje ukrepanje. Pri tem je pomemben čas oziroma obdobje, v katerem nastopi odločitev odziva, saj gre upoštevati zamik odzivne reakcije, katerega rezultat lahko vidimo šele, ko je organizacija že v krizi. V primeru predvidevanja slabšanja programa in s tem vnaprejšnjega ukrepanja lahko kljub reakcijskemu času ukrepi zaležejo v obdobju prevala. Tako organizacija z izboljšanim programom (spremembo) doseže ponovno uspešnost.

Iz navedenega sledi, da je lahko vpeljana sprememba s strani managementa organizacije prezgodnja, pravočasna ali prepozna, kakor to ponazarja krivulja na sliki 1. Prezgodnja v obdobju pod prevalom funkcije zahteva veliko porabo sredstev, izkoristek prirastka uspešnosti pa še zdaleč ni dosežen. Prepozna sprememba po prevalu in na poti organizacije v krizo prav tako zahteva večjo porabo sredstev za ohranitev ravni uspešnosti. Pravočasna sprememba pa omogoča gospodarno porabo sredstev, ker management organizacije tik pred prevalom opusti stari program, ki je do tedaj prinašal prirastke in s tem zaloge za izvedbo spremembe. Ta v nadaljevanju ponovno prinaša uspešnost in s tem tako imenovano pobiranje smetane.

*Slika 1: Pravočasnost spreminjanja*



*Vir: Tavčar, 2000, str. 67*

Poleg poznavanja veščin gospodarnosti spreminjanja z obdelanimi modeli in metodami je odločanje o pravem trenutku za spremembo povezano s številnimi negotovostmi in tveganjem. Ta so lahko odraz zunanjega okolja, kar pomeni, da pravočasnost sprememb ni odvisna le od dogajanj v organizaciji (njenem notranjem okolju). V tem pogledu je managementu potreben občutek – intuicija, ki se deloma gradi z izkušnjami, v večini pa je to lastnost, ki v praksi loči uspešne managerje od manj uspešnih.

## **2. IZHODIŠČA ZA UVAJANJE SPREMEMB NA PODROČJU ZATIRANJA ORGANIZIRANEGA KRIMINALA V SLOVENIJI**

### **2.1. Področje zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji pred pridružitvenim procesom**

V tem delu poglavja so navedena izhodišča za uvajanje sprememb na področju organiziranega kriminala v Sloveniji v obdobju pred začetkom pridružitvenega procesa k Evropski uniji. To obdobje se nanaša na pozna devetdeseta leta, ko je bilo v Sloveniji pojmovanje organiziranega kriminala dokaj razširjeno in prisotno v širši, še bolj pa v strokovni javnosti. Izoblikovale so se definicije tega pojava, izražene so bile potrebe oblikovanja in izvajanja celovite kriminalne politike, novi zakonski predpisi, organizacijske strukture organov pregona, predvsem pa razmišljanja o novih metodah učinkovitejšega zoperstavljanja organiziranim oblikam kriminala. Kljub nekaterim zakonskim in organizacijskim spremembam v devetdesetih letih, ki so bile zgolj odraz širitve in zaznavanja pojavne oblike organiziranega kriminala v Sloveniji, je bilo moč predvideti prihajajoče spremembe v procesu pridruževanja Evropski uniji.

Povzetek okvirnih informacij v tem poglavju temelji predvsem na internih virih ministrstva za notranje zadeve oziroma policije. Avtorji nekaterih publikacij so neposredno navedeni v samem tekstu. Njihova razmišljanja povzemam ter jih na podlagi lastnih izkušenj in presoj po potrebi komentiram.

#### **2.1.1. Razvoj pojmovanja organiziranega kriminala v Sloveniji**

Spremembe družbenih razmer v Sloveniji v začetku devetdesetih let so povzročile spremembe na področju kriminala in na področju boja zoper to obliko družbene deviantnosti. Ob tem so se pojavile nove oblike kaznivih dejanj, predvsem pa nov način izvajanja že znanih kaznivih dejanj.

O tem, kaj organiziran kriminal sploh je, obstaja v svetu več definicij, ki se uporabljajo glede na dnevne potrebe, pa tudi geografski prostor na katerem nastajajo. Tako se je tudi v Sloveniji ob koncu devetdesetih let izoblikovala definicija tega pojava, ki je izhajala iz definicij ameriških, nemških in drugih mednarodnih preiskovalnih uradov. Na tej temelji tudi sledeča opredelitev: »Organiziran kriminal je na podjetniški način izvajana kriminalna dejavnost hudodelske združbe, ki uporablja nasilje ali korupcijo za doseganje pridobitniških ciljev ali družbene premoči«.

Ob razčlenitvi definicije ugotovimo, da lahko o organiziranem kriminalu govorimo, če so znani naslednji podatki:

- obstoj hudodelske združbe, kar predstavlja obstoj hierarhično organizirane in strukturirane skupine vsaj treh storilcev kaznivih dejanj, ki jih pri doseganju ciljev povezuje skupen hudodelski načrt,
- na podjetniški način izvajana kriminalna dejavnost, kar pomeni, da je izvajanje kaznivih dejanj hudodelske združbe v daljšem časovnem obdobju njena osnovna in najpomembnejša dejavnost, ki se izvaja skoraj že profesionalno,
- uporaba nasilja (ne samo fizičnega, temveč tudi psihičnega z različnimi oblikami zastraševanja) ali korupcije,
- pridobitniški cilji ali družbena moč – bistvo prvih je doseganje premoženjskih koristi, bistvo drugih pa doseganje čim višjega položaja in s tem večje moči v najpomembnejših oblikah družbene dejavnosti (politika, državna uprava, pravosodje, mediji, ...).

Iz teh definicij in njenih sestavnih elementov je mogoče razbrati, da gre za strukturno oznako. To pomeni, da se organiziran kriminal z različno intenzivnostjo lahko pojavi na katerem koli področju kriminalitete, kar od policij vseh držav pri zatiranju tega pojava zahteva organizacijo in izvajanje nalog, predvsem pa (v okviru zakonskih možnosti) poenotenje organizacijskih, tehničnih in delovnih standardov.

Pri nadaljnjem razčlenjevanju pojma organiziranega kriminala je potrebno izpostaviti dvoje najpogostejših pojavnih oblik v naši družbi. Prvo pojmovanje splošne oblike organiziranega kriminala obsega klasična področja, kot so tatvine in vlomi, mamila, igre na srečo, orožje, prostitucija, itd., z uporabo nasilja in podkupovanja. Drugo pojmovanje pa je organiziran poslovni kriminal kot najbolje organiziran kriminal s poznavanjem organizacije in »businessa«, z visokim poklicnim znanjem ekonomije in prava, povezovanjem z upravnimi strukturami, vladnimi institucijami ter tržiščem dela. Vse te dejavnosti pa so povezane s pranjem denarja (Pečar, 1996 a). Pri organiziranem poslovnem kriminalu žrtev skoraj ni videti, s tem pa izginejo viri podatkov, pomembni za nadaljnje raziskave. Tak organiziran kriminal predstavlja večjo nevarnost od konvencionalnega, saj ima večjo moč, je bolj organiziran in uporablja učinkovitejša sredstva, ker nastopa v okviru legalnih trgov. Opraviti imamo s kriminalnimi pojavi, katerih žrtve so številne, nemalokrat celo nevidne, škodljive posledice pa precejšnje in večplastne za ves družbeni sistem. Mnogi kriminologi, njihovi pogledi na organiziran kriminal veljajo še danes, so ta pojav označili kot vrsto ilegalnega podjetništva s podobno strukturo in cilji, kot jih ima legalno podjetništvo. Kot bistven element, ki razlikuje ilegalno podjetništvo od legalnega, pa se kaže pridobivanje nezakonitega dobička z izmikanjem plačila davščin državi. S tem sta ogroženi dve temeljni funkciji države: monopol nad uporabo sile in pravica pobiranja davkov. Z izmikanjem državnemu nadzoru se v državi ustvarja ilegalen trg kot paralelen sistem trgu, ki ga s politiko nadzoruje država. Trga pa sta med seboj povezana tako, da se spremembe, ki jih narekuje politika na legalnem trgu, nujno odražajo tudi na ilegalnem trgu, ki ga nadzirajo kriminalne organizacije. Tako so

dejavnosti kriminalnih organizacij odvisne od tistih, ki oblikujejo politiko v državi, kar se kaže v tem, da:

- pomeni večje ilegalno tržišče večji izziv za ilegalne organizacije,
- pomeni večji pritisk fiskalne in regulatorne politike večje težnje podjetij za udejstvovanje na ilegalnih trgih,
- imajo investicije v svarilne aktivnosti s strani države neuravnotežene učinke na monopole, ki jih vzdržujejo kriminalne skupine, saj le te povečajo naložbo za korupcijo in nasilje, kar posredno vpliva na vse vpletene na trgu.

Iz naštetega sledi, da tisti, ki oblikujejo ekonomsko politiko, ne morejo obiti dejstva, da poleg legalnih trgov obstajajo tudi ilegalni trgi, na katerih so regulatorni ukrepi neučinkoviti (Dobovšek, 1999). Področja, na katerih delujejo kriminalne organizacije, se kažejo v oskrbi trga z ilegalnimi dobrinami, goljufanjem posameznikov, podjetij in državnih institucij, krajo in ponarejanjem proizvodov ipd. Kot pomembnejše področje pa je pretvarjanje tako pridobljenega denarja v zakonit prihodek.

Družbeno politične analize in izkušnje kažejo, da je na organizirano kriminaliteto treba gledati kot na zrcalno podobo dejanske politične, gospodarske in družbene situacije, ki pogojuje nastanek in razvoj organiziranega kriminala. Novo nastale države, ki šele vzpostavljajo celovit družbenoekonomski sistem, so po eni strani zelo primerne za razvoj organiziranega kriminala, po drugi strani pa imajo to prednost, da lahko hkrati z gradnjo političnega in ekonomskega sistema predvidijo in vzpostavijo ustrezne mehanizme za zatiranje organiziranega kriminala. Pravočasne ukrepe je treba sprejeti, še preden se dejavnost organiziranega kriminala zakorenini v družbeno tkivo. To pa je možno le z celovito in učinkovito kriminalitetno politiko, ki mora določiti prednostne naloge, glavne usmeritve, načine delovanja pa tudi ustrezno organiziranost institucij.

Opredelitev kriminalitetne politike kakor tudi temeljne potrebe za njeno vzpostavitev v državi bom obrazložil v nadaljevanju poglavja.

### **2.1.2. Kriminalitetna politika v Sloveniji**

Kriminalitetna politika je opredeljena kot teorija in praksa boja proti kriminaliteti ter zajema vse ukrepe, sprejete za omejitev kriminalnega obnašanja. Je konsenz družbe na številnih področjih dejavnosti o tem, kako preprečevati, odkrivati, nadzirati in kako kaznovati kriminaliteto. Kriminalitetna politika kot teorija se ukvarja predvsem z vprašanjem, kako in s katerimi sredstvi naj se družba v skladu s svojo družbenopolitično ureditvijo ob upoštevanju družbene, materialne in duhovne razvitosti najuspešneje bojuje zoper kriminaliteto (Sterle, 1994).

Kriminalitetna politika kot praktičen boj proti kriminaliteti pa obsega politiko kazenskega pregona, kaznovalno politiko, politiko izvrševanja kazenskih sankcij in tudi praktično izvajanje ukrepov za preprečevanje kriminalitete.

Izhajajoč iz tega, se kriminalitetna politika ne nanaša samo na dejavnost policije, sodišča ali zaporov, temveč tudi na politične reforme v družbi. To pojmovanje torej zajema politiko zatiranja in politiko preprečevanja, obenem pa tudi politiko ukvarjanja s posledicami. Pomembnejši dejavniki, ki določajo kriminalitetno politiko, so:

- aktualna podoba kriminalitete,
- prevladujoča nazorska usmerjenost in miselnost družbe,
- aktualno politično ozračje v državi,
- zakonodaja in izvedba pravnih norm v praksi.

Slovenski strokovnjaki so si na tem področju enotni, da naj bi bila kriminalitetna politika podlaga za določitev poti in ukrepov za boj proti kriminaliteti. Ob tem se je treba zavedati, da pri tem ni glavni dejavnik stroka, ampak politične odločitve. Te pa naj bodo ob upoštevanju mednarodnih stališč dolgoročno načrtovane. Politika sodobnega zatiranja organiziranega kriminala zahteva ne samo notranje sodelovanje vseh relevantnih državnih organov, temveč tudi zunanje medinstitucionalno sodelovanje. Kriminalitetna politika naj ne bi bila odvisna od sprotne nihanj v javnem mnenju in tudi ne od sprotne odzivov na izzive kriminalnih pojavov ter različnih političnih pritiskov. Temeljiti mora na analizi obstoječega stanja in vnaprejšnjem načrtovanju. Določiti mora prednostne naloge, glavne smernice, načine delovanja, pa tudi ustrezno organizacijo policije in pravosodja.

Stanje v Sloveniji v obdobju druge polovice devetdesetih let kaže na dejstvo, da kljub nekaterim postopkom proti organiziranemu kriminalu še ni ustreznih sodb o tem, kaj se v resnici dogaja in kakšen pomen ima organiziran kriminal za slovensko državo. Slovenija še nima koncepta kriminalnopreprečevalne in ne kriminalnokaznovalne dejavnosti, niti načrta kriminalitetne politike in notranjevarnostne politike. Boj zoper kriminal, celo organiziran, pa je prepuščen stihiji (Pečar, 1996).

V okviru strokovne javnosti na tem področju se nekateri zavedajo, da se Slovenija mora infrastrukturno, gospodarsko, kulturno in politično navezati na Evropsko unijo, da bodo njene povezovalne prednosti na relaciji med vzhodom in JZ Evrope ter Sredozemljem z vidika varnosti prišle do pravega izraza. Le s pravno, politično in gospodarsko preobrazbo, ki bo po vsebini in uporabnosti primerljiva s predpisi Evropske unije, bo mogoče stopiti v evropske integracije. Zaradi vse večje prepletenosti slovenskih gospodarskih in finančnih tokov z mednarodnimi in vse večjega deleža zasebnega sektorja v bruto domačem proizvodu se v Sloveniji na kazensko-pravnem področju srečujemo z enakimi problemi kot sodobne demokratične družbe.

Z nepovezanostjo in necelovitostjo institucionalnih sistemov so kaznovalni organi, policija, tožilstvo in sodišča včasih nemočni, ker nimajo zarisane jasne meje med tistim, kar je dovoljeno, in tistim, kar je prepovedano. To pa je tudi splošno pravilo družb v prehodu, ki so se otresle planske ekonomije in sprejele ekonomijo svobodnega trga.

### **2.1.3. Pomembnejši predpisi na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji**

V sredini devetdesetih let, točneje s 1. 1. 1995 se je v Sloveniji začela uporaba vrste predpisov, ki na tak ali drugačen način urejajo tudi področje organiziranega kriminala. Na materialnopravnem področju velja omeniti **Kazenski zakonik** (Uradni list RS, št. 63, 70/1994), ki je prinesel tudi nekatere nove inkriminacije, predvsem kaznivo dejanje »Pranje denarja po 252. členu« in razširitev inkriminacije na področju nedovoljene trgovine z orožjem. Sledile so spremembe in dopolnitve Kazenskega zakonika v letu 1999, ki so se nanašale na nekatera kazniva dejanja, katerih dejavnost je bila v porastu (Uradni list RS, št. 32, 60/1999). Kljub temu da so predmet obravnave vsa kazniva dejanja, ki jih posamezne hudodelske združbe izvršujejo, velja vseeno izpostaviti nekaj delovnih področij, ki so posebnega pomena in jih znotraj kriminalistične policije preiskujejo predvsem enote za organizirano in gospodarsko kriminaliteto. Ta področja so:

- kazniva dejanja zoper finančne interese države (goljufije, utaje, tihotapstva blaga, ...),
- korupcija in pranje denarja kot posledica organiziranega oziroma gospodarskega kriminala,
- ekstremno nasilna dejanja (eksplozije, umori, izsiljevanja, terorizem, trgovina z orožjem in drugimi nevarnimi snovmi za množično uničevanje),
- ponarejanje denarja in drugih vrednostnih papirjev,
- trgovina in tihotapstvo z ljudmi,
- nedovoljena trgovina s prepovedanimi drogami.

**Zakon o preprečevanju pranja denarja** (Uradni list RS, št. 36/94 in 12/96) je uvedel obveznost poročanja bank o sumljivih in večjih gotovinskih transferjih novoustanovljenemu Uradu za preprečevanje pranja denarja pri Ministrstvu za finance.

**Zakon o kazenskem postopku** utemeljuje delo in s tem ukrepanje policije na področju kazenskoprosesnih predpisov v primerih zaznave, preprečevanja in odkrivanja kaznivih dejanj ter prijetja storilcev (Uradni list RS, št. 63/1994). Uvedena so bila sredstva, ki jih prej kazenskoprosesni predpisi niso poznali. Tako je bila uvedena možnost pri boju zoper organiziran kriminal uporabljati nadzor telefonskih pogovorov in vseh drugih oblik komuniciranja s tehničnimi sredstvi, tajno policijsko sodelovanje (uporaba prikritih policijskih delavcev in tajnih sodelavcev), tajno opazovanje, sledenje in slikovno snemanje, navidezni odkup predmetov, navidezno podkupovanje, prisluškovanje v prostorih s tehničnimi

napravami in dostop do računalniških sistemov gospodarskih institucij – seveda vse pod zelo strogo določenimi pogoji in iz taksativno naštetih razlogov.

**Zakon o policiji** (Uradni list RS, št. 49/1998, 43, 93/2001), ki je prišel v veljavo leta 1998, je osnova za definiranje zahtev in nalog kakor tudi za odpravo pravnih ovir za uspešno in učinkovito delo policije. Z zakonom so zmanjšane možnosti vplivanja politike, lokalnih interesov in medijev na delovanje policista, po drugi strani pa dosledneje uveljavlja pravila stroke izključno na podlagi predpisov. Glavno dejstvo je, da se policija izloči iz ministrstva in se oblikuje kot samostojen organ v njegovi sestavi. S tem jasno definira pooblastila, pravila policijske etike, poudarjeno izobraževanje in usposabljanje kot bistvena načela za zagotovitev neodvisnosti in strokovnosti. Naloge in organizacija policije so opredeljene v II. poglavju omenjenega zakona, kjer je hierarhično opisana sestava in vodstvo policije, generalne policijske uprave, policijskih uprav in policijskih postaj. Delovanje policije pa je opisano v III. poglavju zakona o policiji, in sicer s policijskimi pooblastili, opredeljenimi od 29. člena do 53.člena tega zakona. Za področje organiziranega kriminala je predvsem pomemben 49. člen omenjenega zakona, ki predpisuje postopek tajnega policijskega opazovanja in sledenja.

#### **2.1.4. Organizacijska ureditev na področju boja zoper organiziran kriminal v Sloveniji pred procesom pridruževanja Evropski uniji**

S področjem organiziranega kriminala se v R Sloveniji kot centralni organ ukvarja Generalna policijska uprava – Uprava kriminalistične policije. Poleg tega so na državni ravni v to dokaj kompleksno problematiko vključene tudi druge vladne institucije, med katerimi velja omeniti:

- specializirano skupino državnih tožilcev za posebne zadeve, ki je bila ustanovljena skoraj paralelno z novo organizacijsko strukturo policije,
- Urad za preprečevanje pranja denarja,
- Urad vlade RS za mamila,
- Urad vlade RS za preprečevanje korupcije.

V nadaljevanju je podrobneje predstavljena strukturna ureditev Uprave kriminalistične policije, znotraj katere se intenzivneje ukvarjajo med drugim tudi s problematiko organiziranega kriminala.

Glede notranje organizacijske ureditve je bil decembra leta 1999 izdan Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije in policije. Sestavljen je na podlagi:

- 99. člena Zakona o državni upravi,
- 12. člena Zakona o policiji,
- drugega odstavka 3. člena Zakona o delavcih v državnih organih in
- 4. člena uredbe o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest v organih državne uprave.



Ta pravilnik ureja notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije in policije kot organa v sestavi. Določa notranjo organiziranost, delovno področje organizacijskih enot, medsebojna razmerja, vodenje, javnost dela, razpored delovnih mest po organizacijskih enotah, zahteve glede stopnje in smeri izobrazbe, delovnih izkušenj ter dodatnih znanj. Sestavni del pravilnika je med drugim organigram policije in katalog delovnih mest policije z opisom nalog delovnih mest.

Generalna policijska uprava (GPU) – Uprava kriminalistične policije (UKP) je po strukturi razdeljena na:

- Sektor za splošno kriminaliteto,
- Sektor za gospodarsko kriminaliteto,
- Sektor za organizirano kriminaliteto,
- Sektor za posebne naloge,
- Sektor za računalniško kriminaliteto in kriminalistično analitiko,
- Sektor za mednarodno policijsko sodelovanje,
- Center za kriminalistično tehnične preiskave.

Glede na področje obravnave, ki se nanaša na organizirane oblike kriminala, velja izpostaviti in razčleniti Sektor za organizirano kriminaliteto (SOK), ta se deli na:

- Oddelek za prepovedane droge,
- Oddelek za ekstremno nasilje,
- Oddelek za kriminalne združbe,
- Oddelek za korupcijo,
- Center za protibombno zaščito.

in Sektor za gospodarsko kriminaliteto (SGK), ki se deli na:

- Oddelek za kriminaliteto javnega sektorja,
- Oddelek za poslovno kriminaliteto,
- Oddelek za finančno kriminaliteto.

V okviru razdelitve UKP na Sektorje je pomembno izpostaviti podporno – servisno dejavnost Sektorja za posebne naloge z Oddelki za tajno delovanje, tajno opazovanje in posebno tehniko, ki spremlja, analizira, neposredno vodi ter izvaja naloge z uporabo posebnih preiskovalnih ukrepov na območju R Slovenije in Sektorja za računalniško kriminaliteto in kriminalistično analitiko, predvsem pa Oddelek za kriminalistično analitiko kot informacijsko podporo v primerih kompleksnih kriminalističnih obdelav.

Pri odkrivanju organiziranega kriminala, predvsem na področju mednarodne izmenjave podatkov, sodeluje tudi Sektor za mednarodno policijsko sodelovanje. Ta je razdeljen na Oddelke za operativo, iskanja in komunikacije. Primarna dejavnost tega sektorja je

zagotavljanje vzajemne pomoči z izmenjavo podatkov in informacij med kriminalističnimi policijami.

Na regionalni ravni so v okviru policijskih uprav (PU) organizirani uradi kriminalističnih policij, ki jih sestavljajo tudi oddelki oziroma skupine za zatiranje organizirane kriminalitete. Bistvo teh oddelkov v odnosu do sektorjev na Upravi kriminalistične policije GPU je v tem, da pridobivajo potrebne strokovne usmeritve in navodila, kljub temu pa so hierarhično in sistemsko odgovorni regionalni policijski upravi. Zasedenost sistematiziranih delovnih mest na področju organizirane kriminalitete je 87 %, kar kaže na relativno visoko zasedenost v primerjavi z drugimi področji v kriminalistični policiji. V nekaterih regijah je ta zasedenost tudi 100 %. Vendar je pri tem vprašljiva sama struktura zaposlenih glede na izobrazbo, izpolnjevanje pogojev, uporabno znanje in dolžino delovne dobe na teh delovnih mestih, upoštevajoč veliko prestrukturiranje kadrov.

Preglednejša strukturalna urejenost Uprave kriminalistične policije kakor tudi posamezne policijske uprave je prikazana v organigramu na sliki 2.

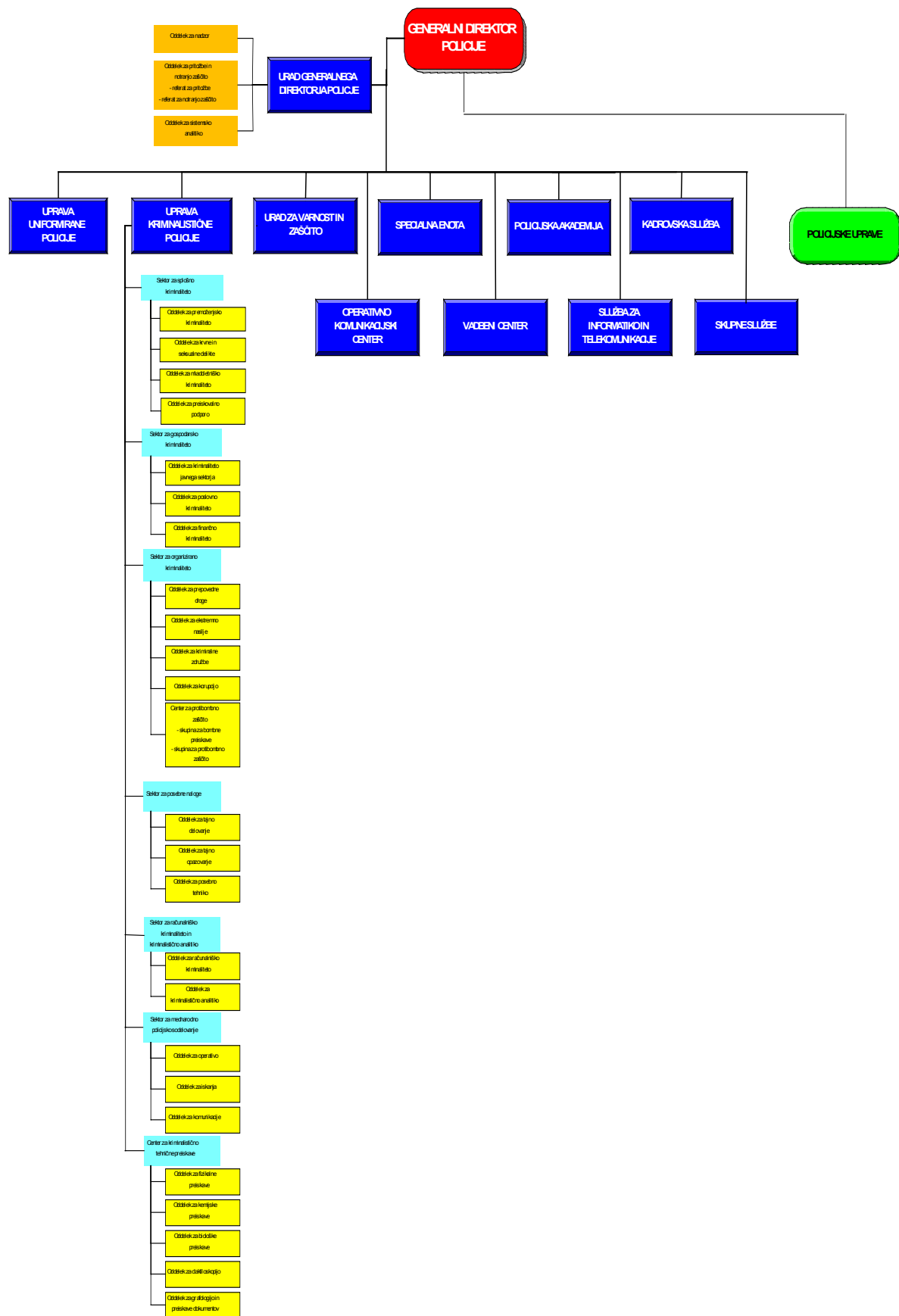
#### **2.1.5. Mednarodno sodelovanje Slovenije na področju boja zoper organiziran kriminal pred procesom pridruževanja Evropski uniji**

Dejavnost kriminalcev že dolgo ni več omejena na območje posameznih regij ali držav, temveč gre za pojav, ki v svojih najnevarnejših oblikah ni več posamičen niti lokalni. Ti pojavi skoraj praviloma obsegajo področja vse države ali celo kontinentov in izvajajo jih bolj ali manj organizirane kriminalne združbe. Mobilnost, tehnična opremljenost in finančne zmogljivosti storilcev tovrstnih kaznivih dejanj omogočajo izvrševanje kaznivih dejanj v eni državi, pridobivanje in uporabo s kaznivimi dejanji pridobljenih premoženjskih koristi pa v drugi državi. Tovrstna razširjenost organizirane kriminalitete in z njo povezanih pojavov, kot so na primer ekološki kriminal, pranje denarja in korupcija, spadajo vsekakor med pomembnejše vire ogrožanja sodobne družbe.

S tem namenom poteka aktivno sodelovanje z mednarodnimi institucijami, kot so Interpol, FBI (angl. Federal Bureau of Investigation), DEA (angl. Drug Enforcement Administration) in BKA (nem. Bundeskriminalamt). Sodelovanja so predvsem v obliki izmenjave podatkov in strokovnega izobraževanja kadrov.

Na področju boja zoper organiziran kriminal je bilo do tega obdobja sklenjenih sedem bilateralnih sporazumov z Madžarsko, Hrvaško, Italijo, Avstrijo, Albanijo, Makedonijo in Slovaško.

Slika 2: Organigram Uprave kriminalistične policije



Vir: MNZ, 1999

Slovenija je do tega obdobja ratificirala več mednarodnih konvencij in sporazumov, med njimi: Evropsko konvencijo o izročitvah, drugi protokol k Evropski konvenciji o izročitvah, Konvencijo o pranju denarja, preiskavah, zasegih in zaplembah iztržkov iz kaznivih dejanj, Konvencijo o boju proti nedovoljeni trgovini z mamili in psihotropnimi snovmi, Konvencijo Sveta Evrope o zaščiti posameznika glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov.

Predvsem pomemben je začetek sodelovanja z Evropskim policijskim uradom (Europol) kot institucijo, ki je v okviru Evropske unije zadolžena za koordinacijo in pomoč državam članicam pri pregonu težjih oblik kaznivih dejanj.

## **2.2. Mednarodne institucije in evropska ureditev na področju zatiranja organiziranega kriminala**

Ta del poglavja je namenjen prikazu nadaljnjih izhodišč za uvajanje sprememb na področju boja zoper organiziran kriminal v Sloveniji. Medtem ko predhodni (prvi) del tega poglavja obravnava osnovna pojmovanja organiziranega kriminala v Sloveniji, zakonsko podlago zoperstavljanja temu pojavu in organizacijsko ureditev v ta namen postavljenih institucij v Sloveniji pred procesom pridruževanja Evropski uniji, je ta (drugi) del namenjen predstavitvi ureditve tega področja znotraj Evropske unije s poudarkom na procesu njene širitve in razvoju politike varnosti in notranjih zadev. Zatorej ni namen celovit prikaz institucij Evropske unije in njenih pristojnosti, saj bi bilo to z vidika podrobne obdelave preobsežno in za razumevanje obravnavanega primera nepotrebno. Namen je torej osredotočiti se na problematiko organiziranega kriminala znotraj poglavja Pravosodje in notranje zadeve v procesu razvoja in širitve Evropske unije ter obrazložiti nekatere pomembnejše ukrepe ter predstaviti institucije v boju zoper organiziran kriminal.

### **2.2.1. Proces razvoja politike Evropske unije na področju notranjih zadev**

Podoba evropskega prostora se je v manj kot polstoletni zgodovini, predvsem pa zadnjem desetletju, skoraj povsem spremenila, tako v političnem, ekonomskem, socialnem kakor tudi varnostnem pogledu. Nastale so nove države, preoblikovale so se družbene strukture in politični sistemi. Evropska skupnost oziroma unija je na osnovi 237. člena rimske pogodbe do sedaj štirikrat sprejela nove članice, in sicer leta 1973 s priključitvijo Velike Britanije, Irske in Danske, 1981 s priključitvijo Grčije, 1986 Španije in Portugalske ter leta 1995 s priključitvijo Avstrije, Finske in Švedske. Pravna osnova za širitev je 237. člen rimske pogodbe, v katerem je zapisano: »Za članstvo v skupnosti lahko zaprosi katerakoli evropska država«.

S postopnim uveljavljanjem temeljnih načel Evropske unije, ki se odražajo v zahtevah po pretoku blaga, storitev in kapitala ter svobodi gibanja ljudi, se nedvomno spreminja značaj družbenih okolij – oblikovanje globalne družbe, ki pa žal s seboj prinaša tudi slabosti. Ta

določila enotnega trga in ukinitve nadzora na državnih mejah odpirajo pot raznoterim oblikam kriminalitete. Širi se kriminalna dejavnost, ki prestopa regionalne ali nacionalne okvire, nastajajo transnacionalne kriminalne organizacije, ki obvladujejo različna področja kriminalnih aktivnosti, s tem pa »varnostno ogrožajo« države članice Evropske unije. To je vzpodbudilo ukrepe za oblikovanje različnih delovnih skupin in pripravo posameznih projektov ter sporazumov, ki naj bi zavrli ali preprečili potencialne oblike ogrožanja skupnosti, v nadaljnjem procesu izgradnje skupne varnostne politike pa so postali sestavina pravnega reda Evropske unije na področju pravosodja in notranjih zadev (Jeglič, 2001 str. 28 – 29).

Maastrichtski sporazum ali pogodba o Evropski uniji, podpisana februarja 1992, je zaznamovala novo obdobje v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med državami Evropske unije in s tem naredila korak k oblikovanju Unije kot politične tvorbe. Na podlagi omenjene pogodbe si je Unija kot enega od ciljev zastavila tudi razvijanje tesnega sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev. Razglašeno je bilo, da so določena področja pravosodja in notranjih zadev »zadeve skupnega interesa«. To pa pomeni, da so vlade držav članic nameravale sodelovati na področju, ki je znano kot »tretji steber« Evropske unije. Pri tem velja omeniti, da pogodba Evropske unije loči zgradbo Evrope na tri stebre, ki se med seboj ločijo v glavnem na osnovi procesa sprejemanja odločitev.

Prvi steber je steber prostega pretoka blaga, kapitala, ljudi in storitev, tvorijo pa ga evropske skupnosti z naddržavnimi pristojnostmi, drugi steber se nanaša na skupno zunanjo in varnostno politiko, tretji steber pa na pravosodje in notranje zadeve ter predstavlja policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah.

Struktura tretjega stebra, ki opredeljuje področje pravosodja in notranjih zadev, je prikazana na sliki 3, v nadaljevanju pa sledi obrazložitev.

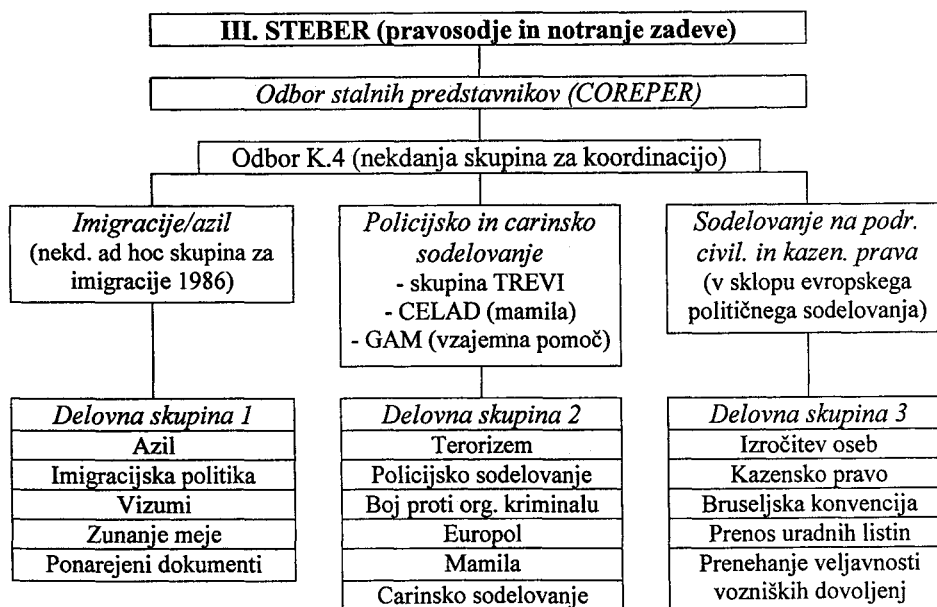
Sodelovanje med članicami Unije obsega štiri glavna področja, in sicer:

- uskladitev zakonov, ki se nanašajo na podeljevanje azila,
- uvedba migracijskih pravil na ravni skupnosti, ki veljajo za državljane držav nečlanice Evropske unije,
- policijsko sodelovanje pri učinkovitejšem boju proti čezmejnemu kriminalu,
- sprejem sporazumov o sodelovanju na področju civilnega in kazenskega prava.

Na teh področjih sprejemajo države članice Evropske unije svoje odločitve na temelju medvladnega sodelovanja. Ta vrsta sodelovanja temelji na zakonodaji držav članic. Znotraj Sveta Evropske unije je mogoče oblikovati skupna stališča samo na osnovi soglasja držav članic, prav tako pa je mogoče sprejemati odločitve o skupnih akcijah in predlagati konvencije za ratifikacijo skupnih odločitev. S tega vidika je področje pravosodja in notranjih zadev drugačno od drugih področij skupnega delovanja Evropske unije in sprejemanja odločitev na teh področjih, ki sodijo v prvi steber. Pri slednjih se v legislativnem postopku

oblikujejo pravni predpisi Evropske unije in odločitve je mogoče sprejeti z večinskim odločanjem.

Slika 3: Struktura III. stebra (področje pravosodja in notranjih zadev)



Vir: MNZ, 1999

Nadaljnji korak k oblikovanju skupne evropske varnostne politike se odraža v amsterdamski pogodbi, podpisani leta 1997, uveljavljeni leta 1999, ki vnaša obsežne vsebinske in formalnopravne spremembe pogodb, na katerih temelji Evropska unija. V amsterdamsko pogodbo sta s protokoli vključena tudi schengenski sporazum in konvencija o izpeljavi schengenskega sporazuma, kar pomeni, da je schengenski sporazum postal del pravnega reda Evropske unije. Policijsko in sodno sodelovanje v kazenskih zadevah naj bi kot drugi del tretjega stebra postalo bolj učinkovito. V ospredju je predvsem preprečevanje in boj proti organiziranemu kriminalu, terorizmu, trgovini z ljudmi, boj proti trgovini z mamili in orožjem, podkupovanju in goljufijam. Podlaga je intenzivnejše sodelovanje med policijo, carino, pravosodjem in drugimi pristojnimi organi držav članic, posebna pooblastila pa so podeljena Europolu (evropski policijski urad). Prav tako so razširjene pristojnosti Evropskega sodišča, v večji meri se v odločitve vključujeta Evropski parlament in Evropska komisija.

Sporazum, sklenjen v Nici decembra 2000, posega v urejanje odnosov predvsem na institucionalni ravni. Ti niso bili doseženi z amsterdamsko pogodbo, vendar se morajo urediti s procesom širitve Evropske unije. V skladu s sklepi naj bi bila Unija institucionalno pripravljena na sprejem novih držav članic, ki bodo na to pripravljene, do konca leta 2002.

Današnja podoba Evropske unije je nedvomno presešla zgolj ekonomsko povezovanje v politično nadgradnjo, ki vključuje, kot je iz navedenega razvidno, tudi sodelovanje med državami članicami na področju skupne zunanje in varnostne politike ter na področju pravosodja in notranjih zadev. Ob tem velja upoštevati, da sta slednji dve področji, uvrščeni v drugi in tretji steber Evropske unije, za posamezne države tudi temelj nacionalne suverenosti. Zato nas morebitni odpori in le postopno uveljavljanje skupnih načel ne sme presenetiti (Jeglič, 2001, str. 28 – 29).

### **2.2.2. Pomembnejše oblike policijskega sodelovanja v boju proti organiziranemu kriminalu v Evropski uniji**

Nekatere oblike policijskega sodelovanja v Evropi so obstajale že v 19. stoletju, vendar pa lahko o začetkih sodobnega policijskega sodelovanja govorimo šele po drugi svetovni vojni. Glede na razvoj mednarodnega in nadvladnega kriminala se je tako sodelovanje izkazalo kot nujno. Sprva je prišlo do številnih neuradnih stikov med evropskimi policijami na področju boja proti proizvodnji in prometu z mamili, izmenjave policijskih informacij o različnih oblikah kriminala, zlasti pa o terorizmu.

Zatem so se pojavile prve uradne oblike policijskega sodelovanja, leta 1976 pa so ministri za notranje zadeve in pravosodje držav članic tedanje Evropske gospodarske skupnosti (EGS) ustanovili več delovnih skupin za boj proti mednarodnemu terorizmu, radikalizmu, ekstremizmu in mednarodnemu nasilju (angl. Terrorism, Radicalism, Extremism, International Violence – TREVI). Delovanje skupine je temeljilo zlasti na izmenjavi informacij o nasilnih dejanjih, terorizmu in dejavnostih organiziranih kriminalnih združb, medsebojnem sodelovanju v konkretnih primerih, izmenjavi tehničnih izkušenj, policijskih sodelavcev, izobraževanju, ipd. Leta 1992 je bil s pogodbo o Evropski uniji (t. i. maastrihtsko pogodbo) oblikovan svet ministrov, ki danes predstavlja osrednji politični organ Evropske unije za sodelovanje na področju notranjih zadev in pravosodja ter je tako postopoma nadomestil tudi skupino TREVI.

Pomembna prelomnica je bila sklenitev sporazuma o postopnem zmanjševanju nadzora oseb na skupni meji med Nemčijo in Francijo leta 1984 v Saarbruchnu, na katerem temelji tudi leta 1985 sklenjen **schengenski sporazum**. Slednjemu so se postopoma pridružile tudi druge države članice Evropske unije. Leta 1990 je bila podpisana konvencija o izpeljavi schengenskega sporazuma, ki pogojuje pristop k sporazumu s članstvom v Evropski uniji. Osnovni namen sporazuma je postopna ukinitve nadzora na skupnih mejah držav podpisnic in s tem režim prostega pretoka ljudi, nadzor pa se opravlja zgolj na zunanjih mejah držav podpisnic. Z vidika boja proti organiziranemu kriminalu velja poudariti podpis številnih bilateralnih sporazumov, ki omogočajo zasledovanje storilcev kaznivih dejanj in izvajanje policijskih pooblastil tudi prek državne meje.

Do uresničitve večletnih idej o t. i. evropski policiji pa je prišlo šele v začetku devetdesetih let, ko je Evropski svet junija 1991 v Luksemburgu sprejel pobudo nekdanjega nemškega zveznega kanclerja Helmuta Kohla o ustanovitvi osrednje evropske kriminalistično-polijske službe. V sklop III. stebra (Pravosodje in notranje zadeve) pogodbe o Evropski uniji (t. i. maastrichtske pogodbe) so bile vključene tudi določbe o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (angl. European Police Office) oziroma **Europol** kot sistema za izmenjavo policijskih informacij (Celar, 1996). Prvotno je bila kot predhodnica Europol ustanovljena Europolova enota za mamila (angl. Europol Drug Unit – EDU), katere delovanje se je kasneje razširilo na druga področja zoperstavljanja organiziranemu kriminalu (promet z jedrskimi in radioaktivnimi odpadki, nezakonito organizirano priseljevanje, trgovanje z ukradenimi vozili, ljudmi, ...) S 1. oktobrom 1998 je stopila v veljavo konvencija o Europolu, ki so jo vse države članice ratificirale do junija 1998.

Europolova definicija delovanja organizirane kriminalitete zahteva ugotavljanje štirih stalnih in vsaj dveh variabilnih kriterijev, da bi lahko govorili o delovanju kriminalne združbe. Stalni kriteriji:

- združba vsaj treh oseb,
- deluje v daljšem ali časovno nedoločenem obdobju,
- izvršuje kazniva dejanja uradnega pregona,
- pridobiva premoženjsko korist ali družbeno premoč.

Variabilni kriteriji (najmanj dva izmed):

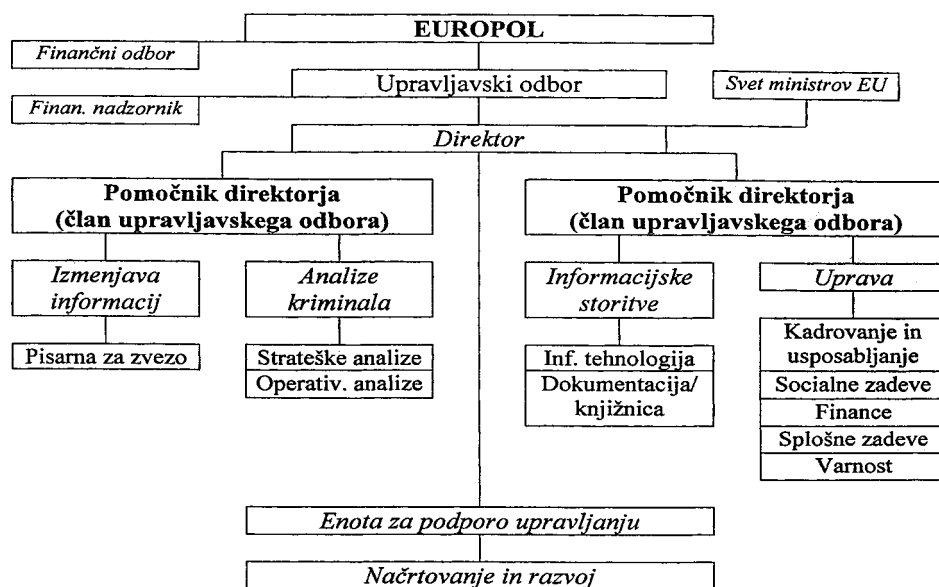
- uporablja notranja pravila ravnanja,
- uporablja nasilje in/ali korupcijo,
- vpliva na medije, gospodarstvo, državno upravo, politiko,
- deluje na podjetniški način,
- deluje mednarodno,
- vpletena je v pranje denarja.

Evropska unija želi s pomočjo Europol izboljšati predvsem učinkovitost policij posameznih držav članic, zato so med temeljnimi nalogami Europol:

- pospeševanje izmenjave informacij med državami članicami,
- pridobivanje in analiziranje informacij ter obveščevalnih podatkov,
- pravočasno posredovanje informacij pristojnim organom držav članic,
- pomoč državam članic pri preiskovanjih kaznivih dejanj,
- vzdrževanje računalniško podprtega informacijskega sistema.



Slika 4: Struktura Europol



Vir: MNZ, 1999

Vsaka država članica Evropske unije mora ustanoviti oziroma določiti nacionalno enoto, ki bo skrbela za izvajanje temeljnih nalog in povezovanje med Europolom in pristojnimi organi v državah članicah. Vsaka nacionalna enota napoti na sedež Europol najmanj enega »oficirja za zvezo«, ki ga posebej usposobi za uresničevanje njenih interesov znotraj Europol. Vsi podatki v informacijskem sistemu so neposredno dostopni nacionalnim enotam, oficirjem za zvezo, direktorju in njegovim pomočnikom ter izbranim uradnikom Europol. Naloge nacionalnih enot pa so:

- tekoče oskrbovanje Europol z informacijami in podatki, potrebnimi za nemoteno izvajanje njegovih nalog,
- posredovanje informacij in podatkov, ki jih zahteva Europol,
- shranjevanje informacij in podatkov do določenega obdobja,
- vrednotenje informacij in podatkov z vidika nacionalne zakonodaje in njihovo posredovanje pristojnim organom,
- posredovanje zahtev Europolu za svetovanje, informacije in podatke ter analize,
- posredovanje informacij in podatkov Europolu za njegov informacijski sistem.

Zagotavljanje skladnosti posredovanja vseh informacij in podatkov med nacionalnimi enotami in Europolom z nacionalno zakonodajo.

Na podlagi navedenega je razvidno, da organi Evropske unije sprejemajo zavezujoče politične odločitve v smeri harmonizacije kazenske zakonodaje in vzpostavitve pravnega sistema, ki pomeni temelj skupni strategiji policijskih dejavnosti in organizacije. Na tem področju so ključni trije pomembni in med seboj povezani procesi:

- države izgubljajo monopol na področju kazenskega pregona, del odgovornosti in dejavnosti prenašajo na raven nadnacionalnih in medvladnih struktur Evropske unije,
- od transnacionalnega sodelovanja na področju kazenskega pregona pričakujejo praktične rezultate,
- čeprav je težnja po globalizaciji na področju kazenskega pregona jasno razvidna, ostaja večina stikov med policijami na področju prehajanja državne meje na bilateralni in zgolj informativni ravni.

### **2.2.3. Pomembnejši mednarodni dokumenti, veljavni v Evropski uniji na področju boja zoper organiziran kriminal**

Kot sem predhodno navedel, je v okviru Evropske unije področje boja zoper organiziranemu kriminalu zajeto v poglavju Pravosodje in notranje zadeve. V okviru tega obstaja pravna regulativa, ki s številnimi dokumenti opredeljuje omenjeno področje do posameznih držav članic Evropske unije. Za slednje je obvezujoče, da tako opredeljene pravne dokumente Evropske unije vnesejo v nacionalno zakonodajo.

V okviru evropskega pravnega reda na področju pravosodja in notranjih zadev je boj zoper organiziran kriminal opredeljen v poglavju Organiziran kriminal, goljufije in korupcija ter delno v poglavju Policijsko sodelovanje. V nadaljevanju bom navedel seznam pomembnejših pravnih dokumentov na omenjenem področju do vključno leta 2001, h katerim naj bi države kandidatke privolile:

- evropska konvencija iz leta 1990 o pranju denarja, zasegih in zaplembah premoženja iz kaznivih dejanj – Svet Evrope,
- konvencija iz leta 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti,
- konvencija iz leta 1995 o ustanovitvi Evropskega policijskega urada – Europol,
- konvencija iz leta 1997 o boju proti korupciji uradnih oseb Evropske unije in uradnih oseb držav članic Evropske unije,
- konvencija OECD o boju proti podkupovanju tujih državnih uradnikov v mednarodnih poslovnih transakcijah iz leta 1997,
- kazenskopravna konvencija o korupciji Sveta Evrope iz leta 1999,
- konvencija Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu iz leta 2000 s pripadajočimi protokoli, in sicer: protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroci; protokol proti tihotapljenju migrantov po kopnem, morju in zraku; protokol proti nedovoljeni proizvodnji in prometu s strelnim orožjem, njegovimi sestavnimi deli ter strelivom,
- konvencija Sveta Evrope o kriminalu na spletnih straneh.

Področje mednarodnega policijskega in pravosodnega sodelovanja je za Evropsko unijo predvsem zaskrbljujoče na področju organizirane kriminalitete, in sicer z državami

kandidatkami pred njihovim polnopravnim članstvom in potem, ko bodo polnopravne članice (Kos, 2000).

Tako so definirana najpomembnejša področja, ki sodijo v ta del boja zoper kriminaliteto:

- ustrezna inkriminacija v kazenskih zakonih,
- vzpostavitev stičnih točk za policijsko in pravosodno sodelovanje, zagotovitev multidisciplinarnega pristopa ob obravnavi kriminalitete,
- hitra izmenjava podatkov, pomembnih za odkrivanje, preiskovanje, pregon in sojenje,
- posebna zaščita posebej ranljivih skupin (otrok, žensk, ...),
- zaščita oseb, ki sodelujejo z organi pregona,
- ustrezen režim zamrznitve, zasega in odvzema protipravno pridobljenih premoženjskih koristi,
- udeležba v vseh oblikah mednarodnih nadzornih mehanizmov,
- udeležba v mednarodnih izobraževalnih programih,
- odprava nacionalnih ovir za učinkovito mednarodno sodelovanje (pravna pomoč, ekstradicije),
- mednarodnim standardom ustrezna ureditev varstva osebnih podatkov,
- vključevanje v posebne oblike sodelovanja z mehanizmi Evropske unije (Europol, ...).

Predpise Evropske unije s področja pravosodja in notranjih zadev – organiziran kriminal dopolnjujejo še številni bolj ali manj obvezujoči dokumenti v obliki odredb, resolucij, odločitev in priporočil evropskih institucij. Naštevaje le-teh v tem primeru ni potrebno.

### 3. STRATEŠKO NAČRTOVANJE SPREMINJANJA

Management je hitro rastoča in nedozorela znanstvena disciplina, v okviru katere obstaja več miselnih tokov, katerih zagovorniki so različni domači in tuji avtorji. V številnosti modelov in pristopov o neenotnih teorijah strateškega managementa izstopata v glavnem dva koncepta.

Eden je možnost racionalnega pristopa k oblikovanju strategij organizacije, t. i. preskriptivni model (angl. Design school), ki temelji na prepričanju, da je proces oblikovanja strategije nadzorovan, zavesten miselni proces, za katerega je kot glavni strateg odgovoren direktor organizacije. Izoblikovane strategije naj bi bile izrecno opredeljene, v skladu z obsegom zaporedja korakov. Strateški načrt je osnova za oblikovanje podrobnih programov in kratkoročnih načrtov, hkrati pa obsega vse pomembne dejavnike in področja dejavnosti (Pučko, 1996, str. 18 – 19).

Drugi koncept deskriptivnega modela pa izhaja iz trditev, da pobude strategij nastajajo decentralno, po neustaljenih vzorcih v strateških podsistemih. Vršno poslovodstvo tako usmerja in udejanja predloge, na osnovi katerih izoblikuje skupne strategije. Naloga formalnega strateškega načrtovanja je podpora vršnega managementa, ki osvešča o vizijah in strateških možnostih uresničevanja projektov za prihodnost. Tako so strateški načrti le grobe smernice, podrobno letno načrtovanje pa je v rokah podsistemov. Različni si koncepti so bili prvotno deležni številnih očitkov tako enih kot drugih zagovornikov, katerih izločevanje nasprotujočih si stališč je sčasoma nadomestilo medsebojno dopolnjevanje (Tavčar, 2000 str. 8 – 9).

Osrednji namen magistrskega dela je raziskava praktičnega primera – načrtovanja sprememb na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji. Temelji na konceptu strateškega načrtovanja, ki opredeljuje načrtovanje strategij s pomočjo interdisciplinarnosti funkcij v organizaciji. Razvijanje strategije je zamotan, interaktiven, evolucijski proces stalnega organizacijskega učenja. Samo oblikovanje in uresničevanje strategije se zliva v proces organizacijskega učenja, katerega plod je ustvarjalna strategija, ki temelji na postopnih korakih ob spoznavanju okoliščin in delovanju organizacije. Kljub vsebinski razsežnosti obravnavanega primera, ki lahko izhaja iz političnega, družbenega ali katerega drugega vidika, je raziskava opredeljena z vidika kriminalistične policije kot osrednje institucije v storitveni dejavnosti zoperstavljanja organiziranemu kriminalu.

Pristop k sami raziskavi temelji na prvotni opredelitvi sprememb v prvem poglavju magistrskega dela in na podanih teoretičnih izhodiščih načrtovanja – snovanju sprememb, opredeljenih v tem poglavju. Na tej osnovi so razložena pojmovanja razsežnosti in okvirnosti politike organizacije, iz katerih so predstavljeni nekateri procesni modeli. Temu sledi podrobnejša opredelitev nadaljnjih korakov načrtovanja v organizaciji z definiranjem

temeljnih sposobnosti organizacije kot njenih konkurenčnih prednosti v doseganju ciljev. Ob tem je potrebno analizirati interesne dejavnike in izpostaviti tako ključne prednosti in slabosti notranjega okolja organizacije kakor tudi priložnosti in nevarnosti, ki izhajajo iz zunanjega okolja organizacije (SWOT analiza). Na podlagi analize skupnih interesov pomembnejših interesnih udeležencev v organizaciji je opredeljena vizija, ki te interese smiselno povezuje in izraža podobo prihodnosti organizacije. Interesni dejavniki izražajo tudi temeljne cilje oziroma smotre organizacije, ki naj bodo skladni in merljivi. Njihovo doseganje pa je dolgoročno uspešno le s snovanjem strategij (po dejavnosti, urejenosti in razpoložljivih sredstvih) kot naslednjim korakom v strateškem načrtovanju.

### **3.1. Razsežnosti in okvirnosti politike organizacije**

Glede na dane možnosti in kompleksnost okolij obstajajo številni načini oblikovanja politik organizacij. Prav zaradi širokega razpona možnosti in s tem tveganja pravilne izbire za organizacijo primernejše politike, se management naslanja na različne modele, ki bi zagotovili uspešno in učinkovito usmerjenost in poslovanje organizacij. Z gotovostjo lahko trdimo, da idealnega modela ni. Že večkrat omenjena raznolikost organizacij in okolij, v katerih delujejo, ne dopušča posploševanja. Nenazadnje so predvsem temeljne in razvojne politike posameznih organizacij skrbno varovane skrivnosti in s tem konkurenčne prednosti pred drugimi tekmeci (Tavčar, 2000, str. 95).

#### **3.1.1. Razsežnosti politike organizacije**

Organizacija je izredno dinamičen in sestavljen sistem, ki deluje v prav tako sestavljenem in dinamičnem družbenem okolju, kjer poskuša vzdrževati dinamično ravnotežje in se razvijati. Delovanje organizacije naj bi udeležencem prinašalo koristi. Glede na to obstaja delitev po Hinterhuberju na staro paradigmo – pragmatizem in novo paradigmo – koristi. Stara paradigma poudarja kratkoročne koristi, zaverovanost vase, strategijo prevladovanja na račun svobode delovanja tekmecev. Na podlagi tega se kopičijo neuspehi. Nova paradigma pa temelji na izbiri pravih možnosti in dejavnosti, upoštevajoč interese drugih udeležencev kljub odrekanju v pridobivanju kratkoročnih koristi. Vodilo so verodostojnost in odprtost do koristnih razmerij. Prehajanje iz paradigme pragmatizma na paradigmo koristi prinaša spremembe, ki se kažejo v ustvarjanju vizije podjetja namesto usmerjenosti v kratkoročne dobičke; formiranju kulture in politike podjetja namesto predpisovanja, hierarhije in nadzora; snovanju indirektnih strategij namesto direktnih dejavnostnih. Organizacijske strukture so prilagodljive in temeljijo na skupinskem delovanju, ne pa toge, vertikalne s hierarhičnimi razmerji. Nenazadnje je pomembnejša sprememba celovite kakovosti s stalnimi izboljšavami delovanja namesto doseganja v časovnih razmikih postavljenih ciljev (Tavčar, 2000, str. 101).

Podoben koncept opisujeta Hamel in Prahalad pri opredeljevanju ohlapne in učinkovite strategije organizacije. Smotri in cilji kakor tudi strategije za njihovo doseganje naj bodo za organizacijo izziv. To je nadgradnja merljivosti, realnosti in spodbudnosti strategij. Uspešnost vodenja temelji na jasno opredeljenih hotenjih – aspiracijah, ki v vodenju organizacije zmanjšujejo načrtovana neskladja – zevi med trenutnim stanjem in poglavitnimi cilji – smotri. Poleg znanj in zmožnosti, ki jih managerji posedujejo, so pri tem posebej uporabna vzvodja (Hamel in Prahalad, 1994, str. 136 – 160). Strategije organizacij, zasnovane na takih predpostavkah, presegajo trenutne zmožnosti in postanejo strateško nedosegljive želje. Razlike v tako zasnovanih strategijah so v tem, da temelji strategija »skladnosti« na inkrementalnih odločitvah, ki sedanost podaljšujejo v prihodnost. Medtem ko temelji strategija »izzivnosti« na uresničevanju nemogočega, namenskem ustvarjanju neskladij med trenutnimi sredstvi in jutrišnjim namenom. Razlog za to je stimuliranje izzivnosti.

Razsežnosti politike organizacije in s tem strategij, ki jih organizacija izbere, so v veliki odvisnosti tudi od tveganja. Tako obstajajo nekoliko bolj tvegane strategije v primerjavi z običajnimi. Pomembnost snovanja politike organizacije je tudi v sami velikosti organizacije. Pri tem se postavljajo razlike med malimi, srednjimi in velikimi organizacijami. Parametri, po katerih se ločijo, so načini poslovanja, izbor kadrov, organiziranost oziroma postavitev struktur organizacije, zadovoljevanje uporabnikov proizvodov oziroma storitev, nabavljanje in gospodarjenje pri oskrbi, primarna dejavnost – proizvodna ali storitvena, raziskave in razvoj ter financiranje in lastništvo.

Zgoraj navedene in na kratko obrazložene opredelitve nakazujejo številne možnosti obravnave organizacij glede na njihove razsežnosti, predvsem pa nudijo spoznanje o že omenjenem razmerju dopolnjevanja in zavračajo izključevanje.

### **3.1.2. Okvirnosti politike organizacije**

S snovanjem načrtov posegamo v prihodnost, ki bo večinoma drugačna od sedanosti. Zato velja posebej načrtovati za sedanost in posebej za prihodnost, saj je izvedba teh načrtov posledica načrtovanja (Tavčar, 2000, str. 95). Informacije, na podlagi katerih načrtujemo, so različno obširne. Največ jih imamo o sedanosti, nekoliko manj za bližnjo prihodnost, najmanj pa za dolgoročno prihodnost. Obratna je razpoložljivost možnosti, ki jih imamo za izbiro politike organizacije. Največ možnosti imamo za dolgoročno obdobje, te omejujejo možnosti srednjeročnega obdobja, v okviru slednjih pa so še manjše možnosti sedanje oziroma kratkoročne izbire. Iz tega izhaja koncept okvirnosti snovanja politike organizacije, ki racionalno zmanjšuje število upoštevanih možnosti od temeljne dolgoročne politike skozi razvojno srednjeročno politiko do tekoče kratkoročne politike organizacije. (Kralj, 1992, str. 262 – 298).

Ta razčlenjevanja razsežnosti politike organizacije na tri časovna obdobja (temeljna, razvojna in tekoča politika) so bila izhodišča nekaterim drugim modelom, od katerih je v nadaljevanju opisan okvirni model politike organizacije (Tavčar, 2000, str. 96).

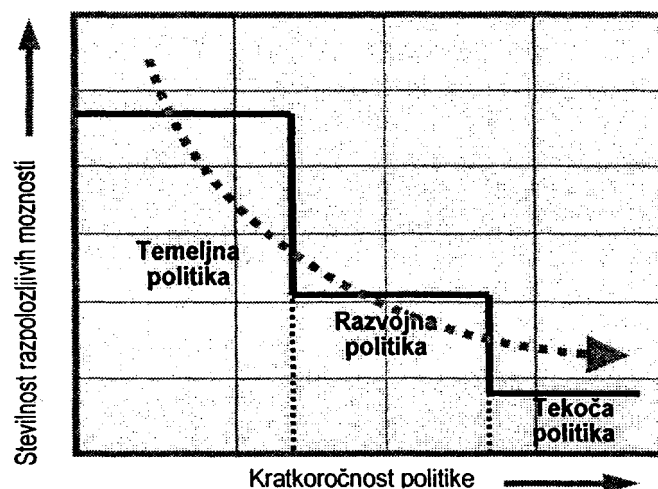
*Temeljna politika*, kot jo razlagata avtorja Kralj in Tavčar, temelji na osrednji zamisli o podjetju in interesih udeležencev. Je snovana in ne načrtovana, kar daje poudarek kakovosti pred količino. Izhaja iz vizije organizacije, njenega poslanstva in zajema smotre kot temeljne cilje za njeno uresničevanje. Ti cilji – smotri se v širokem časovnem obdobju najmanj spreminjajo, dosegamo pa jih s splošno zastavljenimi strategijami, ki obsegajo trajne usmeritve. Pomembnost temeljne politike je v njeni enostavnosti, ta pri tem zajema bistvo, ki ga morajo zaposleni v organizaciji osvojiti, ga sprejeti in se po njem ravnati.

*Razvojna politika* zajema srednjeročno časovno obdobje, ki ni krajše od treh in ne daljše od petih let. Glede razpoložljivih možnosti je uokvirjena znotraj temeljne politike organizacije. Na razvojno zamisel organizacije je osredotočena tako, da uresničuje razvojne cilje in strategije usmerjenosti programov, opredeljuje naloge nosilcev programov kakor tudi razporeja materialna in nematerialna sredstva.

*Tekoča politika* udejanja operacionalizacijo tekoče in razvojne politike organizacije in v okviru teh možnosti usmerja delovanje organizacije glede na trenutne razmere v zunanjem in notranjem okolju organizacije. Časovno je omejena na obdobje enega leta, kjer na podlagi usklajenih letnih ciljev izvaja tekoče strategije organizacije tako po dejavnosti, izvajanju programov kot po porabi (gospodarjenju) s sredstvi.

Okvirnost snovanja politike organizacije v odvisnosti med razpoložljivimi možnostmi in časovnim razponom politike je prikazana v sliki 2.

Slika 5: Okvirnost snovanja politike organizacije



Vir: Tavčar, 2000, str. 95

Podobno, glede na časovni razpon, razvrščajo politike organizacij tudi nekateri drugi avtorji. Model švicarske šole v St. Galenu uporablja izraz management namesto politika. Tako je avtor Bleicher razporedil politiko oziroma managemente na normativni management (temeljna politika), strateški management (razvojna politika) in operativni management (tekoča politika).

### **3.1.3. Procesni modeli**

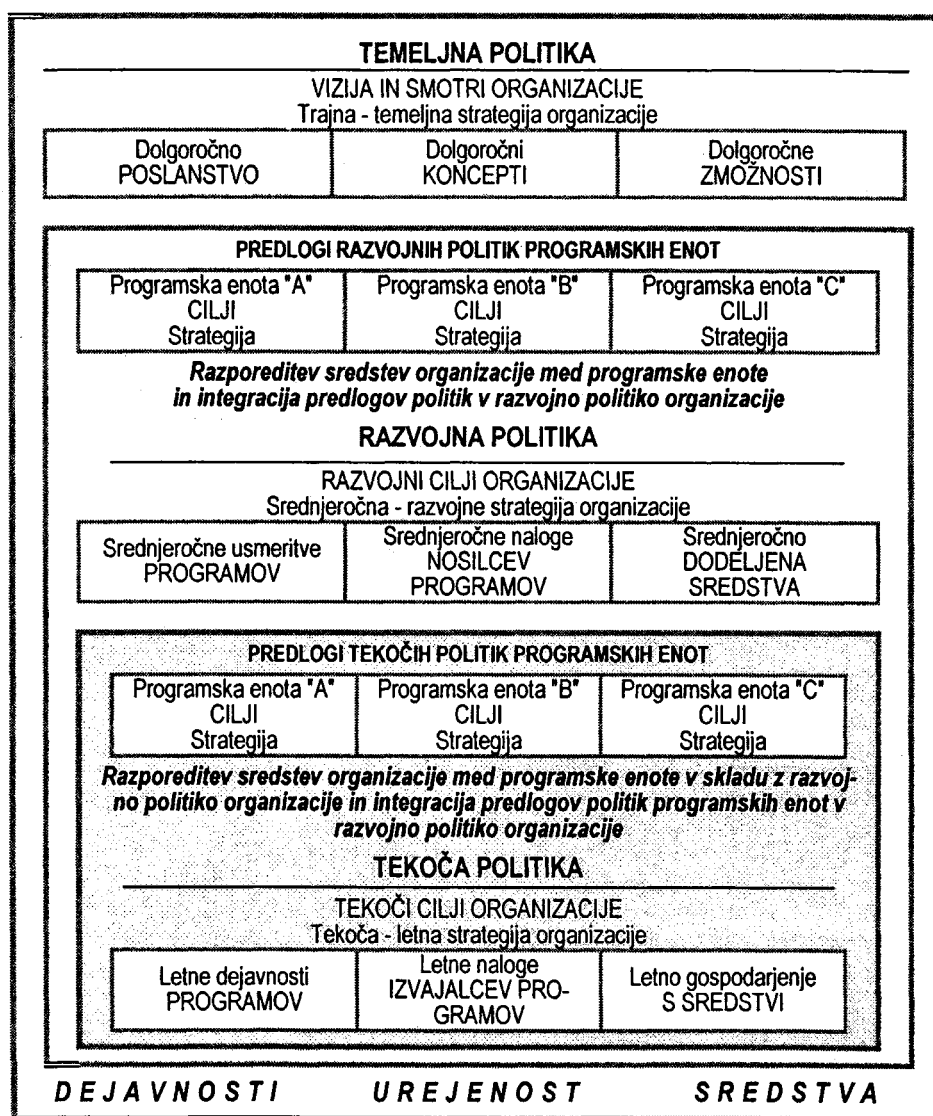
Proces strateškega načrtovanja kot proces oblikovanja strategij organizacije je opredeljen v številnih modelih, ki so si med seboj zelo podobni in se v svojem bistvu ne razlikujejo. Nekateri so predvsem usmerjeni na fazo načrtovanja in v celoti ne vključujejo vseh drugih faz strateškega managementa. Obvladovanje organizacije zahteva od managementa predvsem osredotočenost na bistvene stalnice in spremenljivke, kar vodi k ustvarjanju lastnega modela, ki bo omogočil uspešno upravljanje in poslovanje.

V nadaljevanju je predstavljen procesni model politike organizacije, prikazan na sliki 6. Ta je hkrati izhodišče za načrtovanje sprememb v sami raziskavi. Procesni model opisuje temeljno politiko kot dolgoročno poslanstvo organizacije, način delovanja in dolgoročne zmožnosti. Temu je prilagojena razvojna politika s cilji in strategijami posameznih programskih enot kakor tudi meril uspešnosti pri dodeljevanju sredstev. Razvojna politika je usmerjena na srednjeročno obdobje, njej pa je prilagojena tekoča politika kot izvedba zastavljenih usmeritev v posameznih programih, opredeljenih v razvojni politiki. Pri uvajanju sprememb v organizaciji se v tovrstnih modelih na podlagi analize zunanjih in notranjih udeležencev organizacije opredelijo potrebne spremembe glede na prvotno zastavljene interese. Ti interesi so analizirani s pomočjo enega od znanih modelov (SWOT analize), iz česar izhajajo poglobljeni cilji – smotri tako opredeljenih sprememb in strategije za njihovo udejanjanje. Tako izbrane strategije so sestavljene iz dejavnosti organizacije po obsegu in vsebini, strukturi sistemske in procesne urejenosti organizacije ter sestavinah materialnih in nematerialnih sredstev.

Wheelen in Hunger opisujeta model, ki na podlagi analize zunanjega in notranjega okolja prehaja v proces opredeljevanja strategije, temelječi na poslanstvu, smotrih, strategijah in pravilih delovanja organizacije, zatem v proces udejanjanja strategije z izvedbenim načrtom, predračunavanji in postopki, na koncu pa z ocenjevanjem izidov. (Wheelen, 1995, str. 141 – 182). Model je prikazan na sliki 7.



Slika 6: Procesni model politike organizacije - Tavčar

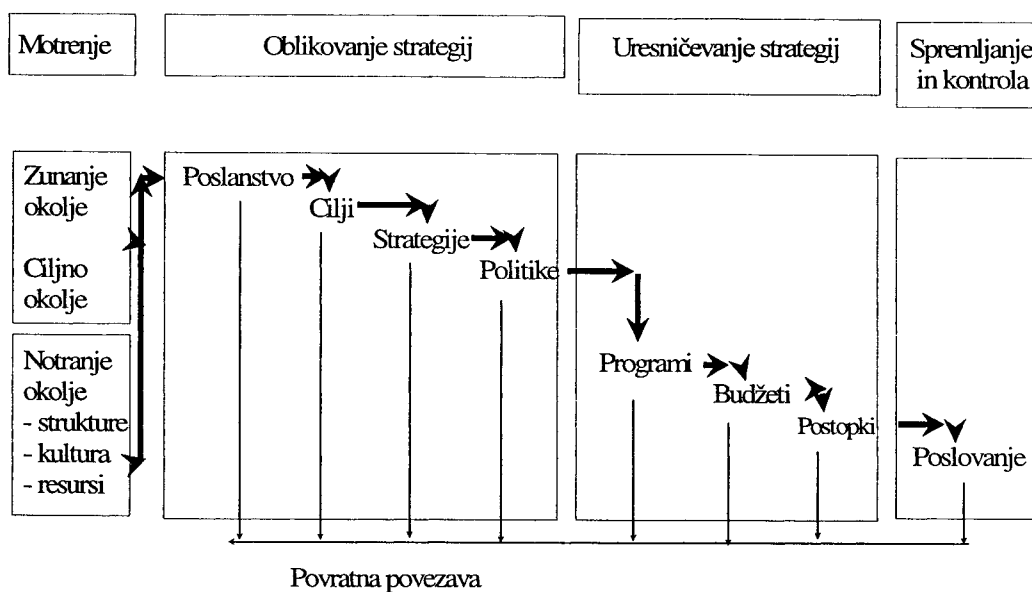


Vir: Tavčar, 2000, str. 100

Model procesa strateškega upravljanja in poslovanja organizacije – podjetja, ki ga prikazuje slika 8, ponuja možen logičen prijem pri raziskovanju in izvajanju tega procesa. Ta proces je treba razumeti kot izdelovanje predpostavk za strateško načrtovanje, načrtovanje v ožjem smislu in fazo uresničevanja ter nadzora uresničevanja strategij (Pučko, 1996, str 119).

Proces strateškega planiranja je rezultat postavljanja strateških ciljev, razvijanja in izbiranja najboljših strategij za doseg te ciljev ter uresničevanje in nadzor tako zastavljenih strateških načrtov. Pri strateškem načrtovanju – planiranju v organizaciji gre za oblikovanje planov, ki se nanašajo na zadeve življenjskega, celovitega ali stalnega pomena za vso organizacijo. Zatorej je strateško načrtovanje ena od vrst načrtovanja, ki opredeljuje prednostne in odločilne smeri razvoja organizacije (Pučko v Možina et al, 1994, str. 299).

Slika 7: Procesni model Wheelen in Hunger



Vir: Wheelen in Hunger, 1995, str. 114

Slika 8: Shematični model procesa strateškega upravljanja v organizaciji

Planska Izhodišča	Proces strateškega planiranja v ožjem smislu				Uresničevanje In kontrola
Družbeno-ekonomsko okolje	Celovita ocena	Postavljanje planskih ciljev	Razvijanje korporacijskih strategij	Ocenjevanje	Taktično planiranje
Analiza poslovanja	prednosti in slabosti		Razvijanje poslovnih strategij		In
Predvidevanje	ter	Ugotavljanje planskih vrzeli	Razvijanje funkcijskih strategij	Izbiranje strategij	Kontrola
Vizija in poslanstvo	priložnosti in nevarnosti				

Vir: Pučko v Možina et al, 1994, str. 300

Vsi navedeni procesni modeli temeljijo na predhodno zastavljeni viziji in poglavitnih ciljih – smotrih organizacije, analiziranju zunanjega in notranjega okolja organizacije, iz česar izhaja izbira strategije, njeno udejanjanje in nadzor s povratnimi popravki.

### 3.2. Načrtovanje – snovanje politike organizacije

Na kakšen način in v kakšnih obsekih je načrtovanje potrebno, je predvsem odvisno od organizacije same in njenega vodstva. Dejstvo je, da je načrtno doseganje ciljev – smotrov v primerjavi s slučajnim manj tvegano. Kljub temu je splošno znano, da mnogi managerji porabijo le malo časa (le 2,4 %) za dolgoročno snovanje prihodnosti organizacije (Hamel, Prahalad: 1994, str. 4). Ali je razlog zato sprotno delovanje – organsko odzivanje, s tem bi se organizacija izognila težavnemu področju načrtovanja. Odgovore lahko najdemo v tem, da:

- Poslovanje v organizaciji je dokaj enostavno, vplivi iz okolja pa so stanoviti, iz česar je razvidno, da ni dejanske potrebe po kompleksnejšem načrtovanju.
- Vodstvo oziroma management načrtuje v mislih, vendar teh načrtov ne dokumentira zaradi strahu pred vpogledom nepoklicanih v snovanje politike. To je prav tako izvedljivo le za enostavnejša okolja organizacije.
- Management kot premišljeno strategijo uporabi ne-strategijo. S tem vzpodbudi alternativna razmišljanja, ustvarjalnost in prenavo odločitve. Simbolično lahko to pomeni ne-postavljajško, nebirokratsko organizacijo.

Glede na relativno kratkotrajno življenjsko dobo pretežno manjših pa tudi velikih organizacij gre razloge za to iskati ravno v sedenju na lovorikah preteklosti in neznanju ustvarjanja prihodnosti, ki je nedvomno drugačna od sedanjosti. Zato je načrtovanje politike organizacije smiselno, saj usklajuje delovanje managerjev in preprečuje nesporazume v vodenju sodelavcev. *Prednosti* so povečevanje donosnosti, zastavljanje ciljev, ustvarjalno razmišljanje, strukturalna urejenost in pregled nad sredstvi ter skladnost načrtov in s tem usmeritev organizacije. *Slabosti* strateškega načrtovanja so predvsem okornost in togost postopkov kompleksnega načrtovanja; mogoča nepovezanost med temeljnim, razvojnim in tekočim načrtovanjem; pomembnost in morebitna neusposobljenost načrtovalcev; neusklajeno nagrajevanje in premalo sredstev, namenjenih načrtovanju.

Ob dejstvu, da je snovanje politike organizacije smiselno, velja poudariti, da za to niso dovolj metode in modeli načrtovanj, snovanje se namreč začne s preoblikovanjem notranje kulture organizacije, ki se odraža v splošnih vrednotah, navadah in razmerjih med sodelavci. To je razvidno iz naravnosti strateškega managementa organizacije navzven v obliki trženja svoje dejavnosti, navznoter v obliki organiziranosti in urejenosti organizacije ter v miselnosti managerjev kot ključnih snovalcev politike organizacije. V tem kontekstu skuša strateški management vplivati na prihodnja dogajanja organizacije in ne samo odzivati se na vplive iz okolja. Pri tem razvija alternativne strategije, med katerimi izbere najučinkovitejše. Interdisciplinarnost funkcij znotraj organizacije je povezana v enovit koncept nastopanja, prav tako pa je obvladovanje – implementacija zastavljenih strategij odraz konkretnih izvedb in njihovega nadzora (Tavčar, 2000, str. 115).

Prihodnost strateškega načrtovanja je v ustvarjalnem in prožnem snovanju strategij, ki vse hitreje izpodriva togo neživljenjsko strateško načrtovanje. Načrtovanje novih zamisli in

možnosti je osnova spreminjanja. Ta načrtovanja segajo v prihodnost, ki je v glavnem neznana. To pa je vzrok spreminjajoče se primernosti – uporabnosti načrtovanih strategij, ki sčasoma lahko postanejo neprimerne ali celo nevarne. Strateško načrtovanje se ne ukvarja s prihodnjimi odločitvami, temveč s prihodnostjo današnjih odločitev. Pri načrtovanju strategij, usmerjenih v prihodnost, je treba upoštevati določene konkurenčne prednosti, ki jih ima obravnavana organizacija pred ostalimi. To je namreč vodilo do izbire za organizacijo prave strategije, ki bo omogočala zasledovanje zastavljenih ciljev in s tem uspešnost.

Kljub dokaj enotnemu pogledu na pomen konkurenčne prednosti posameznih organizacij obstaja na podlagi že omenjenih različnih teorij o strateškem managementu prav toliko pojmovanj o konkurenčnosti. Strokovna literatura opredeljuje vsaj štiri hipoteze o osnovah konkurenčne prednosti. Te so: hipoteza, ki temelji na šoli industrijske organizacije, hipoteza, temelječa na virih, hipoteza, ki temelji na sposobnostih, in hipoteza, temelječa na znanju (Čater, 2001, str. 64). Ob tem velja pri načrtovanju strategij, katere obravnava sledi v zadnjem delu tega poglavja, uporabiti koncept temeljnih sposobnosti – zmožnosti kot osnovne konkurenčne prednosti organizacije.

### **3.2.1. Koncept temeljnih zmožnosti pri načrtovanju prihodnosti organizacije**

Pojmovanje temeljnih zmožnosti ali z drugimi besedami osrednjih sposobnosti organizacije je širše od pojmovanja sredstev, saj poleg materialnih in nematerialnih sredstev temeljne zmožnosti vključujejo ugled in ugodno okolje organizacije, zavzetost in sposobnost zaposlenih ter delovno vzdušje nasploh. Zato je lahko opredelitev temeljne zmožnosti katera koli sestavina strategije kot trajna konkurenčna prednost, če omogoča učinkovitejše in uspešnejše snovanje in doseganje ciljev. Pri tem je pomembno ločiti med obstoječimi temeljnimi zmožnostmi, pomembnimi za tekočo uspešnost organizacije in prihodnjimi temeljnimi zmožnostmi. Ključni pomen zadnjih je njihovo sprotno snovanje in s tem zagotavljanje konkurenčne prednosti v prihodnosti (Tavčar, 2000, str. 173 – 174).

Zmožnosti ali sposobnosti organizacije, na katerih temelji hipoteza konkurenčne prednosti organizacije, so poimenovane z izrazi osrednje, razlikovalne, organizacijske, dinamične sposobnosti, osrednje spretnosti in organizacijski kapital. Razvijanje teh sposobnosti je na podlagi izkušenj uspešnih podjetij izoblikovalo naslednja načela konkuriranja:

- pri izbiri strategij naj se organizacije osredotočijo na ključne poslovne procese,
- ključni poslovni procesi naj se preoblikujejo v strateške sposobnosti, s katerimi zagotovijo končnemu porabniku večjo vrednost v primerjavi s konkurenco,
- strateške sposobnosti naj temeljijo na stalnih naložbah v podporno infrastrukturo, ki povezuje enote in funkcije znotraj organizacije,
- sposobnosti podjetja naj bodo nadfunkcijske, na ravni organizacije kot celote in s tem skrbijo za razvijanje s strani vrhovnega managementa.

Da bi sposobnosti neke organizacije dejansko zagotavljale doseganje konkurenčne prednosti, morajo biti prepoznavne, predvsem pa morajo biti težko posnemljive. To zahteva aktivno in težavno razvijanje teh sposobnosti, za katere morajo biti izpolnjeni pogoji kompleksnosti organizacije, razpredenost sposobnosti skozi vso organizacijo in sodelovanje med zaposlenimi. Pri opredeljevanju različnih vrst sposobnosti, ki bi bile osnova konkurenčne prednosti, se navajajo (Čater, 2001, str. 67):

- sposobnosti managerjev kot oblikovanje in uresničevanje strateške vizije organizacije ter njeno uravnavanje z okoljem,
- sposobnosti vložkov v organizacijo, ki v obliki znanj in spretnosti zagotavljajo nemoten poslovni proces,
- sposobnosti, vezane na poslovni proces, kot so inovativnost, podjetništvo, organizacijsko učenje in organizacijska kultura,
- sposobnosti izločkov poslovnega procesa, izražene skozi kakovost izdelkov in storitev, hitrost prilagajanja trgu, sloves podjetja ...

Ožjo opredelitev sposobnosti organizacije navajata avtorja Hamel in Prahalad, in sicer kot osrednje sposobnosti organizacije (angl. Core Competencies). Te naj bi izpolnjevale pogoje vstopanja na različne trge, prispevanja h koristnosti končnih rezultatov (proizvodov ali storitev) v očeh koristnikov in težavnosti posnemanja, kar je možno le s kompleksno harmonizacijo posameznih tehnologij in spretnosti (Hamel in Prahalad, 1994). Razčlenjevanje in iskanje podlag za nastajanje osrednjih sposobnosti organizacije pa pojasnjujejo meta spretnosti, ki so opredeljene kot identifikacija spretnosti, učenje, shranjevanje znanja, hitrost razvijanja, prestrukturiranje in inovativnost.

Temeljne zmožnosti so tako sveženj veščin in tehnologij, ki omogoča organizaciji, da svojim odjemalcem nudi določene koristi. Raznolikost veščin in področij v organizaciji privede do številnosti temeljnih zmožnosti, ki pa zadevajo ob težave napačnega in posplošenega opredeljevanja. Zato zahteva prepoznavanje temeljnih zmožnosti ustrezen postopek opredeljevanja njihovih sestavin, primerjanja temeljnih zmožnosti s potencialnimi konkurenti ter pomembno vlogo vršnega managementa v razpravah in dokazovanjih, kar zahteva veliko časa.

Pri razporejanju temeljnih zmožnosti je pomembna učinkovitost prerazporejanja med enotami znotraj organizacije z namenom hitrejšega obračanja temeljnih zmožnosti ter pritegnitev pristojnosti in odgovornosti managementa. Prav tako je pomembno upoštevanje in ustrezno ravnanje z zaposlenimi – sodelavci kot ključnimi nosilci temeljnih zmožnosti. Skratka, upravljanje s temeljnimi zmožnostmi tako v njihovem nastajanju kot spreminjanju je bistvena sestavina managementa sprememb. Nevarnosti, ki se lahko pojavijo pri slabem upravljanju, so lahko v prezrtih možnostih za rast podjetja – organizacije, težavnem pridobivanju zmožnosti za nove priložnosti, drobljenju moči, uporabi in odvisnosti od temeljnih zmožnosti drugih, zapravljanju veščin ob odprodaji enot in še nekatere druge (Tavčar, 2000, str. 175 – 177).

Iz navedenega je razvidno, da je za uspešnost organizacije pri udejanjanju strategij pomemben dejavnik časa in pozornosti managerjev. Naloga slednjih je, da z zgledi prenašajo razumevanje strategije na zaposlene, saj bo njihova produktivnost večja le, če bodo razumeli strategijo organizacije.

### **3.3. Interesi udeležencev organizacije, vizija in poglobitni cilji organizacije**

#### **3.3.1. Udeleženci v organizaciji**

Na usmeritev delovanja organizacije vplivajo udeleženci organizacije, to so vsi posamezniki, skupine in organizacije, ki imajo v organizaciji svoje interese in jih želijo uveljaviti. Tako definirane udeležence organizacije delimo na notranje in zunanje.

Notranji udeleženci so:

- sodelavci,
- lastniki, deležniki ali drugi upravičenci v organizaciji,
- delujoči managerji ali managerji podjetniki.

Zunanji udeleženci so:

- tržni partnerji, dobavitelji in odjemalci,
- konkurenti,
- vlagatelji izven organizacije,
- država in družba, krajevna okolja, tuje in mednarodne organizacije, združenja in interesne povezave, politične stranke, državljanske pobude in javnost nasploh.

Delovanje organizacije je rezultat navzkrižnih interesov udeležencev organizacije, ki na ta način izražajo lastne potrebe, želje in pričakovanja. Interesi notranjih udeležencev se kažejo:

- lastnikom skozi dobiček, donos, obrestovanje in povečevanje vloženega kapitala,
- managerjem skozi avtonomijo odločanja, moč, vpliv in ugled ter
- sodelavcem prek plače in socialne varnosti, razvoja lastnih zmožnosti in pripadnosti skupnosti.

Medtem ko se interesi zunanjih udeležencev kažejo:

- vlagateljem izven podjetja skozi varne naložbe, rast premoženja in rentabilnost,
- dobaviteljem in odjemalcem skozi stabilen odjem, ugodne pogoje in plačilne sposobnosti ter zmerne cene in storitve,
- konkurentom skozi ohranjanje načelnosti in pravil delovanja,
- državi in družbi prek davkov, zagotavljanja delovnih mest, delovanja znotraj pravnih predpisov, izražanja politične volje ...

Delež interesov posameznih udeležencev v skupnih interesih – ciljih organizacije je v sorazmerju z njihovo zavzetostjo za vplivanje na organizacijo. Na ta način želijo udeleženci skozi organizacijo povečevati svoje koristi in dosežati lastne cilje uspešneje, kot bi jo lahko izven organizacije. V tem primeru (navzkrižju interesov) je vloga managerja, da organizacija čim uspešneje dosega zastavljene smotre in cilje, ki pa morajo biti merljivi, dosegljivi, spodbudni in skladni (Tavčar, 2000, str. 2 – 3).

### 3.3.2. Vizija in poslanstvo organizacije

Opredelitev **vizije** je opis organizacije, kulture podjetja, samega podjetja, določene tehnologije ali dejavnosti v prihodnosti. Pri tem nam vizija pomeni neko zaznavo okolja, ki ga želi posameznik ali organizacija ustvariti na dolgi rok, in pogojev, od katerih je uresničitev take vizije odvisna. Gre za nekakšno zasnovo nove in zaželene prihodnosti, ki jo je moč zlahka širiti po organizaciji in izven nje (Pučko, 1996, str. 130).

Prevladujoči temeljni interesi pomembnejših udeležencev v organizaciji so izraženi – povzeti v viziji organizacije. Pri tem je vloga managementa, da povzema obstoječe interese in spodbuja nastajanje novih pomembnejših, predvsem pa dolgoročnejših interesov udeležencev organizacije. Za snovanje dobre vizije je zato treba sprva analizirati pomembnejše udeležence organizacije in njihove interese, jih razvrstiti po vplivnosti, zatem pa primerno oblikovati predstavo in vizijo organizacije. Slednja naj bo jedrnata in drugačna od ostalih, saj le na ta način izraža zavzetost in zaupanje udeležencev organizacije. Vizija je konkretna podoba prihodnosti, dovolj bližnja, da se zdi uresničljiva, in dovolj oddaljena, da zbuja navdušenje za novo stvarnost. Obsega naj temeljne vrednote in namen organizacije kakor tudi videnje prihodnosti. Za dobro vizijo je značilna odprtost, spontanost in realizem kakor tudi pomoč organizaciji pri usmeritvah in simboličnem posredovanju podobe. Snovanje vizije je dokaj zahtevno. Temelji na spodbudah managementa in interakciji osebnih vizij pomembnih udeležencev v organizaciji, zato praviloma zahteva čas in medsebojno komunikacijo (Tavčar, 2000, str. 124 – 125).

Drugače kot vizija, ki je vedno vezana tudi na domišljijo, je **poslanstvo** ali misija organizacije usmerjena k opredelitvi dokaj stalnih namenov organizacije. Organizacija se skozi poslanstvo odloči, kaj želi biti. Pri tem gre za navedbo stalnih namenov, poslovne filozofije, prepričanj, vrednot in poslovnih področij organizacije, ki so dovolj natančno določeni, da izključujejo določena poslovna področja, na drugi strani pa dopuščajo prostor ustvarjalni rasti organizacije (Pučko, 1999, str. 130 – 132). Tako opredelejno poslanstvo organizacije se uporablja za notranje namene organizacije in seznanjanje zaposlenih v organizaciji.

### 3.3.3. Poglavitni cilji – smotri organizacije

Na podlagi vizije, ki izraža glavne interese pomembnejših udeležencev organizacije, so opredeljeni cilji, ki zadevajo dosežke organizacije v prihodnosti. To je možno predvideti, če so dogajanja v notranjih in zunanjih okoljih organizacije povezana. Če so ta dogajanja nezvezna, je napovedovanje prihodnosti le razumno ugibanje. Zato ciljev organizacije ni mogoče natančno načrtovati, še posebej, če upoštevamo spreminjajoče se razmere predvsem zunanjega okolja, ki na ta način onemogočijo doseganje prvotno zastavljenih ciljev. Cilji organizacije so s strani managerjev hierarhično razvrščeni in vodijo do smotrov organizacije kot poglavitnih, najpomembnejših ciljev, ki pa naj bodo glede na različne interesne dejavnike v organizaciji uravnoteženi.

Uravnoteženost in s tem soodvisnost ciljev predstavljajo merila zunanjih interesnih dejavnikov, kot so delničarji in kupci oziroma koristniki storitev ter merila notranjih interesnih dejavnikov v obliki kritičnih poslovnih procesov, inovacij, učenja in rasti. Tako je uravnoteženost ciljev organizacije glede na soodvisnost meril njihovega uspešnega doseganja opredeljena v okviru (Kaplan, Norton, 1996, str. 7 – 19):

- finančnega vidika, ki ustvarja uspešno finančno predstavo do delničarjev,
- tržnega vidika v doseganju ciljev, izraženih prek zadovoljstva končnih odjemalcev,
- procesnega vidika urejenosti in delovanja organizacije,
- vidik učenja in rasti kot sposobnost uvajanja sprememb.

Finančni vidik predstavlja dolgoročne cilje organizacije v zagotavljanju dobička na vložen kapital in je tesno povezan z drugimi tremi vidiki. V doseganju ciljev z vidika zadovoljevanja končnih odjemalcev ima management jasne opredelitve do ciljne skupine kupcev in izdelan niz meril, kot so tržni delež, zadovoljstvo in donosnost v tako segmentiranih končnih odjemalcih. S procesnega vidika urejenosti in delovanja organizacije je pomembno zagotoviti neposredno vključevanje novosti v sam proces z namenom doseganja ciljev tako do lastnikov kot do opredeljenega segmenta kupcev. In nenazadnje doseganje finančnih, tržnih in notranjih procesnih ciljev je odvisno od organizacijskih sposobnosti učenja in rasti. To pa pogojuje vlaganje v zaposlene, sistem in organizacijsko urejenost (Kaplan, Norton, 1996, str. 44 – 146).

Uporabnost in s tem obvladovanje zastavljenih temeljnih ciljev je v njihovi sorazmerno enostavni merljivosti, dosegljivosti, izražanju spodbudnosti in skladnosti. Da se ljudje zavzemajo za zastavljene cilje, morajo biti ti dosegljivi, kar pomeni realni in privlačni, hkrati pa spodbudni v izpolnjevanju posameznih interesov. Skladnost podrejenih z nadrejenimi cilji je smisel enotnega pristopa v hierarhiji ciljev in organizacije. Pri snovanju politike organizacije in posredno s tem opredeljevanju ciljev je pomembna kar se da široka udeležba managementa in drugih strokovnih sodelavcev. Pri tem nastane problem v raznolikosti razmišljanj in njihovem usklajevanju, zato je priporočljivo snovanje politike v ožji skupini, v nadaljevanju pa širša obravnava in dopolnjevanje (Tavčar, 2000, str. 3 – 7).



Instrument za tovrstno usklajevanje je sistem skladnih meril, ki na osnovi izdelanih mehanizmov določa prednosti skupin in posameznikov (Kaplan, Norton, 1996, str. 27 – 133). Ti mehanizmi so:

- sporočanje in izobraževanje, ki omogočata razumevanje strategije in doseganje ciljev,
- postavljanje skladnih ciljev v smislu ciljnega vodenja (Management by Objectives),
- spodbujanje in nagrajevanje, ki naleti na težave neskladnosti in različnosti meril.

### 3.4. SWOT analiza

Proces strateškega načrtovanja sega v negotovo prihodnost in prinaša pomembna tveganja, zato je razumljivo, da se pri strateškem načrtovanju management ravna razumsko – racionalno in dela logične korake. Ta proces se v ožjem smislu začne s celovitim ocenjevanjem položaja organizacije, pri čemer gre za celovito oceno prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti za organizacijo. Bistvo te ocene je analiza in vrednotenje preteklih, sedanjih in v prihodnost usmerjenih podatkov ter informacij, ki so temelj za proces strateškega načrtovanja v ožjem pomenu besede (Pučko v Možina et al, 1994, str. 306).

Tako definirano celovito ocenjevanje je poimenovano tudi SWOT analiza, kar pomeni akronim štirih besed – faktorjev, ki opisujejo navedeno analizo. Posamezne črke so začetnice angleških besed in pomenijo:

Strengths	=	prednosti kot notranje konkurenčne značilnosti organizacije.
Weaknesses	=	slabosti kot notranje konkurenčne značilnosti organizacije.
Opportunities	=	priložnosti kot predvidene razvojne možnosti v okolju, katerih uresničenje in na njih primerno odzivanje koristi organizaciji.
Threats	=	nevarnosti kot predvidene razvojne možnosti v okolju, katerih uresničenje in na njih neprimerno odzivanje škodi organizaciji.

Pri strateškem načrtovanju spreminjanja je SWOT analiza uporabna pri podpori odločanja v procesu obvladovanja sprememb. Kot osnovna miselnost ugotavljanja prednosti in slabosti organizacije ter nevarnosti in priložnosti, ki jih ustvarja okolje, je za SWOT analizo treba poznati:

- vizijo,
- osnovno poslanstvo,
- osnovne zamisli in namere,
- temeljne cilje – smotre.

Na ta način lahko s SWOT analizo pridemo do najpomembnejših informacij za celovito odločanje za ali proti uvajanju sprememb in njihovo obvladovanje. Pri slednjem gre predvsem

za pretvarjanje vizije v resničnost na osnovi opredelitve sprememb in programa sprememb. To pa je možno le z jasno vizijo in smerjo, kamor želi organizacija priti (Pogorevc, 1998).

SWOT analiza ponuja izhodišča za odločanje, opozarja na ključne probleme, s katerimi se bomo ukvarjali, ter narekuje spremembe, ki jih bomo uvedli. Na podlagi tega dobimo oceno sedanjega in prihodnjega stanja ter podrobno pretehtana dejstva, ki jih moramo imeti pred očmi pri izbiranju strategij, prav tako pomembnih pri obvladovanju prehodnega stanja v procesu spreminjanja.

Kljub temu da se ne da z gotovostjo predvideti prihodnjih dogajanj, je s strokovno izvedbo raziskovalno napovedovalnih procesov ter z metodičnim in načrtnim delom mogoče odpraviti marsikatero negotovost ter se izogniti mnogim tveganjem. Na ta način dosežemo pri sprejemanju odločitev večjo zanesljivost, te utirajo pot viziji, ustvarjalnemu izkoriščanju sredstev in možnosti v okviru organizacije. Jasno opredeljene vizije in vsakodnevne dejavnosti, usmerjene z jasnimi cilji, so v izogib številnim polovičnim rešitvam, ki ne koristijo vsakodnevnomu vodenju poslov. Biti usmerjen v prihodnost pomeni stalno slediti načrtani smeri, ne da bi pri tem izgubil svobodo delovanja. Pri tem se izognemo težavam, kot so kriza ustvarjalnosti, raven spretnosti in identitete. Ta nas ogroža, v kolikor nimamo jasnih ciljev.

Na tej stopnji se mora organizacija postaviti na realna tla in opredeliti vse dejavnike po posameznih področjih, ki vplivajo na njeno delovanje. Ti dejavniki so rezultat interesov pomembnejših udeležencev v organizaciji. Izbrane dejavnike, ki naj bodo zaradi preglednosti maloštevilni, vendar vsebinsko dobro zasnovani, so opredeljeni kot:

- prednosti, ki najbolj povečujejo konkurenčnost organizacije ali izbranega programa,
- slabosti, ki najbolj zmanjšujejo konkurenčnost organizacije ali izbranega programa,
- izzive, ki so največje priložnosti za organizacijo oziroma posamezni program,
- nevarnosti, ki najbolj ogrožajo uspešnost organizacije.

Pri tako opredeljenih dejavnikih moramo upoštevati, da se je smiselno ukvarjati samo s tistimi, na katere lahko tako ali drugače vplivamo, jih izboljšamo ali odpravimo. Po stopnji sistematičnega zapisovanja dejavnikov poiščemo glavne dejavnike strateškega pomena, posamezno za vsakega od štirih kvadrantov celovite SWOT analize. Pri tem so glavni kriteriji iskanja pomembnih dejavnikov v njihovi uresničitvi, realnosti in dosegljivosti, specifičnosti in jasnosti, časovni opredeljenosti, medsebojni sinergičnosti.

SWOT analiza nam pomaga ugotoviti močne, pomembne dejavnike strateškega pomena, ki kažejo na prednosti ali slabosti dosedanjega in tudi prihodnjega poslovanja organizacije ter na njene razvojne probleme, ki jih bomo reševali v prihodnosti. S tako oblikovano identiteto ali profilom organizacije razvijamo moč pospeševalnih sil na način, da neusklajene delne procese usmerimo k opredeljenim ciljem in s tem zaradi sinergijskih dejavnikov povečujemo prodorni učinek.

SWOT analiza daje z opredeljevanjem prednosti in slabosti kot notranjih značilnosti organizacije in opredeljevanjem priložnosti in nevarnosti kot razvojne možnosti s strani okolja organizacije potrebno izhodišče za identifikacijo strategij razvoja oziroma v procesu spreminjanja strategij obvladovanja sprememb organizacije.

### **3.5. Strategije za doseg opredeljenih ciljev**

Pojmovanje strategije izhaja iz stare grščine, kjer pomeni strategos general. Zato je na vojaškem področju strategija opredeljena kot veda o načrtovanju in usmerjanju obsežnih vojaških operacij, konkretnije pa kot premikanje vojaških sil v najugodnejši položaj pred dejanskim spopadom s sovražnikom (Pučko, 1999, str. 173).

Na področju poslovnih ved do sedaj pogledi na pojem strategije niso enotni, pač pa je zaslediti različne širše in ožje opredelitve tega pojmovanja. Na osnovi tega je moč povzeti, da lahko pod pojmom strategija razumemo vsako poslovno usmeritev organizacije ali podjetja, ki v primeru uresničitve te usmeritve dosega strateške cilje. Za doseg tako opredeljenih strateških ciljev je obseg strategije organizacije treba definirati glede na dejavnost organizacije, njeno urejenost – strukturo in na zmožnosti oziroma zahtevana materialna in nematerialna sredstva. Pomembno je, da so vse tri sestavine strategije med seboj usklajene, sama strategija pa usklajena z opredeljenimi cilji organizacije.

Načrtovanje strategij je vsaj toliko pomembno kot snovanje vizije in smotrov organizacije. Brez dobro izbrane in zastavljene strategije ter njenega nadaljnega udejanjanja ni moč pričakovati uspešnosti organizacij, kljub prvotno najbolj zastavljenim ciljem. Identifikacija – izbira strategij na podlagi SWOT analize, obravnavane v prejšnjem podpoglavju, sovпада s spodaj definiranimi kriteriji, na osnovi katerih izbiramo strategije po Aakerju (Aaker, 1988, str. 32):

- upoštevanje priložnosti in nevarnosti v okolju,
- zagotavljanje trajne konkurenčne prednosti, pri čemer naj se izrablja prednosti organizacije in slabosti konkurentov oziroma nevtralizira slabosti organizacije in prednosti konkurentov,
- ujemanje s smotri in cilji organizacije, kar posredno zajema skladnost z vizijo in poslanstvom organizacije,
- izvedljivost strategij ob upoštevanju razpoložljive zmožnosti in skladne urejenosti organizacije,
- ujemanje z drugimi strategijami organizacije ob upoštevanju sinergijskih učinkov.

Tako definirana celovita ocena položaja organizacije omogoča preverjanje obstoječe vizije oziroma opredelitve poslanstva organizacije, in če je potrebno, spremembo postavljene vizije

oziroma opredeljenega poslanstva. Na tej osnovi se oblikujejo strateški planski cilji (Pučko v Možina et al, str. 312). Če so cilji za dosego sprememb realni, imajo praviloma veliko motivacijsko moč na zaposlene. Udejanjanje tako opredeljenih sprememb in doseganje v okviru tega zastavljenih ciljev je možno le z natančno izbiro strategij. Pri tem je nadvse pomembna skladnost med opredeljenimi spremembami v organizaciji in izbranimi strategijami.

### **3.5.1. Strategija dejavnosti organizacije**

Za doseganje ciljev ima strategija dejavnosti organizacije dve temeljni lastnosti, poslanstvo organizacije in usmeritev dejavnosti (Pučko, 2001, str. 131 – 144).

Poslanstvo organizacije zajema vse pomembne programe za doseganje ciljev organizacije. Tu so v okviru organizacije poleg dejavnosti opredeljene tudi morebitne dejavnosti, ki še niso vključene v poslanstvo, za katere pa je treba dokazati, da opravičujejo porabo sredstev organizacije.

Usmeritev dejavnosti pa opredeljuje koncepte po katerih podjetje izvaja svoje dejavnosti, zajete v poslanstvu. Gre za kratkoročno ali dolgoročno naravnost, za rast ali vztrajanje na obsegu ali celo za krčenje, za vplivanje ali odzivanje, za prevzemanje večjih ali manjših tveganj, za usmerjenost v ožje ali širše okolje, itd.

Sestavina dejavnosti organizacije je med opredeljenimi sestavinami strategije najpomembnejša. To lahko razberemo tudi iz navedb, da struktura organizacije in sredstva organizacije sledijo ključno opredeljeni dejavnosti organizacije. Ta naj obsega vse temeljne komponente, kot so:

- razvijanje ali inoviranje proizvodov oziroma storitev,
- proizvodjanje izdelkov ali izvajanje storitev,
- trženje oziroma širše opredeljen pojem menjava izdelkov ali storitev.

Navedene komponente je smotno obravnavati vzporedno kot ključne elemente in podporo posameznim programom v okviru organizacije.

#### **3.5.1.1. Programi in poslanstvo v dejavnosti organizacije**

Programi organizacije obsegajo skupino izdelkov ali storitev za ciljne segmente okolja organizacije. Značilnosti, ki naj jih programi vsebujejo, so odražanje potreb in pričakovanj njihovih odjemalcev, povezovanje storitev ali izdelkov s ciljno skupino odjemalcev ter zadovoljevanje koristi kot bistvenih potreb odjemalcev, pri čemer je treba s strani organizacije

v okviru njenih zmožnosti ugotoviti kakšni, izdelki ali storitve bodo v tem kontekstu najbolj uspešni.

Zato je potrebno programe načrtovati. To zajema korake opredeljevanja strategij, ki naj bodo usklajene s politiko organizacije, snovanje in tehtanje zamisli v sodelovanju z odjemalci in uporabniki, poslovno analizo izbranih zamisli, razvoj in tehnološko pripravo, preverjanje uporabnosti proizvoda ali storitve ter njihovo trženje.

Odločanje za spremembe, kjer so vpleteni interesni in vedenjski dejavniki, temelji na strokovnih metodah, v nekaterih primerih pa tudi na intuiciji. To povzroča določeno mero tveganja, ki je tem večja glede na drugačnost storitve ali izdelka od obstoječih. Večinoma se organizacija s svojimi izdelki in storitvami približuje potrebam uporabnikov, to velja zlasti pri izdelkih široke potrošnje. Res pa je, da lahko do neke mere tudi vpliva na navade in pričakovanja potrošnikov in s tem standardizira svojo ponudbo. To je značilno predvsem za storitvene dejavnosti, kjer naj bi se koristniki storitev zavedali, da jim tako standardizirane storitve prinašajo pomembne koristi, organizacija kot ponudnik tovrstnih storitev pa, da ima s tem določene konkurenčne prednosti, ki jih konkurenti ne morejo kratkoročno doseči. Po drugi strani je prilagajanje storitev in izdelkov posameznim željam uporabnikov oziroma potrošnikov povezano s stroški organizacije, ki te izdelke oziroma storitve ponuja. Pri tem gre za dejavnik ekonomije obsega, kjer z večanjem proizvodnje skupni stroški padajo in dejavnik ekonomije nabora, ki opredeljuje manjše število raznolikih – prilagojenih izdelkov oziroma storitev. V obeh primerih, ko se organizacija odloča za diferenciranje ali individualiziranje izdelkov in storitev, pričakuje večjo uspešnost in donose.

Poleg uvodoma navedenih predvsem tehnoloških komponent izvajanja programov posamezne organizacije je znotraj določene panoge prav tako pomembno okolje delovanja in sodelovanje na ravni konkurenčnosti organizacij kot tudi na ravni do odjemalcev in uporabnikov izdelkov oziroma storitev. To sodelovanje se odraža v napredovanju tehnološkega razvoja izdelkov oziroma storitev in panoge nasploh (Tavčar, 2000, str. 131 – 137).

### **3.5.1.2. Usmeritev dejavnosti organizacije glede na obseg in zmožnosti**

Obseg dejavnosti organizacije je naravnan na potek rasti ali upadanje organizacije. To je lahko zvezno ali nezvezno. Razlaga zveznega poteka rasti organizacije je lahko:

- v okolju z malo spremembami; to se odraža z enakomerno rastjo,
- z notranjimi naložbami ali zunanjim priključevanjem drugih organizacij; odraža se kot pospešena, upočasnjena in kombinirana rast, slednja kot odraz neenake rasti delov organizacije.

Za nezvezen potek rasti ali upadanja organizacije je značilen potek z velikimi koraki, ki se odraža skozi velike naložbe iz zunanjih virov, večja tveganja, večja vidnost v primerjavi s

konkurenti, manjša trdnost zaposlitve in potek z malimi koraki, ki se kaže v neprimernosti velikih sprememb, manjši porabi sredstev in večji stabilnosti.

Dejavniki, ki vplivajo na spremembe v organizaciji, izhajajo iz že omenjenih notranjih in zunanjih okolij organizacije. Nekateri spodbujajo rast organizacije in izhajajo iz nujnosti okoliščin, očitnih potreb in trajne naravnosti organizacije na rast. Spet drugi dejavniki pa rast zavirajo in se kot zunanji vplivi kažejo skozi majhne tržne potrebe, ostro konkurenco, omejene finančne vire, nespodbudno politiko države in podobno. Notranji dejavniki, ki zavirajo rast organizacije pa so kadri, drugačna naravnost, tehnološka nezmožnost organizacije/podjetja, konzervativna kultura organizacije in podobno. Glede na izzive in nevarnosti zunanjega okolja ter prednosti in slabosti notranjega okolja se management organizacije odloča – presoja o meri rasti ali upadanja organizacije in s tem dosega načrtovane cilje (Tavčar, 2000, str. 139).

Pri opredeljevanju vsebinskih konceptov rasti organizacije se le-ti lahko kažejo kot organska rast na podlagi reinvesticije finančnih in nematerialnih sredstev s strani lastnikov, s širitvijo ponudbe oziroma zmogljivosti organizacije, poseganjem v programe odjemalcev ali dobaviteljev. Koncept rasti lahko nastane s priključevanjem – širjenjem tržne ponudbe in s tem povečevanjem zmogljivosti, lahko pa tudi z integriranjem kot prevzemanjem programov dobaviteljev.

Koncept stalnosti, ki se odraža kot ničelna rast organizacije, se deli na ohranjanje položaja in izžemanje. V prvem primeru okoliščine niso naklonjene ne rasti ne upadanju, v drugem primeru pa se iz podjetja oziroma organizacije skuša kar največ iztisniti ne glede na nadaljnjo prihodnost te organizacije (primeri likvidacij).

Koncept krčenja ali negativne rasti je smotrno, kadar za lastnike organizacij rast sama po sebi ni osnovni cilj. Razlogov za to je lahko več in večkrat so tudi edina prava usmeritev. Prav tako je upravljanje organizacije z negativno rastjo zahtevna naloga in izziv za managerje. Koncepti negativne rasti so preobrat, odprodaja, opuščanje, stečaj ali likvidacija in podreditev.

V vsakem primeru je za organizacijo pomembno, da se obsega programov loteva v okviru danih zmožnosti, pri tem pa morajo biti jasno opredeljene in upoštevane meje poslanstva organizacije. Spreminjanje poslanstva z odvzemanjem ali dodajanjem programov namreč zahteva temeljito strateško analizo (Tavčar, 2000, str. 139 – 142).

### **3.5.2. Strategija urejenosti organizacije**

Urejenost kot ena od treh sestavin strategije v politiki organizacije zagotavlja, da organizacija učinkovito porablja razpoložljiva sredstva za izvajanje programov v skladu z njeno politiko (Tavčar, 2000, str. 145). Urejenost organizacije ima tri temeljne sestavine za doseganje ciljev:

- Struktura organizacije opredeljuje pristojnosti in odgovornosti posameznikov, skupin, ravni in delov organizacije ter delitev dela, ki jo izraža notranja členjenost organizacije v enote, sektorje, oddelke ....
- Procesi so dinamičen vidik urejenosti in obsegajo izvajanje temeljnih dejavnosti organizacije in spreminjanje teh dejavnosti.
- Sistemi so instrumenti, s katerimi management obvladuje delovanje organizacije. Sistem za izbiranje ciljev in načrtovanje, informacijski sistem, sistem za kadrovske management, razvojni sistem ...

### 3.5.2.1. Strukture

Podpoglavje se v opredeljevanju struktur nanaša na strukturo urejenosti organizacije oziroma na njeno vertikalno in horizontalno členjenost, kakor jo pojmuje okvirni model politike organizacije. S tem namenom je ta opredelitev tudi uporabljena v nadaljevanju, v raziskovalnem delu.

Kljub temu, uvodoma navajam nekaj organizacijskih struktur, katerih pojmovanje je ožje in specifično glede na tip njihove opredelitve. Tako lahko organizacijske strukture razvrščamo v (Rozman, 2000, str 6 – 10):

- Tehnične strukture, ki temeljijo na tehnični delitvi dela oziroma izvedbi posameznih delovnih nalog. Pri tem pride med zaposlenimi do razmerij, povezanih z zaporedji in lokacijo delovnih nalog, kar ponovno združuje sposobnost in znanje ljudi. Pri tem nastaja potreba po usklajevanju kot novi vrsti delovnih nalog, ki pa ni povezana z neposredno izvedbo dela v organizaciji. Tako opredeljene delovne naloge združujemo v skupine, oddelke in podjetja – organizacije. Po drugi strani pa delovno nalogo podjetja ali organizacije razdelimo na oddelke, kjer uporabljamo različna sodila, in sicer po poslovnih funkcijah, na podlagi proizvodov, regij ali potrošnikov, po funkcijah managerskega procesa (planiranje, izvedba, kontrola).
- Komunikacijske strukture, ki so sicer vezane na preostale porazdelitve, potekajo pa lahko enosmerno, dvosmerno ali med več osebami.
- Motivacijske strukture, v okviru katerih zaposleni zadovoljujejo potrebe oziroma dosežajo cilje za njihovo zadovoljevanje. V tem primeru je motiv zaposlenih doseči cilj, skupaj z usposobljenostjo posameznika pa doseči zadane naloge (izvedbene naloge). Z motiviranjem se tvorijo različna razmerja in strukture med zaposlenimi, ki so lahko namerna ali formalna, lahko pa tudi neformalna. Tu mislim predvsem na razmerja, katerih povod so konkurenčnost med zaposlenimi, nagrajevanje in podobno.
- Struktura avtoritete, ki izhaja iz usklajevalne naloge v tehnični strukturi. Avtoriteta je moč, povezana z usklajevalno delovno nalogo, ki izvira iz položaja v podjetju. Dolžnost, odgovornost in avtoriteta morajo biti v sorazmerju, s tem pa se začneja proces delegiranja in pooblaščenja ter se oblikuje razmerje hierarhije.

- Ravnalna struktura, pod katero razumemo med seboj usklajene in povezane zgoraj navedene strukture. Na podlagi te je formalno določen položaj vsakega zaposlenega v organizaciji. Glede na vplive je ravnalna struktura v povezavi s hierarhijo deljena na linijski, funkcionalni, štabnolinijski in odborovski tip hierarhije.

Glede razmerij med strukturo in strategijo organizacije je znana Chandlerjeva definicija, da struktura sledi strategiji, vendar so znani tudi primeri, ko struktura pogojuje strategijo (Chandler, 1962). Struktura organizacije je opredelitev vseh dejavnosti v okviru organizacije, ki so razdeljene na opravila oziroma naloge posameznikov ali skupin, zatem pa logično povezovanje in usklajevanje teh dejavnosti ter spremljanje učinkovitosti z uvajanjem morebitnih popravkov. Na postavljanje struktur v organizaciji načeloma vplivajo zunanji in notranji dejavniki. Zunanji so tržišče in prednostne dejavnosti, družbenopolitične razmere in vrednote, razvoj znanosti in tehnologije ipd. Med notranje dejavnike pa lahko opredelimo kadrovsko strukturo, vrsto storitev ali izdelkov, strategije delovanja, raznolikost programov, velikost organizacije ipd. Zgradba oziroma struktura organizacije ima horizontalno razsežnost, ki povezuje dejavnosti enot, in vertikalno razsežnost, ki razporeja pristojnosti in odgovornosti znotraj organizacije. Razsežnosti strukture organizacije se glede na dimenziji *stalnosti* in *spreminjanja* po svoji vsebini členijo na (Tavčar, 2000, str. 148):

- usmeritev strukture med ljudi ali naloge,
- snovanje strukture z vrha oziroma od zunaj ali od spodaj oziroma iz organizacije,
- prilagodljivost strukture za daljše ali krajše obdobje,
- oblika strukture kot hierarhija ali omrežje.

Struktura, katere usmeritev je opredeljena na naloge oziroma dimenzijo *stalnosti*, ima značilnost visoke stopnje formaliziranosti in optimiranja delovanja organizacije. Ta je predvsem instrument za izvajanje dejavnosti na podlagi racionalnih dejavnikov in delitev nalog na specializirane sestavine. Medtem ko struktura, katere usmeritev je *spreminjanje* izhaja iz kulture organizacije in je usmerjena na ljudi, katerih usposobljenost je temeljni dejavnik uspešnosti. Značilna je motiviranost in pripadnost organizaciji, pri čemer je poudarek na vedenju ljudi katerih delovanje temelji na družbenih in čustvenih osnovah.

Druga razsežnost opredeljuje snovanje strukture in je iz usmeritve *stalnosti* opredeljena od zunaj. Temelji na izhodiščih, da je urejenost organizacije odvisna predvsem od zunanjega okolja katerega spremembe vplivajo na spremembo strukture organizacije. Na ta način odraža iskanje skladnosti med zunanjimi zahtevami in zahtevami članov organizacije in je tako usmerjena v učinkovitost. Usmeritev v *spreminjanje* pa temelji na snovanju strukture od znotraj – iz organizacije, kot koncept samoorganiziranja, ki temelji na fizikalnih, bioloških in socialnih sistemih. Pozornost je usmerjena navznoter, enote organizacije pa imajo dovolj proste roke pri urejanju.

Značilnosti prilagodljivosti strukture glede na usmeritev *stalnosti* so t. i. palače, katerih strukture so zasnovane za daljši čas, in enakomerno rastoče okolje. Težišče je togost in



pretirana urejenost ter navznoter naravnana sprotne učinkovitost. Pri usmeritvi *spreminjanja* pa je za prilagodljivost strukture značilno prožno strukturno prilagajanje in odzivanje s snovanjem odločitev po meri. Organizacija je v hitrosti in smeri spreminjanja primerljiva z okoljem, ob tem pa ostaja celovita.

Oblika strukture kot zadnja razsežnost navaja značilnosti usmeritve v *stabilnost* oziroma hierarhijo predvsem kot piramidno ali centralizirano odločanje. Večja ko je organizacija, več hierarhičnih ravni nastaja v medsebojnem delovanju. Hierarhija osredinja omejene zmožnosti za jasno opredeljen cilj. Medtem, ko usmeritev v *spreminjanje* oziroma t. i. omrežje, navaja značilnosti policentrizma in mrežne strukture, ki je primerna za hitro ukrepanje po zahtevah dinamičnega okolja. Značilno je nastajanje »ad hoc« skupin z namenom celovitega obravnavanja posameznih sklopov nalog, pri čemer se izognejo nepotrebnemu birokratiziranju. Ta struktura, ki ustreza človeški naravi, je usmerjena predvsem v horizontalne procese s številnimi improvizacijami, zaradi katerih so možne tudi napake, ki pa so sprejemljive.

Urejenost organizacije je stopenjska in glede na svoj razvoj prinaša spremembe v delitvi dela in njegovem koordiniranju. Tako lahko razvoj organizacije in s tem njeno urejenost členimo na malopodjetniško, funkcijsko, divizijsko, matrično, veliko enovito podjetje, skupine podjetij. Kot vsak živ organizem se pod vplivi notranjega in zunanjega okolja tudi organizacija preoblikuje. Z rastjo organizacije se le-ta vsebinsko in strukturno spreminja, doseže stopnjo zrelosti, zatem pa zamiranja.

### **3.5.2.2. Procesi**

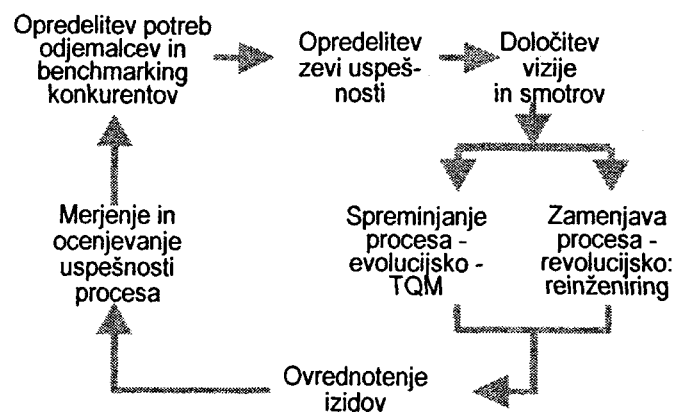
V zavestno usmerjenem delovnem procesu organizacije, ki ga upravlja vodstvo, nastopa planiranje, vodenje, organiziranje in nadzor. Te funkcije se med seboj prepletajo in so glede na raven, pa tudi glede na okoliščine, različno poudarjene (Rozman, 2000, str. 13).

Predhodno obravnavana urejenost organizacije ima tudi svoj dinamični vidik, ki je definiran skozi procese. Ti so lahko znotraj organizacije ali pa med več povezanimi organizacijami. Ločimo formalne organizacijske procese, ki zagotavljajo smotrnost delovanja združbe, in pri tem upoštevajo značilnosti struktur in neformalne procese, ki jih enačimo z nastajanjem in spreminjanjem kulture podjetja. Prvi obsegajo predvsem vlogo managementa pri vodenju. Tako je po Hammerju proces definiran kot skupina opravil, ki skupaj ustvarijo vrednost za odjemalca (Hammer, 1996, 10 – 11). Pri tem velja omeniti, da večina uspešnih podjetij porabi le 5 % časa za opravljanje t. i. temeljnih dejavnosti za dodajanje vrednosti. Ostalo gre v čas za čakanje, popraviljanje, ponavljanje ipd. Ravno zaradi tega naj bo obvladovanje procesov prilagojeno strukturi urejenosti organizacije in obsegu programov, ki jih izvaja. Urejenost je na ta način lahko *funkcijska* in poudarja vertikalno miselnost, pristojnost, odgovornost ter strukturno togost in hierarhijo ali pa *procesna*, ki opredeljuje poslovni proces kot skupnost

integriranih dejavnosti. Te povečujejo zadovoljstvo zunanjih odjemalcev, olajšujejo delovanje in povečujejo učinkovitost notranjih odjemalcev, omogočajo ponavljanje istih dejavnosti in so v pristojnosti vodij interdisciplinarnih skupin.

Na podlagi navedenega je za obvladovanje procesov v organizaciji z maloštevilnimi programi oziroma zgolj s temeljno dejavnostjo primerna funkcijska struktura, kjer osrednji management obvladuje učinkovit potek procesov. Prav tako je funkcijska struktura primerna, ko ima podjetje le nekaj programov. Nad temi naj bdijo člani osrednjega posloводства, ki to skrbniško vlogo opravljajo dodatno, ob osnovnih zadolžitvah. V primeru, da ima organizacija več programov, pa je primernejša programska ureditev (struktura). Managerji programov vodijo posamezne programe, v katere so za potreben čas razporejeni posamezni strokovnjaki iz funkcij organizacije. Slednji so pri opravljanju dela podrejeni managerjem programov, iz nagrajevanja pa svojim matičnim enotam (funkcijam).

Slika 9: Krog spreminjanja procesov.



Vir: Tavčar, 2000, str. 156

Procesi, ki obsegajo vse dejavnosti v organizaciji in se nanašajo predvsem na širjenje tržišč, izvajanje dobro obvladanega procesa za drugo organizacijo in inoviranje, terjajo dopolnjevanje z novimi procesi, kot so izboljševanje procesov, širjenje procesov in diverzificiranje – uvajanje novih procesov za izvajanje novih proizvodov. Tako dopolnjevanje oziroma spreminjanje ima na voljo dva pristopa. Prvi je inkrementalni – trajno izboljševanje, ki temelji na celovitem obvladovanju kakovosti (angl. Total Quality Management – TQM), drugi pa je dramatični pristop, ki temelji na reinženiringu in je namenjen občasnim izboljšavam v primerih, ko sistem zastari in je potreben bistven preskok (Tavčar, 2000, str. 155 – 156). Opisani pristopi so prikazani v sliki 9.

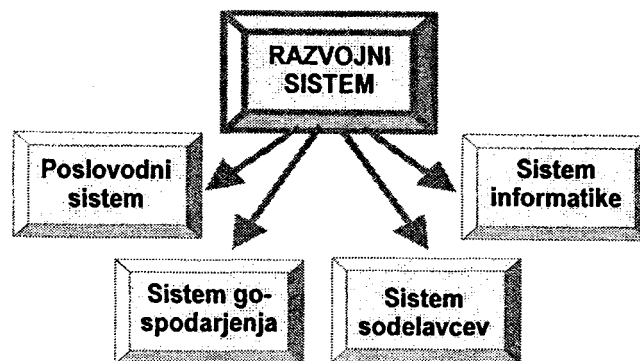
### 3.5.2.3. Sistemi

Sistemi so infrastrukturne dejavnosti in urejenosti organizacije, ki omogočajo njeno učinkovito in uspešno delovanje. Sistemi so v vseh delih, dejavnostih in časovnih obdobjih

organizacije. Razsežnosti sistemov, ki jih opredeljuje visoka šola v St. Gallenu so razčlenjeni na (Tavčar, 2000, str. 156):

- sistem za načrtovanje in nadzorovanje ali poslovodni sistem, ki v dimenziji stabilnosti prevladuje v administriranju, v dimenziji spreminjanja pa v vlogi načrtovanja in razvijanja,
- informacijski sistem, ki v dimenziji stabilnosti izraža togo centralizirano hierarhijo uporaben pa je v ne-kompleksnih pogojih in zveznih dogajanjih, v dimenziji spreminjanja pa izraža mrežno strukturo, ki deluje na osnovi splošno veljavnih podatkovnih modelov,
- sistem za management gospodarjenja, ki v dimenziji stabilnosti ponazarja klasično računovodstvo, v dimenziji spreminjanja pa celovito polaganje računov, ki zahteva prilagajanje navznoter in navzven usmerjenega računovodstva ter s tem tehnično zahtevnost informacijskih sistemov,
- sistem za management osebja, ki v dimenziji stabilnosti poudarja zgolj koncept uporabljanja zaposlenih na podlagi kratkoročne naravnosti posameznikov, razvoj organizacije pa nima nič opraviti z razvojem zaposlenih, v dimenziji spreminjanja pa je poudarek na človeku kot najpomembnejši zmožnosti organizacije in ga zato velja dolgoročno negovati in razvijati, pri tem pa je smoter skupen razvoj posameznika in organizacije.

*Slika 10: Infrastruktura – sistemi organizacije*



*Vir: Tavčar, 2000, str. 156*

Navedeni štirje sistemi so namenjeni delovanju organizacije v sedanosti. Glede delovanja organizacije v prihodnosti in s tem snovanja temeljnih zmožnosti pa je nad temi štirimi sistemi razvojni sistem, kar ponazarja zgornja slika.

Razsežnosti razvojnega sistema za usmeritev stabilnosti in spreminjanja so definirane z nadaljnjimi opredelitvami. Usmeritev v stabilnost ohranja po vsebini enolične ciljne predstave, obsega tudi rast, ki prinaša več istega, zaradi bojazni do sprememb pa se izogiba drugačnemu. Usmeritev je prav tako neodprta za nepredvidljive novosti in zaradi tega

spremembe v okolju ne sprejema kot možnost razvoja. Nasprotno, v sistem vgrajuje stabilizatorje za ohranjanje obstoječega. Tovrstni sistem je značilen za birokratske organizacije. Medtem ko je usmeritev v spreminjanje t. i. načrtovana evolucija. Bistvena sestavina vizije in osnovna značilnost razvojno naravnanih podjetij je nenehno spreminjanje, kjer nove strukture nadomeščajo stare. Vendar spreminjanje ni samo sebi namen, povečevati mora zmožnost organizacije in s tem interese udeležencev, pače prav gre za razbitje organizacije, ki v dotedanji sestavi ni bila donosna. Snovanje razvojnih procesov ustvarja v organizaciji vzdušje, ki je naklonjeno spremembam, zato so obdobja sprememb in utrjevanja zavestna in uravnotežena (Tavčar, 2000, str. 158).

### **3.5.3. Strategija sredstev organizacije**

Organizacija, ki v okviru že obravnavanih sestavin dejavnosti in urejenosti dosega svoje cilje, mora kot pogoj za lastno dejavnost vložiti sredstva. Ob tem je smiselno, da so izidi poslovanja vredni več, kot so tako vložena sredstva. Sredstva organizacije ali zmožnosti za doseganje ciljev oziroma izvajanja dejavnosti organizacije so:

- materialna sredstva kot temelj vsake organizacije, izražena s kapitalom, finančnimi sredstvi in drugimi vložki v dejavnost organizacije,
- nematerialna sredstva, kot so zaposleni v organizaciji s svojim znanjem, sposobnostmi, izkušnjami in prizadevnostjo, ter tudi druge nematerialne vrednote, kot so pravice, ugled, znanje. Te organizaciji omogočajo doseganje ciljev.

Stroški delovanja organizacije, ki nastanejo z uporabo sredstev, kot rečeno, dolgoročno ne smejo biti višji od prihodkov. Z drugimi besedami, poraba sredstev naj ne presega tistega, kar so končni odjemalci storitev ali proizvodov pripravljeni plačati. Toda pri tovrstnem opredeljevanju je potrebno upoštevati dejavnik časa in tveganja. Uporaba enih sredstev prinaša dobiček organizaciji ali podjetju v kratkem času, druga sredstva pa so dolgoročno donosna. Prav tako so uporabljena sredstva povezana z večjim oziroma manjšim tveganjem.

Glede na dane opredelitve je s strani managementa smiselno temu primerno razporejati razpoložljiva sredstva med različne programe organizacije. Jasno je, da to zahteva določen delež porabe tekočega poslovanja organizacije, kar pa je istočasno pogojeno s smotrnim razporejanjem sredstev. Razporejanje sredstev je nenazadnje temeljna sestavina razvojnega načrtovanja organizacije, ki išče ravnotežje med previsoko zastavljenimi začetnimi predlogi za posamezne programe in razpoložljivimi sredstvi (Tavčar, 2000, str. 173 – 175).

#### **3.5.3.1. Management sodelavcev**

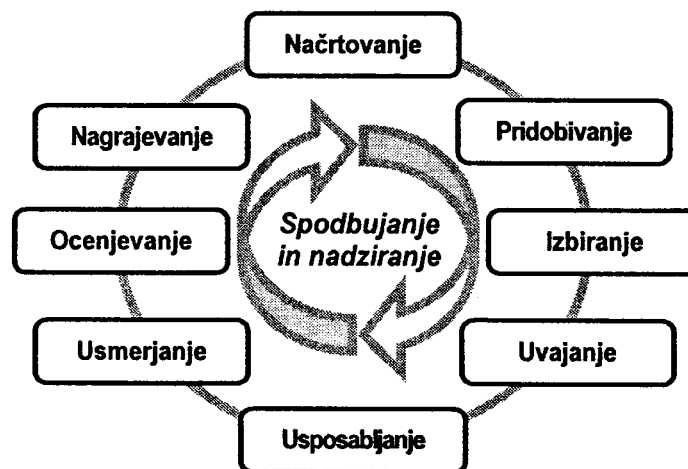
Kot je znano, predstavlja delo managementa načrtovanje, organiziranje, vodenje in nadziranje dela v organizaciji in s tem vseh nalog in dejavnosti, ki jih zaposleni opravljajo. Iz tega se

razume, da vodenje zajema tudi vodenje ljudi, kar pa terja poleg razumevanja kulture okolja in organizacije še obvladovanje širokega razpona vedenjskih znanj in veščin. Zaposleni – sodelavci so najpomembnejši dejavnik (zmožnost ali sredstvo) vsake organizacije. S svojim znanjem, zagnanostjo, ustvarjalnostjo, izkušnjami in veščinami so temeljni pogoj za obstoj in delovanje organizacije. Hkrati pa so tudi največja ovira in strošek, kajti delo z ljudmi zahteva denarna sredstva, etičnost, taktnost in potrpežljivost. Delo z zaposlenimi je vsekakor ena najpomembnejših in najkompleksnejših nalog managementa. Zato je management organizacije odgovoren za vzpostavitev takšnega vzdušja, ki spodbuja prizadevanje in izkazovanje zavzetosti za organizacijo (Tavčar, 2000, str. 180).

Na osnovi tega so dejavnosti managementa sodelavcev opredeljene kot zahteven proces, ki zajema načrtovanje, pridobivanje, izbiranje, uvajanje, usposabljanje, usmerjanje, ocenjevanje in nagrajevanje zaposlenih.

Proces navedenih dejavnosti, ki zadevajo management sodelavcev, je shematično prikazan na sliki 12. Temu sledi tudi opis posameznih aktivnosti.

*Slika 11: Management sodelavcev kot proces*



*Vir: Tavčar, 2000, str. 180*

Načrtovanje sodelavcev je ena bistvenih sestavin načrtovanja politike organizacije. To je predvsem pomembno v strokovnih in poslovnih krogih, ki zaradi izjemnosti in koristnosti ključno vplivajo na usmeritev organizacije. Tako so temeljne sestavine načrtovanja zaposlenih (Tavčar, 2000, str. 181):

- načrtovanje prihodnjih potreb,
- načrtovanje zapuščanja organizacije s strani zaposlenih,
- načrtovanje pridobivanja in zapuščanja zaposlenih s strani organizacije ter
- načrtovanje osebnega razvoja zaposlenih.

Pridobivanje in zaposlovanje mora temeljiti na jasno opredeljenih delovnih skupinah in mestih, ki naj bi jih zaposleni zasedli. Tako je smiselno, da so ta delovna mesta sistematizirana in opisana (job description). Temu sledi definiranje zahtev – najmanjših pogojev za posamezno delovno mesto, ki so zaradi korektnega obravnavanja kandidatov praviloma zakonsko opredeljeni. Tako opredeljeno pridobivanje novo zaposlenih – kandidatov poteka ob konkurenci ostalih iščočih organizacij, pri tem pa so uporabljeni različni množični mediji ali specializirane organizacije za iskanje sodelavcev.

Izbiranje je izrazito zahtevna in tvegana dejavnost, ki sledi prej definiranemu opisu delavnega mesta in zahtevanim minimalnim pogojem. Izbira mora temeljiti predvsem na objektivnih kriterijih, saj so stroški, ki bi nastali pri slabih in napačnih izbirah na podlagi subjektivnih kriterijev, obremenjujoči. V te namene je pri izbiri kandidatov poleg prihodnjih nadrejenih potrebno vključevati specializirane strokovnjake iz področja upravljanja s človeškimi viri.

Faza po izbiri je uvajanje. To je potrebno ne glede, ali gre za novega sodelavca ali pa za sodelavca z izkušnjami oziroma le za premeščenega sodelavca znotraj organizacije. Uvajanje je primerno in obširno glede na status sodelavca. Tako je uvajanje že zaposlenega znotraj organizacije bistveno krajše od uvajanja na novo zaposlenega sodelavca. Načeloma pa uvajanje obsega tri področja (Tavčar, 2000, str. 183):

- Delovno skupino in delo, ki poteka v njem, opis pristojnosti in odgovornosti, ljudi v skupini, prevzem dokumentacije, strateške usmeritve organizacije in razvojne načrte.
- Organizacijo in njeno zgodovino, obseg in vsebino poslovanja, strukturo, lokacijo, informacijske poti, predvsem pa usmerjeno delo in zavzetost mentorja.
- Pravila poslovanja, ta zajemajo organizacijske predpise, poslovnik, pravilnike in morebitne druge dokumente o viziji in poslanstvu organizacije.

Usposabljanje zaposlenih je v obdobju vse hitrejših sprememb in spoznavanja novih znanj in veščin skorajda neizbežno. Zaradi raznolikosti usposabljanja tako glede na potrebe organizacije kakor tudi na željo zaposlenih naj bo tudi usposabljanje načrtovano. Vodila naj bi ga organizacija, kjer je mogoče znanja in veščine opredeliti po delovnih skupinah, in zaposleni z dopolnilnimi znanji. Učinkovitost in intenzivnost usposabljanja pa sta odvisni od sodelovanja in interaktivnosti udeležencev usposabljanja (Tavčar, 2000, str. 184). Po Kaplanu je način usposabljanja zaposlenih razdeljen na tri ravni (Kaplan, 1996, str. 134):

- strateško preusposabljanje, namenjeno ciljnim segmentom zaposlenih, ki potrebujejo nova strateška znanja na visoki ravni,
- množično preusposabljanje, namenjeno večjemu delu zaposlenih, ki potrebujejo množično prenovo znanj,
- izpopolnjevanje veščin, namenjeno le delu zaposlenih, ki potrebuje dopolnjevanje ključnih znanj.

Načrtovanje osebnega razvoja je dogovor in usklajevanje interesov zaposlenega, ki deluje v organizaciji, ter organizacije kot take. Težavam in konfrontaciji interesov se lahko izognemo

le, če ima organizacija skladen sistem meril uspešnosti, ki ga podpira sistem spodbujanja in nagrajevanja zaposlenih. Slednje, večinoma izraženo v denarju, ni pomembno le zaradi materialnih koristi, temveč tudi zaradi samega statusa, ki ga prinaša višja plača. Nagrajevanje je izraženo tudi skozi notranje in zunanje spodbude. Prve zadovoljujejo potrebe po samouresničevanju, druge pa potrebe po ugledu, priznanju in statusu.

Ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti zaposlenih je naloga nadrejenih – managementa. To ni vselej enostavno in veljavno, sploh pa je posredovanje takih ocen nadrejenih včasih neprimerno in nespodbudno. Zato naj bo ob spremljanju dejavnosti podrejenih ocenjevanje sprotno, slednjim naj nadrejeni preko stalnih stikov poleg ocene posredujejo tudi smernice in navodila. Objektivnost v ocenjevanju je ključnega pomena, pri tem se moramo izogniti neenakosti meril, pristranskosti, enostranskosti, kratkemu spominu ocenjevalca in upoštevanju lastne podobe ocenjevalca.

#### **4. NAČRTOVANJE SPREMEMB NA PODROČJU KRIMINALITETNE POLITIKE SLOVENIJE**

V tretjem poglavju so predstavljena dokaj široka teoretična izhodišča na področju strateškega načrtovanja v organizaciji. Poudarjen je koncept opredeljevanja temeljnih zmožnosti oziroma osrednjih sposobnosti organizacije kot konkurenčnih prednosti v usmerjanju strateškega načrtovanja za zagotavljanje prihodnje uspešnosti. Pri izpostavljanju uspešnosti v prihodnosti je potrebno ločiti med sedanjimi in prihodnjimi temeljnimi zmožnostmi. Za slednje je pomembno njihovo sprotno snovanje, saj lahko le na tak način zagotavljamo prihodnjo konkurenčno prednost (Tavčar, 2000, str. 173).

Tako uporabljen koncept je obravnavan v praktičnem primeru načrtovanja sprememb na področju kriminalitetne politike Slovenije, ki mu je namenjeno to poglavje. Proces omenjenega načrtovanja se nanaša na obdobje pridruževanja Slovenije k Evropski uniji in je v glavnem omejen na kriminalistično policijo kot osrednjo storitveno organizacijo v zoperstavljanju organiziranemu kriminalu. Razsežnosti organiziranega kriminala, ki so opredeljene tako z vidika transnacionalnosti kot z vidika interdisciplinarnih dejavnosti, narekujejo skupno potrebo boja tako na nacionalnem kot mednarodnem področju.

Kljub temu da obravnavani primer ne opredeljuje konkurence, je učinkovita uporaba temeljnih zmožnosti smiselna v odnosu do širše skupnosti, ki ji je namenjeno poslanstvo organizacije. V ta namen naj se obravnavana organizacija zaveda aktivnega razvijanja osnovnih zmožnosti, opredeljenih v oblikovanju in uresničevanju strateške vizije, vlaganju znanj in spretnosti pri ohranjanju nemotenega poslovnega procesa, inovativnosti, organizacijskem učenju in kulturi ter v izvajanju kakovostnih storitev, ki so prilagojene aktualnim potrebam (Čater, 2001, str. 67).

Vsebinska izhodišča področja organizirane kriminalitete so črpana iz drugega poglavja, kjer so na osnovi predstavitve tovrstne problematike v Sloveniji in Evropski uniji predstavljene iztočnice za identifikacijo zunanjih in notranjih interesnih dejavnikov. Sledi njihova analiza in opredelitev pomembnejših ciljev – smotrov, katerih skupni imenovalec je identifikacija in uvajanje določenih sprememb, ki so, kot rečeno, vezane na proces pridruževanja k Evropski uniji. Uspešno uresničevanje tako zastavljenih ciljev je s strani organizacije možno le z ustrežno strategijo, ki zajema dejavnost, urejenost in razpoložljivost sredstev.

Sestavina strategije je nedvomno tudi kultura organizacije, ki vpliva predvsem na temeljno politiko organizacije, in sicer z opredeljevanjem obnašanja udeležencev v njenem notranjem in zunanjem okolju. Kultura daje organizaciji osebnost in jo opredeljuje kot vzorec temeljnih podmen, odkritih ali razvitih na podlagi soočanja s problemi prilagajanja navzven in povezovanja navznoter. Ker kulture temeljijo na vrednotah, ki prevladujejo med ljudmi, se



kultura organizacije začenja pri posamezniku in njegovih zgodovinskih koreninah, pripadnosti in drugih povezavah, nadaljuje pa se v formalnih in neformalnih skupinah v organizaciji. Prav tako je potrebno razumeti, da je kultura priučena in se prenaša iz roda v rod ter da ima vsaka trajnejša skupnost ljudi svojo kulturo, ki je bolj ali manj specifična. Pri kulturi organizacije in kulturah nasploh so opazne le pojavne oblike, in sicer kot izidi delovanja t. j. značilnosti obnašanja in medsebojnih odnosov, urejenost fizičnega okolja, jezik, tehnologija, proizvodi ipd. Pojavne oblike kultur velja združiti v področja (poslopja, vedenje managementa, podoba podjetja, odnosi s sodelavci, poslovodenje, organiziranost, obredi in simboli), kar omogoča lažje in preglednejše nadaljnje razvrščanje, ki pa je zopet odvisno od pomembnosti, ki jim jo pripisuje posamezni avtor (Tavčar, 2002, str. 16 – 29).

V obravnavanem primeru lahko z gotovostjo trdim, da je kultura organizacije dokaj specifična. Izpostaviti bi veljalo vrednote, kot so varnost, vznemirljivo življenje, občutek dosežkov, priznavanje v družbi, pogum in še nekatere, do katerih so sodelavci močno zavezani. Značilnost kulture obravnavane organizacije je tudi v kadrovanju, ki temelji na dokaj zaprtih sistemih policijskega izobraževanja. Temu sledi tudi nadaljnje zapiranje v okvir organizacije in težavnost v vzpostavljanju odnosov z zunanjim okoljem organizacije. Več o tem je opredeljeno v analizi notranjih dejavnikov organizacije.

Pri snovanju strategije ob upoštevanju kultur notranjih in zunanjih okolij organizacije se managerji odločajo med več koncepti. Kulturo lahko ignorirajo, kar dolgoročno zmanjšuje uspešnost organizacije, kratkoročno pa omogoča le urejanje posameznih zadev. Kulturo lahko izkoriščajo, kar je le kratkoročno koristno, lahko pa management kulturo uporablja in spodbuja za dolgoročno uspešnost organizacije. Kot zadnji koncept je možnost spreminjanja kulture, kar je dolgotrajno, zahtevno in tvegano početje (Tavčar, 2002, str. 29 – 30).

Spreminjanju kulture organizacije je namenjeno nekaj več besed v petem poglavju, kjer je obravnavano področje obvladovanja sprememb in s tem v zvezi tudi kulture organizacije.

Pred nadaljnjim prikazom implementacije strateškega načrtovanja sprememb na obravnavanem praktičnem primeru bi želel poudariti, da so tovrstna spreminjanja zaradi razumljivih (objektivnih) razlogov le malo razvidna in vezana na ozek krog odločevalcev. Zatorej ni namen realno načrtovati spremembe, temveč na podlagi dosedanjih že začrtanih usmeritev s pomočjo teoretičnih modelov analizirati nekatera bistvena področja sprememb. Presoje, ki bodo temu sledile, pa bodo ob morebitnem upoštevanju lahko koristile vsem, ki jih spremembe zadevajo.

## **4.1. Opredelitev interesnih dejavnikov na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji**

Na delovanje organizacije vplivajo različni udeleženci organizacije, ki na ta način uveljavljajo svoje interese. Ti interesni udeleženci so lahko z vidika obravnavane organizacije vsi posamezniki, skupine in organizacije iz njenega zunanjskega ali notranjskega okolja (Tavčar, 2000, str. 2).

Na tem mestu je smotno opredeliti pojem organizacije, ki jo bom v nadaljevanju raziskave obravnaval tako z vidika organizacije kot instrumenta za doseganje temeljnih ciljev kot z vidika ciljne interesne združbe ljudi. Ljudje se namreč združujejo v najrazličnejše združbe v okviru katerih dosegajo cilje v večji meri, kot če bi delovali sami. Doseganje in uresničevanje ciljev posameznikov v združbi ter prizadevanja združbe za doseg svojega cilja vodi v trdnejšo in trajnejšo združbo. Nastajajo najrazličnejša medsebojna spreminjajoča se razmerja in medsebojne odvisnosti. Organizacija katere koli združbe (institucije) je sestav razmerij med njenimi člani, ki zagotavljajo njen obstoj, značilnosti združbe ter smotno uresničevanje njenega cilja (Lipovec, 1987, str. 35). Za organizacijo kot družbeno enoto, ki je usmerjena v doseganje cilja, pa je značilna struktura aktivnosti, ki jo je možno razlikovati od okolja. V tej opredelitvi se pojavljajo pojmovanja (Rozman, 2000, str. 14 – 16):

- družbene enote kot skupina ljudi ali združbe,
- temeljni cilj združbe, ki nastane z določenim namenom in pričakovanji posameznikov,
- zavestna in urejena sestavljenost iz delov (ljudi, aktivnosti, oddelkov, ipd.) ter,
- razmejitve od okolja ...

Interesni dejavniki na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji so izbrani iz konteksta predstavitve obravnavanega področja v drugem poglavju. Glede na to da je osrednja organizacija na tem področju kriminalistična policija, so temu primerno razdeljeni zunanji in notranji interesni dejavniki. Sledi strnjena predstavitev tako izbranih vplivnejših interesnih dejavnikov in izpostavitve njihovih pomembnejših interesov v odnosu do problematike. Ti interesi so hierarhično razvrščeni in tvorijo cilje – smotre, ki se v obravnavanem primeru nanašajo na zatiranje organiziranega kriminala v procesu pridruženja Evropski uniji.

### **4.1.1. Zunanji interesni dejavniki**

Kot zunanje interesne dejavnike, ki vplivajo na kriminalistično policijo kot osrednjo organizacijo obravnavanega primera, sem opredelil interesne dejavnike – skupine, v okviru katerih so podrobneje predstavljeni in analizirani le pomembnejši udeleženci. Slednje ocenjujem, da s svojimi interesi dejansko vplivajo na potrebno uvajanje sprememb in načrtovanje razvojne politike obravnavane organizacije in s tem na področja v zoperstavljanju organizirani kriminaliteti.

**Politika R Slovenije:** Vključitev Republike Slovenije v Evropsko unijo je temeljna usmeritev naše države od osamosvojitve leta 1991 dalje. Formalni odnosi Slovenije z Evropsko unijo so bili vzpostavljeni leta 1993, ko je začel veljati sporazum o sodelovanju med Republiko Slovenijo in Evropsko gospodarsko skupnostjo. Ta je predstavljal prvo stopnjo ureditve odnosov med pogodbenima strankama, da bi poglobil sodelovanje in postavljanje izhodišč za prihodnji Evropski sporazum o pridružitvi. Uradna pogajanja o sklenitvi tega sporazuma so se začela maja 1995, sam sporazum o pridružitvi pa je bil podpisan 10. junija 1996. Hkrati s podpisom sporazuma je bila s strani R Slovenije vložena prošnja za članstvo v Evropski uniji. Državni zbor je omenjeni sporazum ratificiral julija 1997, v veljavo pa je stopil 1. februarja 1999. Tako je Slovenija formalno postala pridružena država, ki se prek predpristopne strategije pripravlja na članstvo v Evropski uniji (Državni program R Slovenije za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002, 1999).

Tako je bil zagotovljen okvir za politični dialog. Za učinkovito vodenje procesa vključevanja v Evropsko unijo je slovenska vlada 25. oktobra 1996 sprejela sklep, s katerim je nalogo usklajevanja in spremljanja predpristopne strategije zaupala Uradu za evropske zadeve v okviru Ministrstva za zunanje zadeve, kasneje Službi vlade za evropske zadeve kot samostojnemu ministrstvu.

Iz zgoraj navedenega gre sklepati, da je temeljni politični interes R Slovenije pridružitvev Evropski uniji, kar zajema tudi področje pravosodja in notranjih zadev ter s tem enotno politiko v boju zoper organiziran kriminal. To je utemeljeno z navedenimi dejstvi, ki področje pravosodja in notranjih zadev opredeljujejo kot enega izmed dvaintridesetih poglavij, potrebnih enotnega usklajevanja v omenjenem procesu pridruževanja. To hkrati kaže na uokvirjenost strateškega načrtovanja na področju pravosodja in notranjih zadev in s tem področja organizirane kriminalitete znotraj temeljne politike pridruževanja k Evropski uniji. Politika Vlade R Slovenije je kljub občasnim strankarskopoličnim spremembam ohranjala kontinuiteto v izražanju tako opredeljenih interesov. Vizija tega interesnega dejavnika, ki se nanaša na področje organizirane kriminalitete, je v obvladovanju pojava organiziranega kriminala pri zaščiti nacionalnih interesov in interesov državljanov Slovenije. Na podlagi tega izhajajo temeljni cilji in usmeritve, ki obravnavanemu področju narekujejo upoštevanje standardov Evropske unije. Ti pa naj ne bi bili v nasprotju s trenutno in prihodnjo varnostno stopnjo, ko gre za ogroženost državljanov Slovenije in njihovega imetja.

**Politika Evropske unije:** Evropska unija se je v okviru svoje temeljne in strateške politike pripravljala na širitev že v začetku devetdesetih let. Na tej podlagi je Evropski svet leta 1993 v Kopenhavnu sklenil, da bodo pridružene članice Srednje in Vzhodne Evrope ob prevzemu in izpolnjevanju političnih in gospodarskih kriterijev lahko postale članice Unije. Nadaljevanje tega je zasedanje Evropskega sveta 1995 v Madridu in izražena potreba usklajenega vključevanja držav kandidat, kjer jim je v okviru predpristopne strategije omogočena prilagoditev upravnih struktur. Z ekonomskega vidika naj ne bi imela Unija bistvenih koristi od širitve kljub pozitivni trgovinski bilanci s temi državami. Večja Unija pomeni dodatne

stroške usklajevanja teh držav s standardi obstoječe Evropske unije, hkrati pa prinaša skrbi morebitnih odlivov kapitala, premestitev proizvodnje iz Evropske unije v te države, priseljevanje delovne sile z Vzhoda in s tem zniževanje plač v Evropski uniji zaradi konkurenčne delovne sile. Po drugi strani pa bi Evropska unija z močno enotno valuto imela večjo težo v svetovnih trgovinskih razmerjih. S skoraj 500-milijonskim prebivalstvom in višjim ekonomskim proizvodom kot ZDA bi po pričakovanjih lahko postala glavni nosilec gospodarske pomoči. S širitvijo bi se poleg tega bogatil tudi človeški potencial Evropske unije, prav tako pa tudi naravni viri, pomembni geografski položaji za razvoj prometa, tranzita, energije in zvez.

Na podlagi navedenega lahko z gotovostjo sklepamo, da je glavni razlog vključevanja srednjeevropskih in vzhodnoevropskih držav v Evropsko unijo politične in varnostne narave, predstavlja namreč vir prihodnje politične in gospodarske stabilnosti. S tem pa zagotovitev osnovnega cilja, ki je v ponovni združitvi evropske celine. V kontekstu celovitega pridruževanja je zajeto tudi področje pravosodja in notranjih zadev, opredeljeno v t. i. tretjem stebru Evropske unije. Države kandidatke morajo nekatere vsebinske sklope urediti na način, ki bo zagotavljal vsaj minimalno stopnjo kompatibilnosti ob pridobitvi polnopravnega članstva. Omenjeni tretji steber zajema zelo široko področje, ki ga je mogoče razdeliti na več podsistemov. Od teh je eden pomembnejših tudi preprečevanje in zatiranje organizirane kriminalitete. V večkrat omenjenem prostem pretoku blaga in storitev je po nekaterih mnenjih to področje eno pomembnejših v procesu širitve. Preprečevanje in zatiranje kriminalitete je odvisno od prednosti, ki veljajo v posamezni skupnosti. V dosedanjih postopkih, ki so jih vodili slovenski strokovnjaki v procesu pridruževanja Evropski uniji, je bilo mogoče definirati področja, ki predstavljajo prioriteto v boju zoper kriminal, in sicer:

- goljufije in korupcija,
- mednarodno policijsko in pravosodno sodelovanje,
- prepovedane droge.

**Slovenske strokovne institucije:** Zoperstavljanje organiziranemu kriminalu je stvar celovitega pristopa, ki temelji na multidisciplinarnih strokovnih znanjih tako na področju preventivnih, represivnih dejavnosti ter ukvarjanju s posledicami kaznivih dejanj organiziranega kriminala. Kot osrednji organ v boju zoper organiziran kriminal je prav tako že omenjena kriminalistična policija, ki v večini primerov zaznava te pojavne oblike in jih v predkazenskem postopku tudi obravnava. Zato je ta institucija opredeljena kot notranji interesni dejavnik, katerega interesi bodo predstavljeni v nadaljevanju poglavja.

V procesu pregona kaznivih dejanj s področja organiziranega kriminala so vključene še institucije državnega tožilstva in sodišča. Interes slednjih je prav tako vzpostavitev primerljive zakonske podlage z državami Evropske unije in možnost izmenjave podatkov, izkušenj in znanj. Glede na institucionalno povezovanje v okviru države pa je interes tožilstva v tesnejšem sodelovanju in koordinaciji strokovnih odločitev s kriminalistično policijo. Kljub vsemu velja pri tem interesnem dejavniku izpostaviti togost pri implementaciji obstoječe

zakonodaje, posledično pa tudi (ne)pripravljenost na spremembe. Razlog za to je profesionalno in zakonsko omejevanje na bolj ali manj utečene postopke obravnave kaznivih dejanj. S tem pa nesprejemljivost do obravnave kaznivih dejanj, za katera ni pravne prakse, oziroma do uporabe novih metod in konceptov delovanja, ki odstopajo od utečenih. Z izjemo nekaterih lahko povzamem, da se tožilci togo oklepajo obstoječih metod delovanja – pregona kaznivih dejanj. Uvajanje sprememb v zakonodajnih postopkih pa zahteva dodatna usposabljanja in vztrajnost v praktični uporabi, ki bo le sčasoma prinesla želene rezultate.

Poleg omenjenih organov pregona (policija, državna tožilstva, sodišča) so v celovitem strokovnem kontekstu zoperstavljanja organiziranemu kriminalu v okviru tega interesnega dejavnika vključene še številne vladne institucije. Globalno gledano je lahko njihova vloga manj pomembna, vendar so z vidika ozke osredotočenosti na posamezno problematiko znotraj organiziranega kriminala institucije kadrovske in strokovno usposobljene in imajo temu primerno vlogo. Zaradi lažjega razumevanja so v nadaljevanju našteje nekatere pomembnejše tovrstne institucije:

- carinska in davčna uprava v okviru Ministrstva za finance,
- Urad RS za preprečevanje pranja denarja,
- devizni inšpektorat,
- Urad RS za nadzor prirejanja iger na srečo,
- Služba za nadzor proračuna,
- Računsko sodišče,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za zunanje zadeve,
- Obveščevalno varnostna služba Ministrstva za obrambo,
- Slovenska obveščevalno varnostna agencija,
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
- Urad vlade RS za droge,
- Urad vlade RS za preprečevanje korupcije.

Navedene institucije so dejavne le na nekaterih kot rečeno specializiranih področjih zoperstavljanja organiziranemu kriminalu. Poleg klasičnih utečenih postopkov pregona kaznivih dejanj zahtevajo posamezna področja poglobljen in celovit pristop k reševanju problema, to pa je v večini primerov možno le z vključevanjem omenjenih ekspertnih služb. Interes slednjih je v posredovanju svoje specifične strokovnosti, ki bi le v celovitem kontekstu prišla do izraza.

**Mednarodne strokovne institucije:** Pomemben interesni dejavnik zoperstavljanja organiziranemu kriminalu so strokovne institucije, ki se neposredno ukvarjajo s to pojavno obliko. Predhodno so predstavljeni interesi domačih strokovnih institucij v posrednih in neposrednih odnosih s kriminalistično policijo kot osrednjim organom v boju zoper organiziran kriminal. V nadaljevanju so opredeljeni interesi mednarodnih strokovnih institucij. Med temi velja izpostaviti Europol, kot Evropski urad za kazenski pregon, katerega

naloga je izboljšanje učinkovitosti in sodelovanja pristojnih organov v državah Evropske unije. Konvencija o Europolu, ki so jo države članice Evropske unije, ratificirale 1. oktobra 1998, temelji na tako imenovanem členu K 3 Pogodbe o Evropski uniji in je poleg vzporedne zakonodaje Evropske unije osnova za neposredno sodelovanje med državami članicami. Interesi Europola do držav članic Evropske unije so izraženi z ukrepi k podpiranju:

- poenostavljanja izmenjave podatkov med pooblaščenimi uradniki v skladu z nacionalno zakonodajo,
- zagotavljanja operativnih analiz; kot podpora operacijam držav članic, strateških poročil in analiz kriminalitete na osnovi informacij in koristnih spoznanj drugih držav članic oziroma drugih virov,
- zagotavljanja strokovnega znanja in tehnične podpore pri preiskavah in tekočih operacijah organov za uveljavljanje zakonodaje.

Istočasno se Europol zavzema za širitev zavedanja, da je potrebna analiza kriminalitete in harmonizacija preiskovalnih tehnik za organiziran kriminal na ravni vse Evropske unije ter hkrati vzpostavitev pravnih mehanizmov za prav tako potrebno sodelovanje s t. i. tretjimi državami. Za tovrstno sodelovanje je bil potreben nadaljnji korak, ki je sledil odločitvi Sveta ministrov o pooblastitvi direktorja Europola za pričetek pogajanj s tretjimi državami in organi, ki niso povezani z Evropsko unijo. Izdana je bila lista tretjih držav, med katerimi je tudi Slovenija. Na osnovi te listine so razvidni zgodovinski interesi držav članic Evropske unije do nekaterih tretjih držav, predvsem pa so ti interesi povezani s svetovnimi potmi in težnjami organiziranega kriminala. Interes Europola za sklenitev sporazuma s Slovenijo izhaja predvsem iz odličnega sodelovanja slovenskih varnostnih organov z državami Evropske unije, ki temelji na nekaj že sklenjenih sporazumih o policijskem sodelovanju.

Tako izražen interes Europola je utemeljen in urejen v pravilih o zunanjih odnosih Europola s tretjimi državami in organi, ki niso povezani z Evropsko unijo (OJ 1999/C26/04), prav tako pa je v delovnem programu Europola za leto 2000 kot ena glavnih točk omenjena navezava odnosov s tretjimi državami, vključno z izmenjavo osebnih podatkov in oficirjev za zvezo.

Druge strokovne mednarodne institucije, med katerimi naj omenim Svet Evrope, Organizacijo združenih narodov (OZN), Organizacijo varnostnega sveta Evrope (OVSE), se s pojavom organizirane kriminalitete ukvarjajo kot z enim od področij svojega poslanstva. Zaposlujejo predvsem posamezne strokovnjake za pomoč in svetovanje, ponekod pa tudi za usklajevanje nekaterih dejavnosti. Slednje je predvsem značilno za tako imenovane regionalne pobude in institucije, ki so na našem območju znane kot Pakt stabilnosti za JV Evropo, Jadransko – Jonska pobuda, Jugovzhodna evropska kooperativna pobuda (angl. Southeast European Cooperative Initiative – SECI) in še nekatere. Ustanovitelji teh pobud izhajajo iz držav in interesov Evropske unije kot tudi interesov ZDA, ki se želi na ta način umestiti v geostrateški prostor JV Evrope. Interes tako vzpostavljenih pobud je predvsem v ohranjanju stabilnosti in zagotavljanju pomoči v problematičnih regijah, kot so JV Evropa in balkanske države. Vloga Slovenije je v tem primeru dokaj nevhvaležna, saj se po lastni presoji ne vključuje v tovrstno

skupino problematičnih držav in to konstantno tudi dokazuje. Temu nasprotuje tudi intenzivno pridruževanje Evropski uniji. Spoznanje omenjenih regionalnih pobud kaže na njihov interes po vključevanju Slovenije, kot zglednem primeru napredka ter možnosti sodelovanja v posameznih projektih kot država »junior partner«. Prav tako pomembno pa je poznavanje kulturoloških in drugih značilnosti balkanskih držav. Te prednosti so nedvomno prisotne v slovenski stroki, v doseganju svojih interesov pa jih želijo uporabiti mednarodne institucije.

Poleg tako izpostavljenih interesov pomembnejših strokovnih mednarodnih institucij velja v nadaljevanju opredeliti povzetke temeljnih konceptov in metode delovanja organov pregona držav članic Evropske unije, s katerimi naj bi bili kot prihodnja članica Evropske unije primerljivi. Pri analizi mednarodnih kazenskih zakonodaj držav članic Evropske unije, ki hkrati delujejo v okviru mednarodnih strokovnih institucij, velja tako izpostaviti nekatera pomembnejša področja za učinkovitejši boj zoper organiziran kriminal. Ta so:

- poenotena opredelitev organiziranega kriminala,
- zaseg in hramba zaseženega premoženja,
- posebne metode in sredstva ter
- zaščita prič in skesancev.

Vsaka država članica Evropske unije ureja navedena področja v okviru lastne zakonodaje, ki pa naj bi bila usklajena s predpisi EU.

Opredelitev organiziranega kriminala s strani mednarodnih strokovnih institucij je v glavnem predstavljena v drugem poglavju, navezuje pa se na povzetke iz mednarodnih dokumentov, med katerimi je trenutno aktualna Konvencija Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu. Vsebinsko definicije v celoti povzema tudi Europol, nanjo pa se sklicujejo številni dokumenti Evropske unije, ki so hkrati obveza implementacije v obstoječe zakonodaje držav članic Evropske unije in držav kandidatk za članstvo. Ta priporočila so usmerjena v opredeljevanje hudodelske združbe kot posebnega kaznivega dejanja, ne glede v kateri državi članici Evropske unije je bila združba ustanovljena, kje izvršuje kazniva dejanja. Grožnja kaznovanja pa naj bo za opredeljene oblike sodelovanja v hudodelski združbi učinkovita, sorazmerna in zastraševalna.

Zaseg in hramba zaseženega premoženja sta opredeljena v zakonih, ki določajo v katerih primerih je tovrsten ukrep obvezen in ne v diskreciji sodnika. Nadalje opredeljujejo obravnavo zasega tako s kazenskopravnega, davčnega in civilnopravnega vidika, zasežene predmete pa glede na vrednost in potencialni dobiček. Pomembna značilnost pri zasegu in odvzemu premoženja je obrnjeno dokazno breme pri ugotavljanju njegovega izvora. Prav tako so opredeljeni mednarodni odnosi med državo, ki predlaga zaseg predmetov, in državo, ki dejansko izvede sam zaseg. Temu sledijo priporočila glede delitve odvzetega premoženja, ki naj temelji na bilateralnih dogovorih v okviru mednarodnega sodelovanja, v kolikor gre za delitev odvzetega premoženja med državama. Lahko pa se tako odvzeto premoženje nameni v korist nevladnih organizacij za boj proti organiziranemu kriminalu.

Posebne metode in sredstva opredeljujejo ukrepi, ki so po svoji naravi tajni in prikriti. Veljavni dokumenti Evropske unije pozivajo države članice, da v skladu z notranjim pravnim redom zagotovijo tehnična sredstva za izvajanje prestrezanja sodobnih telekomunikacijskih sredstev in omogočajo nadziranje pošilk. Druge posebne preiskovalne metode, kot so tajno policijsko delovanje/sodelovanje, tajno policijsko opazovanje in sledenje ter uporaba prirejenih dokumentov in identifikacijskih oznak, pa naj države članice sprejemajo za vsak konkreten primer posebej.

Zaščita prič in skesancev je ob upoštevanju načel posamezne države lahko izvedljiva z različnimi tehničnimi in varnostnimi ukrepi. Deli se na zaščito prič, ki niso udeležene pri kaznivem dejanju, in zaščito skesancev, storilcev kaznivih dejanj. Tovrstno zaščito skesancev velja spodbujati z možnostjo omilitve kazni v primeru sodelovanja s pravosodnimi organi. Izvajanje tovrstnih ukrepov je smiselno ob urejenih bilateralnih odnosih med državami, ki omogočajo tako opredeljeno zaščito prič in skesancev.

**Širša družbena skupnost:** Interesni dejavnik širše družbene skupnosti se v glavnem navezuje na slovensko javnost. Glede na široko zastavljeno opredelitev je slovenska javnost večinoma naklonjena preprečevanju in zoperstavljanju organiziranemu kriminalu. Upoštevati pa je treba, da del te javnosti pripada ali sodeluje z organiziranimi kriminalnimi združbami oziroma jim je naklonjen kako drugače. Obravnava interesnega dejavnika tako z enega kot drugega vidika je precej posplošena, temelji pa zgolj na pridobljenih spoznanjih iz izkušenj. Pristop k obravnavi organiziranega kriminala je potreben tudi z vidika pojavnosti v kulturo družbenega prostora. Tako je odnos do kriminalitete kot deviantnega pojava stvar posameznika in njegove percepcije, vzgoje, navad in priložnosti, ki se mu ponudijo. Kot tak pa deluje v okviru interesnih skupnosti, podjetij, državne uprave in družbe nasploh. Naklonjenost kriminaliteti je vsekakor odraz širših družbenosocialnih razmer v skupnosti, državi in svetu.

Zainteresiranost za reševanje problematike organiziranega kriminala obstaja tudi s strani civilnih pobud, in sicer v okviru nevladnih organizacij, posameznih izobraževalnih in znanstvenoraziskovalnih institucij, medijev in posameznikov – državljanov Slovenije. Civilne pobude, kot odraz posameznih istomislečnih skupin, so oblikovane večinoma kot nevladne organizacije (angl. Non governmental organization – NGO) oziroma nedobičkonosna društva. Ta se združujejo glede na posamezno problematiko, vsebino reševanja problema pa gledajo z vidika civilne družbe, ta lahko v danih okoliščinah odstopa od vladnih usmeritev. Pomembnost civilne pobude v zoperstavljanju organiziranemu kriminalu je predvsem v uravnoteženem pogledu na problematiko. Ta naj ne bi bila obravnavana zgolj z vidika represivnega ukrepanja (pregona kaznivih dejanj), temveč tudi z vidika preventive in nenazadnje ukvarjanja s posledicami. Tovrstne pobude so v tujini precej razširjene in dejavne. Njihovo aktivno prisotnost pa je zaznati na skoraj vseh mednarodnih konferencah in seminarjih, kjer vplivajo na uravnoteženo delovanje vladnih institucij.



Na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu v Sloveniji ni zaznati številnosti tovrstnih institucij. Nekaj jih je prisotnih in dejavnih na posameznih področjih, katerih dejavnost se navezuje tudi na organizirano kriminaliteto. Tako so te organizacije dejavne predvsem na področju pomoči odvisnikom od drog in žrtvam trgovine z ljudmi. Vloga in s tem interes tako opredeljenih nevladnih organizacij je predvsem v opozarjanju javnosti in vladnih institucij o razsežnostih obravnavane problematike, ki se jo je temu primerno potrebno lotevati z večstranskim pristopom.

V povezavi obravnavane problematike s pridruževanjem Evropski uniji je zelo težko postaviti enotno stališče, sploh pa definirati skupni interes. Hipotetično lahko izhajamo iz dejstva, da je v očeh javnosti pridruževanje Evropski uniji celovit in homogen proces na vseh področjih, vključujoč enotno varnostno politiko. S tega vidika je proces pridruževanja dokaj dobro sprejet, na kar kaže večina javnomnenjskih raziskav, kljub nekaterim pomislekom in upravičenim neznankam, ki kažejo na morebiten porast kriminalitete na račun prostega pretoka ljudi in kapitala ter globalizacije nasploh. Glede na številne razprave v medijih je tema organiziranega kriminala v poznih devetdesetih letih zelo aktualna tako v Sloveniji kot v svetu. Prav tako postaja ena izmed ključnih političnih tem v sodobnih državah. Organiziran kriminal se pojavlja kot vzporeden državnemu sistemu. Lahko ga označimo kot družbo, ki kriminalno deluje zunaj nadzora javnosti in oblasti.

Na podlagi tega lahko povzamemo, da je širša laična javnost temu odklonskemu pojavu precej nenaklonjena, saj v tem vidi predvsem lastno ogroženost in ogroženost lastnega premoženja, prav tako pa propad družbe. Pojem organiziranega kriminala je v najbolj posplošenih oblikah v očeh javnosti povezan z oblikami mafijskega delovanja organiziranih kriminalnih združb, trgovanjem z mamili in problematiko odvisnosti od drog, trgovino z orožjem in prostitucijo, v zadnjem času pa temu pojavu pripisujejo vedno večji pomen gospodarskega kriminala in korupcije. Tovrstno javnomnenjsko predstavo oblikujejo nekateri medijsko odmevnejši dogodki in proces tranzicije ter gospodarskega preoblikovanja, ki ga država Slovenija doživlja v zadnjem desetletju. Iz navedenega lahko izpostavim, da je interes slovenske družbe predvsem varno življenjsko okolje s perspektivnimi možnostmi ustvarjanja in delovanja, ki temeljita na pravnih normah razvite evropske države.

#### **4.1.2. Notranji interesni dejavniki**

Pri analizi notranjih interesnih dejavnikov se glede na zastavljenost raziskave usmerjam na kriminalistično policijo kot osrednji organ v boju zoper organiziran kriminal. Analizirani so ključni vsebinski sklopi delovanja in organizacijska struktura, ki so podlaga nadaljnje primerjave pravne in vsebinske usklajenosti s predpisi in prednostnimi področji institucij Evropske unije. Prav tako so predstavljeni in analizirani interesi tako vodstva kriminalistične

policije kakor tudi interesi kriminalistov – operativnih izvajalcev v zoperstavljanju organizirani kriminaliteti.

Kriminalistično policijo lahko obravnavamo tudi z vidika ekspertne storitvene organizacije (angl. Professional Service Firm – PSF), ki temelji na usposabljanju in vzdrževanju strokovnih znanj ter njihovem hitrem in učinkovitem prenosu. Tako opredeljene veščine so prihodnost ekspertnih organizacij in gospodarstva. Ekspertne storitvene organizacije zajemajo širok sektor dejavnosti, katere so v glavnem razvrščene v bančne investicijske dejavnosti, davčna in računovodska svetovanja, komercialna svetovanja, trženje in raziskavo tržišč, svetovanja iz managementa, ipd. (Scott, 2001).

Dejavnost kriminalistične policije sicer ni neposredno primerljiva z naštetimi ekspertnimi storitvenimi dejavnostmi, vendar lahko povzemamo primerljivost glede koncepta nastopa do koristnikov storitev in koncepta izrabe temeljnih zmožnosti. Kot taka ima kriminalistična policija na področju organiziranega kriminala nekatere temeljne prednosti ekspertnega delovanja, ki pa je pomanjkljivo in neusklajeno v primerjavi s koncepti in metodami delovanja sorodnih institucij držav članic Evropske unije. Tem področjem delovanja posvečam nekaj naslednjih odstavkov.

V definiranju organiziranega kriminala je obstoječi 297. čl. Kazenskega zakonika pomanjkljiv glede natančnega opisovanja sodelovanja v kriminalni združbi in opredeljevanja najmanjšega števila članov. Prav tako so pomanjkljivosti pri prenizkih zagroženih kaznih. Izraz hudodelska združba pa ne opredeljuje dovolj natančno pomena organizirane kriminalne združbe.

Zaseg in hrambo zaseženega premoženja opredeljuje 506. a člen Zakona o kazenskem postopku. Ni natančnih določb glede delitve stroškov zasega, hrambe in odvzema. Prav tako ni ustreznega določila o sodelovanju med državnimi tožilci in policijo v predhodnem postopku, ki bi bil smiseln za učinkovitejši zaseg in posledično tudi odvzem. Obvezen odvzem sredstev kaznivega dejanja in premoženjske koristi je zakonsko nenatančno in preozko določen, sploh ko se predvideva zaseg in odvzem v primeru organiziranega kriminala. Prav tako niso predvidene možnosti delitve premoženja po dokončnem odvzemu.

Posebne metode in sredstva so opredeljene v 150., 156. in 159. čl. Zakona o kazenskem postopku ter 49. člena Zakona o policiji. Značilnost slovenske ureditve je v različnih ravneh odrejanja tovrstnih ukrepov. Ene lahko odredi generalni direktor policije, druge državni tožilec, tretje pa preiskovalni sodnik.

Področje oblikovanja sistema zaščite prič in skesancev v Sloveniji ni urejeno. Ni vzpostavljene možnosti sodelovanja s strani skesancev pri vseh kaznivih dejanjih organiziranega kriminala. Razpon med spodnjo in zgornjo mejo zagrožene kazni je prevelik, kar onemogoča predvidevanja obsodb in s tem odločanja za sodelovanje. Zagrožene kazni za hujše oblike kaznivih dejanj organiziranega kriminala so prenizke. Prav tako ni zakonsko

vzpostavljenih primernih pogojev zasliševanja in obenem zaščite (videokonference, druge tehnične rešitve). Ni razvitega programa za zaščito prič in njihovih ožjih družinskih članov, ki bi natančno opredeljeval, komu in v kakšnih pogojih se nudi zaščita, kdo to zaščito izvaja, pridobivanje sredstev za tovrstno zaščito in podobno.

Poleg procesnega vidika je vsebinska opredelitev prednostnih področij organiziranega kriminala po dejavnostih izhodišče za nadaljnjo postavitev organizacijske strukture. Tako se dosedanja opredelitev organiziranega kriminala v Sloveniji deli na področje prepovedanih drog, nedovoljene proizvodnje in prometa orožja ali razstrelilnih snovi, nedovoljenih migracij, ponarejanje denarja, prostitucije in trgovine z ljudmi, korupcije, ekstremnega nasilja, terorizma in tihotapstva visoko obdavčljivega blaga.

Organizacijska struktura je glede na vsebino prednostnih področij organiziranega kriminala natančno opisana v drugem poglavju. Upoštevač prednosti domače problematike na področju organiziranega kriminala, je ta struktura v glavnem usklajena s prioritetskimi področji organiziranega kriminala, ki jih opredeljujejo institucije Evropske unije. Analiza trendov organizirane kriminalitete in primerjava tako opredeljenih področij z opredelitvijo področij evropskih institucij kaže na določene neuskklajenosti predvsem z vidika prepletenosti obravnave kaznivih dejanj gospodarske in organizirane kriminalitete. Te so v neenotni opredelitvi kaznivih dejanj pranja denarja, poslovnih goljufij, ki jih pri nas uvrščamo med gospodarsko kriminaliteto in je kot take ne prepoznavamo za organizirano kriminaliteto. Temu sledi razmejevanje struktur in s tem delitev dela, ki je še vedno prisotno v podzavesti večine uslužbencev kriminalistične policije. Obravnava primerov zgolj po tako opredeljenih področjih je neprimerna v porastu prepletenosti kaznivih dejanj in s tem povezanih aktivnosti organiziranih kriminalnih združb. To velja tako za posamezne oddelke – sektorje v okviru iste organizacijske enote (Urada kriminalistične policije) – kakor tudi za medsebojno povezanost teh organizacijskih enot. Obravnava neke kriminalne združbe, ki se ukvarja s preprodajo prepovedanih drog, je nedvomno povezana s kaznivim dejanjem pranja denarja, morebiti korupcije ipd. Zato je v takih primerih ne glede na razdeljene pristojnosti smiselno zadevo obravnavati celovito na podlagi enotnih informacij in sodelovanja tudi drugih strokovnih služb. Na osnovi tovrstnih izkušenj se kaže vse večja potreba po koordiniranem delovanju posameznih oddelkov znotraj kriminalistične policije, centralno vodenem in analitičnem pregledu baz informacijskega sistema in nenazadnje neposredno vključevanje zunanjih specializiranih služb za posamezna področja. Decentralizirano usmerjen pristop obravnave kaznivih dejanj organiziranega kriminala pa v večini primerov prenaša pristojnosti na posamezne policijske uprave, kar je rezultat nepovezanosti in dolgoročne neučinkovitosti.

Nadaljnja analiza kriminalistične policije kot pglavitnega interesnega dejavnika je opredeljena in izražena prek interesov vodstva kriminalistične policije in kriminalistov kot neposrednih izvajalcev dejavnosti odkrivanja in pregona kaznivih dejanj.

**Vodstvo kriminalistične policije:** Kot je za management katere koli organizacije značilno, naj bi se tudi management kriminalistične policije ukvarjal z osnovnimi vodstvenimi nalogami kot so organiziranje, načrtovanje, vodenje in nadziranje dejavnosti kriminalistične policije. Te naloge so del temeljne strategije Generalne policijske uprave in Ministrstva za notranje zadeve, nanašajo pa se na:

- koordiniranje preventivnih dejavnosti,
- načrtovanje in predlaganje organizacijskih sprememb, razvoj in uresničevanje razvojnih projektov,
- koordiniranje potreb in programov za kriminalistično usposabljanje in kadre,
- načrtovanje materialno tehničnih potreb in financ,
- sodelovanje pri usposabljanju za izvajanje policijskih pooblastil pri preiskovanju kriminalitete,
- izvajanje strokovnega nadzora nad preiskovanjem organizirane kriminalitete,
- sodelovanje s tujimi varnostnimi organi in mednarodnimi organizacijami ter zagotavljanje izvajanja mednarodnih sporazumov s svojega delovnega področja.

(Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Ministrstva za notranje zadeve in policije, 1999).

Če povzamemo zgoraj navedeno, je osnovna naloga managementa kriminalistične policije upravljanje temeljnih usmeritev v boju zoper organiziran kriminal, posredovanih tako s strani Generalne policijske uprave in Ministrstva za notranje zadeve kot vladnih institucij. Pri tem se za izvrševanje tako opredeljenih usmeritev poslužujejo strokovnosti kadrovske potencialov in drugih razpoložljivih materialnih in nematerialnih sredstev. Skozi ta način upravljanja so v globalnem smislu zajeti tudi zgoraj omenjeni interesi zunanjih interesnih dejavnikov. Zatorej lahko trdimo, da je bistveni interes managementa kriminalistične policije v učinkovitem doseganju rezultatov pregona kaznivih dejanj organizirane kriminalitete. To širše pomeni izvajanje učinkovite strategije boja zoper organiziran kriminal, ki bo oprta na usklajeni kriminalitetni politiki države. Le na ta način lahko vodstvo v očeh države kot delodajalca in državljanov kot uporabnikov tovrstne storitve (kriminalitetne varnosti) upravičijo svoj položaj in obstoj na vodstvenih funkcijah.

Interes vodstva kriminalistične policije v procesu pridruževanja Evropski uniji kot ene izmed omenjenih usmeritev tudi na področju boja zoper organiziran kriminal naj bi bil v usmerjenosti sodelovanja s sorodnimi mednarodnimi institucijami kakor tudi sodelovanja na multidisciplinarni ravni z institucijami znotraj države. Kljub jasnim usmeritvam se pojavljajo posamezni primeri dvoma vodstvenih delavcev k multidisciplinarnemu pristopu sodelovanja, saj je to pogojeno z izmenjavo izkušenj in spoznanj, ki pa jih omenjeni želijo ohraniti zase. Druga vrsta dvoma pa je nejevolja do oblik mednarodnega sodelovanja, ki je v očeh omenjenih nepotrebno, saj je po tovrstnem prepričanju dovolj, da se ukvarjamo s svojo problematiko kriminala. V teh primerih je več kot očitno nepoznavanje razsežnosti organiziranega kriminala kakor tudi oblik sodobnega komuniciranja (poznavanje tujih jezikov, uporaba medmrežja, ...), kar bi v nadaljevanju še bolj ogrozilo položaj tako mislečih

vodstvenih delavcev. Zato so ti sicer neprevladujoči posamezniki nagibajo k stagnaciji in usmerjenosti v ozek krog delovanja, ki ga glede na preživete sisteme in dolgotrajnost lastnega obstoja dodobra poznajo.

**Zaposleni v kriminalistični policiji – kriminalisti:** Tako kot pri večini že omenjenih interesnih dejavnikov, je tudi pri zaposlenih, neposrednih operativnih uslužbencih kriminalistične policije, težko analizirati in opredeliti skupne interese. To bi zahtevalo obširno empirično raziskavo, kar pa ni bil moj namen. Zato bodo načelno opredeljeni interesi temeljili zgolj na ocenah in predvidevanjih na podlagi dosedanjih izkušenj delovanja v tem okolju.

Obseg interesnega dejavnika zaposlenih v kriminalistični policiji se nanaša na kriminaliste vključno z vodji skupin, kar po lastni oceni zajame neposredni del operativnega izvrševanja nalog v predkazenskem postopku. Izobrazbena struktura tako zaposlenih je v razponu od srednješolske do univerzitetne izobrazbe različnih smeri. Prevladuje pa višje in visokostrokovna izobrazbena struktura družboslovnih smeri. Glede na dokaj specifično delo in poznavanje stroke pregona kaznivih dejanj zahteva to področje dokaj ozko profiliran kader s širokim razponom dodatnih znanj iz področja, ki je predmet obravnave. To je predvsem značilno pri uspešnem zoperstavljanju organizirani in gospodarski kriminaliteti, kjer so potrebna dodatna specifična znanja iz področja ekonomije, gospodarstva in financ, istočasno pa dobro poznavanje na teh področjih veljavne zakonodaje. Ob vsem tem je za uspešno opravljanje dela kriminalista potrebna še velika mera entuziazma. Relativno slabo plačano delo, kar je značilno za državno upravo, tudi na tem področju izpostavlja interese te interesne skupine. Ta izraža potrebo po boljših življenjskih standardih in drugih oblikah motivacijskih ukrepov, izraženih z napredovanjem, samopotrjevanjem, ugledom in spoštovanjem.

Glede na vedno višjo stopnjo izobrazbe, razgledanosti in poznavanja aktualnih razmer v pridružitvenem procesu k Evropski uniji, tudi na področju boja zoper organiziran kriminal, se interes pri večini zgoraj omenjenih uslužbencev kriminalistične policije odraža skozi željo po strokovnem izpopolnjevanju in obvladovanju svojega poklica. Nepoznavanje razmer in sodobnih smernic organizirane kriminalitete kakor tudi strokovnih postopkov ukrepanja vodi do postopne izoliranosti in izločanja pri opravljanju tovrstnih nalog. Omenjeno delno poznavanje razmer v procesu pridruževanja Evropski uniji na področju pravosodja in notranjih zadev kakor tudi mednarodnega policijskega sodelovanja pri nekaterih posameznikih vzpodbudi dodatni interes za poznavanje teh procesov. To se odraža z dodatno zavzetostjo za osvajanje novih znanj in udeleževanje na mednarodnih izobraževanjih in usposabljanjih, kar pogojuje poznavanje tujega jezika in odprtost do aktualnih razmer na tem področju. V nadaljevanju je rezultat tega vzpostavljanje osebnih horizontalnih stikov z uslužbenci tujih varnostnih organov kot tudi zaposlenimi v drugih institucijah v okviru države. Iz tega izhaja samopotrjevanje in vpetost v učinkovitejše delovanje ter posredni interes po multidisciplinarnem in mednarodnem pristopu zoperstavljanja organiziranemu kriminalu.

Nasprotujoči ekstrem zgoraj omenjeni kategoriji interesnih dejavnikov so zaposleni v kriminalistični policiji, ki nimajo tako visokih ciljev oziroma so njihovi pogledi na dopolnjevanje in spreminjane konceptov in metod dela bistveno bolj konzervativni. Zadovoljijo se z obstoječim poznavanjem razmer, vse ostalo pa je odveč in odraz nekih političnotrendovskih muh. Svoj obstoj in delovanje utemeljujejo s preverjenimi metodami, za katere pa tudi sami pri sebi ugotavljajo, da so preživete in neučinkovite. Vendar zaradi pasivne naravnosti, nemotiviranosti in povsem drugačne percepcije pojava organiziranega kriminala izražajo svoje interese v nesprejemanju novih metod dela, ki lahko temeljijo na morebitnih tujih spoznanjih in globalnem pristopu k reševanju problematike. Tako opredeljeni interesni dejavniki so v strnjeni obliki predstavljeni v Tabeli 1.

Tabela 1: Opredelitev interesnih dejavnikov

INTERESNI DEJAVNIKI		VSEBINA IZRAŽENIH INTERESOV
<b>ZUNANJI INTERESNI DEJAVNIKI</b>	Politika R. Slovenije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- članstvo v Evropski uniji</li> <li>- enotna politika v boju zoper organiziran kriminal</li> <li>- urejene notranje varnostne razmere v državi</li> </ul>
	Politika Evropske unije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vključevanje srednje in vzhodnoevropskih držav v EU in s tem združitev evropske celine v političnem, gospodarskem in varnostnem smislu</li> <li>- minimalna stopnja kompatibilnosti novih držav članic EU</li> <li>- uskladitev prednostnih področij v boju zoper organiziran kriminal</li> </ul>
	Slovenske strokovne institucije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- togo oklepanje obstoječe zakonodaje in preizkušeni metod pregona kaznivih dejanj (nezainteresiranost za spremembe)</li> <li>- posredovanje specifičnih znanj in izkušenj lastne stroke</li> <li>- izpostavljanje lastnih institucij in dejavnosti</li> </ul>
	Mednarodne strokovne institucije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- navezava operativnih odnosov s tretjimi državami, ki temelji na izmenjavi in analizi podatkov ter strokovni in tehnični podpori pri preiskavah</li> <li>- vključevanje Slovenije kot partnerice v posameznih projektih pomoči JVE,</li> <li>- sodelovanje s Slovenijo zaradi geostrateškega položaja in poznavanja družbenih in kulturnih razmer v JVE</li> </ul>
	Širša družbena skupnost	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vključevanje civilne pobude in večja dejavnost nevladnih organizacij pri oblikovanju politike boja zoper organizirani kriminal</li> <li>- varno življenjsko okolje</li> <li>- perspektivne možnosti varnega ustvarjanja in delovanja</li> </ul>
<b>NOTRANJI INTERESNI DEJAVNIKI</b>	Kriminalistična policija	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uskladitev temeljnih preiskovalnih metod dela s standardi EU,</li> <li>- primerna strukturna ureditev, ki bo usklajena za mednarodno in medinstitucionalno sodelovanje</li> </ul>
	Vodstvo kriminalistične policije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- učinkovitost pregona kaznivih dejanj organizirane kriminalitete</li> <li>- ograjevanje v lastne skupine in postavljanje omejitev glede medinstitucionalnega sodelovanja</li> <li>- zaverovanost v lastne dejavnosti in sposobnosti, neizražanje potreb po sodelovanju izven okvirov države.</li> </ul>
	Zaposleni v kriminalistični policiji – kriminalisti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- motivacijski ukrepi, izraženi skozi napredovanje in samopotrjevanje</li> <li>- osvajanje novih znanj in pripravljenost različnih stopenj sodelovanja</li> <li>- lagodnost rutinskega dela in izkoriščanje pozicij v druge namene</li> <li>- nepripravljenost za uvajanje nove metode dela in zaverovanost v lastne sposobnosti</li> </ul>

## 4.2. SWOT analiza področja zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji

Proces strateškega načrtovanja, se v ožjem pomenu prične s celovito analizo – ocenjevanjem položaja organizacije. Pri tem se kar se da natančno opredelijo prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti za organizacijo (Pučko v Možina et al, 1994, str. 306).

Na podlagi ugotovitev notranjih prednosti in slabosti organizacije velja definirati trajno konkurenčno prednost organizacije, ki naj interesnim udeležencem nudi prepoznavne koristi. Iz ugotovitev o zunanjih izzivih in nevarnostih organizacije pa velja opredeliti konkurenčnost oziroma vplive okolja, kjer deluje ali namerava delovati organizacija. Pri metodi SWOT analize prvotno izberemo program organizacije, ki ga bomo na ta način analizirali. Navedbe v analizi naj bodo stvarne in merljive. Notranje prednosti so poglobitni dejavniki, ki povečujejo konkurenčno prednost obravnavanega programa – področja. Kot notranje slabosti pa so dejavniki, ki najbolj zmanjšujejo konkurenčnost obravnavanega programa. Kot izzive opredelimo dejavnike, ki so za obravnavani program ali področje pomenili največje priložnosti pri ciljnih uporabnikih, med nevarnosti pa dejavnike, ki najbolj ogrožajo uspešnost programa organizacije pri tako opredeljenih ciljnih uporabnikih (Tavčar, 2000, str. 127 – 128).

Tovrstna analiza, ki izhaja iz predhodno opredeljenih interesnih dejavnikov organizacije, je podpora v procesu nadaljnjega strateškega načrtovanja in nenazadnje obvladovanja sprememb. Namen tega podpoglavja je, da s pomočjo analize tako bistvenih prednosti in slabosti kakor tudi nevarnosti in priložnosti na samem področju zatiranja organiziranega kriminala v procesu pridruževanja Evropski uniji usmerim razmišljanje v pripravo iztočnic za izbiro strategije, ki bi nudila možnosti doseganja zgoraj opredeljenih ciljev in s tem interesov interesnih dejavnikov. Že iz navedenega je razvidno, da bo napovedana SWOT analiza temeljila na do sedaj predstavljenih izhodiščih interesnih dejavnikov in ciljev, ki jih zasledujejo z osredotočenostjo na osrednjem interesnem dejavniku – kriminalistični policiji. Prav tako je ob tem potrebno poudariti, da se analiza nanaša na obdobje začetka pridružitvenega procesa v letu 1999 in so iztočnice povzete iz takrat še neurejenih področij. Zaradi same slikovitosti in zajemanja celotnega nabora sprememb so tem iztočnicam dodana še neurejena področja zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, ki so bila odraz nadaljnjih sprememb tako v Evropski uniji kot v svetu do vključno leta 2002.

**Prednosti** so povzete v sledečih dejavnikih:

- Delno usklajen pravni red s pravnim redom Evropske unije je prednost, ki daje osnovno podlago za proces nadaljnje harmonizacije zakonodaje na področju pravosodja in notranjih zadev ter s tem tudi na področju organizirane kriminalitete. Leta 1994 in 1995 je bila sprejeta nova kazensko materialna, procesna in organizacijska zakonodaja, dopolnjena v letu 1999. Bistvene novosti so zapisane v noveli Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 72/98), noveli Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št.



23/99), Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (Uradni list RS, 59/99), Zakona o preprečevanju pranja denarja (Uradni list RS, št. 36/94 in 12/96) in Zakona o policiji (Uradni list RS, št. 49/1998 – popravek, 43/2001, 93/2001).

- Strokovna usposobljenost in zavzetost posameznikov, ki na tem področju argumentirano zastopajo pogajalska stališča R Slovenije v Evropski uniji. Lahko bi jih označili kot rdeča nit v procesu pridruževanja, njihova znanja in izkušnje pa kot temeljno prednost tako v postopkih harmonizacije zakonodaje kot v definiranju smernic za njeno učinkovitejšo implementacijo.
- Prednost, ki jo velja izpostaviti, je nedvomno entuziazem in neposredna učinkovitost velike večine zaposlenih – operativcev. To je odraz relativno dobrega strokovnega znanja, ki je v posameznih primerih primerljiv z operativno učinkovitostjo drugih, predvsem evropskih držav. Temu velja pripisati relativno dobro obvladljivost zoperstavljanja organizirani kriminaliteti in številne uspešno zaključene operativne akcije.

**Slabosti**, ki izstopajo na področju boja zoper organiziran kriminal, so sledeče:

- Neučinkovite metode in koncepti zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, ki so razvidni na podlagi analize nekaterih ključnih področij delovanja, kot so nenatančna opredelitev organiziranega kriminala, neučinkovitost v postopkih zasega in odvzem protipravno pridobljenega premoženja, uporaba posebnih metod in sredstev preiskovalnega delovanja ter še ne razdelanih konceptov in programov zaščite prič in skesancev. Posredno to pomeni neusklajenost obstoječe zakonodaje R Slovenije z mednarodnimi standardi na tem področju ter s tem neusklajenost s pravnim redom Evropske unije. Kljub temu da so bile do tega obdobja podpisane in ratificirane nekatere mednarodne konvencije, ki se nanašajo na področje organiziranega kriminala, je v nadaljevanju potrebno hitrejšo usvajanje mednarodnih standardov za učinkovitejše zoperstavljanje organizirani kriminaliteti tudi na tem področju.
- Še neusklajen in nekoordiniran pristop neprekinjenega spremljanja evropske zakonodaje na področju celotnega poglavja Pravosodje in notranje zadeve, kar zajema tudi področje organiziranega kriminala. Temu sledi nesprotno ugotavljanje pomanjkljivosti domačih predpisov in postopkov njihovega nadaljnjega usklajevanja.
- V letu 1999 še neusklajena prednostna področja v boju zoper organiziran kriminal, ki so v Evropski uniji poznana kot področje goljufij (ogroženost finančnih interesov Evropske unije), korupcije, prepovedanih drog in policijskega sodelovanja. Slabosti se v primeru policijskega sodelovanja nanašajo na še nedorečeno sodelovanje z Europolom. Na področju notranje institucionalne urejenosti pa na neprimerno preoblikovanje policije, ki naj bi v svojih vrstah ustanovila posebne enote za zatiranje zgoraj omenjenih prednostnih področij organiziranega kriminala.
- Nadaljnja slabost je neusklajenost medpodročnega ali medinstitucionalnega sodelovanja na posameznih perečih področjih organizirane kriminalitete. To je odraz preobsežnosti in multidisciplinarnosti tako opredeljenih področij, za katere ne zadostuje zgolj policijsko reševanje oziroma represivno ukrepanje. Pri tem naj omenim le nekatera področja, kot so

boj proti korupciji, celovito varovanje finančnih interesov države in Evropske unije, boj proti prepovedanim drogam, boj proti trgovini z ljudmi, ipd.

- Slabost, ki jo v zvezi s tem velja izpostaviti, je decentraliziran pristop k obravnavi hujših kaznivih dejanj organiziranega kriminala. Tovrstna kazniva dejanja zahtevajo centralno vodeno koordinacijo preiskave, ki naj temelji na predhodnem delovanju obveščevalno analitične službe in po potrebi povezovanju s tujimi preiskovalnimi organi. Glede na majhnost Slovenije je obravnava kompleksnejših kaznivih dejanj zgolj s strani regionalne policijske uprave neupravičena, predvsem pa po vsej verjetnosti neuspešna.
- Nezanemarljiva slabost sicer delno subjektivnega značaja je togost in nedostopnost s strani posameznikov in oddelkov znotraj organizacije, ki razpolagajo z informacijami in podatki skupnega značaja. Na ta način si zagotavljajo pomembnost in nenadomestljivost. Slabost tega je v sistemu, ki to tako imenovano »vrtičkarstvo« dopušča.

**Izzivi** na področju boja zoper organiziran kriminal so predvsem taki, ki prihajajo iz okolja interesnih dejavnikov, kamor je Slovenija v tem procesu usmerjena. Tako lahko v procesu pridruževanja Evropski uniji in s tem doseganju prvotno opredeljenih ciljev te izzive opredelimo kot:

- Umestitev v enotno varnostno politiko Evropske unije, kar bo z vidika mednarodnega sodelovanja zagotavljalo celovit pristop zoperstavljanja organiziranemu kriminalu.
- Učinkovita, predvsem kazenskoprocena zakonodaja, primerljiva z državami Evropske unije in usklajena z mednarodnimi standardi. Taka zakonodaja bi poleg uspešnega usklajevanja z zakonodajo Evropske unije omogočila pravno podlago kot temelj v boju zoper organiziran kriminal, ki že iz lastne definicije izhaja iz pojmov nadnacionalnosti in neupoštevanja državnih meja.
- Temu sledijo izzivi usklajevanja prednostnih področij v boju zoper organiziran kriminal s področji v Evropski uniji. Na osnovi enotne opredelitve področnih prioritet bi lahko preglednejše vodili primerjavo in uspešnost delovanja, medinstitucionalno in mednarodno sodelovanje, izobraževanje in izvajanje neposrednih operativnih dejavnosti.
- Temeljni izziv na tem področju je možnost spoznavanja tujih izkušenj, znanj in spoznanj, ki jih lahko prenašamo v lastno delovno okolje. V tem kontekstu je mišljeno iskanje primernih rešitev za posamezna vprašanja in področja v okviru zakonske ureditve, kakor sodi tudi učenje in osvajanje tujih izkušenj na dobro izpeljanih praktičnih primerih zoperstavljanja organiziranemu kriminalu.
- Izziv, ki je lahko posledica usklajevanja področij organizirane kriminalitete, in vzpostavljanje medinstitucionalnega in mednarodnega sodelovanja je lahko tudi priložnost za notranjo preureditev in reorganizacijo kriminalistične policije.
- Iz nacionalnega vidika je izziv v vzorno urejenem predvsem pa učinkovitem področju zoperstavljanja organizirani kriminaliteti. Glede na majhne razsežnosti urbanih naselij (velemest), na teritorialno majhnost države in njeno trenutno nepriljubljenost s strani tujih organiziranih kriminalnih združb.
- Pomembna priložnost, ki jo velja upoštevati pri zasledovanju celovite uspešnosti zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, je odločnejše sodelovanje nevladnih

organizacij in s tem upoštevanje civilne pobude tako v procesu strateškega načrtovanja kot tudi v neposrednem izvajanju tekoče politike na področju organiziranega kriminala. Glede na to, da so nevladne organizacije maloštevilne in ne dovolj prodorne, kar odraža pasivnost teh dejavnikov, bi kljub temu veljalo upoštevati in spodbujati razmišljanja in pobude tudi s tega vidika.

**Nevarnosti** v smislu doseganja prvotno opredeljenih ciljev zoperstavljanja organiziranemu kriminalu v procesu pridruževanja Evropski uniji so izražene predvsem z vidika morebitne ne vključitve v Evropsko unijo oziroma na podlagi verjetne vključitve:

- Neusklajenost kazensko procesne zakonodaje na področju organiziranega kriminala z Evropsko unijo oziroma nepravočasna usklajenost te zakonodaje bi onemogočila celoten proces pridruževanja, ki je del temeljne politike in interesa države Slovenije.
- Nesprejemanje enotnih konceptov in metod zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, prevladujočih v svetu in Evropski uniji, bi bistveno zmanjšalo učinkovitost dela na tem področju ter povzročilo morebitno osamitev v mednarodnih in medinstitucionalnih odnosih. Posledica tega bi bila opredeljenost na neurejena področja držav JV Evrope, kjer so razsežnosti organiziranega kriminala bistveno večje.
- Nekoordiniran in le represivno usmerjen pristop onemogoča celovito zoperstavljanje prednostnim področjem organiziranega kriminala.
- Pretirano prilagajanje opredeljenosti posameznih področij v okviru organizirane kriminalitete lahko zanemarja specifičnosti posameznih problematik, ki se razlikujejo od države do države. S tem je mišljena nevarnost neizpostavljanja in nereševanja primerov organizirane kriminalitete, značilnih predvsem za našo državo, zaradi pretiranega usklajevanja področij, ki za nas v tem trenutku niso pomembna oziroma vsaj ne prioriteta.
- Nevarnost, ki je v tem obdobju ne moremo oceniti, je vsekakor nevarnost „uvoza“ organizirane kriminalitete. Ta ima svoje območje delovanja v okviru Evropske unije. Večkrat omenjena prednost prostega pretoka ljudi in kapitala kot ena od osnovnih značilnosti Evropske unije ima tudi slabosti, ki jih v tem primeru v lastno korist izkoriščajo organizirane kriminalne združbe. Z integracijo v Unijo nam tako preti nevarnost „uvoza“ kriminalnih dejavnosti v Slovenijo.

Tako opredeljene prednosti, slabosti, izzivi in nevarnosti so povzeti v tabeli št. 2.

Tabela 2: SWOT analiza

	<b>PREDNOSTI</b>	<b>SLABOSTI</b>
<b>Analiza notranjega okolja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- težnja po usklajevanju obstoječih predpisov s pravnim redom EU,</li> <li>- strokovna usposobljenost in zavzetost posameznikov,</li> <li>- entuziazem in učinkovitost velike večine zaposlenih.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nepopolno učinkovite metode in koncepti preiskovanja kaznivih dejanj na področju organiziranega kriminala,</li> <li>- v letu 1999 še neuskklajenost prednostnih področij v boju zoper organiziran kriminal, še ne koordiniran pristop spremljanja in usklajevanja evropske zakonodaje,</li> <li>- neuskklajenost medpodročnega sodelovanja kot odraz multidisciplinarnosti posameznih področij organizirane kriminalitete,</li> <li>- ograjevanje in nedostopnost posameznikov,</li> <li>- decentralizacija v obravnavi hujših oblik kaznivih dejanj</li> </ul>
	Zadovoljujoč kadrovski potencial in strokovna izhodišča kot temeljne zmožnosti v procesu uskladitve področij, ki se nanašajo na učinkovitejše zoperstavljanje organiziranemu kriminalu.	
	<b>IZZIVI</b>	<b>NEVARNOSTI</b>
<b>Analiza zunanjega okolja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- umestitev v enotno varnostno politiko EU,</li> <li>- učinkovita kazensko procesna zakonodaja, primerljiva z državami EU,</li> <li>- usklajenost področij kot pogoj medinstitucionalnega in mednarodnega sodelovanja,</li> <li>- spoznavanje tujih izkušenj,</li> <li>- priložnost notranjega preoblikovanja in reorganiziranja,</li> <li>- vključevanje nevladnih organizacij kot dela civilne pobude, ki lahko pripomore k celovitosti zoperstavljanja organiziranemu kriminalu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- neuskklajenost pravnega reda bi upočasnila celoten proces pridruževanja EU,</li> <li>- zmanjšana učinkovitost ob neuskklajenih prednostnih področjih v boju zoper organiziran kriminal,</li> <li>- zanemarjanje trenutno manj pomembnih, vendar specifičnih primerov »domače« kriminalitete ob pretiranem prilagajanju prioritetam EU,</li> <li>- »uvoz« razsežnosti organiziranega kriminala ob prostem pretoku ljudi in kapitala kot ene od prednosti EU.</li> </ul>
	Možnost poenotenja konceptov in metod v boju zoper organiziran kriminal s standardi in zahtevami EU kljub upoštevanju prednosti domače problematike in vplivov civilne pobude na tem področju.	

### 4.3. Opredelitev sprememb

Vzroki za spremembe so vplivi tako zunanjega kot notranjega okolja organizacije. Zunanje okolje je kot dejavnik organizacije potrebno opazovati in se na njegove spremembe primerno in pravočasno odzivati (Tavčar, 2000, str. 54). Pri tem velja omeniti, da so glede na časovno

komponento spremembe ciklične. Trendi, ki jih zaznavamo v zunanjem okolju, so lahko znanilci vzponov ali padcev (Strebel, 1992, str. 29). V celovitem procesu uvajanja in obvladovanja sprememb gre sklepati, da so v konkretno obravnavanem primeru interesi pomembnejših predhodno analiziranih interesnih dejavnikov zelo izraziti in tehtni. Glede na obstoječe stanje na področju organiziranega kriminala pred procesom pridruževanja kaže na potrebo po spremembah. To je eden izmed prevladujočih interesov. Trendi, ki jih zaznavamo v zunanjem okolju obravnavane organizacije, predvsem zadnje desetletno spreminjajoče se obdobje Evropske unije, kažejo na zahteve po vedno večji učinkovitosti zoperstavljanja organiziranemu kriminalu in so kot taki znanilci porasta sprememb.

Upoštevajoč analizo zunanjih interesnih dejavnikov, se je s strani obravnavane organizacije na to potrebno odzvati. Eden od modelov, ki jih opisuje Ansoff, opredeljuje načrtno odzivanje glede na priložnosti in nevarnosti, ki izvirajo iz okolja. V primerih načrtnega odzivanja si organizacije zastavijo cilje in strategije za njihovo doseganje (Ansoff, 1984, str. 467).

Interesom primerno naj bodo zastopani tudi notranji dejavniki organizacije, na področje katerih se bodo nanašale spremembe. Ta področja so lahko tekoča, razvojna ali temeljna politika organizacije. Uvedba sprememb, na katere naj bo pozoren management organizacije, zahteva določeno tveganje in porabo zmožnosti (Tavčar, 2000, str. 55).

V tem kontekstu je nadaljnja opredelitev sprememb obravnavanega primera osredotočena na razvojno (srednjeročno) politiko organizacije. Management Uprave kriminalistične policije pa naj glede na izpostavljene interese zagotovi potencialne zmožnosti organizacije za uspešno obvladovanje sprememb.

Ena izmed tako opredeljenih sprememb se nanaša na področje celovite zakonodaje v okviru organiziranega kriminala, ki naj bi bila usklajena s predpisi Evropske unije in pri tem upoštevala skupno opredeljena mednarodna pojmovanja in standarde. Pri tem je potrebno poudariti, da je začasno usklajena zakonodaja šele predpogoj za nepretrgan proces skupnega sodelovanja vseh držav članic Evropske unije v postopkih sprejemanja zakonskih predpisov na tem področju.

Druga temeljna opredelitev sprememb je uporaba in dejanska implementacija predhodno sprejetih predpisov in mednarodnih kriterijev. Ta naj se odraža na učinkovitejšem boju zoper organiziran kriminal. Dejavniki, ki na eni strani kažejo na težnjo rasti organiziranega kriminala in nedohajanje celovitega obvladovanja z obstoječimi koncepti dela, na drugi strani pa proces pridruževanja Evropski uniji in s tem prevzemanje njenega pravnega reda, zahtevajo določene spremembe v sami operativnosti delovanja na tem področju. Sprememba oziroma dopolnjevanje zakonskih okvirov narekuje tudi spremembo ali vsaj nadgradnjo konceptov in metod zatiranja organiziranega kriminala in s tem učinkovitejšo uporabo zakonodaje. Poleg represivnega pogleda na problematiko velja v tako opredeljenih

spremembah upoštevati tudi vidik širše družbene skupnosti, preko katere potekajo dejavnosti, usmerjene predvsem v preventivo in ukvarjanje s posledicami.

V snovanju vizije so zato kot odraz uvedbe sprememb zastavljeni poglobitni cilji – smotri, katerih doseganje bo zadovoljilo tako izražene interese.

#### **4.4. Vizija zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji**

Vizija organizacije je povzetek temeljnih interesov udeležencev v organizaciji. Poleg tega je vloga managementa tudi v spodbujanju nastajanja novih pomembnejših interesov udeležencev organizacije. Zato je pri snovanju vizije na podlagi analize interesov različnih udeležencev v organizaciji pomembno oblikovati jedrnato podobo uresničljive in spodbudne prihodnosti organizacije (Tavčar, 2000, str. 124).

V obravnavanem primeru je na podlagi opredeljevanja in analiziranja interesnih dejavnikov razvidna raznolikost tako z vidika represivnih institucij kot z vidika civilnih pobud. Vizija kot skupni imenovalec tako opredeljenih interesov naj kljub raznolikosti pogledov na področje zoperstavljanja organizirani kriminaliteti izraža složno delovanje vseh sodelujočih v obravnavani organizaciji in izven nje.

Ob upoštevanju poglobitnih interesov predhodno opredeljenih interesnih dejavnikov, ki nakazujejo na postopnost uvajanja sprememb tudi na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, hkrati pa upoštevajoč težnjo naraščanja in čezmejne razsežnosti organizirane kriminalitete, lahko opredelimo vizijo zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji, kot: *Učinkovit in mednarodno primerljiv sistem, ki naj temelji na multidisciplinarnem in medinstitucionalnem pristopu ob upoštevanju standardov Evropske unije ter interesov zaščite in varovanja širše skupnosti na vseh prednostnih področjih zatiranja organiziranega kriminala.*

#### **4.5. Cilji spreminjanja**

Cilji, ki izhajajo iz vizije kot odraz pomembnejših interesov udeležencev organizacije, se nanašajo na dosežke organizacije v prihodnosti. Biti morajo hierarhično razvrščeni, merljivi, predvsem pa uravnoteženi glede na raznolikost interesnih udeležencev in tako opredeljenih vidikov (Tavčar, 2000, str. 115 – 126).

V vladnih institucijah in državni upravi predstavlja finančni vidik doseganja ciljev omejenost v okviru porabe državnega proračuna. To ne pomeni, da je merilo doseganja ciljev zgolj v

manjši porabi teh proračunskih sredstev, temveč in predvsem v učinkovitem in uspešnem zadovoljevanju potreb končnih porabnikov, v tem primeru davkoplačevalcev. Doseganje strateško zastavljenih ciljev je prav tako pomembno z vidika meril učinkovitosti notranjih delovnih procesov ter odkrivanja in nadgrajevanja novosti, katerih udejanjanje in učenje je podlaga za uspešno prihodnost (Kaplan, Norton, 1996, str. 179 – 189).

Na podlagi analize zunanjih in notranjih interesnih dejavnikov, iz katerih izhajajo potrebe po opredelitvi in uvedbi sprememb na področju učinkovitejšega zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, so v nadaljevanju predstavljeni temeljni cilji. Doseganje le-teh bi moralo zadovoljiti tako opredeljene spremembe in s tem pomembnejše interese relevantnih interesnih dejavnikov. Poleg tega so tako opredeljeni cilji usmerjeni v celovito uspešnost zoperstavljanja organiziranemu kriminalu. Njena merila izhajajo iz različnih, zgoraj opredeljenih vidikov.

Cilji spreminjanja so zaradi prvotno zastavljenih pogojev (diskretnosti obravnavanega področja) dokaj načelni in zajeti v delih, vsebinsko predstavljenih v nadaljevanju. Temu sledi razčlenitev tako opredeljenih ciljev po obsegu in dinamiki njihovega uresničevanja.

#### **4.5.1. Vsebinska predstavitev zastavljenih ciljev**

Kot je zgoraj navedeno, je vsebina zastavljenih ciljev opredeljena v sledečih delih, za katere na podlagi danih izhodišč ocenjujem, da so primerno obsegajoči:

- Zaščita interesov širše skupnosti (fizičnih in pravnih oseb) kot koristnikov storitvene dejavnosti v učinkovitejšem boju zoper organiziran kriminal.
- Koncepti in metode pregona in sankcioniranja storilcev kaznivih dejanj organiziranega kriminala naj bodo osredotočeni na prioriteta področja ter primerljivi s koncepti in metodami držav Evropske unije.
- Boj zoper organiziran kriminal naj temelji na celovitem pristopu k reševanju problematike, upoštevajoč njeno interdisciplinarnost, kar zahteva stalno nadgrajevanje in delitev znanj in izkušenj.

#### **4.5.2. Opredelitev obsega zastavljenih ciljev**

Obseg posameznega vsebinsko predstavljenega cilja je razčlenjen na področja, ki bi jih veljalo urediti oziroma uresničiti. Tako bi bili zastavljeni cilji tudi dosegljivi. Vsebinsko opredeljeni pomembnejši cilji po obsegu pojasnjujejo posamezne dejavnosti, podcilje za udejanjanje opredeljenih sprememb.

1) Zaščita interesov širše skupnosti (fizičnih in pravnih oseb) kot koristnika storitev v učinkovitejšem boju zoper organiziran kriminal obsega niz podciljev, ki se navezujejo na:

- zagotavljanje temeljne varnosti in imetja fizičnih in pravnih oseb v neposrednem soočanju s pojavom organiziranega kriminala,
- upoštevanje interesov širše družbene skupnosti, izražene skozi različne civilne pobude nevladnih organizacij,
- učinkovitost zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, ki naj bo odraz enakosti pristopa do vseh socialnih in družbenih struktur.

Merljivost tako opredeljenega cilja je predvsem z vidika zadovoljevanja končnih uporabnikov storitvene dejavnosti. Te so v primeru učinkovitega zoperstavljanja kriminalu standardizirane v odnosu do širše populacije ali pa specifično opredeljene v odnosu do posameznika (fizične ali pravne osebe), katerega ogroženost je odraz organiziranega kriminala.

2) Koncepti in metode pregona in sankcioniranja storilcev kaznivih dejanj so pogojeni z ureditvijo področij, kot so:

- učinkovita kazenskoprocena zakonodaja, primerljiva z državami Evropske unije,
- uzakonitev mednarodnih standardov na področju boja zoper organiziran kriminal,
- usklajenost prednostnih področij boja zoper organiziran kriminal s področji organiziranega kriminala v Evropski uniji.

Merljivost tega cilja je izpostavljena predvsem z vidika urejenosti notranjih procesov delovanja organizacije. V konkretnem primeru je to merljivost usklajenosti procesne in materialne zakonodaje s predpisi Evropske unije kot pogoj za učinkovitejše delo.

3) Operativnost delovanja oziroma implementacija obstoječe in novo sprejete zakonodaje je ključnega izvršilnega pomena in hkrati nadgradnja v celovitem zoperstavljanju organiziranemu kriminalu. Tako zastavljen cilj obsega:

- zajezev težnje naraščanja organizirane kriminalitete,
- postavitev izhodišč za pripravo kriminalitetne strategije,
- medinstitucionalno sodelovanje glede na problematiko organiziranega kriminala,
- mednarodno sodelovanje

Merljivost omejevanja organiziranega kriminala temelji na statističnih predpostavkah spremljanja kaznivih dejanj, medtem ko merila za doseganje drugih navedenih ciljev izhajajo z vidika razvijanja sposobnosti, učenja in prenašanja izkušenj tako med posamezniki znotraj organizacije kot med institucijami - domačimi in mednarodnimi.

#### **4.5.3. Dinamika uresničevanja zastavljenih ciljev**

Uresničevanje zastavljenih ciljev zahteva izvajanje določenih programov, katerih časovna komponenta – dinamičnost je ključnega pomena za uspešnost doseganja teh ciljev. Dinamičnost pomeni spremembe, za katere ni dovolj le, da so ustrezne in hitre, temveč da se management zanje odloči v pravočasno. Prezgodaj uvedene spremembe (izvajanje programov za doseg zastavljenih ciljev) ostanejo nerazumljene in zamrejo, prepozne pa ne zaležejo več (Tavčar, 2000, str. 66).



Vsebinsko zastavljeni cilji v obravnavanem primeru so dovolj realistični in spodbudni, če so merljivi in dosegljivi v zastavljenih časovnih rokih. Ti ne smejo biti prekratki zaradi nerealnosti njihovega uresničevanja, prav tako pa ne predolgi, saj s tem cilji postanejo nepregledni in neučinkoviti. Dinamika uresničevanja tako zastavljenih ciljev je sledeča:

1) Vsi pod prvo točko opredeljeni cilji so načelni, dinamika njihovega doseganja pa naj temelji na nepretrganosti in visoki stopnji uresničevanja tako zastavljenih ciljev.

2) Glede na dejstvo, da je Slovenija vstopila v predpristopna pogajanja za pridružitve k Evropski uniji leta 1999, se je s tem obvezala za uskladitev svojega pravnega sistema s pravnim sistemom Evropske unije. Ta zadeva tudi področje notranjih zadev in s tem organizirane kriminalitete. V procesu pridruževanja poteka dopolnjevanje pogajalskih izhodišč o zakonski urejenosti tega področja in sprotno usklajevanje. Presek stanja naj bi bil z začasnim zaprtjem poglavja predvidoma ob koncu leta 2001, ko naj bi bila usklajena celotna zakonodaja na tem področju, nadaljevanje tekočega usklajevanja pa bi potekalo v bistveno manjšem obsegu do ključnega vstopa v Evropsko unijo, predvidoma leta 2004.

Upoštevanje mednarodnih standardov naj bo nepretrgan in zakonsko zagotovljen proces. Relevantni mednarodni dokumenti s področja organiziranega kriminala pa naj bi bili usklajeni z domačo zakonodajo do pridružitve Evropski uniji, predvidoma leta 2004.

Glede na usmerjenost in proces pridruževanja k Evropski uniji, kjer je težnja naraščanja posameznih področij organizirane kriminalitete, narekuje Sloveniji postopno uskladitev teh področij, ki zahtevajo svojevrstno in prednostno obravnavo. Ta usklajenost je predmet stalnih primerjalnih analiz, zato je smiselno ta področja urediti do začasnega zaprtja 24-ga poglavja Pravosodje in notranje zadeve, predvidoma do konca leta 2001.

3) Zajezitev težnje naraščanja organiziranega kriminala je lahko definirana tudi kot osnovno poslanstvo delovanja institucij v boju proti organiziranemu kriminalu. Težko jo je časovno opredeliti, saj zahteva nepretrgano udejstvovanje vseh na tem področju delujočih institucij.

Priprava izhodišč za kriminalitetno strategijo bi omogočila hitrejšo in doslednejšo operacionalizacijo tekočega delovanja na tako opredeljenih prednostnih področjih boja proti organiziranemu kriminalu. Zaradi same operativnosti je ta cilj potrebno doseči v čim krajšem roku, vsekakor pa do pridružitve, predvidoma leta 2004.

Vzpostavitev pravne podlage za meddržavno sodelovanje na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu je vsekakor merilo sposobnosti in pripravljenosti države za tovrstno sodelovanje. Do pridružitve leta 2004 naj bi bila ta zakonska podlaga vzpostavljena z večjim številom na tem področju za nas pomembnih držav. Mednarodno in medinstitucionalno

sodelovanje pa je stvar nepretrganega procesa, ki naj bo vzpostavljen ne glede na članstvo v Uniji, saj je od tega odvisen obstoj učinkovitega zoperstavljanja organiziranemu kriminalu. Strnjena opredelitev temeljnih ciljev z dinamiko njihovega uresničevanja je prikazana v tabeli št. 3.

*Tabela 3: Opredelitev ciljev*

ZASTAVLJENI CILJI	OBSEG ZASTAVLJENIH CILJEV	DINAMIKA URESNIČEVANJA
Zaščita interesov širše skupnosti (fizičnih in pravnih oseb) kot koristnika storitev v učinkovitejšem boju zoper organiziran kriminal.	Zagotavljanje temeljne varnosti in imetja fizičnih in pravnih oseb v neposrednem soočanju s pojavom organiziranega kriminala,	Kontinuiran proces
	Upoštevanje interesov širše družbene skupnosti izražene prek različnih civilnih pobud nevladnih organizacij,	
	Učinkovitost zoperstavljanja organiziranemu kriminalu naj bo odraz enakosti pristopa do vseh socialnih in družbenih struktur, merljiva pa na podlagi rasti družbene blaginje.	
Koncepti in metode pregona in sankcioniranja storilcev kaznivih dejanj organiziranega kriminala naj bodo osredotočeni na prednostna področja ter primerljivi s koncepti in metodami držav Evropske unije.	Kazenskoprocena zakonodaja, primerljiva z državami EU,	Predvidoma do 2004
	Uzakonitev mednarodnih standardov v zoperstavljanju organiziranemu kriminalu,	Predvidoma do 2004
	Usklajenost prednostnih področij organiziranega kriminala s področji v EU.	Do začasnega zaprtja poglavja, 2001
Boj zoper organiziran kriminal naj temelji na celovitosti reševanja, upoštevajoč interdisciplinarnost problematike, kar zahteva stalno nadgrajevanje in izmenjavo znanj in izkušenj.	Zajezitev težnje naraščanja organiziranega kriminala,	Kontinuiran proces
	Postavitev izhodišč za kriminalitetno strategijo,	Predvidoma do 2004
	Mednarodno in medinstitucionalno sodelovanje.	Kontinuiran proces

## **4.6. Strategije za doseg zastavljenih ciljev**

Pri načrtovanju strategij velja upoštevati konkurenčne prednosti organizacije, ki jih ima pred ostalimi organizacijami. Dejavniki konkurenčne prednosti izhajajo iz notranjih prednosti organizacije in privlačnosti okolja organizacije. Izhodišče v snovanju strategij je zbiranje tistih dejavnikov v zunanjem in notranjem okolju organizacije, ki lahko najpomembnejše vplivajo na dolgoročno uspešnost organizacije. Na podlagi tako opredeljenih dejavnikov, ki naj bodo skrbno izbrani in maloštevilni, se opredeli strateške naloge in njihove nosilce (Tavčar, 2000, str. 129 – 130).

V teoretičnih izhodiščih prejšnjega poglavja sem se v glavnem opiral na koncept temeljnih zmožnosti, na katerih temelji hipoteza konkurenčnih prednosti. Slednjo uporabljam tudi v obravnavanem primeru.

### **4.6.1. Strategija dejavnosti v okviru uvajanja sprememb na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji**

Zastavljeni cilji, ki izhajajo iz opredeljenih sprememb pomembnejših interesnih dejavnikov tega področja, zahtevajo opredelitev strategij dejavnosti, ki bodo omogočile dejansko doseganje teh ciljev. Te strategije so definirane na podlagi dejavnikov predhodne SWOT analize in so opredeljene v sledečih programih in usmeritvah.

#### **4.6.1.1. Programi**

Poslanstvo organizacije zajema tudi na tem področju le nekatere pomembnejše programe v okviru strategije dejavnosti za doseg zastavljenih ciljev. Ti programi naj predvsem odražajo temeljne potrebe in pričakovanja odjemalcev – koristnikov storitev ter na ta način zadovoljevanje njihovih koristi. Značilnost tako opredeljenih programov je njihovo medsebojno dopolnjevanje in povezanost, kar daje dodaten pomen kompleksnosti obravnavanega področja (Tavčar, 2000, str. 132).

V nadaljevanju bom predstavil štiri okvirno opredeljene programe. Njihov izbor hkrati utemeljujem s predhodnimi analizami.

1) Harmonizacija zakonodaje na področju organiziranega kriminala, ki zajema spremembo obstoječe kazensko procesne zakonodaje in definiranje prednostnih področij organiziranega kriminala.

Utemeljitev tega programa izhaja iz analize zunanjih in notranjih interesnih dejavnikov obravnavanega področja. Politika Evropske unije, politika R. Slovenije in mednarodne

strokovne institucije izpostavljajo ključne interese, opredeljene kot izzive (priložnosti) zunanjega okolja. Ti so:

- enotna varnostna politika (interesi EU in R Slovenije),
- učinkovita kazenskoprocesna zakonodaja, primerljiva z državami Evropske unije (interes mednarodnih strokovnih institucij) in
- usklajenost prednostnih področij zoperstavljanja organiziranemu kriminalu (interes politike Evropske unije in mednarodnih strokovnih institucij).

Analiza dejavnosti kriminalistične policije kot notranjega interesnega dejavnika opredeljuje temeljne prednosti za tovrstni program, ki so v že delno usklajenih predpisih R Slovenije s predpisi Evropske unije, kakor tudi tendence nadaljnjega usklajevanja, zavedajoč se stalnega procesa spreminjanja tudi v okviru Evropske unije.

2) Koordinacija sprotne usklajevanja s pravnim redom Evropske unije in spremljanje mednarodnih pravnih dokumentov na področju organiziranega kriminala.

Potreba po tekočem usklajevanju s pravnim redom Evropske unije izhaja iz analize zunanjih interesnih dejavnikov (politike EU in politike RS), ki izpostavljajo nevarnosti upočasnjene procesa pridruževanja v primeru tovrstne zakonske neusklajenosti ter nevarnost zmanjšane učinkovitosti v nedohajanju usklajevanja predpisov in standardov Evropske unije. Strokovna zavzetost in usposobljenost posameznikov na obravnavanem področju je notranji dejavnik, ki utemeljuje ključne prednosti odločitve za ta program.

3) Celovit centralno voden pristop s poudarkom na medinstitucionalnem sodelovanju, ki bo omogočalo učinkovitejšo implementacijo predhodno usklajenih predpisov, kot tudi družbenih in kulturoloških vrednot, upoštevajoč interese civilnih pobud.

Pri utemeljevanju tega programa so relevantni zunanji interesni dejavniki, in sicer slovenske strokovne institucije in širša družbena skupnost. Analiza teh dejavnikov kaže na multidisciplinarnost pojava organizirane kriminalitete, ki ima svoje razsežnosti tako z vidika uporabe različnih znanj in veščin kakor tudi z vidika kulturoloških in družbenih vplivov okolja, kjer pojav nastaja. Učinkovito zoperstavljanje temu odklonskemu pojavu je možno le z enotnim pristopom za to usposobljenih služb, kar pogojuje usklajeno medinstitucionalno sodelovanje. Vanj velja vključiti različne civilne pobude in razumevanje pojava z vidika širše družbene skupnosti in kulture okolja, v katerem organiziran kriminal nastaja. Poleg tako opredeljenih zunanjih interesov je za opredelitev tega programa potrebno upoštevati notranji dejavnik, ki na podlagi analize delovanja kriminalistične policije utemeljuje slabosti neusklajenega medpodročnega in medinstitucionalnega sodelovanja. Kot rešitev pa ponuja strategijo centralno vodenih zahtevnejših kriminalističnih preiskav.

4) Mednarodno sodelovanje s poudarkom na postavitvi institucionalne urejenosti v odnosih z Evropsko unijo in drugimi posameznimi državami.

Tudi utemeljevanje tega programa izhaja iz analize zunanjih dejavnikov, opredeljenih v okviru mednarodnih strokovnih institucij. Poglavitni interes slednjih je povezovanje z istovrstnimi institucijami tako držav članic Evropske unije kot držav kandidatk za članstvo. Razlog je postopna širitev dejavnosti izven okvirov Evropske unije kakor tudi postopno uvajanje institucij v državah kandidatkah za članstvo v Evropski uniji. Izziv teh dejavnikov je v spoznavanju in učenju na podlagi tujih izkušenj ter primerjanju učinkovitosti, medtem ko so nevarnosti tega zunanjega interesnega dejavnika v „uvozu“ razsežnosti organiziranega kriminala na območje R Slovenije in s tem zapostavljanje posebnih primerov domače kriminalitete. Ne glede na tako opredeljene nevarnosti je strategija mednarodnega sodelovanja temelj za usklajeno in celovito zoperstavljanje mednarodnemu organiziranemu kriminalu.

#### **4.6.1.2. Usmeritve**

Usmeritve dejavnosti so v nadaljevanju nanizane glede na vsebinski sklop posameznih programov.

1.a) Usmeritev v zvezi s harmonizacijo zakonodaje na področju organiziranega kriminala, ki zahteva spremembo obstoječe kazenskoprocenske zakonodaje, naj bo usmerjena na pomembnejše dele, ki na podlagi analize interesnih dejavnikov kažejo določene pomanjkljivosti. Ob ugotavljanju vsebinskih razlik na podlagi proučevanja zakonodaj držav članic in institucij Evropske unije ter mednarodnih dokumentov na tako opredeljenih segmentih z obstoječo zakonodajo R Slovenije velja opredeliti sklepe in predloge potrebnih sprememb oziroma dopolnitev zakonodaje na sledečih področjih:

- poenotena opredelitev pojmovanja organiziranega kriminala zaradi nenatančne opredelitve sodelovanja v kriminalni združbi in prenizko zagrožene kazni,
- zaseg in odvzem premoženja zaradi neurejenih določb glede stroškov zasega, hrambe in odvzema protipravnega premoženja, nepredvidene delitve tako zaseženega premoženja po dokončnem odvzemu in nedorečenosti v meddržavnih delitvah zaseženega premoženja,
- uporaba posebnih metod in sredstev je v osnovi zelo usklajena, vendar s pomanjkljivostjo nepotrebne opredeljevanja različnih ravni odrejanja ukrepov,
- zaščita prič in skesancev zaradi nenatančno opredeljenih možnosti sodelovanja skesancev, neprimernih pogojev zasliševanja in hkrati zaščite prič ter neizdelanega programa zaščite prič in njihovih družinskih članov.

1.b) Usmeritev k definiranju prednostnih področij v boju zoper organiziran kriminal, ki so tako ob upoštevanju prednosti Evropske unije kakor tudi prednosti obsega domače problematike na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu sledeče:

- zaščita finančnih interesov R Slovenije in Evropske unije,
- pranje denarja in korupcija,
- tihotapstvo in trgovina z ljudmi,

- zmanjševanje ponudbe prepovedanih drog.

Tako opredeljene usmeritve so nastale na podlagi teženj organiziranega kriminala, ki so usmerjene v področja kaznivih dejanj, katerih nelegalne dejavnosti so v porastu povpraševanja širše družbene skupnosti. Kot je iz opredelitve razvidno, so ta dejanja – povpraševanja, usmerjena v razne oblike poslovnih goljufij, nedovoljenega jemanja drog, seksualne industrije in podrejanja – izkoriščanja ljudi ali tako imenovanega novodobnega suženjstva. V povezavi z naštetimi izstopajočimi kaznivimi dejanji pa je v razmahu prepletenost kaznivih dejanj pranja nezakonito pridobljenega denarja (iz prej naštetih kaznivih dejanj) in korupcija v državnih institucijah.

Ključna usmeritev naj torej temelji na dejavnosti pristojnih organizacijah, katerih strokovnjaki naj bodo vključeni v ta namen ustanovljeno projektno skupino za ugotavljanje harmonizacije zakonodaje in prednostnih področij zoperstavljanja organiziranemu kriminalu. Področne organizacije naj nudijo vso podporo izvajanju spodaj navedenih sklopov dejavnosti v okviru tako opredeljene strategije dejavnosti.

- Vodstvo za izvedbo programa naj se redno sestaja, predhodno pa pripravi celoten plan dejavnosti projektne skupine, ki jih budno spremlja in nadzira.
- Vodstvo projektne skupine zagotovi primerne prostorske zmogljivosti, ki bodo omogočale nemoteno delo v okviru večdnevni delavnic.
- Glede na prisotnost tujih strokovnjakov naj bo zagotovljeno sprotno prevajanje ter vsa potrebna administrativna podpora.
- S strani vodstva posameznih organizacijskih enot je smiselno zagotoviti prisotnost udeležencev projekta na delavnicah, pri čemer naj ne bi bilo moteno tekoče delo.
- Za sprotno delovno udejstvovanje v razpravah naj bodo udeleženci pred pričetkom delavnic preskrbljeni z gradivom, ki bo predmet prihodnje razprave. To pa zahteva predhodno in tekoče načrtovanje delavnic.
- Vodstva posameznih organizacijskih enot naj bodo vnaprej seznanjena z vsebino posameznih delavnic, poleg predstavnikov lastne vodstvene strukture naj zagotovijo udeležbo področnih strokovnjakov za posamezno temo delavnice.

2) Drugi sklop se nanaša na usmeritev v zvezi s sprotnim usklajevanjem s pravnim redom Evropske unije – poglavja Pravosodje in notranje zadeve, na osnovi česar se ustanovi t. i. 24. delovna skupina. Namen teh usmeritev je uvedba neprekinjenega spremljanja zakonodaje Evropske unije, kar je mogoče s sistematičnim spremljanjem Evropske zakonodaje z uporabo sodobnih informacijskih sredstev. Zakonodaja Evropske unije, ki povzema tako mednarodno veljavne predpise kot težnje posameznih področij poglavja Pravosodja in notranjih zadev, je vse obsežnejša in se stalno nadgrajuje. Ta dejstva so razvidna iz spreminjajočih se vsebin zunanjih interesnih dejavnikov politike Evropske unije in mednarodnih strokovnih institucij, analiziranih v opredelitvi interesnih dejavnikov. Neusklajenost obravnavanega področja je razlog za nepreglednost in neažurnost sprememb evropskih predpisov ter posredno s tem sistema opozarjanja na neusklajenost oziroma potrjevanje usklajenosti. Na podlagi pregledovanja relevantnih zakonskih uredb se uvede postopek njenih vsebinskih upoštevanj v

obstoječi zakonodaji. To pomeni določene spremembe predpisov oziroma ureditev posameznih področij z dopolnjujočimi zakoni. Glede na sprotno dopolnjevanje in spreminjanje t. i. zakonodaje Evropske unije je v tem trenutku nesmiselno naštevati tako sprejete prepise.

Pomembnejši mednarodni dokumenti, ki opredeljujejo področje organizirane kriminalitete, so v evropski zakonodaji prav tako večinoma upoštevani. V primeru podpisa teh mednarodnih dokumentov je s strani države podpisnice potrebna njihova ratifikacija oziroma uzakonitev, kar prav tako pomeni uvedbo mednarodnih standardov in predhodno usklajitev nacionalnih predpisov. Pomembnejši tako opredeljeni mednarodni dokumenti s področja organiziranega kriminala, katerih kriterije in standarde je v slovenski zakonodaji treba upoštevati, so že navedeni v drugem poglavju.

V tem primeru naj bo 24. delovna skupina sestavljena iz več medpodročnih predstavnikov – strokovnjakov, katerih tekoče delovanje poteka znotraj različnih organizacij (institucij). Na osnovi tega se pričakuje usklajeno podporo vseh vključujočih institucij v nemoteno izvajanje sklopa dejavnosti strategije, ki vključujejo sledeče postavke oziroma usmeritve:

- Izpopolnjeno računalniško-informacijsko mrežo, ki bo omogočila hitro posredovanje opisanega poteka informiranja med člani delovne skupine.
- Načrtovanje in vodenje delovne skupine, ki naj se periodično sestaja pod vodstvom odgovorne osebe in hkrati usklajevalca na področju spremljanja usklajenosti predpisov.
- Vzpostavitev sistema neposrednega sodelovanja na različnih ravneh z odgovornimi osebami na strani Evropske unije. Neposredni stiki v reševanju nepredvidenih problemov so včasih ključ do uspeha.
- Celovitosti tako izvajanih dejavnosti je potrebno dodati strokovno pregledane in prevedene končne izdelke.

3) Tretji sklop usmeritev dejavnosti programov se nanaša na doseganje ciljev učinkovitejše implementacije zakonodaje na podlagi:

- Multidisciplinarnega in medinstitucionalnega pristopa obravnave hujših oblik organiziranega kriminala, katerih usmeritve zahtevajo vključevanje različnih strokovnih institucij za specifična področja kriminalitete tako v okviru kriminalistične policije kot institucij izven nje.
- Centraliziranosti kriminalistične policije z vidika obveščevalno analitičnega pristopa na operativni in strateški ravni, kjer predvsem pri obravnavi hujših kaznivih dejanj usmeritve narekujejo centralno vodeno obdelavo tako zaradi preglednosti zbranih informacij kakor tudi zaradi učinkovitejšega povzemanja ugotovitev in nadaljnjih odločitev. Te usmeritve so utemeljene tudi z vidika majhnosti države in maloštevilnosti tovrstnih hujših kaznivih dejanj.
- Upoštevanja družbenih in kulturoloških vrednot, kjer velja dejavnosti usmeriti v medpodročna sodelovanja po specifičnih vsebinskih področjih organiziranega kriminala. Sestavni dejavnik teh medpodročnih usklajevanj naj bodo nevladne organizacije oziroma

druge oblike civilnih pobud, ki glede na posebnost področja zastopajo tudi druge vidike zoperstavljanja organiziranemu kriminalu. Tu so mišljeni predvsem vidiki neposrednih oškodovancev organiziranega kriminala, ki so zaznamovani kot žrtve ali priče v posameznih primerih, kakor tudi vidiki širših družbenih in kulturoloških razsežnosti pojava organiziranega kriminala.

Sklop dejavnosti, ki bo omogočal delovanje programa, namenjenega učinkovitejšemu izvajanju zakonodaje v zoperstavljanju organiziranemu kriminalu, naj v glavnem temelji na že obstoječih in do neke mere preverjenih dejavnostih strategije. Zato velja povzeti dejavnosti, ki naj temeljijo na sledečih izhodiščih:

- Poudarek naj bo na usklajenem načrtovanju izvedbenih akcij (operativnih obdelav) ob možnosti vključevanja vseh potrebnih institucij.
- Informiranost naj poteka na podlagi mrežne strukture na osnovi danih kriterijev zaupnosti.
- Management osebja naj temelji na sposobnosti posameznika kot najpomembnejši zmognosti organizacije, za kar je potreben njegov razvoj v obliki usposabljanja in izpopolnjevanja, to pa dolgoročno pripomore k strokovnemu razvoju organizacije.

4) Četrty sklop se nanaša na usmeritev k mednarodnem sodelovanju, ki naj temelji predvsem na vzpostavitvi potrebnih pogojev za nemoteno in učinkovito delo z Europolom kot poglavitno institucijo Evropske unije za usklajevanje boja zoper organiziran kriminal. Usmeritve v izvajanju programa mednarodnega sodelovanja naj temeljijo na že vzpostavljenih dobrih odnosih med slovenskimi preiskovalnimi institucijami s partnerji v državah Evropske unije kakor tudi med tamkajšnjimi strokovnimi institucijami (Europol). Te ugotovitve so podane v analizi zunanjih interesnih dejavnikov, ki težijo k nadgradnji teh odnosov. Zatorej naj bodo usmeritve usmerjene v vsebinsko nadgradnjo teh odnosov, ki temelji na operativnem sodelovanju, izmenjavi podatkov in izkušenj ter skupnem usposabljanju.

Usmeritve naj prav tako temeljijo na dejavnostih, ki bodo omogočale učinkovito in uspešno delovanje tega programa. To pa so:

- Izhajajoč iz analize interesnih dejavnikov in za tem predlagane strategije na področju mednarodnega sodelovanja, je smiselno nacionalno enoto Eurola umestiti v sistem Uprave kriminalistične policije.
- Vodstvu nacionalne enote zagotoviti primerne prostore.
- Omogočiti primeren izbor kadrov, ki bodo motivirani za tovrstno delovanje enote.
- Postaviti zmogljiv informacijski sistem, ki bo zadovoljeval učinkovit prenos in zaščito podatkov.
- Vzpostaviti pretok informacij, ki bodo zaradi stopnje zaupnosti hierarhično nadzorovane.

Strategije dejavnosti programov, opredeljenih v tem podpoglavju so povzete v tabeli št. 4.



Tabela 4: Strategije dejavnosti

Št.	Program	Usmeritve
1.	Harmonizacija zakonodaje (procesna),	- poenoteno pojmovanje organiziranega kriminala, - proces zasega in odvzema premoženja, - uporaba posebnih metod in sredstev preiskovalnega delovanja, - zaščita prič in skesancev
	Opredelitev prioriternih področij organizirane kriminalitete.	- zaščita finančnih interesov R. Slovenije in EU, - pranje denarja in korupcija, - tihotapstvo in trgovina z ljudmi, - zmanjševanje ponudbe prepovedanih drog.
2.	Koordinacija sprotnega usklajevanja obstoječe slovenske zakonodaje s predpisi EU.	- nepretrgan proces spremljanja predpisov EU, - primerjava usklajenosti z domačo zakonodajo, - uvedba učinkovitega mehanizma dopolnjevanja in spreminjanja domače zakonodaje.
3.	Učinkovitejše celovito zoperstavljanje organiziranemu kriminalu.	- multidisciplinaren in medinstitucionalen pristop, - določena stopnja centraliziranosti kriminalistične policije, - upoštevanje kulturoloških in družbenih vrednot.
4.	Mednarodno sodelovanje.	- sodelovanje z Europolom, - meddržavno sodelovanje na podlagi bilateralnih sporazumov.

#### 4.6.2. Strategija institucionalne urejenosti področja zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji

Strategija institucionalne urejenosti je v smislu izvajanja strategije dejavnosti in s tem zastavljenih ciljev sestavljena iz treh temeljnih sestavin; strukture, procesov in sistemov. Njen namen je, da organizacija učinkovito uporablja razpoložljiva sredstva za izvajanje programov v skladu s politiko organizacije (Tavčar, 2000, str. 145).

V nadaljevanju so, izhajajoč iz strategij dejavnosti, predstavljene strategije institucionalne urejenosti glede na že opredeljene štiri sorodne vsebinske sklope.

##### 4.6.2.1. Strukture za izvajanje opredeljenih programov

Strukture organizacije opredeljujejo vse dejavnosti, potrebne za doseganje ciljev organizacije, zatem razdelitev teh dejavnosti na opravila, njihovo logično povezovanje in usklajevanje v celoto in nenazadnje spremljanje učinkovitosti delovanja z uvajanjem popravkov. Na postavitev strukture organizacije vplivajo tako zunanji kot notranji dejavniki, razmerja v

okviru strukture pa so horizontalna med enotami in posamezniki ter vertikalna glede na pristojnosti in odgovornosti (Tavčar, 2000, str. 146 – 147).

Ta poenostavljena predstavitev razsežnosti strukture, ki v glavnem velja za celovito organizacijo, bo v nadaljevanju vodilo za opredeljevanje struktur v okviru izbranih programov.

1) Struktura, ki naj bi opredeljevala vse dejavnosti za učinkovito izvajanje programa, harmonizacijo zakonodaje in prioriteta področja zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, zahteva medpodročni pristop k reševanju teh usmeritev, saj se njena vsebina nanaša na različne institucije in pristojnosti. Ta dejstva so razvidna na podlagi analize zunanjih interesnih dejavnikov (slovenskih strokovnih institucij), katerih specifična znanja in strokovna področja omogočajo temeljitejšo preiskavo posameznih kaznivih dejanj. To pa je tako opredeljeni dejavnik multidisciplinarnosti. Prav tako je pomembno vključevanje tujih mednarodnih strokovnjakov, ki bodo tej vsebini dodali tako izkušnje kot tudi predstavili urejenost tega področja v Evropski uniji, kamor smo v konkretnem primeru usmerjeni. Tudi to dejstvo je razvidno iz analize tujih strokovnih institucij in politike Evropske unije, katerih interes je širjenje svojih spoznanj na območja držav kandidatki za članstvo v Evropski uniji.

Potrdjujoč dejstvo, da na postavljanje struktur v organizaciji vplivajo zunanji in notranji dejavniki, sledi nadaljnja opredelitev – konkretizacija dejavnosti, ki so razdeljene na nekatera opravila, zatem pa njihovo logično povezovanje in usklajevanje:

- Vzpostavitev projektne skupine, ki bo delovala na osnovi pogodbe o pomoči in svetovanju R Sloveniji kot državi kandidatki za članstvo v Evropski uniji.
- Nosilec tako opredeljenega projekta, ki bo vseboval komponente harmonizacije zakonodaje na področju organiziranega kriminala in definicijo prednostnih področij obravnave organiziranega kriminala, je določen tako s slovenske strani (predstavnik vodstva kriminalistične policije) kot tudi s strani skupine strokovnjakov Evropske unije, njen predstavnik je predpristopni dolgoročni svetovalec.
- Sestava projektne skupine je iz zgoraj navedenih razlogov medpodročna, kar pomeni prisotnost predstavnikov – strokovnjakov iz institucij: Generalne policijske uprave – Uprave kriminalistične policije, Generalne policijske uprave – Uprava uniformirane policije, Policijskih uprav – Uradov kriminalistične policije, Slovenske obveščevalne in varnostne agencije (SOVA), Obveščevalno varnostne službe Ministrstva za obrambo, Ministrstva za gospodarstvo, Carine, Urada RS za preprečevanje pranja denarja, Službe za nadzor proračuna, Davčne uprave RS, Inšpektorata za varstvo osebnih podatkov – Ministrstva za pravosodje, Zunanje trgovinske inšpekcije, Računskega sodišča, Banke Slovenije, Urada Vlade RS za droge, Ministrstva za pravosodje, Državnega tožilstva, Visoke policijske varnostne šole, Urada za upravne notranje zadeve in še nekaterih drugih.
- S strani predpristopnega dolgoročnega svetovalca so v projektno skupino povabljeni strokovnjaki posameznih področij iz držav Evropske unije, to so predvsem sodniki, državni tožilci in drugi.

Tako opredeljena struktura je usmerjena k izvedbi projekta v roku enega leta in je oblikovana kot omrežje izmenjave različnih pogledov, znanj in izkušenj. Rezultat projektnega dela naj bo usmeritev harmonizacije zakonodaje na zgoraj navedenih področjih, kar bo za seboj potegnilo postopek spremembe obstoječih predpisov R Slovenije, predvsem Kazenskega zakonika in Zakona o kazenskem postopku. Odgovornost za spremembe zakonodaje nosi Ministrstvo za pravosodje RS.

2) Struktura urejenosti na področju sprotnega spremljanja evropske zakonodaje in izvedba dejavnosti usklajevanja zajema področje Pravosodja in notranjih zadev, kot je to opredeljeno v programu pridružitvenega procesa. Utemeljitev tako opredeljenega programa in usmeritev tekočega usklajevanja s pravnim redom Evropske unije zahteva nadaljnjo delitev dejavnosti po posameznih opravilih, zatem pa njihovo ponovno povezovanje in spremljanje učinkovitosti. Ker sodi področje organiziranega kriminala v okvir poglavja Pravosodje in notranje zadeve, je v nadaljevanju predstavljena le poenostavljena struktura dejavnosti, ki so vezane predvsem na razmerje med tako ustanovljeno 24. delovno skupino in enotami – strokovnjaki znotraj kriminalistične policije.

Opredeljene dejavnosti za izvajanje posameznih opravil so:

- Oblikovanje 24. delovne skupine, ki naj jo sestavljajo predstavniki posameznih strokovnih področij v okviru tega poglavja (pravosodja in notranjih zadev). Ti bodo odgovorni za sprotno komentiranje in ocenjevanje usklajenosti domače zakonodaje s predpisi Evropske unije.
- Imenovanje usklajevalnega telesa delovne skupine, ki bo skrbelo za tekoče spremljanje evropskih predpisov, njihovo posredovanje navedenim strokovnjakom – predstavnikov posameznih enot ter združevalo ocene in komentarje za pripravo pojasnil k prvotnim pogajalskim izhodiščem.
- V primeru neusklajenosti domačih predpisov naj bo vzpostavljen postopek usklajevanja, ki pa temelji na kompleksnejšem pristopu in usklajenem delu skupine strokovnjakov v procesu posameznih zakonskih sprememb.

3) Struktura urejenosti v smislu učinkovitejše implementacije obstoječe kakor tudi usklajene zakonodaje na področju boja zoper organiziran kriminal zahteva reorganizirano normativno ureditev, ki bo vključevala multidisciplinarni pristop. Glede na že navedeno dejstvo, da na strukturiranje organizacije vplivajo tako zunanji kot notranji dejavniki, velja poudariti interdisciplinarnost v uspešnem zasledovanju tako opredeljenega programa. Pri tem bi izpostavil le nekaj ključnih dejavnikov, katerih specifičnost delovnih področij z enotno usmeritvijo lahko vpliva na učinkovitejše zoperstavljanje organiziranemu kriminalu. Ti interesni dejavniki so:

- slovenske strokovne institucije, katerih dejavnost se prepleta s pojavom organizirane kriminalitete,
- osrednja institucija opredeljena kot kriminalistična policija in

- civilne pobude, katerih zastopniki so tako pretežno nevladne organizacije kot tudi medvladne mednarodne organizacije.

Strukturna urejenost je bila v glavnem postavljena na področju boja proti prepovedanim drogam, in sicer leta 1998 z ustanovitvijo Urada Vlade za droge in Komisije Vlade RS za droge (Ur. l. RS št. 56/98 in 68/99). Na področju policijskega dela so bile prav tako že formirane enote za boj proti prepovedanim drogam v okviru kriminalistične policije. Prav tako obstajajo potrebne institucije na področju boja proti goljufijam, in sicer v okviru Ministrstva za finance – Urad za preprečevanje pranja denarja in Ministrstva za notranje zadeve – kriminalistične policije.

Opredelitev nadaljnjih dejavnosti v postavitvi strukturne urejenosti z namenom učinkovitejše implementacije predpisov in s tem zoperstavljanja organiziranemu kriminalu:

- Na podlagi že omenjenega pridružitvenega procesa, ki se je pričel v letu 1999, je bil v okviru Ministrstva za notranje zadeve sprejet pravilnik o organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v okviru ministrstva in policije, ki je stopil v veljavo 1. 4. 2000.
- Na osnovi tega so bile ustanovljene specializirane enote usmerjene v raziskovanje in preprečevanje korupcije, računalniške kriminalitete, kriminalitete v javnem in poslovnem sektorju ter na področju financ, enote za kriminalistično analitiko in enote za preiskovalno podporo, ki se bo ukvarjala z zaščito prič, psihološkim profiliranjem storilcev kaznivih dejanj in z načrtovanjem temeljnih preventivnih dejavnosti.
- V okviru Sektorja za organizirano kriminaliteto je pričela delovati enota za boj proti korupciji tudi na regionalni ravni.
- Vlada R Slovenije je 15. 3. 2001 ustanovila medpodročno usklajevalno skupino za boj zoper korupcijo, v kateri so predstavniki najpomembnejših organov državne uprave.
- Istočasno je bil ustanovljen Vladni Urad RS za preprečevanje korupcije.
- Za boj proti organiziranemu kriminalu je pomembna istočasna institucionalna urejenost na področju pravosodnega sodelovanja in s tem ustanovitev skupine državnih tožilcev za posebne naloge (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državnem tožilstvu R Slovenije Ur. l. RS št. 59/99).

Pomanjkljivost strukturne ureditve, ki bi pripomogla k celovitemu zoperstavljanju organizirani kriminaliteti, je aktivnejše vključevanje vidikov širšega družbenega okolja oziroma tako imenovane civilne pobude. Iz teh razlogov je smotrno predvideti še naslednje dejavnosti:

- Poleg represivnega vidika zoperstavljanja organiziranemu kriminalu je potrebno upoštevati vidik civilne pobude kot dejavnika, ki ga predstavljajo nevladne organizacije, humanitarne mednarodne organizacije, mediji, posamezniki, ....
- Spodbujanje k ustanavljanju nevladnih organizacij, ki bodo usmerjene v preventivne dejavnosti in dejavnosti, vezane na posledice različnih oblik organiziranega kriminala. Tu so mišljene predvsem posledice kaznivih dejanj trgovine z ljudmi in pomoč žrtvam tega pojava, pomoč odvisnikom od drog ipd.

- Dejavnije vključevanje medijev z namenom osveščanja širše populacije in tudi posameznih ciljnih skupin o posledicah in nevarnostih dejavnikov organiziranega kriminala.
  - Oblikovanje medpodročnih delovnih skupin po posameznih področjih organiziranega kriminala (droge, trgovina z ljudmi, ...). Njihova vloga bo nadsistemska z namenom medpodročnega usklajevanja usmeritev. Predstavniki medpodročnih skupin naj bodo iz vladnih struktur (področnih ministrstev in služb) in nevladnih organizacij.
- 4) Struktura urejenosti na področju mednarodnega sodelovanja naj temelji na postavitvi institucionalne urejenosti v odnosih z Evropsko unijo in drugimi posameznimi državami. To pomeni dejavnosti v smeri:
- Postavitve Nacionalne enote Europol v okviru Sektorja za mednarodno sodelovanje Uprave kriminalistične policije, ki bo pokrivala področje policijskega in carinskega sodelovanja v primerih usklajevanja dejavnosti z Evropsko unijo.
  - Sistematizacije delovnega mesta oficirja za zvezo, ki bo svojo dejavnost opravljal na sedežu Europol v Haagu.
  - Prav tako je smiselno nadaljevati s projektom izmenjave oficirjev za zvezo na osnovi bilateralnih sporazumov med R Slovenijo in drugimi državami.
  - Na osnovi tega določiti prednostne države in število ter lastnosti potrebnih oficirjev za zvezo.

#### **4.6.2.2. Procesi v izvajanju opredeljenih programov**

Proces je dinamičen vidik urejenosti organizacije, ki zajema izvajanje temeljnih dejavnosti predhodno opredeljene strukture. Obsega zlasti vlogo managementa pri vodenju sodelavcev, poteka pa v organizaciji sami ali pa v več povezanih podjetjih – institucijah. Na proces velja gledati kot na skupnost integriranih dejavnosti, ki povečajo zadovoljstvo koristnikov storitev, olajšajo delovanje in povečajo učinkovitost znotraj organizacije, dajo merljive izide z omogočanjem ponavljanja istih dejavnosti ter so v pristojnosti vodstva interdisciplinarne skupine (Tavčar, 2000, str. 152).

Predhodno definiranim programom velja opredeliti primerno ureditev oziroma strukturo, ki bo glede na obsežnost programov zagotavljala učinkovito obvladovanje procesov. Nenazadnje je prav to (učinkovitost procesov) eden izmed temeljnih dejavnikov uspešnosti zastavljenega programa. Glede na pojmovanje obvladovanja procesov, opisanih v podpoglavju 3.5.2.2., velja omeniti, da so programi v obravnavani organizaciji kriminalistične policije številni. Čeprav so v danem primeru obravnavani le štirje programi, je treba opozoriti, da se ti nanašajo zgolj na proces pridruževanja Evropski uniji in s tem v zvezi potrebnih dejavnosti. Prav tako je značilna kompleksnost in prepletenost tako opredeljenih programov s poudarkom na interdisciplinarnosti. Iz tega razloga ocenjujem, da je v primeru učinkovitejšega obvladovanja procesov za večino zgoraj opredeljenih programov primerna programska

ureditev (struktura). Tako program harmonizacije zakonodaje kakor tudi program sprotnega usklajevanja in delno program učinkovitejše implementacije zakonodaje, so več ali manj začasnega značaja, z namenom doseganja zastavljenih ciljev. Temu primerno naj posamezne programe poslovodijo managerji programov, s strani organizacije pa naj bodo za potreben čas v posamezne programe razporejeni posamezni strokovnjaki iz funkcij organizacije. V konkretnem primeru je mišljeno na področne strokovnjake glede na vsebino kaznivih dejanj, kakor tudi strokovnjake spremljajočih dejavnosti (tehniki in metodi policijskega delovanja). Tako razporejeni strokovnjaki so pri opravljanju svojih del podrejeni managerjem programov, formalno in z vidika nagrajevanja pa svojim matičnim enotam.

V nadaljevanju sledi kratek opis obvladovanja procesov po predhodno opredeljenih programih.

1) V obravnavanem primeru se v proces harmonizacije zakonodaje in prednostnih področij zoperstavljanja organiziranemu kriminalu vključijo strokovni predstavniki različnih domačih in tujih institucij, kar pomeni, da proces kot tak poteka med več organizacijami z natančno opredeljenim skupnim ciljem. Poteka naj v dvo do tridnevni delavnici, terminsko razporejenih preko celega leta. Vsebinsko naj se te delavnice nanašajo predvsem na:

- Predstavitev posameznih področij evropskih strokovnjakov. Ti naj hkrati predstavijo evropski pravni red glede na posamezne tematike, ki bo predmet obravnave v posamezni delavnici.
- Prikaz stanja in razmer na zakonodajnem in institucionalnem področju posameznih segmentov organiziranega kriminala v R Sloveniji.
- Aktivno udeležbo vseh sodelujočih s ciljem izoblikovanja sklepov in priporočil.

Tako usmerjen proces upravlja pred tem ustanovljeno vodstvo projektne skupine, sestavljeno iz predstavnika managementa Uprave kriminalistične policije in predpristopnega svetovalca kot predstavnika strokovne institucije Evropske unije. Funkcije načrtovanja, vodenja, organiziranja in nadzora, ki jih tako formirano vodstvo opravlja, se med seboj prepletajo in so glede na dane okoliščine različno poudarjene. V obravnavanem primeru so povzete le nekatere ključne dejavnosti v tako opredeljenem procesu:

- Ob zaključku posamezne delavnice se periodično sestavljeni zapisniki in povzetki pošljejo vsem udeležencem.
- Prav tako predpristopni svetovalec sestavi periodična tromesečna poročila o napredku v okviru projektne skupine.
- Temu sledi izdelava zaključnega poročila oziroma dokumenta, ki bo vseboval opredelitev problematike organiziranega kriminala z oceno stanja in predvidevanja, opredelitev posameznih segmentov s področja organiziranega kriminala ter vsa povzeta priporočila s predvidenimi ukrepi in dejavnostmi kot tudi seznamom sodelujočih in odgovornih pri izvedbi.

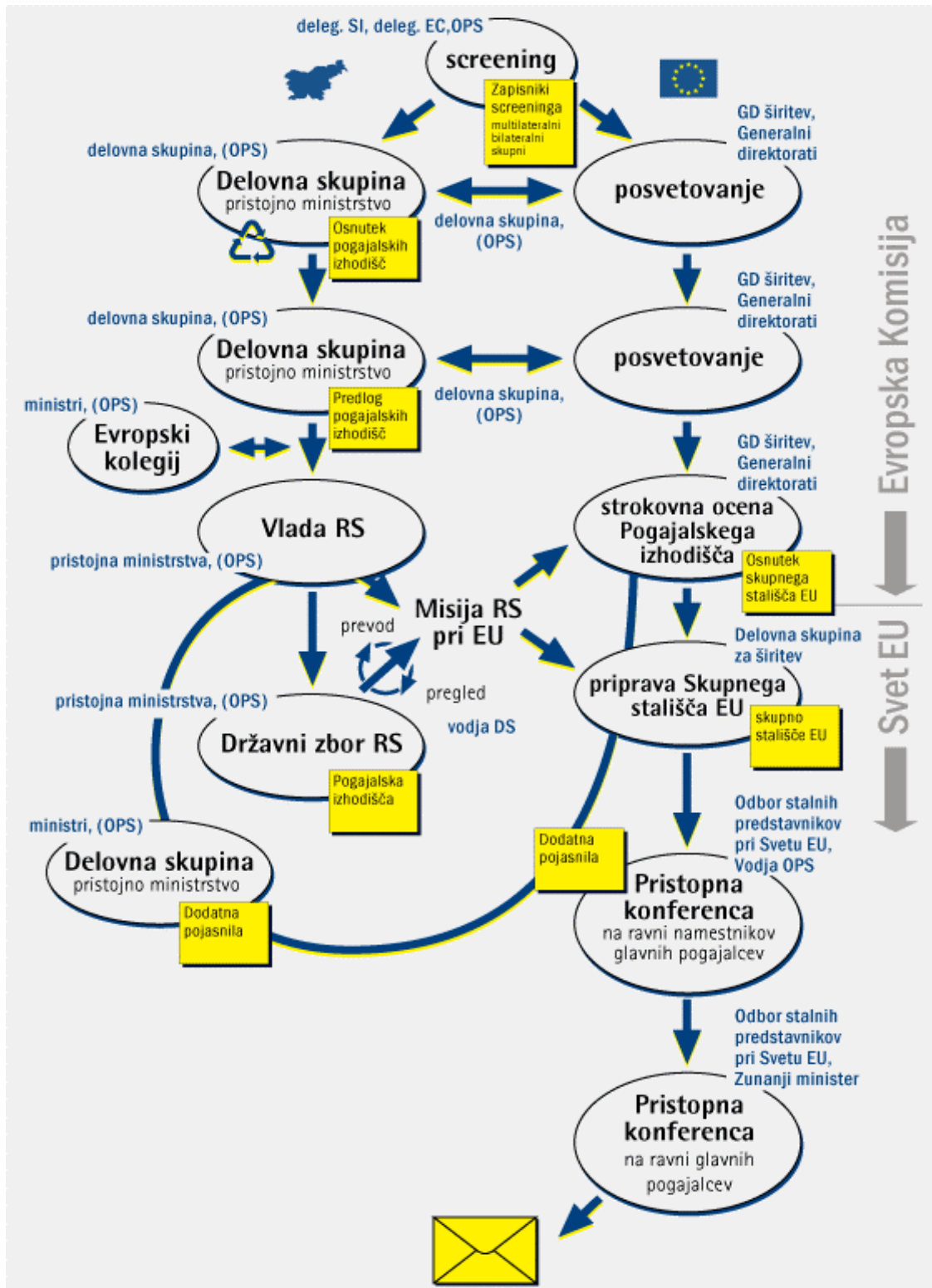
2) Proces, ki bi zadovoljeval opisano opredelitev dejavnosti usklajevanja zakonodaje na področju organiziranega kriminala, velja zaradi racionalnih in logističnih postopkov nedvomno umestiti v za to ustanovljeno 24. delovno skupino Pravosodje in notranje zadeve. Predhodna strukturna urejenost naj za izvajanje tako opredeljenih dejavnosti temelji na dinamiki sledečih dejavnosti:

- Prvi primerjalni pregled usklajenosti zakonodaje (angl. screening), ki je potekal v letu 1999, je bil podlaga za pripravo pogajalskih izhodišč v procesu pridruženja k Evropski uniji.
- Sprotno pregledovanje vsebinske usklajenosti obstoječih predpisov s predpisi Evropske unije, ki ga izvaja usklajevalno telo delovne skupine.
- Periodično dopolnjevanje pogajalskih izhodišč glede na dosežene spremembe v domači zakonodaji kot tudi glede na novo sprejete predpise v Evropski uniji. Ta način dela zahteva že omenjeno neprekinjeno spremljanje dopolnjujočih se predpisov Evropske unije s strani usklajevalca delovne skupine.
- Sprotno obveščanje posameznih strokovnih služb, ki so zadolžene za vsebinski pregled usklajenosti predpisa in komentiranje le-tega.
- V obratni smeri poteka obveščanje koordinativnega telesa delovne skupine o stopnji usklajenosti, zatem pa priprava pojasnil v obliki dopolnitev k pogajalskemu izhodišču.

Stopnja usklajenosti obravnavanega področja je bila predvidena do konca leta 2001, ko je bilo predvideno začasno zaprtje tega poglavja. Vendar to ne pomeni zaključek dela na tem področju, saj se kot rečeno proces spreminjanja in dopolnjevanja predpisov v Evropski uniji nenehno nadgrajuje, kar zahteva tekoče usklajevanje domače zakonodaje.

Shema pogajalskega procesa, ki je konceptualno v uporabi pri vseh delovnih skupinah (za posamezna poglavja), je poenostavljeno prikazana na sliki 12.

Slika 12: Proces sprotnega usklajevanja posameznih področij (poglavij) v pridruženju Slovenije k EU



Vir: Ožja pogajalska skupina o pristopu RS k EU, Pogajalski proces, <http://www.gov.si/ops/slo/organizacija/shema.html>



3) Proces, ki zajema dejavnosti strukturne ureditve učinkovitejšega zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, je proces dela, ki temelji na zakonskih osnovah, vodi in koordinira ga kriminalistična policija, v naslednji fazi pa državno tožilstvo. Dejavnosti so:

- Različne oblike centraliziranega vodenja, katerih stopnja centralizacije je odvisna predvsem od ocenjene nevarnosti hudodelske združbe, ki je predmet obravnave. Sredstvo za zagotavljanje centralizacije pa naj bodo predvsem operativne obdelave hudodelskih združb.
- Osnovna naloga kriminalistične policije je identifikacija posameznih članov združbe, ugotovitev njihove vloge v organizacijski strukturi združbe, odkrivanje in dokazovanje vseh njenih kaznivih dejanj, zaseg in odvzem protipravno pridobljenih premoženjskih koristi.
- Posredovanje s kakovostnimi dokazi podprtih kazenskih ovadb pristojnim tožilstvom, ki so praviloma že od samega začetka dejavno vključena in usmerjajo preiskovalni proces.
- Delo po tako imenovanem subjektivnem principu (celotni in kompleksni obravnavi hudodelskih združb) naj ima pri delu kriminalistične policije na področju organiziranega kriminala prednost pred obravnavo posameznih deliktov in njihovih storilcev.
- Sektor za organiziran kriminal naj bo enota, ki usklajuje delo vseh organov, kot so Urad za preprečevanje pranja denarja, Carinska uprava RS, Davčna uprava RS, proračunska inšpekcija in drugi, v predkazenskem postopku do vključitve državnega tožilstva – običajno skupine državnih tožilcev za posebne zadeve, ki so pristojni za obravnavo najhujših oblik kaznivih dejanj organizirane kriminalitete.
- Nadaljnje usklajevanje naj vodi pristojno državno tožilstvo, ki po potrebi v multidisciplinarno obravnavo posamezne zadeve vključi predhodno opredeljene strokovnjake zgoraj navedenih institucij.

Poleg tega je v proces učinkovitejšega zoperstavljanja organiziranemu kriminalu na strateški ravni smiselno in potrebno vključevati nevladne organizacije in druge oblike civilne pobude. Proces dejavnosti, ki bodo zagotavljale uresničevanje tega cilja, naj temelji na :

- Ustanavljanju delovnih skupin po posameznih področjih organiziranega kriminala, kjer se ocenjuje, da razsežnosti presegajo zgolj represivni pristop. Primer teh področij je trgovanje in uživanje prepovedanih drog, trgovina z ljudmi, ilegalne migracije, .... Ta področja nedvomno potrebujejo tudi vidik in stališča družbenih in socialnih okolij, kjer ti pojavi nastajajo.
- Periodično sestajanje tako oblikovanih delovnih skupin, katerih predstavniki so iz vladnih področnih struktur kakor tudi iz nevladnih organizacij. Na teh sestankih naj se izpostavljajo tekoče problematike in različni vidiki zoperstavljanja določenim področjem organiziranega kriminala.
- Na podlagi različnih ocen problematike naj se izpostavijo konkretne smernice za sprotno snovanje in dopolnjevanje strategij določenega področja.

4) Procesi v vzpostavljanju sodelovanja med R Slovenijo in Europolom temeljijo na predhodnem sodelovanju s posameznimi državami Evropske unije in dobrimi referencami, ki

jih je Slovenija na ta način pridobila. Potek niza dejavnosti v tem procesu je naveden v nadaljevanju:

- V začetku leta 2001 se je slovenska delegacija v Haagu udeležila seminarja o sodelovanju Europolu s tretjimi državami.
- Izpostavljen je bil predlog o podpisu posebne oblike sporazuma med R Slovenijo in Eurpolom, ki bi predvidel možne oblike sodelovanja.
- Sledilo je sprejetje sklepa Vlade RS o začetku pogajanj za sklenitev sporazuma o sodelovanju z Europolom. Ta je bil podpisan 1. oktobra 2001, ratificiran pa spomladi leta 2002.
- Sledila je napotitev slovenskega predstavnika – oficirja za zvezo na sedež Europolu v Haagu.

Nadaljnji proces delovanja naj temelji na obojestranski komunikaciji med Europolom in R Slovenijo, konkretnije med organi carine in policije. Komunikacija in usklajevanje poteka prek nacionalne enote Europolu v Sloveniji s sedežem na Upravi kriminalistične policije in oficirjem za zvezo s sedežem na Europolu v Haagu.

- Komuniciranje bo v smislu izmenjave podatkov in usklajevanja posameznih preiskovalnih dejavnosti.
- Glede na dejstvo, da Slovenija še ni članica Evropske unije, ne bo imela popolnih pooblastil vpogleda v informacijski sistem Europolu, temveč bo ta potekal posredno preko posebne enote preverjanja podatkov.

#### **4.6.2.3. Sistemi za izvajanje opredeljenih programov**

Sistem kot infrastrukturna dejavnost in ureditev omogoča učinkovito in uspešno delovanje organizacije. Pri tem je potrebno upoštevati, da sistemi niso enote, ki podpirajo delovanje organizacije, pač pa te enote podpirajo delovanje sistemov (Tavčar, 2000, str. 156).

Prav zaradi udeležbe številnih enot (področnih ministrstev in služb) pri izvajanju tako opredeljenih strateških programov je za vzpostavitev primernih sistemov potrebna velika mera medsebojnega sodelovanja in podpore teh enot. Ti sistemi so načeloma razdeljeni na sisteme poslovanja, podporo za poslovanje (informatike), gospodarjenje s sredstvi in managementa osebja.

Ker so opredeljeni programi enostavnejši glede na kompleksnost organizacije, je delovanje in vzpostavitev teh sistemov povzeto le v nekaj ključnih sklopih.

Tako je v obravnavani organizaciji sistem poslovanja razpet med klasičnim administriranjem kot usmeritvijo stabilnosti, in snovanjem oziroma razvijanjem novih – inovativnih zamisli kot usmeritvijo spreminjanja. Opredelitev med eno ali drugo usmeritvijo je stvar vodstvenega kadra, ki se o tem odloča glede na lastno prepričanje. Dejstvo, da je v

obravnavani organizaciji usmerjenost poslovođenja nekoliko bolj na strani administriranja, izhaja iz same toge naravnosti organizacije, delno ukoreninjenih navad (kulture) in nenazadnje tudi zakonskih omejitev, predvsem na področju procesne zakonodaje. Prevladujoča usmerjenost k stabilnosti sistema poslovođenja izhaja tudi iz togih načrtovalnih in nadzornih postopkov. Glede na dejavnik spreminjanja, ki je v zadnjem času prisoten tudi na tem področju in nenazadnje obravnavan v tem magistrskem delu, bi veljalo nekoliko več pozornosti posvetiti inovativni vlogi načrtovanja in nadzorovanja z vključevanjem srednjih in nižjih poslovodnikov ter drugih strokovnjakov. Cilje in strategije naj bi sproti preverjali in po potrebi dopolnjevali oziroma spreminjali.

Informacijski sistem kot podpora poslovođenja v obravnavani organizaciji je dokaj kompleksen in obsežen, saj zajema istočasen pretok informacij na območju celotne države, hkrati pa je podvržen strogi zaščiti. Sistem je grajen hierarhično in temu primerno podvržen stopnjam zaščite. Razlog za to je utemeljen, saj so obravnavane informacije občutljive in podvržene zakonski regulativi glede njihovega razpolaganja in uporabe. Na osnovi tega lahko povzamem, da je informacijski sistem v obravnavanem primeru tehnično zasnovan in prilagojen predvsem varnostnim razmeram njegove uporabe. Zaradi tega je nekoliko manj prijazen do samih uporabnikov, sčasoma pa postaja tudi zastarel. Na osnovi tega bi veljalo razmišljati o možnostih posodobitve obstoječega informacijskega sistema, predvsem v cilju predlaganih programov, ki se nanašajo na postavitev sistema sprotnega usklajevanja zakonodaje z Evropsko unijo, učinkovitejšega zoperstavljanja organiziranemu kriminalu in sistem izmenjave informacij z Europolom kot oblike mednarodnega sodelovanja. Pozornost velja posvetiti predvsem slednjemu, saj bo zaradi rigoroznih stopenj zaupnosti informacij podvržen kriterijem in nadzoru Europa.

Sistem za management gospodarjenja, ki je v danem primeru usmerjen predvsem v klasično računovodstvo, je glede na nedobičkonosno naravnost organizacije popolnoma sprejemljiv. Ker je organizacija porabnik državnega proračuna, mora biti temu primerno zagotovljena transparentnost porabe sredstev, do vseh interesnih dejavnikov, vključno z davkoplačevalci. Tovrstno celovito vodenje računov pa zahteva tehnično dovršen informacijski sistem, ki bo zagotavljal različne oblike računovodskih in finančnih informacij glede na interesne skupine udeležencev organizacije.

Sistem za management osebja je glede na trenutno poznavanje razmer v obravnavani organizaciji predvsem usmerjen v uporabljanje obstoječih kadrov. Temelji na administrativnem in kratkoročno naravnem pristopu, katerega cilj je neposredna zmožnost posameznikov – sodelavcev za takojšnjo izvajanje nalog. Zasedanje delovnih mest je kratkoročno usmerjeno in temelji zgolj na sprotne dopolnjevanju sistematizacije. Odras tega je velika fluktuacija kadrov. V sklopu organizacije potekajo sicer številna izobraževanja in izpopolnjevanja, ki pa jim v praksi ni posvečena primerna pozornost. Na osnovi tega prevladuje mišljenje, da je dodatno strokovno izpopolnjevanje nesmiselna poraba časa, sama udeležba na izpopolnjevanjih pa prej prisila kot potreba.

Razvojni sistem je nad zgoraj opisanimi sistemi in je namenjen delovanju organizacije v prihodnosti ter s tem v zvezi snovanju temeljnih zmožnosti organizacije. V obravnavanem primeru so v okolju organizacije večkrat izpostavljene spremembe (vsebinske in organizacijske), ki jih je smiselno sprejemati kot možnost razvoja. Napačno bi bilo upirati se spremembam in novostim iz okolja, saj to posledično privede do stagniranja v razvoju. Tako je smisel razvojnega sistema usmerjenost v podporo temeljnim zmožnostim obravnavane organizacije, ki so predvsem v načrtnem izobraževanju in izpopolnjevanju kadrov, kot ključnih nosilcev kriminalistično preiskovalnih dejavnosti. To je tudi osnova učinkovitosti kriminalistične policije tako na področju preiskovalnih dejavnosti kot tudi na področju prilagajanja spremembam v obravnavanem procesu pridruženja Evropski uniji. Razvojni sistem, ki v sedanjem obsegu ustvarja temeljne zmožnosti za nadaljnjo uspešnost organizacije, temelji na sledečih izobraževalnih sklopih:

- obvezni štirimesečni kriminalistični tečaji s preverjanjem teoretičnega in praktičnega znanja,
- enkrat letno utrjevanje in nadgradnja specifičnih kriminalistično tehničnih znanj glede na področje dela zaposlenega,
- izobraževanje iz področja računalniških in informacijskih aplikacij,
- letni posveti po opredeljenih problematikah v sodelovanju s tožilstvi in sodiščem.

Prav tako potekajo kontinuirana izobraževanja v tujini v sodelovanju s tujimi policijskimi akademijami. Od tega velja izpostaviti periodična izobraževanja perspektivnih kadrov kriminalistične policije na Srednjeevropski policijski akademiji (SEPA) in mednarodni akademiji organov pregona (angl. International Law Enforcement Academy – ILEA) v okviru organizacije ameriškega zveznega preiskovalnega urada (FBI) v Budimpešti. Poleg navedenih izobraževalnih sklopov, je razvojni sistem usmerjen tudi v občasno izmenjavo kadrov kakor tudi izmenjavo izkušenj.

Tabela št. 5 prikazuje povzetek predhodno opisanih strategij štirih programov glede na institucionalno urejenost struktur, procesov in sistemov.

Tabela 5: Strategije institucionalne urejenosti

Št.	Program	Struktura	Procesi	Sistemi
1.	Harmonizacija zakonodaje in opredelitev prednostnih področij organizirane kriminalitete.	- sestava projektne medpodročne skupine z udeležbo domačih in tujih strokovnjakov, - izhodišča za spremembo nacionalnih predpisov na tem področju.	- enoletni projekt razporejen na sklope trodnevni delavnic po prednostnih tematikah, - primerjava zakonske urejenosti in izkušenj, - aktivna udeležba vseh sodelujočih, - periodično sestavljeni povzetki in zaključno poročilo.	Poslovodni: - administriranje Informacijski: - delno zastarel Gospodarjenje: - klasično računovodsko Management osebja: - iz obstoječih virov Razvojni: - načrtno izobraževanje
2.	Koordinacija sprotnega usklajevanja s pravnim redom EU.	- imenovanje delovne skupine za področje Pravosodja in notranjih zadev, - določitev usklajevalca in kontaktnih – odgovornih uslužbencev po področjih.	- priprava pogajalskih izhodišč 1999, - tekoče spremljanje EU predpisov s strani usklajevalca, - primerjava usklajenosti predpisov s strani odgovornih strokovnjakov, - povratno obveščanje usklajevalca in dopolnila pogajalskim izhodiščem.	Poslovodni: - inovativnost načrtovanja in nadzora Informacijski: - težnja posodobitve Gospodarjenje: - iz proračuna - Management osebja: - obstoječi kadri Razvojni: - načrtno izobraževanje in izpopolnjevanje
3.	Učinkovitejša implementacija zakonodaje in celovito zoperstavljanje organiziranemu kriminalu.	- ustanovitev specializiranih preiskovalnih enot po prednostnih področjih organiziranega kriminala, - koordinacijska in povezovalna vloga različnih institucij, - aktivnejše vključevanje dejavnikov civilne pobude	- centralno vodenje obdelav v predkazenskem postopku, - vključevanje drugih strokovnih služb, - prevzem primera s strani skupine državnih tožilcev za posebne zadeve - vključevanje nevladnih organizacij tako na strateški ravni kot v izvedbenih primerih	Poslovodni: - vključevanje srednjih poslovodnikov Informacijski: - težnja posodobitve Gospodarjenje: - celovito polaganje računov Management osebja: - strokovno uspos obstoječih kadrov Razvojni: - izpopolnjevanje
4.	Mednarodno sodelovanje.	- postavitvev institucionalne urejenosti v odnosu z EU, - postavitvev nacionalne enote Europol - imenovanje oficirja za zvezo na Europolu, - projekt izmenjave oficirjev za zvezo.	- pobude o sodelovanju Europol s tretjimi državami, - sporazum o sodelovanju med RS in Europolom - izmenjava informacij, - sodelovanje v operativnih zadevah.	Poslovodni: - inovativnost Informacijski: - težnja posodobitve Management osebja: - strokovnost Razvojni: - izobraževanje in izpopolnjevanje v tujini

### 4.6.3. Strategije za zagotavljanje sredstev uvajanja sprememb

V predhodno opredeljenih strategijah dejavnosti in institucionalne urejenosti so definirani štirje programi – vsebinska področja, na katere se te strategije nanašajo. Za njihovo uspešno uresničevanje je pomembna opredelitev strategije sredstev, tako materialnih kot nematerialnih s poudarkom na veščinah in usposobljenosti zaposlenih.

Glede na kompleksnost in razvejanost predhodno opredeljenih programov bo strategija zagotavljanja sredstev temeljila na približnih ocenah potrebnih sredstev, ki so značilna za vse štiri tako navedene programe. Posebej izpostavljena bodo potrebna sredstva za uresničevanje nekaterih posameznih dejavnosti v okviru navedenih programov.

Sprotno snovanje materialnih sredstev je ključnega pomena pri izvajanju strategij za doseganje določenih sprememb v organizaciji. Pri tem je potrebno tovrstno snovanje ločiti od materialnih sredstev, potrebnih za tekoče delovanje. Glede na zgoraj opredeljene strategije dejavnosti in institucionalne urejenosti je zagotavljanje sredstev smiselno načrtovati za vsebinske sklope, ki bodo zagotavljali uvajanje definiranih sprememb. Temeljijo naj na:

- pridobivanju sredstev, dodeljenih iz državnega proračuna,
- pridobivanju namenskih sredstev na podlagi mednarodnih sporazumov v okviru različnih programov pomoči,
- pridobivanju različnih donatorskih sredstev,
- sredstvih, pridobljenih z lastno dejavnostjo (usposabljanje zunanjih institucij, ...).

1) V okviru strategije vsebinskega programa harmonizacije zakonodaje in opredelitev prednostnih področij dela na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu so potrebna materialna sredstva predvsem za plačevanje storitvenih dejavnosti svetovanja strokovnjakov Evropske unije in storitvene dejavnosti prevajanja in administracije. Udeležba domačih strokovnjakov kakor tudi vseh drugih udeležencev projektnega dela je zagotovljena v okviru redno zaposlenih, pri tem velja poudariti njihov povečan obseg dela. Dodatna zaposlovanja s strani domačih institucij niso potrebna. Pisarniško-materialni stroški in tudi uporaba informacijske in komunikacijske tehnologije so smiselni v okviru danih zmožnosti. Prav tako je smotrna uporaba prostorskih zmožnosti za izvedbo večdnevni delavnic.

2) V sklopu zagotavljanja sprotnega usklajevanja domače zakonodaje s predpisi Evropske unije na področju celotnega poglavja Pravosodje in notranje zadeve je smiselno predvideti povečujoči obseg tovrstnega usklajevanja, ki bo sčasoma presegel razpoložljive možnosti oblikovane delovne skupine. S tem je mišljeno tako zakonsko usklajevanje kot tudi strokovno in vsebinsko pokrivanje posameznih področij obravnavanega poglavja. Poleg dodatne sistematizacije delovnih mest v okviru Službe za evropske zadeve in mednarodno sodelovanje MNZ-ja, ki spremlja spremembe zakonskih predpisov Evropske unije in usklajuje njihovo distribucijo in pregledovanje s strani strokovnih služb, je smiselno načrtovati obseg dela v

okviru domačih strokovnih služb, ki bodo morale te stalno dopolnjujoče predpise primerjati s slovensko zakonodajo. To zahteva dodatno posodobitev informacijske strukture, ki je le trenutno primerna.

3) Sklop, v katerem so opredeljene strategije učinkovitejše implementacije zakonodaje in možnosti reorganizacije obstoječih institucij na področju zoperstavljanja organizirani kriminaliteti, zahteva poleg tekoče porabe temeljnih zmožnosti tudi predvidevanja v prestrukturiranju sredstev na prednostna področja v boju zoper organiziran kriminal. To se nanaša tako na tehnično posodobitev Sektorja za organiziran kriminal kakor tudi servisnih dejavnosti Sektorja za posebne naloge in Sektorja za analitiko (natančnejša opredelitev sektorjev je v drugem poglavju). Sredstva za te namene naj bodo načrtovana in predvidena v okviru srednjeročnega strateškega načrta policije.

Glede na dejstvo, da je večji delež tako namenjenih materialnih sredstev predviden za plače, je v nadaljevanju v tabeli št. 6 prikazana preglednica posameznih stroškov glede na vrsto delovnega mesta.

*Tabela 6: Pregled posameznih stroškov glede na vrsto delovnega mesta v SIT.*

Vrsta delovnega mesta	Mesečni bruto stroški za posamezno del. mesto	Letni stroški opreme	Letni bruto stroški del mesta in str opreme
Višji kriminalistični Inšpektor	400.000	300.000	5.100.000
Inšpektor za posebne naloge	380.000	300.000	4.860.000
Vodja oddelka policijske uprave	374.000	300.000	4.788.000
Vodja skupine	355.000	300.000	4.560.000
Krim inšpektor II	350.000	300.000	4.500.000
Samostojni kriminalistični inšpektor	330.000	300.000	4.260.000
Višji kriminalist I	310.000	300.000	4.020.000
Višji kriminalist	300.000	300.000	3.900.000
Kriminalist	265.000	300.000	3.480.000

*Vir: Zaključno poročilo Twinning projekta preprečevanje in zatiranje organiziranega kriminala, 2001.*

Učinkovito medinstitucionalno delo je pogojeno z zavzetostjo posameznih strokovnjakov, ki bodo s svojim znanjem in izkušnjami sodelovali v posameznih operativnih primerih, in tudi usklajevali delo s predstavniki drugih strokovnih institucij. Specializiranost posameznega področja velja temu primerno ovrednotiti in nagraditi. Izogibati se je treba razmišljanju o samoumevnem delovanju strokovnjakov na podlagi trenutnega entuziazma oziroma

pripadnosti. To je treba namreč le spodbuditi in umestiti v funkcionalen sistem delovanja, ki bo temeljil na primerni stimulaciji in nagrajevanju.

4) Podobni kriteriji naj veljajo tudi na področjih mednarodnega sodelovanja, kjer sta pretok in izmenjava znanj in izkušenj vse pogostejša. Kljub temu da je za golo operativno izmenjavo podatkov in informacij zadolžena institucija mednarodnega sodelovanja v okviru Uprave kriminalistične policije, kjer je tudi sedež slovenske enote Europol, je obstoj številnih uradnih in neuradnih mednarodnih povezav neizogiben. Z gotovostjo bi lahko trdili, da je kvečjemu dobrodošel. Posamezni področni strokovnjaki, katerih vključevanje v različne mednarodne delovne skupine je vse pogostejše, naj imajo temu primerna pooblastila in izoblikovana stališča domače stroke, ki jih bodo suvereno zastopali v evropskem in mednarodnem prostoru. Glede na dejstvo, da tovrstno udejstvovanje in zagnanost poleg tekočega dela zahtevata širša poglobljanja v stroko, naj bi bilo temu primerno tudi njihovo nagrajevanje in stimuliranje.

Zagotovitev institucionalne urejenosti in programa dejavnosti mednarodnega sodelovanja zahteva postavitev nacionalne enote Europola, ki bo delovala v okviru Uprave kriminalistične policije. Primerna sistematiziranost delovnih mest mora predvideti tudi oficirja za zvezo z nastanitvijo na sedežu Europola v Haagu. Izobraženost, kot tudi operativna usposobljenost kadrov mora biti stalno na preizkušnji, kar po drugi strani pomeni omogočanje in stimuliranje strokovnega usposabljanja. Primerna mora biti tudi računalniško-informacijska tehnologija, ki bo omogočala sodobno in predpisanim standardom ustrezno sporazumevanje in delovanje. Nenazadnje je to pomembno stičišče z evropsko institucijo. Urejenost in uspešnost delovanja nacionalne enote pa bo slika, ki jo bomo posredovali navzven.

Strnjen pregled zagotavljanja materialnih sredstev po posameznih programih je prikazan v tabeli št. 7.



Tabela 7: Strategije zagotavljanja sredstev

Št	Program	Materialna sredstva	Nematerialna sredstva
1.	Harmonizacija zakonodaje in prednostnih področij zoperstavljanja organiziranemu kriminalu.	- pridobljena namenska sredstva na podlagi mednarodnih sporazumov v okviru programa PHARE, - sredstva iz državnega proračuna.	- povečan obseg dela, ki zahteva dodatno stimulacijo sodelujočih v delavnicah, - zagnanost in sodelovanje.
2.	Koordinacija sprotnega usklajevanja zakonodaje.	- sredstva iz proračuna MNZ in MP	- dodatna sistematizacija delovnih mest, - izobraževanje in izpopolnjevanje
3.	Učinkovitejša implementacija zakonodaje in celovit pristop v zoperstavljanju organiziranemu kriminalu.	- proračunska sredstva, - prestrukturiranje sredstev za prednostna področja.	- dodatna aktivnost področnih strokovnjakov, - preoblikovanje delovnih mest.
4.	Mednarodno sodelovanje.	- proračunska sredstva MNZ in policije, - del sredstev Europolu.	- izpopolnjevanje in izobraževanje, - uradne in neuradne aktivnosti.

## **5. ODPORI V PROCESU SPREMINJANJA**

Proces spreminjanja v prihodnost naravnane organizacije obsega tudi soočanje s težavami – odpori, ki ovirajo tako zastavljene spremembe. V primeru njihovega nezaznavanja bi to ne bilo spreminjanje, temveč nadaljevanje obstoječe situacije, ki trenutno ustreza večini zaposlenih v organizaciji. Te ovire, kažejo se v obliki odporov, je potrebno opredeliti v okviru interesnih dejavnikov, ki vplivajo na organizacijo in s tem na celoten proces spreminjanja. Kot je značilno za uspešno in dolgotrajno reševanje vseh težav, je tudi pri obvladovanju odporov potrebno poiskati glavne vzroke njihovega nastajanja, oblike in značilnosti. Ti vzroki so pogosto globlji, v kulturi organizacije. Temu sledi toliko bolj preudarno iskanje primernih načinov obvladovanja tako nastalih odporov. Njihovo premagovanje lahko dosežemo na podlagi trdega obvladovanja ali mehkega spreminjanja. Od primerne izbora metod obvladovanja odporov pa je odvisna uspešnost uvajanja sprememb.

V nadaljevanju bom opredelil odpore, definirane oblike in vzroke njihovega nastajanja, zatem pa predstavil tudi metode obvladovanja odporov, ki se v glavnem delijo na trdo obvladovanje in mehko spreminjanje. V tretjem – zadnjem delu tega poglavja so okvirno opredeljeni odpori v procesu obvladovanja sprememb področja organizirane kriminalitete ob pridruženju Slovenije k Evropski uniji. Odpori izhajajo iz vrst predhodno že predstavljenih interesnih dejavnikov. Na podlagi teoretičnih izhodišč in različnih metod, opisanih v prvih dveh delih tega poglavja, bom podal smernice za izbor učinkovitejšega načina obvladovanja odporov in s tem udejanjanje sprememb.

### **5.1. Opredelitev odporov**

#### **5.1.1. Oblike odporov**

V vsaki organizaciji se v procesu spreminjanja oblikujejo ovire, katerih preseganje je ključnega pomena na poti do uspeha. Te ovire ali pregrade so lahko (Tavčar, 2000, str. 68):

- Strukturne, te so opredeljene v okviru posameznih uspešnih in dokaj samostojnih enot organizacije. Zanje je značilen predvsem vertikalni pretok informacij.
- Funkcijske, ki so značilne za organizacije, členjene po svojih specializacijah.
- Kulturske, katerih značilnost je v segmentiranju glede na jezik, navade, neformalne strukture in vrednote tako pri posameznikih kot širših skupinah.
- Pregrade v obliki egocentričnosti organizacije, ki je zaverovana v lastne interese.
- Segmentiranje tržišč, kjer se udeleženci organizacije v posameznih primerih poistovetijo s tržiščem in to postavljajo pred interesi lastne organizacije.

- Razlike v tehnologijah, ki posredno prinašajo razlike v naravnosti in interesih posameznih delov organizacije.

Kot sem uvodoma navedel, je za uspešnost obvladovanja sprememb treba poznati izvor odporov. Strebel jih navaja v *zaprtosti vedenja*, značilnem za tradicionalnost sistemov in strategij. Ti ne dopuščajo tujih spoznanj, čeprav le-ta lahko organizaciji koristijo. Moč ukoreninjenih lastnih interesov je večja od vpliva tujih spoznanj. Zaposleni se usmerijo na lastne interese in pogosto mislijo, da se bo z vsako spremembo njihov položaj poslabšal. Drugi vir odporov je *ukoreninjena kultura*, ki je trdoživa predvsem do sprememb vrednot, navad in vedenjskih vzorcev tako posameznikov kot večjih skupin v organizaciji. Navade nam pomenijo udobje in zadovoljstvo. *Togost sistemov*, značilna za večje organizacijske strukture in zastarele panoge, je prav tako lahko vir odporov. Kot zadnjega od virov nastajanja odporov Strebel navaja *kontraproduktivno ali nekoristno spreminjanje*, kjer zaradi pritiskov iz okolja sile sprememb neenotno in neusklajeno vlečejo vsaka na svojo stran (Strebel, 1992, str. 67).

Če v nadaljevanju skušamo definirati oblike odporov, so ti lahko v ožjem pomenu pasivni ali aktivni v razmerju do verbalnih ali neverbalnih odporov. Nadaljnja razčlenitev pripelje do opredeljevanja odporov, katerih razvrstitev glede na naravnost in obliko je sledeča:

- Pasiven verbalen odpor, izražen kot *izmikanje*, se odraža v obliki molka, podcenjevanja, praznega govorjenja, smešenja in praznih razprav.
- Dejaven verbalen odpor, izražen z *ugovarjanjem*, ima značilnosti protidokazovanja, očitkov, groženj in polemik.
- Pasiven neverbalen odpor, izražen v obliki *brezvoljnosti* se odraža kot nepazljivost, utrujenost, odmaknjenost, odsotnost in obolenja.
- Aktiven neverbalen odpor, izražen kot *vznemirjenje*, povzroča predvsem nemir, prepire, govornice in spletke.

### 5.1.2. Vzroki za odpore

Za obvladovanje odporov je treba poznati njihovo intenzivnost in moč, predvsem pa raziskati vzroke njihovega nastajanja. Ti so lahko osebni ali skupinski v povezavi z različnimi interesi v organizaciji. Kažejo pa se v štirih ključnih oblikah, in sicer kot nerazumevanje, neznanje, omejeni viri in osebni interesi.

Nerazumevanje je rezultat pomanjkljive informacijske politike managementa in nezaupanja v organizacijo. Odzivi neinformiranih ljudi na neutemeljene govornice škodijo organizaciji. Če bi se zavedali, da so za ohranitev uspešnosti organizacije spremembe potrebne, bi bilo odporov veliko manj. Drugi vzrok za odpor spremembam je neznanje. Neusposobljenost in neobveščenost zaposlenih o projektnih ciljih organizacije povzroči njihovo nerazumevanje. Razlog odporov pa je lahko v tem smislu tudi nezaupanje zaposlenih v svoje sposobnosti in prepričanja o izvedljivosti sprememb. Nadaljnji vzrok odporov do sprememb je v omejenih

virih. Za uspešno uvajanje sprememb je potreben povečan obseg dela, kar pogojuje dodatno zaposlovanje in zagotavljanje drugih sredstev. To pa ni vedno mogoče. Zadnji vzrok odporov do sprememb so osebni interesi posameznikov. Ti si na svojih delovnih mestih pridobijo določene prednosti, ki bi bile ob uvedbi sprememb po vsej verjetnosti ukinjene (Vizjak, 1994, str. 876 – 877).

V nadaljevanju so vzroki za odpore razvrščeni v tri pomembnejše skupine, in sicer glede na njihove pobudnike; odpori managerjev, odpori posameznikov in odpori skupin.

Če pričnemo pri managementu, ki je odgovoren za ugotavljanje odporov, je odpor managerjev prvi, ki ga moramo razumeti. Odpor do morebitnih sprememb v tej skupini temelji na ponosu in dosežkih iz preteklosti, ki dajejo zaverovanost vase in lagodnost nadaljnjega delovanja managerjev. Spremembe bi glede na preteklost v tem primeru zahtevale prelomno odločitev. Eno od značilnih izražanj odpora je uradniški način miselnosti managerjev, ki zagovarja pristojnosti, pravila in varnost, druga značilnost in razlog odpora pa je oportunitizem in podložništvo ter s tem onemogočenost lastnega presojanja in videnja prihodnosti.

Vzroki za odpore v drugi skupini, opredeljeni kot posamezniki v organizaciji, se lahko izražajo kot ogrožanje koristi in ugodnosti, ki so jih ti posamezniki pridobili do prelomnega trenutka uvajanja sprememb. Temu sledi oprijemanje navad, ki nastajajo zaradi lažjega, predvsem pa rutinskega obvladovanja nalog, in bi jih novo nastale spremembe postopoma izkoreninile. To bi pri osvajanju novih sprememb pomenilo večjo zagnanost posameznikov, kot je sicer pri rutinskem delu potrebno. Sprememba in s tem razlog za odpor je lahko v ogrožanju varnosti kot temeljni potrebi posameznika. To se kaže tudi kot strah pred neznanim, ki bi ga sprememba prinesla. Tveganje posameznikov je v tem primeru večje od morebitnih pozitivnih strani sprememb, zato se zaradi nezaupanja spremembi uprejo. K temu prispeva tudi drugačno razumevanje sprememb posameznikov, ti si glede na navade iz preteklosti na svoj način predstavljajo morebitne ugodnosti, ki jih prinašajo spremembe.

Za uspešno obvladovanje sprememb je ključnega pomena tudi razumevanje vzrokov nastajanja odporov v skupinah ali celo organizacijah. Izhajajoč iz dejstva, da je naravnost sodelavcev v organizaciji usklajena, se ta pri poskusih spreminjanja naravnosti organizacije sprevrže v odpor in togost celotne skupine sodelavcev, ki ostajajo pri prvotni naravnosti. V primeru posameznih sprememb nekaterih področij v organizaciji se zaradi notranje soodvisnosti te odražajo tudi v drugih delih – skupinah organizacije. Če so izven njenih interesov, se te uprejo. Prav tako pomembno je upoštevati tako razmerja moči in vplivov v okviru organizacije kakor tudi razporejanje materialnih in nematerialnih sredstev. Z uvedbo sprememb je ogroženo tudi to razmerje in razporejanje sredstev, kar vzpodbuja odpore tako ogroženih skupin (Tavčar, 2000, str 69 – 70).

Pomembno je poudariti, da se z višanjem stopnje sprememb in njihovega poseganja v organizacijo večja verjetnost poseganja v kulturo organizacije in s tem soočanja s kulturnskimi

odpori, ki so zahteven in dolgotrajen proces. V proces mora biti vključenih čim več ljudi, kajti le tako se da odpor do sprememb omiliti oziroma zmanjšati. Zaposleni v organizaciji naj med seboj ustvarijo kulturo sodelovanja in ne konkurence.

Odpori in težave pri spreminjanju kulture so večji, če so sestavine kulture organizacije sorazmerno stabilne oziroma, če je kultura ukoreninjena v vrednotah sodelavcev. To utrjevanje obstoječe kulture je lahko na podlagi sloga vodenja, ustaljenih postopkov, zgodbah o preteklih uspehih, merilih ali kriterijih za zaposlovanje, strukturah organizacije ipd. Zaradi tako navedenih odporov je spreminjanje kulture zahtevno. Dejavniki, ki jih velja pri spreminjanju kulture upoštevati, so spreminjanje obnašanja, poraba zmožnosti, dolgotrajnost procesa, osebni zgled managerjev in kulturni šok, ki ga povzroči nezvezno spreminjanje (Tavčar, 2002, str. 31 – 32).

Pred posegom tovrstnih sprememb velja pretehtati njihovo usklajenost s kulturo organizacije in dejansko potrebo po spremembah. Če sta oba dejavnika (usklajenost in potreba) majhna, velja pretehtati smiselost uvajanja sprememb. Tako so težnje sprememb v strateškem managementu manj izrazite in počasnejše kot v tekočem managementu ravno zaradi tega, ker vključujejo spreminjanje notranje kulture v organizacijah, le-te pa so vezane na spreminjanje kultur zunanjega okolja (Tavčar, 2000, str. 113).

## **5.2. Metode obvladovanja odporov**

Predhodno opredeljeni odpori so naraven pojav, izražen v obliki odzivov posameznikov in/ali skupin v procesu spreminjanja, ki ogroža njihove kulturne navade in pozicije moči (Ansoff, 1984, str. 401). Management naj bi ravnal neosebno, njihovo intenzivnost pa skušal obrniti v ustvarjalnost. Kot vsak pojav imajo tudi odpori svoj cikel, ki se deli na začetek, uveljavljanje, konfrontacijo, zaton in konec upiranja.

Upravljanje sprememb pomeni prehajanje z utečenih poti v manj znano in manj definirano prihodnost, ki od zaposlenih v organizaciji zahteva opuščanje večine starih pravil in obvladovanje novih veščin in znanj. To na strani managementa zahteva nove izzive in težavna soočanja z odpori (Mintzberg, 1999). Zato se temeljni pristopi managementa izražajo že na samem začetku uvajanja sprememb, ko skušajo v snovanje pritegniti sodelavce, jim pravočasno in celovito podati informacije o spremembah, na katere lahko izrazijo svoje pripombe. Glede na obremenjujočo značilnost uvajanja sprememb je s strani managementa le-te potrebno primerno časovno razporediti oziroma se lotiti le najpomembnejših, pri tem ponovno upoštevati formalna in neformalna razmerja uporabiti temu primerne metode in postopke.

V nadaljevanju sta predstavljena dva glavna koncepta obvladovanja odporov, ki se po svojih metodah ločita na trdo obvladovanje in mehko spreminjanje.

### 5.2.1. Trdo obvladovanje

Obvladovanje odporov s tako imenovanimi trdimi metodami že samo po sebi kaže na stopnjo nasilja, ki se izvaja nad udeleženci spreminjanja oziroma tistimi, ki se spremembam upirajo. Metode trdega obvladovanja odporov poznamo v obliki prelomov, kovanja in reinženiringa.

**Prelom** ali lomljenje je že samo po sebi odraz stopnjevanja pritiska uvedbe sprememb do te mere, da zlomi vsakršen odpor. Ta metoda kaže na to, da je bila v organizaciji ob izhodišču določanja strateških ciljev prisotna šibka pripravljenost na spremembe in nato močan odpor do sprememb. Ob isti stopnji odpora se večja pripravljenost na spremembe, pri tem pa se s stopnjevanjem pritiskov določi trenutek preloma. Po točki preloma preide organizacija iz področja, kjer ni sprememb, v področje zveznih sprememb. Udeleženci, ki bi jih spremembe zadevale, si prehod v področje spreminjanja razlagajo kot obliko nasilja, ki se izvaja nad njimi. Temu se odzovejo z nejevoljo ali celo maščevanjem in sovraštvom, kar pa ni koristno za nadaljnjo perspektivo organizacije (Tavčar, 2000, str. 72).

**Kovanje** je prisposoba spreminjanja stališč in naravnosti zaposlenih v organizaciji. Nekateri avtorji za to metodo uporabljajo prisposobo procesa odmrzovanja, preoblikovanja in ponovnega zamrzovanja. Kot prejšnja je tudi ta oblika obvladovanja odporov nasilen proces nad zaposlenimi, ki nasprotujejo spremembam. Kovanje je v prvi fazi *žarjenje*, s katerim „omehčamo“ zaposlene – sodelavce. Managerji kot nosilci sprememb naj v tej fazi sodelavcem posredujejo spoznanje o nemogoči situaciji v organizaciji in jih pripravijo na spremembe. V drugi fazi nastopi *kovanje* oziroma spoznavno preusmerjanje, ko se začnejo sodelavci istovetiti z novo vlogo in na podlagi zbiranja podatkov preizkušajo izvedljivost predlaganih sprememb. Zaposleni so soočeni s situacijo, v kateri se morajo obnašati drugače, če želijo biti uspešni. Tretja in zadnja faza je *kaljenje*, ko je zaposlene potrebno utrditi, da začnejo delovati v skladu s spremembami. V tej fazi tudi zaposleni začnejo vnašati spremembe v svoj način pojmovanja in v odnose z okoljem. Ob osvajanju sprememb le-te jemljejo za svoje in tudi sebe vidijo v novi vlogi v okviru organizacije.

**Reinženiring** ali preurejanje je celovita poslovna filozofija, ki opredeljuje metodo uresničevanja sprememb v organizaciji. Izhodišče je v drugačnem miselnem pristopu, ki v primerjavi s tradicionalnimi ne začenja z obstoječim stanjem, temveč snuje organizacijo popolnoma na novo (Tavčar, 2000, str. 74). Poudarek je na prenovi procesov, ne pa na izboljševanju posameznega dela. Pri tem je bistvo reinženiringa v preusmeritvi razmišljanja v procese, ki zaključeni oblikujejo novo vrednost. Začne se s spoznanjem vodstva, ki temelji na organizaciji in združevanju dela. Zavedanje tega zahteva opredelitev vizije in analizo primerjalnih prednosti, ki omogočajo zadovoljitev novih strateških ciljev. Za izvedbo procesa reinženiringa je potrebna skupina, ki prepozna proces, ga bistveno izboljša in uvede v prakso

organizacije. Spreminjanje in preučevanje procesov zajame tako spreminjanje posameznega dela kot tudi širšega okolja organizacije in njenih interesnih dejavnikov. Zato velja, da je prenova poslovnih in organizacijskih procesov temeljito spreminjanje in preoblikovanje procesov za doseg dramatičnih izboljšav na kritičnih in pomembnih področjih, kot so stroški, kakovost, storitev in hitrost.

Pogosteje kot spremembe poslovnih procesov naletijo na odpore spremembe struktur, ki so neposredno povezane z vplivanjem na zaposlene. Tako imenovano preoblikovanje zadeva večje spremembe kot so: ukinjanje in postavljanje oddelkov, zmanjševanje organizacijskih ravni, spreminjanje hierarhije v skupinsko delo in podobno (Rozman, 2000, str. 131 – 132).

### 5.2.2. Mehko spreminjanje

**Prehodi** so v primerjavi s prelomi, ki zagovarjajo trde in nasilne metode obvladovanja sprememb, bistveno bolj sodelovalen proces, ki vključuje popolno zagnanost zaposlenih. Ti s svojo ustvarjalnostjo in inovativnostjo vplivajo na samo vsebino sprememb. Zaradi večje mere strpnosti in popuščanja so prehodi in s tem uvajanje sprememb z obrati dolgotrajnejši.

Ta metoda kot predpogoj zahteva primerne veščine in ravnanje vodstvenega kadra, ki mora spodbujati ustvarjalnost zaposlenih. Ta temelji na sprejemanju in zaupanju v spremembe, ki bodo vsem koristile. Vzpodbujanje čuta verovanja v spremembe zahteva precejšnjo mero komuniciranja in vplivanja na zaupanje vodstva do zaposlenih v organizaciji. Plaz strinjanja s spremembami se s podporo dejanj širi od ravni managementa do vseh zaposlenih. V obratni smeri gredo predlogi in pripombe podrejenih, ki jih velja povzeti in posredovati navzgor. Časovni razpon zahteva izvedbo delavnic in seminarjev, na katerih se izmenjajo stališča. Ob že zastavljenih ciljeh vodstva organizacije, ki se nanašajo na spreminjanje, naj bo dopuščena večja fleksibilnost sodelavcem in podrejenim pri izbiranju strategij uresničevanja tako zastavljenih ciljev. Izostati ne smejo javne pohvale in nagrade. Prav tako pa naj bodo dopuščene napake kot del ustvarjalnih zamisli in novih dosežkov. Če povzamemo tako opisan postopek mehkega spreminjanja, se ta stopnjuje v treh korakih, in sicer kot (Tavčar, 2000, str. 74 – 75):

- Zbiranje možnosti ali virov za izvedbo prehoda. Ta korak vsebuje pobude, ideje in predloge tako managementa kot sodelavcev, partnerjev in lastnega razvoja.
- Izbiranje možnosti organizacije v obliki obstoječih programov, specifičnih znanj, izrabe različnih prednosti organizacije tako poslovnih, programskih, povezovalnih kot tehnoloških.
- Polna zavzetost za izbrano možnost, ki vsebuje tako tržni, tehnološki in družbeni vidik kakor tudi možnost prehitevanja konkurence.

**Celovito obvladovanje kakovosti** (angl. Total Quality Management – TQM) opredeljuje pojmovanje sprememb kot prispevka, usmerjenega v celovito izboljšanje kakovosti. Z

drugimi besedami to pomeni učinkovitejše in uspešnejše delovanje organizacije, ki temelji na podrobnem pregledu in analizi delovnih procesov z namenom uvajanja posameznih izboljšav (Tavčar, 2000, str. 76).

Kakovost, ki je opredeljena v okviru kontrolne teorije, razlaga, da se na podlagi lastnih kriterijev in meril odločimo izoblikovati svoj svet kakovosti. To, da so elementi naše kakovosti velikokrat podobni ali enaki drugim, je razlog pripadnosti isti vrsti in podobni kulturi. Za uspešno vodenje podjetja, naj bi manager prepričal zaposlene, da vnesejo njegova pričakovanja v svoj svet kakovosti, kar je mogoče le z upoštevanjem njihovih potreb, nikakor pa ne z uporabo trdih metod prepričevanja. Na tem temelji tudi razlaga kontrolne teorije, da je z vodstvene strani težavno zaposlene prepričati v nujnost kakovostnejšega dela. To je toliko bolj značilno v obdobju razdrobljenega delovnega procesa, ko zaposleni ne vidi rezultatov končnega izdelka in je njegovo vodenje tisto, ki določa, ali bo opravljal svoje naloge kakovostno. Zato je skoraj nujna vzajemnost managerjev in zaposlenih, saj morajo tako eni kot drugi drug drugega vpeljati v svoj svet kakovosti. Podobno velja za ustvarjalnost, kjer kontrolna teorija razlaga, da smo vsi ustvarjalni in da nam postane ta dostopnejša, ko se počutimo, da nadzorujemo stvari ali pa, če obstaja le majhna razlika med tem, kako si želimo, da bi ravnali z nami, in tem, kako v resnici ravnajo. V sproščenem ozračju smo vsi bolj ustvarjalni, vendar to še ne zagotavlja jamstva, da bo naša ustvarjalnost uporabna tudi v službi. Če se zavemo zelo ustvarjalne zamisli ali postopka, ga ne bomo skušali udejaniti, dokler ne bomo prepričani, da naš predlog ne bo zavrnjen. Manager, ki razume kontrolno teorijo, razume tudi ustvarjalnost. Ravnal bo tako, da bodo zaposleni postali pozorni na svojo ustvarjalnost in o njej govorili z njim in z drugimi, ki jih bi to zanimalo. To naredi vtis na delavce in je povod za pogovore in odkrivanje boljših načinov dela bistva kakovosti (Glasser, 1994).

**Učēca se organizacija** (angl. Learning Organization) je ena od metod mehkega spreminjanja, ki v procesu uvajanja koncepta zajema vse zaposlene. Značilnost, predvsem storitvenih dejavnosti je, da so zaposleni gonilna sila organizacije, ki predstavlja konkurenčno prednost, če so ti veščī in usposobljeni opravljati svojo dejavnost. Pritiski sprememb tako s strani zunanjega kot notranjega okolja organizacije zahtevajo poleg strategij uvajanja sprememb predvsem dojetanje in zavedanje potrebe po spremembah vseh zaposlenih. Uporaba napredujočih tehnologij, razvijanje in usmerjanje sposobnosti in prizadevanj zaposlenih kakor tudi oblikovanje vrednot so pogoj za večjo učinkovitost organizacije. Kot je razvidno, le-ta temelji na širini in naboru znanj, ki ga je potrebno posredovati zaposlenim, njihova sposobnost dojetanja oziroma učenja pa je najpomembnejši dejavnik v procesu spreminjanja (Muc, 2001, str. 177 – 179). Za razvoj sposobnosti učenja naj organizacija podpira stalno učenje in ustvarjanje novega znanja na vseh ravneh. Kot sposobnost učenja razumemo tudi spremembo vedenja, ki je rezultat izkušenj. Potrebno je sistemsko pristopiti k prenosu, širjenju in spreminjanju znanja, ki naj postane trajni vzorec obnašanja (Biloslavo, 2000, str. 700).



Učeča se organizacija je po Garvinu definirana kot organizacija, ki ob stalnem spreminjanju načina odzivanja in delovanja neprestano pridobiva, ustvarja in preoblikuje znanje. Od klasične se razlikuje po (Garvin, 1998):

- sistematičnem reševanju problemov,
- iskanju, pridobivanju in preizkušanju novih znanj v praksi,
- učenju iz lastnih preteklih uspehov in napak,
- učenju iz tujih izkušenj in
- hitrem in učinkovitem prenosu znanj znotraj organizacije.

Senge opredeljuje učečo se organizacijo kot proces nenehnega učenja v vseh delih organizacije. Je metoda oziroma zamisel, ki vsebuje sistemske koncepte povezanosti organizacije z zunanjim okoljem, koncepte povratnih zank in možnosti oblikovanja organizacij ter koncept učenja v dvojnih zankah, ki temelji na kritičnem učenju in iskanju vzrokov za pojave. Metoda temelji na nenehnem pridobivanju znanj in izkušenj, ki jih v premišljenih in sistemskih korakih uvajamo v lastno dejavnost. Lastnosti, ki jih učeča organizacija vsebuje, so (Senge, 1990, str. 5 – 11):

- sistemska miselnost, njene dejavnosti so simulacije in tipski sistemi ob tem, da vpliva struktura organizacije na vedenje posameznikov in njihove interesne odpore,
- osebna odličnost, ki temelji na zmožnosti opredeljevanja osebne vizije, ustvarjalnosti in povezanosti v organizacijsko učenje,
- miselni modeli kot predpostavke, ki vplivajo na razumevanje in razločevanje podatkov od abstrakcij,
- skupna vizija, ki temelji na zavzetem združevanju posameznikov okoli istih ciljev, sodelovanje in ne zgolj privolitev,
- skupinsko učenje kot sinergija razprav do odkrivanja skupnih spoznanj in usklajevanj.

K razumevanju prepletenosti pojavov in odnosov, ki so v organizaciji, je treba pristopiti sistemsko. Proces učenja v organizaciji ni samoumeven, zato sistemski pristop omogoča vodstvu organizacije, da se izogne pomanjkljivostim enosmerne vzročno-posledične logike. Uporaba miselnih mrež s pomočjo povratnih zank je metoda, ki nazorno prikazuje vzročno – posledične povezave in pomaga razumeti obnašanje nekega sistema ter medsebojnih vplivov v sistemu. Slednje lahko pozitivno ali negativno označimo, od tod izhajajo pozitivne ali negativne povratne zanke. Dejstvo je, da se organizacija istočasno sestoji iz več pozitivnih in negativnih povratnih zank, ki ji zagotavljajo primerno ravnovesje. Tako organizacije ali sistemi s pozitivno povratno zanko predstavljajo samospodbujajoč proces, ki sčasoma raste. Ta rast je za organizacijo lahko tudi nevarna, saj je proces nenehnega spodbujanja težko ali celo nemogoče ustaviti. V nekaterih primerih temu sledi neobvladljivost usklajevanja notranjih struktur s spremembami tako v notranjem kot zunanjem okolju. Negativne povratne zanke delujejo bistveno bolj stabilizirajoče in ohranjajo ravnovesno strukturo sistema oziroma organizacije.

Tako razumemo temeljne vzorce obnašanja sistemov, za katere predvidevamo, da so vzrok za naše težave, ne razumemo pa njihove systemske prepletenosti. Ti najpogostejši vzorci – arhetipi so (Senge, 1990, str. 378 – 390):

- Meja rasti, ki nastane z upočasnitvijo rasti sistema z ravnotežnim procesom (negativne povratne zanke) kot posledico omejenih sredstev ali odzivi sistema na njegovo rast (pozitivne povratne zanke).
- Zdravljenje simptomov in neuspešni posegi kot uporaba kratkoročnih rešitev v sistemu – organizaciji sčasoma pripeljejo do nesposobnosti in izogibanja temeljnim, dolgoročnim rešitvam. Navidezne rešitve so le kratkotrajne, uporabne v primerih časovne stiske ob izpopolnjevanju dolgoročnih rešitev. Vzroki problema ob tem ostajajo nerazrešeni in se stopnjujejo do te mere, da jim sami nismo več kos.
- Uravnavanje z zakasnitvijo, ko organizacija za doseganje svojih ciljev prilagaja svoja dejanja kot odgovor na povratno informacijo. Ne upoštevajoč časovni zamik, ki pri tem nastane, si organizacija povzroči dodatno nepotrebno dinamičnost v sistemu. Rešitev je v potrpežljivosti ali boljši odzivnosti, ki jo pogojuje manjši časovni zamik.
- Omejenost virov, ta temelji na deležu sredstev, ki pripadajo posameznim porabnikom. Ta delež je v sorazmerju z vloženim trudom posameznega porabnika sredstev v organizaciji. Ob tem nastane proces pozitivne povratne zanke, ki omogoča vedno večje kopičenje sredstev tistega porabnika, ki vlaga več truda v njihovo pridobivanje. Zaradi omejenih sredstev ta proces poteka na račun drugih porabnikov, ki si ne uspejo zagotoviti potrebnega deleža. Ti se še bolj trudijo, kar pa pripelje do negativne povratne zanke, kjer poskuša organizacija zaradi omenjenih omejitev ohranjati enak delež sredstev na porabnika ne glede na vložen trud.

Pri razumevanju navedenih vzorcev obnašanja sistemov ne velja le-teh enačiti z vsakim dogajanjem v organizaciji. Bistvenega pomena je oblikovanje miselnega modela, ki ga organizacija ali skupina sprejme za svojega. Ob tem spodbuja proces učenja, ki je eden od temeljev učeče se organizacije (Biloslavo, 2000, str. 707).

### **5.3. Odpori v procesu spreminjanja na področju zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji**

Kot sem uvodoma navedel, bo v tem delu poglavja predstavljena aplikacija predhodno opredeljenih odporov in metod njihovega obvladovanja na interesnih dejavnikih, ki na nek način nasprotujejo spremembam. Tako odpori kot tudi njihovo obvladovanje temeljijo na teoretičnih predpostavkah, navedenih v prvih dveh delih tega poglavja. Medtem ko so interesni dejavniki, ki nasprotujejo procesu sprememb in s tem vršijo neke vrste odpor, izbrani med prvotno opredeljenimi interesnimi dejavniki – udeleženci, predstavljeni v četrtem poglavju te naloge.

### **5.3.1. Opredelitev udeležencev odporov**

Izhajajoč iz interesov interesnih udeležencev v procesu uvajanja sprememb na področju boja zoper organiziran kriminal, opredeljenih v četrtem poglavju, je odpore moč zaznati pri zaposlenih, katerih dejavnost je neposredno vezana na boj zoper organizirano kriminaliteto. Ti interesni dejavniki izhajajo predvsem iz notranjega okolja organizacije kriminalistične policije in so opredeljeni kot:

- management kriminalistične policije in
- kriminalisti – operativno telo kriminalistične policije.

Tretji interesni dejavnik, ki nudi odpor omenjenemu procesu sprememb, izhaja iz zunanjega okolja organizacije kriminalistične policije in je opredeljen v obliki strokovnih institucij, katerih dejavnost je prav tako vezana na zoperstavljanje organizirani kriminaliteti.

Te institucije so organi pregona, ki nadaljujejo predkazenske postopke kriminalistične policije (državna tožilstva in sodišča) in strokovnih institucij, te v sodelovanju s kriminalistično policijo obravnavajo posamezne primere kaznivih dejanj.

Skupna značilnost navedenih interesnih dejavnikov je, kot že rečeno, neposredna primarna dejavnost v zoperstavljanju organiziranemu kriminalu. Oblike kakor tudi vzroki odporov se glede na raven raznolikost interesnih dejavnikov temu primerno razlikujejo. Njihova opredelitev je obrazložena in predstavljena v nadaljevanju.

### **5.3.2. Opredelitev odporov interesnih udeležencev ob uvajanju sprememb**

Proces sprememb na področju zoperstavljanja organizirani kriminaliteti ob pridruževanju k Evropski uniji je le del bistveno kompleksnejših sprememb v sistemu državne uprave in tudi gospodarskih in širših družbenih struktur v državi. Za obravnavan primer so ovire, ki nastajajo v tovrstnem procesu spreminjanja, predvsem strukturne in kulturne narave ter ovire v obliki egocentričnosti organizacije.

Strukturne ovire nastajajo v glavnem zaradi odstopanj posameznih avtonomnih delov organizacije, do katerih je pretok informacij izrazito vertikalne narave. Tovrstne avtonomne enote bi lahko primerjali z odstopanjem nekaterih bolj uspešnih uradov kriminalistične policije, nameščenih na enajstih policijskih upravah. Zaradi lastne izstopajoče uspešnosti so ti uradi bistveno bolj samostojni tako v izvajanju dejavnosti kot tudi dajanju novih pobud in idej. Njihov odnos do centralnega organa uprave kriminalistične policije je toliko bolj suveren, kar daje prednost tudi povratni komunikaciji s strani uprave do urada. Nastala prioriteta navezanost seveda ni naklonjena kakršnimkoli spremembam, ki bi ogrožale tako vzpostavljena strukturna razmerja in prednosti posameznih izstopajočih uradov kriminalistične policije.

Kulturne ovire, katerih ukoreninjenost v organizaciji je lahko zelo trdna, obsegajo zelo široko opredelitev. Ena od tako izstopajočih ovir je jezik kot osnovni način sporazumevanja v procesu integracije, obravnavane v navedenem primeru. Problem poznavanja tujih jezikov je v obravnavani organizaciji nekoliko bolj izrazit pri srednji in starejši generaciji, ki zaseda predvsem vodstvene položaje. Težave in neprijetne situacije, ki pri tem nastajajo, so ena od ovir pri odločanju za spremembe, ki bi pripomogle k uspešnejšem sodelovanju s tujimi partnerji oziroma institucijami. Proces pridruževanja Evropski uniji pa tovrstne sposobnosti zahteva na skorajda vseh področjih delovanja. Nadaljnja ovira v okviru kulturnih preprek so različne navade in vrednote, ukoreninjene pri posameznikih ali skupinah. Te lahko izvirajo iz predhodnega družbenopolitičnega in gospodarskega sistema in ureditve, ki ne sega tako daleč nazaj, in so toliko bolj izrazite pri starejši strukturi zaposlenih. Zato je lahko interes slednjih pasivno delovanje in opravljanje le nujno potrebnih nalog. To se izraža v nepripravljenosti in izogibanju spremembam v operativnem delovanju, kot je na primer podaljševanje delovnega časa in prevzemanje osebne odgovornosti za posamezne primere. Na drugi strani pa ostaja pretirana zagnanost s posrednimi, včasih tudi nedovoljenimi dejavnostmi tako v prostem času kot tudi med službenim časom. Kakršnekoli spremembe, ki bi porušile tako zastavljene navade, seveda naletijo na ovire, ki jim sledijo odpori tako ogroženih interesnih dejavnikov.

Ovire, ki občasno povzročajo težave ob uvajanju sprememb v organizacijo, kakršna je kriminalistična policija, pa tudi druge strokovne institucije na tem področju, so opredeljene v obliki egocentrične usmerjenosti organizacije. Zaverovanost v lastne interese in sposobnosti je lahko odraz večje skupine zaposlenih, ki se ne ozirajo po drugih skupinah. Z dolgoletnim poglobljanjem in socialnim ter družbenim omejevanjem se ustvarjajo svojevrstne subkulture, katerih nerazumevanje drugačnosti je odraz profesionalne deformacije. Kot take so velika ovira v procesu spreminjanja.

Tako opredeljene ovire ali pregrade so v procesu spreminjanja glavni izvor odporov. Če se jim želimo uspešno zoperstaviti, je treba poznati njihove razsežnosti. Če sledimo Streblovi navedbi, se tako opredeljeni interesni dejavniki – pobudniki odporov istovetijo skorajda z vsemi klasifikacijami njihovega izvora. Za lažje razumevanje nastajanja odporov je le-te potrebno razvrstiti glede na njihove pobudnike, določiti njihov izvor in vzroke.

**Management ali vodstvena struktura** kriminalistične policije in v večini primerov tudi vodstvena struktura drugih institucij na tem področju je interesni dejavnik, ki naj bi vzpodbujal opredeljene spremembe in nosil odgovornost za njihovo udejanjanje. Kljub temu lahko razberemo, da je prav vodstvena struktura v določenem obsegu pobudnik nekaterih odporov. Vzroki za tovrstne odpore do sprememb so v glavnem osebni interesi in omejeni viri, predvsem v obliki razpoložljivih sredstev, ki bi bila potrebna za uvedbo sprememb.

**Zaposleni** – operativno telo kriminalistične policije je pobudnik odporov, lahko ga opredelimo kot posameznike ali pa skupine. Slednje so toliko bolj pobudnice odporov, če

izhajamo iz dejstva njihove enotne in usklajene naravnosti. Kljub zavedanju celovitosti sprememb, ki so v globalnem procesu integracije v Evropsko unijo neizogibne, so odpori do sprememb na lastnem področju dela lahko neizogibni. Izvirajo predvsem iz že navedenih vzrokov, kot so neznanje, nerazumevanje, omejeni viri in delno tudi lastni interesi. Izstopajoča vzroka sta neznanje in nerazumevanje sprememb. Časovna omejenost in zapostavljanje aktualnih dogodkov v procesu spreminjanja sta glavna razloga, da velika večina zaposlenih ni seznanjena s procesom spreminjanja in ga kot takega ne jemlje za svojega. Usposabljanje v smeri novih metod in konceptov zoperstavljanja kriminaliteti kot tudi informiranje o novostih v procesu pridruževanja Evropski uniji naj bo del izobraževalne in informacijske politike managementa.

V nadaljevanju so opisani izvori odporov v obravnavanem primeru uvajanja sprememb. Ti so hkrati značilni za obe zgoraj navedeni strukturi interesnih dejavnikov kot pobudnikov odporov.

*Zaprta vedenja*, ki ne dopušča tujih spoznanj, kljub njihovi koristnosti, je značilnost tradicionalnosti sistema, kakršen je v državni strukturi, sploh pa v obravnavani organizaciji. Že sama narava dela daje dvom in nezaupanje do drugačne uporabe metod in procesov dela, ki so izven standardnih in utečenih poti. Spoznanja, ki izvirajo iz tujih okolij in temeljijo na podlagi obsežnejše obravnave primerov, so kljub koristnosti večkrat nedobrodošla. Razlog je podrejanje interesne skupine, katere bistveni namen je uveljavljanje svojih pogledov in s tem ohranjanje položaja.

*Kultura ukoreninjenih navad* ob nepoznavanju novih razsežnosti in zahtevnosti področja ter zaverovanost v svoje sposobnosti sta idealni izhodišči lagodnega in rutinskega opravljanja nalog. To temelji na doseženih rezultatih iz preteklosti in nemoči systemske ureditve. Močni interesi tovrstnega dejavnika lahko do neke mere preprečujejo uvajanje sprememb, saj le-te zahtevajo nova strokovna in organizacijska znanja ter sposobnost systemske ureditve. Če vodstvena struktura ni kos novim izzivom in v koraku s časom, se spremembam raje upre. Izražanje in oblike odporov so pogojene s primernostjo trenutka in problematike (spremembe).

*Togost*, značilna za velike organizacijske strukture, je vsekakor lastnost državnih institucij in s tem tudi obravnavanega področja. Pogost primer izražanja odpora je sklicevanje na pristojnosti in predpise, ki so temelj delovanja tovrstnih institucij, vendar hkrati tudi omejujejo prožnejše in učinkovitejše doseganje zelenih rezultatov. Spreminjanje predpisov je proces, ki zahteva čas in potrpljenje, predvsem pa preudarnost in strokovnost. To se na drugi strani izraža kot togost in neprijaznost do uporabnikov. Opravičljivost tovrstne administrativne togosti vodstveni kadri sicer argumentirajo, vendar s tem še ni upravičena njihova pasivnost do potrebnih sprememb za izboljšanje učinkovitosti postopkov in predpisov, na katere se sklicujejo. Soočenje s prihodnostjo zahteva morebitne spremembe, ki pa, če ne zadovoljujejo določenih interesov, niso dobrodošle.

Zadnja navedba izvora odporov je *kontraproduktivno ali nekoristno spreminjanje*. Zaradi pritiska sprememb, ki izvirajo v glavnem iz zunanjega okolja, so lahko odzivi zaposlenih neproduktivni. Že omenjeni dejavniki, kakršni so zaprtost sistema, egocentričnost, kulturne razlike, so lahko v uvajanju celovitosti sprememb moteči. Spremembe v obravnavanem primeru temeljijo na multidisciplinarnem in medistitucionalnem pristopu. Zaradi te neusklajenosti v procesu spreminjanja se med zaposlenimi pojavljajo izvori odporov, ki temu načinu kontraproduktivnih in nekoristnih sprememb nasprotujejo. Pogost pojav tovrstne kontraproduktivnosti je neenotno in neusklajeno uvajanje sprememb po posameznih institucijah, ki se ukvarjajo z isto problematiko. To pripelje do delnega reševanja problemov, ki ima kratkoročne rezultate, predvsem pa odraža nacionalno neenotnost v odnosih do mednarodnih ustanov.

Oblike odporov, ki nastajajo na podlagi tako opredeljenih virov, se odražajo kot izmikanje, ugovarjanje, brezvoljnost in vznemirjenje. To je odvisno od časa in intenzivnosti sprememb ter strukturnih skupin, ki izražajo te odpore.

### **5.3.3. Izbira metode obvladovanja odporov**

Dolgoročna uspešnost organizacije je odvisna od sposobnosti prilagajanja in hitrejšega učenja v primerjavi s stopnjo sprememb v njenem okolju. Zaradi vse večje intenzivnosti sprememb, ki smo jih deležni v procesu pridruževanja Evropski uniji, je lahko tudi na področju organizacij, ki se zoperstavljajo organiziranemu kriminalu, sposobnost njihovega prilagajanja in učenja ena učinkovitejših metod obvladovanja sprememb oziroma odporov, ki so vzrok za te spremembe.

Za doseg te sposobnosti prilagajanja in učenja je treba organizacijo razumeti kot mrežo medsebojnih vplivov in povezav, ki potekajo na vseh ravneh in na ta način usmerjajo njeno delovanje. V zvezi s tem pa je treba s strani interesnih udeležencev v organizaciji, predvsem tistih, ki so pobudniki odporov, spremeniti stereotipen način dojemanja sprememb. Vsekakor je za obvladovanje tako opredeljenih odporov, katerih izvor sega globoko v kulturo ukoreninjenih navad, togost sistema in zaprtost vedenja, primernejša metoda mehkega spreminjanja. Ta, kot vemo iz teoretičnih predpostavk, zahteva poleg večšin vodstvenega kadra veliko mero strpnosti in časa. Ena od sorazmerno novih mehkih metod stalnega spreminjanja je koncept učeče se organizacije. Ta zajema zaposlene na vseh ravneh organizacije in zagovarja pristop k sistemski miselnosti kot disciplini, ki temelji na štirih t. i. disciplinah; osebni odličnosti, miselnih modelih, skupni viziji in skupinskem učenju.

*Sistemska miselnost* je konceptualen okvir znanj in metod. Njen razvoj se je dopolnjeval v zadnjih desetletjih z namenom, da nam omogoči popolno razumevanje posameznih vzorcev oziroma modelov ter hkrati pripomore k njihovim učinkovitejšim spremembam (Senge, 1990,

str. 7). Uvajanje sprememb in s tem obvladovanje odporov do teh sprememb na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu zahteva svojevrstno poznavanje metod, ki jih bomo ob tem uporabili. Razumevanje sistemske miselnosti in drugih spodaj navedenih disciplin je v okviru učeče se organizacije kot koncepta, ki bi ga uporabili na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, edini način, primeren za doseganje tako opredeljenih sprememb.

*Osebna odličnost* temelji na kreativnosti celotnega življenja in kot disciplina uteleša dvoje gibanj. Prvo je stalno pojasnjevanje stvari, ki so za nas pomembne. Drugo pa je pojasnjevanje realnosti situacije, v kateri se nahajamo. Ljudje z visoko stopnjo osebne odličnosti so bolj zaupni in odgovorni. Prevzemajo pobude in se hitreje učijo. Osebna odličnost stremi k dejanskemu opredeljevanju in doseganju vizije. Kot disciplina združuje racionalnost in intuicijo, ki sta prvenstven prispevek k sistemski miselnosti (Senge, 1990, str. 140 – 173). Osebna odličnost kot disciplina sistemske miselnosti lahko prispeva svoj delež v procesu uvajanja sprememb, predvsem pa obvladovanja odporov, tudi na področju obravnavanega primera organizacije kriminalistične policije in tudi drugih institucij v zoperstavljanju organizirani kriminaliteti. Izobraženost in razgledanost, sploh pa sprotno strokovno usposabljanje, naj bodo stalnice vseh zaposlenih, ki naj se ne končajo z vrhuncem delovne kariere zaposlenih. To je sicer obdobje, ko so posamezniki že precej uveljavljeni na svojih položajih, kljub temu jih lahko nedosledno izpopolnjevanje in izobraževanje zamaje v nepredvidljivem okolju sprememb in novosti. Do tedaj pridobljene izkušnje so idealna izhodišča za nadgrajevanje znanj in veščin, ki prispevajo k odličnosti posameznika in razvoju ter napredovanju organizacije.

*Miselni modeli* so globoko ukoreninjene predpostavke, posploševanja in predstave, ki vplivajo na naše razumevanje dogodkov in odzivanje nanje. Disciplina delovanja z miselnimi modeli zahteva pogled v naše notranje razumevanje dogodkov – predstav okoli nas. Uči nas odkrivati naše osebne poglede na svet, se soočiti z njimi in jih natančno opredeliti. Prav tako vključuje sposobnost dopolnjujoče se konverzacije, ki uravnoveša poizvedovanje in zagovarjanje stališč. To temelji na primerih učinkovitega predstavljanja lastnih razmišljanj, ki so odprta za vplive drugih. Tako kot je linearen način razmišljanja uporabljen v večini današnjih miselnih modelih, bodo v učeči se organizaciji ključne odločitve temeljile na skupnem – sodelujočem razumevanju medsebojnih odnosov in predlogov sprememb (Senge, 1990, str. 174 – 204). Izhajajoč iz navedenega, mora biti odprtost miselnih modelov, predvsem vodstvenih struktur, nagnjena k spremembam, ki prihajajo iz sistemske miselnosti. V obravnavanem primeru je stereotipnost razmišljanja v okviru institucij, ki se ukvarjajo z zatiranjem organiziranega kriminala, precej prisotna. Razlog so že navedene ovire v procesu uvajanja sprememb, ki izhajajo predvsem iz omejene usmerjenosti na določeno področje dela. To sčasoma privede do oblikovanja stereotipnih miselnih vzorcev, ki se podzavestno ukoreninijo v posameznikih in istomislečih skupinah. Uvajanje sprememb pogojuje določeno odprtost miselnih modelov predvsem v vodstveni strukturi, saj je le tako lahko ta struktura dovzetna za razumevanje drugačnosti. Upravljanje z miselnimi modeli zajema večine umirjenega odzivanja s pozornostjo na oblikovanju miselnih vzorcev in načinov njihovega vplivanja na naše ukrepe

ter večšine poizvedovanja, ki se usmerja na naše delovanje v vzajemnih odnosih z drugimi (Senge, 1990, str. 191). Te veščine osvajajo tudi institucije, ki se zoperstavljajo organiziranemu kriminalu. To je pogoj za celotno razumevanje okolja in sprememb, ki jih to okolje prinaša. Nenazadnje je ta odprtost potrebna tako za doseganje enega od opredeljenih ciljev medinstitucionalnega sodelovanja kakor tudi v konkretnih preiskovalnih primerih, kjer se vzpostavljajo neposredni odnosi do oškodovancev in osumljencev.

*Skupna vizija* organizacije temelji na združevanju vzajemnih interesov in osebnih vizij, ki jih lahko prispeva posameznik. Postopek delovanja skupne vizije je zgrajen na veščini odkrivanja skupne predstave o prihodnosti organizacije. Pospešuje obvezo in vključevanje v snovanje vizije vseh zaposlenih, ob tem pa daje prednost pred klasičnim postopkom soglašanja z vizijo, ki je posredovana zgolj s strani vodstva. Izhajajoč iz discipline osebne odličnosti, ne more nihče svoje vizije vsiliti drugemu kakor tudi ne prisiliti ga v razvoj lastne vizije. Ustvarjeno mora biti le pozitivno vzdušje in sposobnost posredovanja vizij vodstvenih struktur, ki bosta spodbujala k razvoju in prispevku osebnih vizij zaposlenih. Širitev skupne vizije omogoča proces krepitve, pojasnjevanja in pripadnosti zaposlenih. Medtem ko je med zaposlenimi sprožen proces komunikacije in razprav o skupni viziji, postaja le-ta vse bolj jasna in prepoznavna. To zopet vzpodbuja pripadnost do tako opredeljene vizije, v nadaljevanju pa različne poglede in nasprotujoče vizije, kar povzroča polarizacijo. Izziv organizacije je v poenotenju tako nastale različnosti, ki spodbudi večšine v predhodno navedenih miselnih modelih. Te se nanašajo na odzivanje in poizvedovanje. Proces ustvarjanja vizije je namreč tudi poseben način poizvedovanja o prihodnosti, ki jo želimo doseči. Ta način omogoča razvoj skupne vizije, ki bo širša od naše osebne. V odnosu do sistemske miselnosti, ki nam pojasni, kako smo dosegli sedanje stanje, je oblikovanje skupne vizije nadaljevanje in nadgradnja, ki temelji na rezultatu zaupanja v razumevanje dosežene stvarnosti (Senge, 1990, str. 211 – 232). Prispevek ustvarjanja skupne vizije je nedvomno koristen tudi pri obravnavanem primeru. Vključevanje srednjega managementa kot tudi nižjih vodstvenih kadrov in nenazadnje vseh operativcev pri opredeljevanju skupne vizije je sicer zahtevna, vendar toliko bolj dobrodošla metoda v procesu uvajanja sprememb. Združevanje osebnih pogledov vseh zaposlenih v skupno vizijo prihodnosti zoperstavljanja organizirani kriminaliteti omogoča soočanje s spreminjanjem, ki zadeva vse institucije obravnavanega področja. S tem, ko zaposleni prispevajo svoj delež k skupni viziji, so hkrati tudi sooblikovalci in udeleženci opredeljevanja sprememb, ki so sestavni del skupne vizije.

*Skupinsko učenje* se kot pojmovanje sooča z razumevanjem delovanja skupine ljudi kot celote. Kljub različnosti posameznikov, to omogoča doseganje zglednih rezultatov skupine in nadpovprečen razvoj članov skupine. Delovanje temelji na obvladovanju predhodnih disciplin, predvsem skupne vizije, in skupnih naporih. Dovršenost take skupine lahko postavi standarde v skupinskem učenju tudi v širši organizaciji. Treba je razumeti kompleksnost ciljev, pri čemer naj bo skupina dojemljiva za različne vidike razmišljanj. V okviru skupine mora posameznik sprejemati inovativne – spontane in usklajene akcije. Prenajanje znanj in izkušenj med učečimi se skupinami razširja njihova spoznanja. Skupinsko učenje je



kolektivna disciplina, ta vključuje dialoge in razprave, ki se dopolnjujejo. Dialogi svobodno odkrivajo kompleksnost ciljev, saj moramo ob poslušanju sogovornika pozabiti na svoja videnja kot edina relevantna. Medtem ko je diskusija predstavljanje in zagovarjanje različnih videnj – poti, pri čemer je potrebno izbrati najboljšo pot za podporo nove odločitve. Nenazadnje disciplina skupinskega učenja zahteva dopolnjevanje izkušenj in učinkovitosti ter nenehen konflikt idej, kar prispeva k ustvarjalnosti (Senge, 1990, str. 233 – 269). Disciplina skupinskega učenja je relativno dobro poznana v številnih organizacijah, tudi v obravnavanem primeru. Vprašljiva je njena uporaba in s tem učinkovitost. Teoretično poznavanje metod še ne prinese zelenih rezultatov. Na prvem mestu zahteva zadostno poznavanje in obvladovanje predhodnih disciplin ter dejavno vključevanje vseh članov skupine. Primer definiranja enega od ciljev v procesu uvajanja sprememb na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu se nanaša na opredeljevanje prednostnih področij organizirane kriminalitete in primerjanje nacionalne zakonodaje s predpisi držav Evropske unije. Priprava trodnevnih delavnic naj bi temeljila na skupinskem učenju in delovanju v smeri priprave izhodišč za prihodnjo strategijo. Soočenje pogledov in izkušenj predstavnikov držav Evropske unije s pogledi in razumevanjem problematike predstavnikov slovenske stroke – izvajalcev na tem področju je idealna priložnost za primerjavo idej. Potrebna je popolna pripravljenost s strani slovenskih predstavnikov za soočenje in utemeljevanje svojih pogledov, saj bi tako lahko prispevali k razvoju najboljših idej in nadaljnjih izhodišč. Seveda pa to zahteva obvladovanje predhodno naštetih disciplin ustvarjanja skupne vizije, širino miselnih modelov, stremenje k osebni odličnosti in pristop sistemske miselnosti.

## SKLEP

Magistrsko delo zaključujem s kratkim opisom, v katerem so povzeti koncepti zasnove raziskovalnega dela in sklepne misli glede implementacije teoretičnih izhodišč obvladovanja sprememb na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu v procesu pridruževanja Slovenije k Evropski uniji. Zaradi specifičnosti in narave tajnosti področja zatiranja organiziranega kriminala je bilo pridobivanje in razpolaganje s tovrstnimi podatki do neke mere omejeno. Prav tako so zaradi obširnosti problematike kakor tudi zaradi različnih znanstvenih vidikov obravnave že uvodoma opredeljene temeljne hipoteze o dejanski upravičenosti uveljavljanja sprememb.

Tako je bil cilj magistrskega dela usmerjen predvsem v predstavitev analitičnih presoj, ki bi jih bilo smiselno upoštevati v procesu načrtovanja sprememb na obravnavanem področju. Zasedovanje tako postavljenega cilja je doseženo in primerno utemeljeno skozi ključna poglavja raziskovalnega dela, katerih povzetke navajam v nadaljevanju, obenem pa utemeljujem potrjevanje oziroma zavračanje uvodoma zasnovanih hipotez.

Osnova za pristop k raziskovalni nalogi je v prvem poglavju opredeljena teoretična razlaga sprememb. Te so stalnica našega razvoja, izhajajo iz vplivov tako zunanega kot notranjega okolja obravnavanega področja ali organizacije. Spremembe je s strani managementa treba obvladovati, to pa zajema proces sprejemanja odločitev o spremembah in proces udejanjanja tako sprejetih odločitev. Kakovost in s tem uspešnost obvladovanja sprememb je v glavnem odvisna od samega pristopa in pravilne postavitve izhodišč, ki zajemajo prepoznavanje in določanje ciljev spreminjanja, celovitost ukrepanja, sodelovanja zaposlenih ter definiranja nosilcev sprememb. Seveda je pri tem ključnega pomena zagotavljanje zmožnosti organizacije glede njenih materialnih in nematerialnih virov, kar je pogoj za t. i. robustnost organizacije. Eden od pomembnih konceptov opredelitve sprememb je pristop k delovanju organizacije. Ta je lahko zgolj v obliki odzivanja – reakcijskega delovanja na spremembe in izhaja iz zunanega okolja organizacije ali pa v obliki vplivanja kot proaktivnega delovanja in izhaja iz pretežno notranjega okolja organizacije. Zaradi kompleksnosti tako enega kot drugega načina delovanja se pred odločitvijo velja opreti na podrobno analizo tako zunanjih nevarnosti in priložnosti kot notranjih prednosti in slabosti, ki jih ob uvajanju sprememb izpostavljajo ključni interesni dejavniki. Spremembe je prav tako treba časovno uskladiti, kar pomeni pravočasnost njihovega uvajanja ob upoštevanju razmerij med uspešnostjo organizacije in sredstvi, ki jih ima na razpolago.

Izhodišča vsebinske opredelitve obravnavanega primera, ki se navezuje na področje zatiranja organiziranega kriminala v Sloveniji pred in med pridružitvenim procesom k Evropski uniji, so opredeljena v drugem poglavju. Najprej je treba razumeti samo pojmovanje organizirane kriminalitete in njene vplive na družbeni, politični in gospodarski razvoj države. Celovitost kriminalitetne politike naj bo podlaga za določanje poti in strategij v zoperstavljanju

organiziranemu kriminalu. Nadaljnja opredelitev temelji na pomembnejših predpisih, ki uravnavajo to področje, in organizacijski ureditvi centralnega organa – Uprave kriminalistične policije. Stičišče dogajanj v pridružitvenem procesu je vsekakor področje mednarodnega sodelovanja. Te dejavnosti se nanašajo tako na multilateralne dejavnosti držav in mednarodnih institucij kot tudi na posamezne meddržavne sporazume. Vplivi zunanjega okolja obravnavanega področja, ki narekujejo spremembe, so nedvomno povezani z razvojem politike Evropske unije na področju notranjih zadev. Iz tega izhajajo različne oblike medinstitucionalnega sodelovanja in uveljavljanje pomembnejših mednarodnih dokumentov v boju zoper organiziran kriminal.

Strateško načrtovanje spreminjanja je skozi pregled pomembnejše strokovne literature v tretjem poglavju dalo osrednji poudarek in nadaljnje iztočnice za aplikacijo teoretičnih pogledov na konkretno obravnavo primera. Temu je namenjeno celotno četrto poglavje. Z namenom ugotoviti potrebne spremembe so na podlagi opredelitve interesnih dejavnikov in analiziranja ter definiranja notranjih prednosti in slabosti kakor tudi zunanjih priložnosti in nevarnosti obravnavanega področja opredeljeni temeljni cilji. Koncept strateškega načrtovanja se usmerja na temeljne zmožnosti organizacije kot prednosti v uresničevanju tako izbranih in uravnoteženih ciljev organizacije. Iztočnice SWOT analize kažejo na zadovoljive kadrovske potenciale in strokovne zmožnosti v procesu usklajevanja predpisov in sistemske ureditve ter možnost poenotenja konceptov in metod s standardi ter zahtevami Evropske unije. Temu sledi opredelitev štirih pomembnejših strategij, in sicer:

- harmonizacija zakonodaje in opredelitev prednostnih področij zoperstavljanja organiziranemu kriminalu,
- sprotno usklajevanje s pravnim redom Evropske unije in spremljanje mednarodnopravnih dokumentov na področju organiziranega kriminala,
- celovit centralno voden pristop zoperstavljanja organiziranemu kriminalu s poudarkom na medinstitucionalnem sodelovanju, upoštevajoč interese civilnih pobud,
- mednarodno sodelovanje s poudarkom na postavitvi institucionalne urejenosti v odnosih z Evropsko unijo in drugimi posameznimi državami.

Navedene strategije dejavnosti programov in usmeritev so primerno razčlenjene glede na strategije institucionalne urejenosti, kjer so opredeljene strukture, procesi in sistemi delovanja ter strategije zagotavljanja zmožnosti v obliki materialnih in nematerialnih sredstev.

Opredelitev in analiza pomembnejših zunanjih ter notranjih interesnih dejavnikov na področju organiziranega kriminala v Sloveniji sta bili podlaga za opredeljevanje sprememb kakor tudi za snovanje vizije in zastavljanje pomembnejših ciljev spreminjanja. Analiza predvsem zunanjih interesnih dejavnikov v četrtem poglavju in kronologija razvoja mednarodnih institucij ter evropske ureditve obravnavanega področja iz drugega poglavja potrjujeta **hipotezo o pomembnosti zagotavljanja varnostne politike v evropskem prostoru, ki je pogojena z učinkovito in enotno politiko zatiranja organiziranega kriminala**. Potrditev te hipoteze utemeljujem z analizo zunanjih dejavnikov, in sicer politike Evropske unije in mednarodnih strokovnih institucij. Povzetek analiziranih interesov je poenotenje standardov

za zoperstavljanje organizirani kriminaliteti in vzpostavitev usklajevalnega telesa – institucije, ki bo stremela k učinkovitejšemu boju zoper organiziran kriminal. S strani institucij Evropske unije poteka spremljanje teženj in dogajanj tudi na področju organiziranega kriminala, na podlagi katerih izdajajo določene usmeritve, priporočila, uredbe, direktive, odločbe ..., ki uravnavajo potrebne dejavnosti za učinkovitejše zoperstavljanje temu pojavu. Tako države članice Evropske unije kakor tudi države kandidatke za članstvo v Evropski uniji so na podlagi skupnih interesov obvezane uskladiti nacionalno zakonodajo na tem področju s tako izpostavljenimi predpisi Evropske unije. Pomen učinkovitosti v zagotavljanju enotne varnostne politike v evropskem prostoru je nedvomno ustanovitev Evropskega policijskega urada (Europol), katerega razvoj in ekspanzija sta opazna v zadnjih petih letih. Predstavitev in analiza tega interesnega dejavnika v drugem in četrtem poglavju kaže na vzpostavitev nadnacionalnega organa držav članic Evropske unije, katerega temeljna vloga bo usklajevanje meddržavnih operativnih akcij in hitra izmenjava podatkov na policijskem in carinskem področju. Poudarek bo torej na usklajevanju in ne na neposrednem izvrševanju operacij, kar toliko bolj izpostavlja usmerjenost k usklajenim zakonodajam držav v okviru Europola, ki bi ob tem še vedno ohranjale svojo suverenost in pooblastila v izvedbenih dejavnostih. Korak naprej k enotni politiki zatiranja organiziranega kriminala v evropskem prostoru je prav tako v četrtem poglavju izpostavljeno sodelovanje Europola s tretjimi državami – predvsem kandidatki za članstvo v Evropski uniji, s katerimi so bili sklenjeni posebni sporazumi. Na podlagi navedenega je pri opredeljevanju strategij v četrtem poglavju predlagana strategija harmonizacije zakonodaje in prednostnih področij ter strategija mednarodnega sodelovanja, kjer so podana razmišljanja v smeri zastavljene hipoteze.

Nadaljnja razčlenitev ciljev spreminjanja po vsebini, obsegu in dinamiki uresničevanja kaže na potrebo po usklajenosti z državami Evropske unije v konceptih in metodah pregona kaznivih dejanj organiziranega kriminala ter potrebo po opredeljevanju prednostnih področij zoperstavljanja organiziranemu kriminalu. Poudarek je na učinkovitejši implementaciji zakonodaje in celovitosti reševanja problema. To so hkrati izhodiščna dejstva, ki potrjujejo ***hipotezo o potrebi spreminjanja konceptov in metod zatiranja organiziranega kriminala, če želimo slediti spremembam v obsegu in načinu delovanja te kriminalitete v Sloveniji.*** Potrditev te hipoteze temelji na analizi interesnih dejavnikov in aktualnega stanja organizirane kriminalitete v Sloveniji v procesu pridruževanja Evropski uniji, ki se nahaja v drugem in četrtem poglavju. Prav tako je ta hipoteza pojasnjena z dovršenostjo in inovativnostjo izvrševanja kaznivih dejanj organiziranih mednarodnih kriminalnih združb. Temu primerno so izpostavljene potrebe po učinkovitejšem zoperstavljanju organiziranemu kriminalu tudi v Sloveniji. Obseg tako zastavljenih potreb je učinkovita kazensko procesna zakonodaja, primerljiva z državami Evropske unije, ki bo upoštevala veljavne mednarodne standarde na področju boja zoper organiziran kriminal. Primerjava nekaterih pomembnejših procesnih področij – konceptov zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, opredeljenih kot poenoteno definiranje pojmovanja organiziranega kriminala, zaseg in odvzem protipravno pridobljenega premoženja, posebne metode in sredstva policijskega delovanja ter zaščita prič in skesancev kažejo na neusklajenost slovenskih predpisov z usmeritvami Evropske unije in predpisi držav

članic Evropske unije. Zatorej je ena od izpostavljenih strategij opredeljena v harmonizaciji obstoječe slovenske zakonodaje s tako opredeljenimi predpisi Evropske unije.

Zaježitvi teženj naraščanja organiziranega kriminala ob upoštevanju usklajenosti prednostnih področij, postavitvi izhodišč v pripravi kriminalitetne strategije ter v mednarodnem in medinstitucionalnem sodelovanju, upoštevajoč vidik širše družbene skupnosti, so izpostavljene nadaljnje potrebe na račun obsega in delovanja organiziranega kriminala v Sloveniji. Dejstva, ki potrjujejo potrebo po spreminjanju v zgoraj opredeljeni hipotezi, kažejo na pomanjkljivo medinstitucionalno sodelovanje po posameznih področjih organiziranega kriminala, nedorečeno mednarodno sodelovanje in le delno usklajena vsebinska področja z družbenosocialnimi in kulturološkimi vidiki okolij, kjer organiziran kriminal deluje. Navedene ugotovitve izhajajo iz analize interesnih dejavnikov v četrtem poglavju, kjer so predstavljene tudi potrebne strategije mednarodnega sodelovanja in strategije učinkovitejše implementacije zakonodaje.

Glede na temeljno politiko Republike Slovenije, ki je osredotočena na pridružitveni proces k Evropski uniji z izpolnjevanjem pogojev za polnopravno članstvo do leta 2004, sta potrjeni tudi **hipotezi usklajevanja, predvsem pa pravočasnega usklajevanja nacionalnih predpisov s pravnim redom Evropske unije**. Zato je potrebna uskladitev konceptov in metod zatiranja organiziranega kriminala. Razmere **zagotavljanja pravočasnosti usklajevanja** zahtevajo usklajevanje in sprotno spremljanje predpisov Evropske unije, primerjavo usklajenosti obstoječe zakonodaje po posameznih segmentih ter potrjevanje oziroma argumentiranje neusklajenosti ali morebitnih pomanjkljivosti. Navedeni proces velja tudi za področje organizirane kriminalitete, ki je v tovrstni problematiki umeščena v poglavje Pravosodje in notranje zadeve. V četrtem poglavju so na podlagi analize razvidne nekatere pomanjkljivosti oziroma nedovršenosti tovrstnega usklajevanja, predvsem na področju institucionalne urejenosti. Nadaljnja opredelitev strategije tudi za to problematiko navaja presoje, usmerjene v postavitve primerne strukturne urejenosti, umestitev področja organiziranega kriminala v 24. delovno skupino, ustrezno imenovanje usklajevalnega telesa in učinkovit proces zaznavanja stopnje usklajenosti.

Poudariti velja priložnost za obnovo nekaterih struktur institucionalne urejenosti, kjer bi lahko ob upoštevanju strategij harmonizacije zakonodaje in opredeljevanja prednostnih področij organiziranega kriminala dosegli usklajeno medinstitucionalno sodelovanje v okviru države in izven nje ter s tem večjo učinkovitost na posameznih področjih. Ta sklep hkrati potrjuje tudi v tej smeri zastavljeno **hipotezo o priložnosti obnove obstoječih struktur kot posledici uvajanja sprememb, zavrača pa del hipoteze, ki se nanaša na ustanavljanje novih struktur**. Analiza kriminalistične policije – notranjega dejavnika in tudi analiza strokovnih institucij ter širše družbene skupnosti izpostavljajo predvsem problem medinstitucionalnega sodelovanja in strpnosti do upoštevanja drugačnih vidikov soočanja s problematiko organiziranega kriminala. Ob tem se je treba zavedati potrebe po popolni zavzetosti vseh na tem področju relevantnih institucij, tako z vidika represivnega ukrepanja kot preventivnih dejavnosti in odpravljanja

posledic organiziranega kriminala. Obstoječe tendence in smernice v opredeljeni strategiji učinkovitejše implementacije zakonodaje kažejo na postopno enotnost delovanja in spodbujanje ustanavljanja medpodročnih delovnih skupin po posameznih problemskih sklopih. Pomemben dejavnik je predlog vključevanja nevladnih organizacij in predstavnikov civilne pobude v tako ustanovljene delovne skupine.

Prav tako bi lahko bila posledica uvajanja tako opredeljenih sprememb revitalizacija obstoječih struktur v smislu notranje preobrazbe. Tu je mišljena predvsem notranja preobrazba kriminalistične policije kot osrednjega interesnega dejavnika. Decentraliziran pristop k obravnavi hujših kaznivih dejanj ne zadovoljuje zahtev modernih pristopov in konceptov zoperstavljanja organiziranemu kriminalu, sploh pa ne v tako majhni državi, kot je Slovenija. Prav tako ne dosledno ločevanje obravnave kaznivih dejanj po vsebinskih sklopih. Zato so kot potrjevanje možnosti obnove obstoječe strukture podane presoje v strategiji učinkovitejšega zoperstavljanja organiziranemu kriminalu. Te presoje so usmerjene predvsem v centralno vodene obdelave hujših kaznivih dejanj z vključevanjem zunanjih in notranjih strokovnih zmožnosti in na podlagi tega v dosledno sodelovanje v celoviti obravnavi kriminalnih združb in kompleksnosti kaznivih dejanj, ki jih le-te (kriminalne združbe) izvršujejo. Kljub vsemu so dejavnosti v smeri institucionalnih in organizacijskih sprememb v procesu pridruževanja Evropski uniji opredeljene v drugem in četrtem poglavju, dober pokazatelj postopkov tovrstnega usklajevanja z normativi Evropske unije. Zato nikakor ne velja potrditi hipoteze, ki se nanaša na ustanavljanje novih struktur, temveč le postopno preusmerjanje na zgoraj opisan koncept delovanja.

Proces spreminjanja v prihodnost naravnane organizacije zadeva na odpore, ki jih je potrebno opredeliti v okviru interesnih dejavnikov organizacije, poiskati izvore tako nastalih odporov, nato pa izbrati primerno metodo njihovega obvladovanja. Teoretična izhodišča v začetku petega poglavja so primerna podlaga za razumevanje vzrokov nastajanja odporov in metod trdega obvladovanja oziroma mehkega spreminjanja s poudarkom na metodi učee se organizacije. Hipoteza, ki opredeljuje ***dolgotrajnost in občasno neučinkovitost procesa praktične implementacije sprememb, navaja vzroke za nastanek odporov – togost nekaterih interesnih dejavnikov obravnavanega področja***. Potrjevanje te hipoteze je utemeljeno glede na opredelitev udeležencev odpora. Njihova identifikacija je naravnana predvsem na notranji interesni dejavnik – kriminalistično policijo, izhajajo pa iz managementa in operativnega telesa kriminalistične policije. Nadaljnji korak je natančna opredelitev odporov in iskanje ovir v procesu spreminjanja. Te so v glavnem strukturne in kulturne narave, odpori pa izvirajo iz zaprtosti vedenja, ukoreninjenih navad, togosti in kontraproduktivnosti spreminjanja. Že narava dela kriminalistične policije odraža veliko mero nezaupanja do drugačnih in nepreverjenih metod dela, skozi zaprtost vedenja pa umetno ustvarja zaverovanost v lastne sposobnosti. Te so idealna izhodišča, izražena kot ukoreninjene navade, rutinska opravila nalog, lagodno spanje na lovorikah preteklosti, predvsem pa neodzivanje na nova spoznanja in novosti iz stroke. Izvor odporov je opredeljen tudi v pogosto izraženi togosti državnih struktur, ki je ob velikem administrativnem aparatu dodatno začinjena z neprilagodljivostjo in

nezainteresiranostjo njenih uslužbencev v odnosih do uporabnikov storitev. Kontraproduktivnost kot eden od izvorov odporov pa je odraz neusklajenih, delnih pristopov uvajanja sprememb posameznih enot ali služb, katerih rezultat je odločno nasprotovanje spremembam tako zaposlenih kot vodstva. Na podlagi identificiranih pobudnikov odporov in obrazloženih izvorov upiranja spremembam je smotrno izbrati primerne načine in metode tovrstnega obvladovanja. Sposobnost prilagajanja in učenja v doseganju dolgoročne uspešnosti organizacije je ena od najbolj učinkovitih metod obvladovanja sprememb oziroma tako opredeljenih odporov. Na osnovi tega je tudi implementacija metode učeče se organizacije uporabljena v obravnavanem primeru. Podane so presoje, katerih smiselnost bi veljalo upoštevati.

S povzetkom utemeljevanj hipotez o upravičenosti uveljavljanja in obvladovanja sprememb sem izpostavil le analitične presoje, ki bi jih po moji oceni veljalo upoštevati na področju zoperstavljanja organiziranemu kriminalu v procesu pridruženja Slovenije k Evropski uniji. Ob predpostavki upoštevanja tako nanizanih presoj je hkrati z njihovo implementacijo v procesu strateškega načrtovanja smiselno zagotoviti dejansko usposobljenost obravnavanih institucij v nadaljnjih procesih prilagajanja in obvladovanja sprememb.

## LITERATURA

1. Aaker David: *Developing Business Strategies*. New York: John Wiley, 1988, 364 str.
2. Adizes Ichak: *Obvladovanje sprememb*. Ljubljana: *Gospodarski vestnik*, 1996, 270 str.,
3. Ansoff Igor H.: *Implanting Strategic Management*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984.
4. Biloslavo Roberto: *Metode sistemskega pristopa v učeči se organizaciji*, v *Management v novem tisočletju*, Zbornik posvetovanj z mednarodno udeležbo. Kranj, Moderna organizacija v okviru FOV, 2000, str. 700-720.
5. Chawla S., Renesch J. : *Learning Organizations – The Writings of F. Kofman, P. Senge, R. M. Kanter and C. Handy*. Portland: Productivity Press, 1995.
6. Chandler Alfred D. : *Strategy and Structure*. Cambridge: M. I. T. Press, 1990, 463 str.
7. Čater Tomaž: *Hipoteze o osnovah konkurenčne prednosti podjetja*. Ljubljana: *Organizacija*, let. 34, št. 2, 2001, str. 64-74.
8. Dobovšek Bojan: *Organizirani kriminal kot vir ogrožanja sodobne družbe*, *Strokovni posvet "Ogrožanje notranje varnosti Republike Slovenije"*. Združenje atlantski svet Slovenije, Ljubljana, marec 1999, 20 str.
9. Ferjan Marko: *Učeča se organizacija V Sodobne oblike in pristopi pri organiziranju podjetij in drugih organizacij*. Kranj, Moderna organizacija, 1999, 475 str.
10. Glasser William: *The Control Theory Manager*. Copyright 1994, 132 str.
11. Garvin A. David: *Building a Learning Organization V Harvard Business Review on Knowledge*. Harvard Business School Press, 1998, 223 str.
12. Hamel G., Prahalad C. K. : *Competing for The Future*. Boston: Harvard Business School Press, 1994, 327 str.
13. Hammer Michael: *Preurejanje podjetja*. Ljubljana: *Gospodarski vestnik*, 1995, 223 str.
14. Harvey F. Donald: *An Experiential Approach to Organizational Development*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992, 441 str.
15. Hunger David, Wheelen Thomas L. : *Strategic Management*. Reading: Addison Wesley Publishing Company 1995, 417 str.
16. Jeglič Peter: *Skupni evropski prostor svobode, varnosti in zakonitosti*. Ljubljana: Slovenska uprava, 2001, str. 27-29.
17. Kaplan R.S., Norton D. P. : *The Balanced Scorecard*. Boston: Harvard Business Review Press, 1996, 322 str.
18. Kavčič Bogdan: *Organizacijska kultura V Možina Stane et al: Management*. Radovljica, Didakta, 1994, str. 174-210.
19. Kos Drago: *Prednostne naloge evropske politike preprečevanja in zatiranja kriminalitete*. Zbornik 6. dnevi javnega prava. Ljubljana: MP, 2000, str. 331-342.
20. Kralj Janko: *Politika podjetja v tržnem gospodarstvu*. Maribor: Ekonomska poslovna fakulteta, 1995, 422 str.
21. Lipovec Filip: *Razvita teorija organizacije*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1997, 352 str.
22. Mintzberg Henry: *The Strategy Proces*. N. Y. : Prentice Hall, 1999, 595 str.



23. Možina Stane: Obvladovanje sprememb v organizaciji. Ljubljana: Neprofitni management, 1999, letnik 2, št. 1 / 2, str. 5-9.
24. Možina Stane et al: Management. Radovljica: Didakta, 2002, 872 str.,
25. Muc Barbara Maja: Učeča se organizacija V Management kakovost razvoj, Zbornik 2. Strokovnega posveta. Koper: Visoka šola za management v Kopru, 2002, str. 177-186.
26. Pečar Janez: Dojemanje organizirane kriminalitete, Ljubljana: Revija za kriminalistiko in kriminologijo, 1996.
27. Pečar Janez: Družbeno nadzorstvo in organizirani kriminal, Ljubljana: Revija za kriminalistiko in kriminologijo, 1996.
28. Pogorevc Simona: Obvladovanje sprememb v podjetju – magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998, 130 str.
29. Primožič Kenneth, Primožič Edward, Leben Joe: Strategic Choice, New York: McGraw-Hill, 1995.
30. Pučko Danijel: Strateško upravljanje. Ljubljana: Ekonomska fakulteta v Ljubljani, 1996, 394 str.
31. Pučko Danijel: Analiza in načrtovanje poslovanja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta v Ljubljani, 2001, 333 str.
32. Pučko Danijel: Strateško planiranje V Možina Stane et al; Management. Radovljica, Didakta, 1994, str 298-334.
33. Robbins P. Stephen: Organizational Behavior. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991, 675 str.
34. Rozman Rudi: Analiza in oblikovanje organizacije. Ljubljana: Ekonomska fakulteta v Ljubljani, 2000, 130 str.
35. Scott Mark: The Professional Service Firm. London: Copyright, 1998, 180 str.
36. Sterle Janko: Kriminalna politika v svetu in pri nas, revija Policija, 5-6, 1994, 220 str.,
37. Strebel Paul: Breakpoints. Boston: Harvard Business School Press, 1992, 253 str.,
38. Senge Peter M. : The Fifth Discipline – The Art and Practice of The Learning Organization. Doubleday, New York 1994, 424 str.
39. Tavčar I. Mitja: Razsežnosti strateškega managementa. Koper: Visoka šola za management, 1999, 282 str.
40. Tavčar I. Mitja: Strateške razsežnosti managementa. Koper in Maribor: Visoka šola za management Koper in EPF Maribor, 2000, 188 str.
41. Tavčar I. Mitja: Strateški management. Koper in Maribor: Visoka šola za management Koper in EPF Maribor, 2002, 488 str.
42. Tavčar Mitja: Management in okolja V Možina Stane et al.: Management, Radovljica: Didakta, 1994, str. 84-113.
43. Vizjak Andrej: Spremembe v organizacijah V Možina Stane et al.: Management, Radovljica: Didakta, 1994, str. 850-885.
44. Wheelen Thomas L.: Strategic Management and Business Policy. Addison – Wesley, 1995, 1217 str.
45. Zelenika Ratko: Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela. Rijeka: Ekonomska fakulteta u Rijeci, 2000, 781 str.

## VIRI

1. Anderson M. idr. : Policing The European Union. Theory, Law and Practice. Oxford: Clarendon Press, 1995.
2. Bigo D. : Polices en reseaux: L experience eropeenne. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996.
3. Celar Branko: Mednarodno policijsko sodelovanje v luči integracijskih procesov. Ljubljana: MNZ 1996.
4. Državni program R Slovenije za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002. Ljubljana: SVEZ, 1999, 405 str.
5. Dobovšek Bojan: Kriminalna politika in vpliv organiziranega kriminala na gospodarstvo. Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 1998, str. 22.
6. Evropska unija in njeni cilji. Ljubljana: MNZ – Upravna akademija in SVEZ, 2001, 67 str.
7. EU – Institucije – organi in proces sprejemanja odločitev. Ljubljana: MNZ – Upravna akademija in SVEZ, 2001, 68 str.
8. Evropsko policijsko sodelovanje z vidika vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. Ljubljana: MNZ, Marec 1999, 24 str.
9. Inštitut za kriminologijo pri pravni fakulteti, raziskava št. 110; Izhodišča kriminalne politike v republiki Sloveniji. Ljubljana: MNZ in MP, 1995, 580 str.
10. Kazenski zakonik Republike Slovenije /KZ/ (Ur. l. RS, št. 63/1994 (70/1994 – popr.), 23/1999, 60/1999 Odl. US: U-I-226/95).
11. Kos Drago: Organiziran kriminal v Republiki Sloveniji, MNZ, Ljubljana, 1995
12. Maver Darko: Mednarodno policijsko sodelovanje in evropsko policijsko sodelovanje z vidika vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. Ljubljana: MNZ, 1999, str. 24.
13. Pogajalska izhodišča RS za področje 24. poglavja pravosodje in notranje zadeve. Ljubljana: Medvladna konferenca o pristopu RS k EU, 1999, 21 str.
14. Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest ministrstva za notranje zadeve in policije. Ljubljana: MNZ, 1999.
15. Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest v organih državne uprave (Ur. l. RS, št. 24/98, 56/98, 59/00).
16. Zaključna poročila izvedbe projekta Twinning – Preprečevanje in zatiranje organiziranega kriminala kot sestavnega dela nacionalnega programa vključevanja Republike Slovenije v Evropsko unijo. Ljubljana: MNZ in MP, 2001/2002.
17. Zakon o kazenskem postopku /ZKP/ (Ur. l. RS, št. 63/1994 – popr.), 25/1996, 39/1996, 5/1998, 49/1998, 72/1997, 6/1999, 42/2000, 66/2000, 111/2001, 32/2002.
18. Zakon o policiji /ZPol/ (Ur. l. RS, št. 49/1998 – popr.), 43/2001, 93/2001.
19. Zakon o preprečevanju pranja denarja (Ur. l. RS, št. 36/1994 in 12/1996).
20. Zakon o delavcih v državnih organih (Ur.l. RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91, 4/93, 70/97, 38/99, 56/2002, 110/2002).
21. Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 52/2002).
22. <http://www.gov.si/ops/slo/organizacija/shema.html>, 3.12.2002.