

# Koprodukcija kao instrument javnih politika: analiza Vijeća za prevenciju kriminaliteta u Hrvatskoj

---

Kuljanac, Žaklina

Master's thesis / Diplomski rad

2018

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:929906>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2021-12-06**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Žaklina Kuljanac

# Koprodukcija kao instrument javnih politika: analiza vijeća za prevenciju kriminaliteta u Hrvatskoj

---

Diplomski rad

Zagreb, 2018

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Žaklina Kuljanac

# Koprodukcija kao instrument javnih politika: analiza vijeća za prevenciju kriminaliteta u Hrvatskoj

---

Diplomski rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Nebojša Blanuša  
Komentorica: dr. sc. Anka Kekez Koštro  
Studentica: Žaklina Kuljanac

Zagreb  
Lipanj, 2018.

## **Izjava o autorstvu**

Izjavljujem da sam diplomski rad Koprodukcija kao instrument javnih politika: analiza vijeća za prevenciju kriminaliteta u Hrvatskoj, koji sam predala na ocjenu mentoru izv. prof. dr. sc. Nebojši Blanuši, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

---

# Sadržaj

Izjava o autorstvu .....	I
Sadržaj .....	II
Uvod .....	5
Stara javna uprava i novo javno upravljanje.....	6
Interaktivno upravljanje kroz djelovanje vlasti i zajednice .....	8
Pristupi interaktivnom upravljanju .....	9
Koprodukcija.....	11
Odnos sudionika u koprodukciji .....	15
Dizajn istraživanja .....	18
Organizacija policije: od hijerarhije prema interakciji .....	19
Osnivanje lokalnih vijeća za prevenciju kriminaliteta u Hrvatskoj .....	20
Trenutno stanje vijeća za prevenciju kriminaliteta.....	22
Analiza rada konkretnih vijeća za prevenciju kriminaliteta .....	23
Zaključak .....	27
Literatura.....	31
Sažetak.....	34

## Uvod

Razvitkom države i demokracije, karakter usluga koje država pruža građanima se širi i mijenja – od tradicionalno značajnih djelatnosti poput zaštite granica i provođenja javnog reda i mira aktivnosti tijela javne vlasti danas obuhvaćaju pružanje sve složenijih usluga, poput socijalnih i kulturnih, koje dobivaju na važnosti s napretkom društva. No bez sigurnosti ne možemo govoriti o stabilnosti i napretku. Upitno je je li država koja ne pruža sigurnost svojim građanima uopće država. Sigurnost se definira kao odsustvo opasnosti, straha i neizvjesnosti, bilo za pojedinca, bilo za zajednicu te ukoliko stvorimo sigurnu okolinu, društvo može napredovati i na ostalim poljima. Nacionalna sigurnost podrazumijeva namjeru države da svim svojim sposobnostima zaštiti sigurnost države i pojedinac (Cvrtila, 1995: 66). Kako bi država mogla zaštititi svoje interese treba voditi o čimbenicima koji djeluju iz njene unutrašnjosti kao i čimbenicima iz susjedstva, ali i šire. Od unutarnjih čimbenika su izrazito bitni pojedinci, interesne skupine i državni aparat u oblikovanju politika nacionalne sigurnosti (Cvrtila, 1995: 65).

Iako je za oblikovanje politike sigurnosti i prije bilo važno uključivanje pojedinaca, stručnjaka i svih zainteresiranih dionika, u zadnjem desetljeću se dio provedbe te politike prebacuje na pojedince, zajednice i gradove. Ovaj trend veže se za širi kontekst reforme aranžmana za stvaranje javnih politika i pružanje javnih usluga koji su se tijekom zadnjih desetljeća u mnogom područjima javnim politika odmakle od tradicionalnog modela birokratskog upravljanja. U tom odmaku kao važan reformski smjer pojavio se model novog javnog upravljanja koji promovira sudjelovanje građana u procesima oblikovanja i provedbe javnih politika. S ciljem jačanja demokratskog potencijala i učinkovitosti javnih politika, novo javno upravljanje instrumente javnih politika unapređuje uključivanjem građana ili udruga građana u osmišljavanje i provedbu javnih politika i pružanje javnih usluga. Koprodukcijom javnih politika korisnicima daje prostor za doprinos dizajnu i provedbi usluga koje i sami primaju. U instrumentima utemeljenim na koprodukciji, kao što su vijeća ili savjeti, građani prestaju biti pasivni promatrači ili korisnici već preuzimaju ulogu su-kreatora javnih politika u suradnji s tijelima javne vlasti.

Pod utjecajem ovog reformskog modela, u hrvatskoj politici nacionalne sigurnosti se već početkom dvije tisućitih osnivaju vijeća za prevenciju kriminaliteta, no njihovo djelovanje još uvijek nije usustavljeno niti su mu učinci poznati. Glavno pitanje u radu koje se postavlja je pitanje djelotvornosti i odgovornosti sudionika vijeća za prevenciju kriminaliteta kao primjera

koprodukcije u području politike nacionalne sigurnosti. Bez određene odgovornosti svakog pojedinačnog sudionika, ali i koordinacije od strane nadležnih tijela javne vlasti, koprodukcija je osuđena na propast.

Kako bi se ispitalo rad vijeća za prevenciju kriminaliteta u hrvatskim gradovima, rad istražuje prakse koordiniranja, financiranja i poticanja rada vijeća, načine sudjelovanja građana u njihovom radu vijeća te sve vrste djelatnosti koje samo vijeće obavlja u nekom gradu. Također, kako pojam koprodukcije podrazumijeva suradnju države, građana i stanovnika, postavljena su pitanja o međuodnosu gradova i vlasti, o uputama i podršci koju gradovi dobivaju u koordinaciji rada vijeća te suradnji vijeća s drugim akterima u zajednici. Vijeća za prevenciju kriminaliteta su relativno novi izum kojim se nastoji rasteretiti javna uprava i prebaciti dio radnji na same građane i lokalne zajednice. Sigurnost je jedna od javnih politika koja je strogo u nadležnosti države, no u konkretnom primjeru se nastoji približiti građanima potičući participaciju lokalnih zajednica.

Razumijevanje mogućnosti i izazovi u djelovanju vijeća za prevenciju kriminaliteta kao upravljačke novine u radu se sagledava iz perspektive razvoja i reformi javnih politika i javnog upravljanja. U prvom dijelu rada, stoga, daje se pregled reformi javnog upravljanja te se pažnja usmjerava na karakteristike i oblike interaktivnog upravljanja i koprodukcije. Potonji koncepti se, potom, u empirijskom dijelu rada koriste kao okvir za pregled razvoja, opis i ocjenu djelovanja vijeća za prevenciju kriminaliteta u lokalnim zajednicama u Hrvatskoj. Temeljem pregleda postojećih istraživanja, analize strateških dokumenata i zakone te intervjuima s članovima vijeća, rad ukazuje da se kroz djelovanje vijeća za prevenciju kriminaliteta tradicionalne upravljačke prakse utemeljene na hijerarhiji i birokraciji u hrvatskoj politici nacionalne sigurnosti mijenjaju i postupno uključuju građane i gradove u proces kreiranja javnih politika. U tom procesu, međutim, nisu na razinu sustava rješenja pitanja odgovornosti i koordinacije pa se djelovanje i učinci lokalnih vijeća značajno razlikuju.

## **Stara javna uprava i novo javno upravljanje**

Birokratski model javnog upravljanja, poznat i pod nazivom *weberijanska* javna uprava, tradicionalno dominira politikom nacionalne sigurnosti. Ovaj model počiva na strogim pravilima i zakonima, odvojenosti donošenja političkih odluka od implementacije javnih politika te hijerarhijskim odnosima aktera uključenih u stvaranje javnih politika. U

organizaciji djelovanja aktera sigurnosne politike, tako, propisan je svaki korak i država drži sve konce u rukama. Sigurnost je jedna od osnovnih zadaća koje država mora ispunjavati, a oko ove tvrdnje se slažu teoretičari iz svih ideoloških pozicija. Sigurnost je zapravo minimum koji građani očekuju i traže od države. Stoga ne čudi kada je najčešće sigurnost čvrsto u rukama državnog aparata i pod strogom prismotrom, bilo da se sigurnost promatra kroz aspekt vojske ili policije. U ovoj politici, kao primjeru politike kojom se još uvijek upravlja prema modelu *weberijanske* države, rukovanje budžetom i ljudskim resursima odvija se prema kriterijima efikasnosti i učinkovitosti (Robinson. 2015: 5).

McCourt (2013) navodi glavne karakteristike javnog upravljanja koje se temelji na principima birokratiziranosti i učinkovitosti. To su odvojenost između izabраниh političara i postavljene administracije, kao i predvidljivost administracije koja svoje djelovanje temelji na propisima i zakonima. Imenovana je na temelju kvalifikacija i obuke, podjele rada i nadležnosti među zadacima i službenicima, dok sami resursi pripadaju organizaciji, a ne pojedincima koji rade u njoj. Sami javni službenici su u službi javnog interesa spram svojih privatnih interesa što se ponekad negativno odražava i na njihovu raspoloživost za osluškivanje specifičnih potreba građana. Službenici nisu odgovorni građanima koji ih biraju te se gubi ljudsko lice u javnim politikama ukoliko ih kroje birokratizirani službenici koji ne odgovaraju izravno biračkom tijelu (Robinson 2015: 5).

Nakon krize suvremenih država s jedne strane i prevelikih državnih aparata s druge, nastoji se reformirati tradicionalni model javne uprave koji je prethodno opisan. Iako pojedini državni resori ostaju izrazito pod utjecajem *weberijanskog* modela poput obrane i sigurnosti, ostali državni resori se mijenjaju. Na sve više područja državna vlast nastoji uključiti zajednicu, smanjiti državni budžet te dodatno povećati kvalitetu života stanovnika (Robinson, 2015: 9). Tradicionalna javna uprava postepeno usvaja elemente reformskog modela poznatog pod nazivom novo javno upravljanje te se u sve većem broj područja javnih politika odvija se prebacivanje odgovornosti s organa vlasti na građane. U politici nacionalne sigurnosti u Hrvatskoj, kao i u nizu demokratskih država, u tom se valu promjena formiraju vijeća za prevenciju kriminaliteta čije djelovanje počiva na ideji uključivanja dionika iz zajednice.

Novo javno upravljanje promovira drugačije principe i instrumente od modela *weberijanske* javne uprave. Utemeljenje na birokratskim strukturama i dominacija formalnih aktera zamjenjuje se fokusom na građane. Građani postaju su-kreatori i su-provoditelji javnih



politika i prestaju biti pasivni promatrači ili kupci usluga. Polazeći od pretpostavke da građani sami znaju najbolje što im je potrebno za kvalitetniji život, u ovom modelu vlast sluša potrebe građana te njihovim djelovanjem smanjuje vlastite izdatke (Robinson 2015: 9). Nadležnost za oblikovanje i provedbu javnih politika dijeli se s nedržavnim akterima i nižim razinama vlasti, a država postaje moderator i koordinator koji usmjerava djelovanje svih uključenih aktera. Državni organi tako postaju jedan od sudionika rasprave o obliku i načinima provedbe politika, dok drugi spektar čine organizacije civilnog društva te građani kao pojedinci (Robinson, 2015: 9).

Kako karakter oblikovanja i provedbe javnih politika postaje interaktivan i kreativan, sve važniji postaju procesni instrumenti kao što su savjetodavni odbori, referendum i građanske inicijative (Kekez i Širinić, 2017: 416-420). U politici nacionalne sigurnosti aktivacija zajednice nastoji se postići kroz vijeća za prevenciju kriminaliteta. U koprodukciji s dionicima u zajednici, kroz vijeća se nastoji unaprijediti politika sigurnosti u gradovima i županijama, a dijelom i rasteretiti državni proračun. Država time dijeli svoj mandat u području prevencije kriminaliteta s građanima koji svojim resursima i znanjem doprinose oblikovanju i provedbi preventivnih mjera u zajednici.

## **Interaktivno upravljanje kroz djelovanje vlasti i zajednice**

Sudionički oblici upravljanja javnim politikama podrazumijevaju aktivnije građanstvo i prilagodljiviju središnju vlast. Interaktivno upravljanje podrazumijeva oslušivanje potreba krajnjih korisnika i kreiranje inovativnijih politika. Interaktivnim upravljanjem nositelji ovlasti nastoje steći podršku, znanje i energiju koju posjeduju pojedinci, a sve u cilju poboljšanja učinkovitosti javnih politika i načina odlučivanja. Interaktivni proces zahtjeva vrijeme i resurse, ono može dovesti do neučinkovitih politika, ukoliko ima previše provoditelja, interesa i vrijednosti na koje se mora računati i koje mogu dovesti do raznih sukoba i zastoja u provedbi. K tome, djelotvornost interaktivnih oblika upravljanjem koji nastaju inicijativom zajednice, počiva omogućenu pristupa građana instrumentima i procesima pomoću kojih mogu sami sebi omogućiti što bolje i kvalitetnije usluge. Pri tome je važno imati na umu da građani ipak ne djelovati kao samostalni kreatori politika i usluga, već je država ta koja treba osigurati resurse i podržati građana u interaktivnim upravljačkim inicijativama (Edelenbos i Merkerk, 2016: 10).

Interaktivno upravljanje, koje potiče vlada, podrazumijeva prilagodbu uloge države te generiranje novih informacija i kanala za sudjelovanje procesu stvaranje javnih politika. Vlade na taj način pokušavaju prevladavati izgubljeno povjerenje i vratiti politički identitet u modernim društvima. Ono predstavlja dopunu predstavničkoj demokraciji u deliberativnim i participativnim procesima. U tim naporima, izvršna vlast razvija nova pravila i uvjete u kojima nastoji oblikovati aktivno građanstvo. Time se daje prostor i sloboda građanima koji imaju mogućnost odbiti participaciju te prihvatiti nove vrijednosti koje promovira vlast. Razvoj participativnog građanstva, međutim, može voditi do manipulacije sudioničkog procesa ili potaći produblјivanje postojećih i stvaranje novih podjela. Naime, zbog razlika u snazi i vještinama pojedinaca, nisu svi u mogućnosti sudjelovati i kreirati politike na jednako učinkovit način (Edelenbos i Merkerk, 2016: 13).

Interaktivno upravljanje koje potječe iz zajednice podrazumijeva kako sami građani preuzimaju odgovornost za rješavanje problema zajednice i usmjeravaju se nedostatke u pružanju usluga i neizvršavanje prethodnih projekata i programa koje je vlada kreirala. Mobilizacijom pojedinaca, skupina i zajednice za provođenje javne politike razvijaju se nove dimenzije građanskog identiteta te stvara novi oblik društveno-političkog identiteta zajednice. U tom procesu, međutim, može doći do situacije u kojoj građani preuzimaju previše odgovornosti za one djelatnosti koje ne mogu provesti te u tom slučaju nastaju problemi odgovornosti (Edelenbos i Merkerk, 2016: 15).

Interaktivne javne politike i koprodukcija s građanima, stoga, i dalje trebaju nositelje javnih ovlasti u funkciji moderatora ili koordinatora kako bi se provele u cjelini. Bilo da je inicijator politike vlada ili zajednica, jedno bez drugoga ne mogu funkcionirati. Promijenjena priroda društva mijenja i narav javnih politika te se u današnje vrijeme traži kreativnost pri izradi politika i prilagodljivost u njejoj implementaciji. Kako bi koprodukcija javnih politika bila što uspješnija, potreban je koordinator koji bi nadgledao cjelokupni proces. Prilikom interaktivnog kreiranja politika, bilo da ih iniciraju vlade ili zajednice, nositelji ovlasti procesu daju legitimnost te osiguravaju preduvjete za provedbu i odgovornost za ishode.

## **Pristupi interaktivnom upravljanju**

Kada se radi o interaktivnom upravljanju, javne politike mogu biti stvarane na inicijativu vlasti ili građana. Interaktivno upravljanje od strane vlasti naziva se pristup odozgo prema

dolje dok pristup odozdo prema gore podrazumijeva upravljanje od strane korisnika i skupina na koje se odnosi javna politika. Iako interaktivno upravljanje se razlikuje od tradicionalne javne uprave, potrebno je uvidjeti kakav način upravljanja dobivamo ukoliko interaktivno upravljanje kreće od strane vlasti, a kakav ako su građani sami inicijatori javnih politika.

Ukoliko se javne politike iniciraju odozgo prema dolje to podrazumijeva provedbu javnih politika koju inicira država putem statuta, izvršnih odluka. Same odluke su složene prema hijerarhiji te država na taj način nadgleda implementaciju. Odozdo prema gore pristup započinju skupine koje bi inače bili korisnici usluga. Odozgo prema dolje pristup podrazumijeva jasan sustav zapovijedanja i kontrole, on prikazuje jasne i dosljedne ciljeve, artikulirane na vrhu hijerarhije, poznavanje relevantnih uzroka i posljedica, jasnu hijerarhiju autoriteta i pravila uspostavljena na vrhu. Pristup odozgo prema dolje se smatra racionalnim jer tako nastoji isplanirati svaki korak što je preciznije moguće. Izabrani dužnosnici delegiraju ovlasti na državne službenike koji nisu izabrani, ali su stručni u svom području i odgovaraju izabranim službenicima (Political Pipeline, 2018).

No unatoč tim prednostima, stvaranje javnih politika odozgo prema dolje ima i određene kritike. Često se događa da politike koje potječu od vrha budu predstavljene stručnim jezikom pošto njeni kreatori su stručnjaci koji govore posebnim jezikom. Iz toga proizlazi kako su određene politike nejasne i korisnicima, ali i provoditeljima iz razloga što oni nisu stručnjaci niti se služe posebnim jezikom struke kojeg ne razumiju oni na koje se politika odnosi i na one koji ih provode. U potonjem slučaju, provoditelji mogu reagirati zaobilaženjem ili prilagodbom neadekvatnih mjera i pravila, ili pak rigoroznim slijeđenjem koje more rezultirati izostankom učinak na korisnike (Political Pipeline, 2018).

Odozdo prema gore pristup podrazumijeva pokretanje javne politike od ciljnih skupina i pružatelja usluga. Analitičari smatraju kako su ciljne skupine ključni akteru u implementaciji javnih politika. Ciljeve, strategije i aktivnosti moraju se implementirati s posebnom pažnjom prema ljudima na koje će politika izravno utjecati. Procjena utemeljena samo na uvidima nositelja ovlasti bila bi potpuni promašaj jer odozdo prema gore pristup podrazumijeva detaljnu analizu stvarnog stanja na terenu, polazi od pretpostavki što građanima treba. Građani sami iniciraju politiku za koju smatraju kako će im se time poboljšati kvaliteta života, bilo njima ili drugima oko njih. Diskrecijsko pravo stručnjaka koji izrađuju javnu politiku trebala bi biti osnovno sredstvo koje bi trebalo im biti omogućeno. Diskrecija može biti vrlo

dobra stvar, pogotovo kada koristi stručnost i znanja ljudi kako bi utjecala na povećanje kvalitete života i uspjeh same implementacije javne politike. Priroda samih javnih politika je raznolika pa je stoga teško očekivati isti pristup prema svim politikama. Potrebno je ponekad uključiti više mjera kako bi uspjela politika ili čak neke isključiti u određenim slučajevima. Odozdo prema gore pristup predstavlja svojevrsan izazov za administraciju zbog stvarnosti delegiranog autoriteta, prema diskrecijskoj mogućnosti dozvoljenoj različitim agentima, što uvijek uzrokuje različitost pristupa u realizaciji ciljeva. Pristup odozdo prema gore može stvoriti nejasne i raznolike ishode javnih politika (Political Pipeline, 2018).

Ova dva pristupa razilaze se u svojoj naravi, diskrecijskoj ocjeni odnosno slobodi uličnih birokrata te strogoj hijerarhiji koja karakterizira odozgo prema dolje pristup. Problemi koji proizlaze iz oba pristupa rješivi su pravovaljanom koordinacijom i uključivanjem svih zainteresiranim u izradu javne politike. Odozdo prema gore pristup ne može bez odgovornosti i uključivanjem centralne vlasti. Ovi pristupi uvode pojam interaktivnog upravljanja u područje političke znanosti i javnih politika, a interaktivno upravljanje se najbolje odražava u pojmu koprodukcije. Razvoj javne uprave može se pratiti od hijerarhijski ustrojene javne uprave u *weberijanskom* smislu, do interaktivnog upravljanja koje se može razvijati ili odozgo prema dolje ili odozdo prema gore. U interaktivnom upravljanju građani su aktivno uključeni u javne politike a vlast je usmjerena na potrebe građana. Bilo da se koprodukcija kao instrument stvara odozgo prema dolje ili odozdo prema gore, ne smijemo zanemariti niti prednosti niti nedostatke tih dvaju pristupa. U novije doba, vlast je samo vodilja kroz politike, medijator, a građani su stvarni kreatori i korisnici javne politike.

## **Koprodukcija**

Autori tekstova o koprodukciji ističu kako postoje razne definicije koprodukcije što podrazumijeva određene manjkavosti prilikom analize te će se stoga u radu koristiti jednostavnije definiranje pojma koprodukcije. Koprodukcija javnih usluga podrazumijeva kako su usluge stvorene suradnjom profesionalaca i zaposlenika u javnim ustanovama i građanima te zajednicama. Pojam profesionalca obuhvaća rad i javne vlasti kroz obučene birokrate, no međutim, isto tako se ne smije zanemariti rad udruga i civilnog društva. Potrebno je znanje o javnim politikama, ali i znanje o stanju na terenu o kojem građani imaju boljih uvida. Kako bi bolje razumjeli pojam koprodukcije, potrebno je uvidjeti u kojoj mjeri su građani uključeni u javnu politiku, njeno stvaranje te koje vrste zadataka obavljaju, a koji

su ključni za javnu uslugu. Analizirajući međuodnos građana i njihovih zadataka, s zadacima koja imaju javne ustanove, pojavljuju se četiri potencijalne vrste koprodukcije (Brandsen i Honing, 2015: 1-2).

Komplementarna koprodukcija u stvaranju i implementaciji usluga podrazumijeva uključenost građana u koprodukciji, ali su više fokusirani na samu srž stvaranja javne politike. Autori spominju primjer kada roditelji pomažu organizirati školski izlet ili druge školske izvanastavne aktivnosti, ali ne i sudjeluju na samom izletu. Komplementarna koprodukcija u implementaciji treba obuhvatiti motiviranost i uključenost građana u provođenje javne politike, ali ne i njenu izradu. Autori daju primjer kada roditelji zapravo pomažu i organiziraju izvanškolske aktivnosti, međutim, se te aktivnosti ne dotiču učenja, koja je glavna svrha školovanja svakog djeteta (Brandsen i Honing, 2015: 6-7).

Koprodukcija u izradi i implementaciji same srži usluge podrazumijeva izravnu uključenosti građana u izradi javne politike, srži usluga koje pruža određena ustanova. Građani su izravno uključeni u izradu i implementaciju javne politike. Primjer suradnje građana i ustanove, odnosno javnih službenika je postdiplomski moduli u kojima polaznici s instruktorima, profesorima kreiraju i savladavaju sadržaje i projekte koje žele ostvariti. Takav oblik suradnje pojavljuje se kada su građani aktivno uključeni u implementaciju, ali nisu uključeni u samu izradu javne politike koja je u srži javne ustanove (Brandsen i Honing, 2015: 7).

Ponekad je javna politika kreirana tako da građani nemaju izravan utjecaj na kreiranje javne politike na svom primjeru, ali je od esencijalne važnosti njihova angažiranost za provedbu politike. Obrazovanje je i dalje izrazito dobar primjer koprodukcije. Prilikom obrazovanja djece, ona slijede striktna pravila i definirane predmete, no za uspjeh obrazovanja potrebna je njihova motiviranost i uključenost kako bi se u konačnici zaposlili te integrirali u društvo. Javne politike potiču koprodukciju na razne načine, ali je najvažniji cilj građanima dati veću kontrolu nad izradom usluga koje oni izravno koriste. Kako delegiranje kontrole može prouzročiti i otpor od strane organizacija te intervencije od vlasti, odozgo prema dolje, su često potrebne. Roditelji često mogu birati način obrazovanja svoje djece u skladu sa svojim uvjerenjima, ali država propisuje minimum, srž, koju oni moraju obuhvatiti u svakom načinu obrazovanja svog djeteta (Brandsen i Honing, 2015: 7).

Začetak koprodukcije u području sigurnosti uočava se već sedamdesetih godina prošlog stoljeća. Ostrom i Parks su proučavali koprodukciju već 1973. godine u suradnji građana i države na primjeru Čikaške policije. Naglasak na striktnom upravljanju od strane države stavljen je na koprodukciju građana i lokalnih vlasti, mijenjajući karakter politike sigurnosti k socijalnim politikama radi uključenosti građana. Samim budžetskim deficitom ponovno se javlja koprodukcija kako bi se uključivanjem građana smanjili izdaci koje vlast mora pružiti u implementaciji politike. Nije samo financijski kapital razlog jačanja interese za koprodukciju kao instrument javnih politika. Iskustveno znanje je često puta izrazito značajnije od kodificiranog, kao i socijalni kapital od financijskog. Država nastoji uključiti građane te tako smanjuje resurse potrebne za implementaciju politike (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 488).

Uža definicija koju Alford nudi objašnjava koprodukcija kao uključivanje građana, klijenata potrošačima, volonterima i/ili društvenim organizacijama u proizvodnji javnih usluga. U studijama o uključenosti roditelja i nastavnika u obrazovanju u Skandinaviji, uključenost roditelja je bila dobrovoljna te je smanjivala troškove proizvodnje i isporuke usluga javnosti. Taj način suradnje pokazao se atraktivnim vladama koje su isticale socijalno poduzetništvo i promicanje društvenog kapitala i kohezije pošto koprodukcija smanjuje sama po sebi troškove vlasti. Značenje koprodukcije se zadnjih godina razvija u suradnji pojedinaca i organizacija poput neprofitnih organizacija s vladinim agencijama koje kreiraju i upravljaju uslugama. Nevladine organizacije mogu djelovati kao djelotvorni facilitator sudjelovanja građana dok utjecaj vlasti kao menadžera obeshrabruje konkurentnost i potiče razmjenu znanja među sudionicima javne politike (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 488).

Prakse javnih politika su se mijenjale između tradicionalnih preferencija za hijerarhijsku praksu upravljanja, prema novom javnom upravljanju i onom koje se temelji na tržištu. U novije doba, civilno društvo sve više utječe u novom javnom upravljanju u reformi i izboru javnih politika. Također se mijenjaju obrasci za odabir alata u mnogim područjima. Alati se više prilagođavaju novonastalim situacijama i problematici pojedinih politika. Problemi se proučavaju zasebno te se na što kreativniji i kvalitetniji način pokušava pronaći rješenje. Procesi u javnim politikama su promijenili način, svrhu, metode i instrumente javnih politika te u tom pogledu, koprodukcija može biti spoj pravovaljanog uključivanja građana u javne politike, drugačiji pogled na problematiku te uspješnije implementiranje same javne politike i

poboljšavanje kvalitete života korisnika javnih politika (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 489).

Prema nekim autorima, instrumentima politika smatraju se tehnike upravljanja koje uključuju korištenje državne vlasti ili svjesna ograničenja u pružanju robe i usluge u društvu. Koprodukciju se u tom smislu može karakterizirati kao upravljački alat koji potpomaže implementaciji javnih i pružanju usluga. Sama koprodukcija može biti nadomjestak ili nadoknada drugih sredstava poput javnih organizacija (odnosno država) ili privatnih ugovora (odnosno tržišta) kako bi građani lakše i bolje dobili svoje usluge i dobra (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 490).

Koprodukcija dobiva na važnosti kada se naglasak u javnim politikama stavlja na zajedničko upravljanje, naglašavaju se suradnički elementi spram čisto hijerarhijskih struktura i onih vođenim tržištem. Prema Pollittu i Bouckaertu, uključivanjem šireg raspona društvenih aktera u stvaranju i provedbu politika, nova javna uprava ima kao cilj smanjenje oslanjanja vlade na tržišne alate i učiniti državne aktivnosti legitimnije, fleksibilnije i učinkovitije. Država se ne nastoji vratiti na tradicionalne birokratske prakse i rutine. Što se tiče novih instrumenata javnih politika, novo javno upravljanje nastoji zamijeniti hijerarhiju i tržište kao središnje koordinacijske institucije s alatom izgrađenim oko mreže više aktera koji će sudjelovati u koprodukciji (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 490).

Za stvaranje više prostora za angažman društvenih aktera u različitim fazama javne politike mogu se koristiti savjetodavni odbori, sudjelovanje javnosti ili konzultacije sudionika. Sam angažman građana nije moguć ukoliko vlada ne djeluje kao facilitator i stvara prostor za diskreciju drugih aktera. Svi akteri bi trebali dijeliti odgovornost ili koprodukcija kao instrument javne politike neće polučiti uspjeh. Ne moraju svi akteri imati isti stupanj odgovornosti, ali je potreban osjećaj odgovornosti i zaduženja u određenoj mjeri kako bi potaknuo pojedinačne aktere na ispunjavanje svojih zadaća (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 491-492). Koprodukcija može krenuti i odozgo prema dolje, ali i odozdo prema gore, no uspješnost dizajna i implementacije zahtjeva aktivno i osnaženo stanovništvo koje koristi uslugu. Sama javna vlast treba iskazati volju za suradnjom, učinkovitošću, ali i mogućnosti zajedničkog upravljanja. Razni su motivi iz kojih djeluju građani u implementaciji javne usluge, ali ih javna vlast treba prepoznati i na temelju njih surađivati s građanima.

Koordinacija u koprodukciji i osjećaj odgovornosti su ključni elementi koji razgraničavaju uspješne koprodukcije od neuspješnih (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 496).

## **Odnos sudionika u koprodukciji**

Postoje tri razine svake politike, mikro, mezo i makro. Mikro razina su zapravo sami korisnici, mezo ili srednja razina podrazumijeva različite aktere, vladine i ne vladine dok je makro razina na razini države ili čak više instance od države. Za analizu rada vijeća za prevenciju kriminaliteta najpodobnija je mezo razina. Iz mezo perspektive to podrazumijeva kako ovlaštene korisnici, zajedno s vladom, surađuju u ostvarenju određenih političkih ciljeva koji se mogu implementirati u skladu potreba korisnika. Vlast, nevladine udruge, gradovi i zajednice surađujući stvaraju javnu politiku. Takav način implementacije može biti potaknut i od strane građana i od strane vlada. Vlada može formulirati osnaživanje građana kao glavni cilj politike te tako ostvariti značajan doprinos građana u pružanju usluga. Vlada tim načinom pokušava rasteretiti svoj proračun, ali i dobiti bolji uvid u stvarne potrebe građana u određenim pitanjima. Vlast ne može samostalno obavljati sve funkcije u zajednici. Potrebno je uključiti i ostale aktere u javnim politikama. Mezo razina djeluje kao spoj između mikro i makro razine te je često ona zaslužna za dobro kanaliziranje sredstava i mjera od vlasti do krajnjih korisnika (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 498).

Ako promatramo koprodukciju kao instrument javne politike, ona funkcionira kao instrument središnje politike, ali to čini u kombinaciji s drugim suradničkim, birokratskim ili tražišnim alatima. U stvarnoj kalibraciji mikro-razine koprodukcijskih aranžmana, regulacija lokalne samouprave, nacionalne sheme bespovratnih sredstava, kao i tržišne aktivnosti (kao što je prilika za zaraditi novac) mogu se koristiti za poticanje i organizirati različite vrste građana za sudjelovanje i pomoći u postizanju ciljeva politike (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 498).

Iako prema brojim autorima postoje određeni prijepori, najčešća podjela unutar novog javnog menadžmenta i njegovih metoda je na zajedničko upravljanje (*co-governance*), ko-menadžment (*co-management*) i koprodukciju. Zajedničko upravljanje se odnosi na aranžman u kojem organizacije civilnog društva ili treći sektor sudjeluje u planiranju i isporuci javnih usluga, ko-menadžment na aranžman u kojem te organizacije vrše samu isporuku usluga. Pod trećim sektor se podrazumijevaju organizacije koje su niti državne niti privatne. Potrebno je napraviti distinkciju između ovih modela kako bi se bolje razumio pojam i određenje



koprodukcije. Koprodukcija pruža individualnim građanima mogućnost proizvodnje, barem djelomično, svojih usluga. Dok su zajedničko upravljanje i ko-management primarno podrazumijevaju interakciju među organizacijama, koprodukciju obilježavaju dobrovoljni napori građana (Taco i Pestoff, 2006: 497).

U doba suvremenog upravljanja pojavljuje se novi instrument gdje su građani uključeni na razne načine u implementaciju javne politike koja ima ključno značenje za njihov život i/ili kvalitetu njihova života. Politika se nastoji okrenuti prema građanima, a donositelji odluka napokon uočavaju kako saznanja građana o njihovim osobnim problemima mogu pružiti enciklopedije znanja, smanjiti resurse koje država troši na određene politike te pospješiti samu implementaciju javne politike.

U koprodukciji se država kreće prema korisniku i zapravo vraća zajednici. Korijene koprodukcija vuče u pokretima za građanska prava i kampanje za prava osoba s invaliditetom. Naglasak je u tim kampanjama bio kako svaki pojedinac može doprinijeti društvu. Koprodukcija ne negira državu, ali prepoznaje granice njenog djelovanja. Prihvatanjem pregovaračkog karaktera interakcije građana i javnih službi stvorili su od koprodukcije instrument smješten na pola puta između države i civilnog društva. Koprodukcija bi trebala zapravo inzistirati na suradnji građana i javnih vlasti kako bi se polučili najbolji rezultati (Bovaird i Elke, 2016: 256).

Koprodukcija je ključni element interaktivne vlasti. Djelovanje građana za postizanje željenog ishoda postaje koprodukcija kada se podudaraju njihovi doprinosi s djelovanjem službenika u javnim službama. Inherentno je u koprodukciji upravljati odnosima između građana i odnosima unutar javnih službi. Potrebna je pravovaljana koordinacija resursa građana, ali je potrebna i određena samostalnost građana od javne vlasti prilikom implementacije javne politike (Bovaird i Elke, 2016: 257).

S jedne strane, korisnik usluga ili građanin može sudjelovati u javnoj politici kroz koprodukciji zbog želje za društvenim sudjelovanjem u zajednici, odnosno zajedničko djelovanje postat će društvena aktivnost koja služi svima u zajednici. Dok s druge strane, koprodukcija nije ishod samo sebičnih interesa pojedinaca već može koristiti kompletnoj zajednici. To je moguće postići na dva načina. Građani svojim znanjima pomažu javnim službenicima razumjeti svoje potrebe i mogućnosti korisnika usluga te zajedno pronalaze

nove načine obavljanja kvalitetnije usluge. Korisnicima se u konačnici nude prikladniji načini pružanja usluga te je to dinamičan učinak učenja koprodukciji. Koprodukcija proizvodi širok spektar rezultata, od učenja kroz iskustvo do učenja o upravljanju te mnogih drugih. U literaturi se to spominje kao pozitivne eksternalije, no toj temi nije posvećeno dovoljno pažnje (Bovaird i Elke, 2016: 260). Možemo samo promišljati kako interakcija na raznim razinama odlučivanja potiče učenje, suosjećanje, stvara naglasak na stvarne probleme korisnika usluga i u konačnici vlast postaje demokratičnija jer građani zaista sudjeluju u javnim politikama. Koprodukcija se ostvaruje u pogonu košnice, svatko doprinosi svoj dio, vlast koordinira djelatnosti, ali je na svakom pojedincu odgovornost i samostalnost u obavljanju svoje uloge bez koje koprodukcija nije ostvariva.

Korisniku se poboljšava kvaliteta života dok volonterima, prijateljima, njegovateljima, provoditeljima javne politike se smanjuje napor koji je potreban za održavanje kvalitete života korisnika. Korisnici sami uče kako najbolje iskoristiti uslugu jer je usluga sada približena i njima, dostupna im je i imaju stručnu pomoć. Ostalima, možda budućim korisnicima, se približavaju koristi od usluge pošto vide njene ishode te se smanjuje otpor od korištenja usluge. Koprodukcija budi i filantropske osjećaje jer se korisnici uključuju i iz osjećaja za svoju zajednicu, ne nužno samo za zadovoljenje svojih potreba. Porast broja volontera proizvodi kolektivnu korist te poboljšava korištenje javne politike dok isticanje sebičnih interesa nazaduje uspjeh zajednice i koprodukcije. Zajednica i korisnici koprodukcijom dovodi do pozitivne sinergije, to jest, nelinearne koristi. Zadovoljstvo korisnika čini zadovoljnu zajednicu bogatu znanjima (Bovaird i Elke, 2016: 261).

Neke od čestica koje vode do ostvarivanja punog potencijala su mjere sufinanciranja politike poput deliberativnog sudjelovanja, planiranja aktivnosti, određivanje prioriteta i usluga kroz npr. individualne proračune za pojedinog korisnika, *crowdfunding* ili sporazum o povećanju poreza. Konzultacijama s korisnicima i shemama za poboljšanje usluga se omogućuje zajedničko dizajniranje politike. Povjerenstvima se zajednički upravlja uslugama dok se suradnjom korisnika i profesionalaca utječe na promjenu ponašanja samih korisnika. Zajedničko izvršavanje usluga moguće je kroz razne grupe i raznih partnerstva. Zajedničkim procjenama politike, koje uključuju praćenje i suodlučivanje poput raznih inspekcija, ispunjavanje anketa i procjene od strane korisnika potiču se promjene, a korisnici dobivaju osjećaj da se zaista i radi nešto po njihovom pitanju, kako politika ne stagnira te kako vlast brine za svakog pojedinca (Bovaird i Elke, 2016: 262).

Međutim, kada se u određeno pitanje uključi izrazito mnogo različitih sudionika, postavljaju se i određena pitanja kako najbolje iskoristiti svaki potencijal te kako zaobići moguće rizike. S jedne strane, stručnjaci i vlast dvoje oko stručnosti i tehničkog iskustva korisnika u rješavanju određenih stručnih pitanja. S druge strane, prevelika sigurnost javnog sektora i organizacija u pružanju usluga prethodno je dovela do određenih manjkavosti u pružanju istih korisnicima. Javni sektor ponekad zanemaruje prednosti i znanja koja korisnici i zajednica mogu pridodati ukoliko ih se uključi u implementaciju javne politike. Procjenjujući rizik potrebno je uzeti širinu sudionika koprodukcije i njihove složene interakcije, te autori zapravo naglašavaju koristi od eksperimentiranja, odnosno napora za pronalazak novih metoda i načina poboljšavanja javnih politika (Bovaird i Elke, 2016: 274).

Svaka javna politika je različita i potrebne su različite mjere kako bi se ona implementirala. Ono što je zajedničko svim javnim politikama je sudjelovanje javne vlasti i korisnici koji će se služiti javnom politikom. Javne politike su sve one politike koje potiče javna vlast kako bi osnažila građane i poboljšala njihovu kvalitetu života. Koprodukcija zahtjeva napore i korisnika, ali i javne vlasti, ona nije besplatna, potrebna su i novčana sredstva ali i napori građana. U novije doba, vlast je samo kanalizator želja i potreba građana, nije više ona koja provodi samovolju i odlučuje u ime svih vlastitih građana. Vlast je češće vodilja i koordinator dok se sami korisnici trebaju aktivnije uključiti u implementaciju usluge koja je za njih, u konačnici, i stvorena (Bovaird i Elke, 2016: 275).

## **Dizajn istraživanja**

Načini ostvarenja koprodukcije u ovom radu analiziraju se usmjeravanjem na vijeća za prevenciju kriminaliteta u Republici Hrvatskoj. Pregledom literature, analizom strateških dokumenta i regulative te polu- strukturiranim intervjuima sa članovima vijeća propitan je karakter i djelovanje vijeća na lokalnoj razini, odnosa vijeća sa akterima u zajednici, vidljivost među stanovnicima te načini komunikacije. Kako pojam koprodukcije podrazumijeva suradnju države, građana i stanovnika, postavljena su pitanja o međuodnosu gradova i vlasti, o uputama i podršci koju gradovi dobivaju u koordinaciji rada vijeća te suradnji vijeća s policijskim službenicima i djelatnicima obrazovnih ustanova. Koprodukcija djeluje kao mreža aktera te se razmatralo koliko su vijeća za prevenciju kriminaliteta povezana s udrugama u gradovima i tvrtkama oko promoviranja sigurnosti te kako su sva vijeća međusobno

povezana. Također, razmatrao se i način koordiniranja, financiranja i poticanja rada vijeća, načini sudjelovanja građana u radu vijeća te sve vrste djelatnosti koje samo Vijeće obavlja u nekom gradu. U razmatranju potonjih aspekata, posebna pažnja se usmjerila na prostota koja vijeća imaju u kreiranju godišnjih planova aktivnosti i preventivne mjere za prevenciju kriminaliteta u zajednici?

## **Organizacija policije: od hijerarhije prema interakciji**

Policijska organizacijska struktura jedne države obuhvaća sva pitanja koja se tiču položaja policije u društvu, načina na koji je njezina uloga definirana ustavom i zakonima te način na koji se funkcionalno sve to odražava u praksi (Pušeljić i Orlović, 2010: 144). Bitna obilježja organizacije su cilj, odnosno zadatak, koji se želi postići, skladnost materijalnih sredstava i ljudskog potencijala te racionalna upotreba potencijala organizacije. Policijska organizacija u Hrvatskoj za podlogu ima linijsku organizacijsku strukturu s elementima funkcionalne i matrične organizacijske strukture. Određena je pravom izdavanja naloga nadređenog i obvezom izvršenja podređenog. Pravo odlučivanja i započinjanja samostalnih radnji u okviru organizacijske strukture ima rukovoditelj (Pušeljić i Orlović, 2010: 149).

Hijerarhijski odnos je jedan od glavnih značajki učinkovitog funkcioniranja raznih policijskih organizacija (Pušeljić i Orlović, 2010: 149). Policijska organizacijska struktura Republike Hrvatske zasniva se na modelu divergentnog ustroja, što podrazumijeva da pojedina ustrojstvena jedinica pokriva određeni, tj. lokalni, teritorij, a sve zajedno cjelokupni državni teritorij. Kompleksnost ujedno podrazumijeva nepodijeljenu odgovornost za ukupno stanje sigurnosti na određenom teritoriju te se najviše manifestira kada su u pitanju najteža kaznena djela (Pušeljić i Orlović 2010.: 149-150).

Prema Pušeljiću i Orloviću (2009.: 151), najvažniji pravni akti koji formalno određuju policijsku organizacijsku strukturu jesu: Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, Uredba o unutarnjem ustroju i načinu rada Ministarstva unutarnjih poslova i Pravilnik o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova. Ravnateljstvo policije prema članku 12. Zakona o policiji ustrojeno je u Ministarstvu kao upravna organizacija za obavljanje policijskih poslova (Pušeljić i Orlović 2010.: 152).

Sve dosad napisano ide u prilog *weberijanskoj* organizaciji policije kao organa vlasti. Reforme unutar policije se događaju zapravo su paralelne s reformama u društvu. Velika policijska struktura je u Hrvatskoj bila potrebna za vrijeme i nakon Domovinskog rata, napose radi izvanredne situacije koja je zadesila državu nakon njena osamostaljenja. U mirnodopskom stanju, za očekivati je da će doći do reforma i naglasak na drugim vrstama sigurnosti. Ukoliko život i imovina građana nisu neposredno ugroženi ni policijski aparat ne treba trošiti većinu resursa države. Promjenama i globalizacijom, umreženošću država u međunarodno društvo smanjuje se opasnost od ratnog sukoba te se resursi mogu trošiti na ostala područja. Sigurnost se napretkom društva osigurava te prema ljestvici potreba, se društvo može uspinjati k samoodređenju i samo-ispunjenju kroz interese i želje pojedinaca u privatnoj sferi. Vijeća za prevenciju kriminaliteta stoga bi trebala uključiti svakog građana i njihove napore pretočiti u pozitivne rezultate prilikom osiguravanja sigurnosti svake zajednice. Više nije potreban strogi državni aparat kako bi se omogućila sigurnost već edukacija građana o štetnosti pojedinih supstanci, edukacija mladih i radionice sa stanovništvom o tome što mogu učiniti za zaštitu svih života i imovine unutar zajednice.

## **Osnivanje lokalnih vijeća za prevenciju kriminaliteta u Hrvatskoj**

Uključivanje zajednice i suradnja među državnim i lokalnim tijelima, privatnog sektora i nevladinih organizacija predstavlja bitne čimbenike u prevenciji kriminaliteta. Uspješna prevencija poboljšava kvalitetu samog života građana, smanjuje troškove represivnog državnog aparata te ostavlja prostor za izgradnju drugih sfera, kako javnog, tako i privatnog života. Ujedinjeni narodi donijeli su šest vodećih načela za prevenciju kriminaliteta, u kojima se jasno naglašava uloga zajednice i partnerstva. Poštivanjem načela zakonitosti, socioekonomske uključenosti, aktivnosti orijentiranih zajednici, partnerstva, održivosti i primjerenosti te prakse utemeljene na dokazima upotpunjuje se suradnja lokalne zajednice s ostalim tijelima koja omogućuju prevenciju kriminaliteta (Borovec 2013 : 3).

2004. godine, na inicijativu policijskih stručnjaka, započinje se s aktivnostima u okviru projekta „Policija u zajednici“ te se aktivnosti usmjeravaju na osnivanje vijeća za prevenciju kriminaliteta. Vijeća bi trebala pridonijeti prevenciji kriminaliteta te pospješiti određene funkcije koje i policijska tijela obavljaju, poput povećane vidljivosti policije, kao i naglasak na stvaranju partnerstva, radi pojačane učinkovitosti rada policije. Za rad policije je izrazito bitno povjerenje zajednice, pa stoga vijeće za prevenciju kriminaliteta potpomaže djelovanju

same policije. Autor članka navodi kako ne postoje istraživanja koja bi kvantitativno i kvalitativno propitala efikasnost i učinkovitost rada samih vijeća u Republici Hrvatskoj, odnosno treba poraditi na procjeni rada stručnjaka koji čine vijeće za prevenciju kriminaliteta na lokalnoj i regionalnoj razini (Borovec 2013 : 6).

Kako bi vijeća za prevenciju kriminaliteta što bolje funkcionirala, potrebno je imati određene preduvjete. Rezultati prijašnjih istraživanja fenomena sudjelovanja zajednice na području sigurnosti, navode kako je prethodno znanje koje oni imaju na ključnim pozicijama najvažnije pri procjeni rizika i metoda zaštite te način poduzimanja odgovarajućih programa učinkovitosti nakon procjene stanja. Također je bitna spremnost zajednice, resursi s kojima zajednica raspolaže, povezanost aktera kao i javno mnijenje te stavovi vodećih političara, koji također određuju uspjeh rada vijeća za prevenciju (Borovec 2013 : 8).

Sam rad vijeća za prevenciju kriminaliteta također bi trebalo procijeniti, budući da je i pojam sigurnosti zapravo u domeni javnih politika, koje kvantitativno i kvalitativno trebaju doprinijeti životu svojih građana. Autor ističe potrebu suradnje stručnjaka na području javnih politika i stručnjaka sigurnosti, kao i državnih organa i lokalnih zajednica. Potrebno je identificirati teorijske pristupe, specifične ciljeve i metode postizanja ciljeva, kao i mjernih alata kojima će se na temelju stvarnog stanja nastojati što efikasnije spriječiti kriminalitet. Nedostatak konsenzusa prilikom stvaranja ciljeva i okvira djelovanja vijeća može biti koban za njihovo efikasno djelovanje. Potrebno je i kvantitativno i kvalitativno istražiti njihovo funkcioniranje (Borovec 2013 : 14).

Autor smatra kako su osnutkom vijeća ostvareni prvi preduvjeti prevencije kriminala. Uključivanje građana je iznimno bitno za sigurnost zajednice, premda samo i prilikom edukacije građana o kriminalu i njegovom sprečavanju. Također je potrebna pomoć prilikom stvaranja uspješnih koalicija između organa vlasti i lokalnih zajednica, odnosno pojedinaca. Potrebno je postaviti dugoročne ciljeve te pružiti svu moguću pomoć kako bi vijeća funkcionirala u punom kapacitetu svoje lokalne zajednice i samih članova koji su u sastavu vijeća (Borovec 2013 : 21).

## **Trenutno stanje vijeća za prevenciju kriminaliteta**

Gradovi koji su pristali na intervju biti će označeni kao Grad A, Grad B i Grad C. Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi „grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena također i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava te uvjete“ (NN, 2013).

Gradovi su ti koji obavljaju poslove koji su njihovoj neposrednoj nadležnosti, a koji nisu u nadležnosti državnih tijela. Poslovi koji spadaju u te djelatnosti su uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalnu skrb, primarna zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i šport, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilnu zaštitu, promet na svom području i ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Središnja vlast može odrediti nekim posebnim zakonima koje su poslove dužni gradovi obavljati te poslovi koje mogu obavljati (NN, 2013). U Hrvatskoj trenutno postoji „ukupno petsto pedeset i pet jedinica lokalne samouprave, i to četiristo dvadeset i osam općina i sto dvadeset i sedam gradova te dvadeset jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija“ (Ministarstvo uprave, 2018). U taj popis spada Zagreb, kao glavni grad i najveći grad sa preko sedamsto tisuća stanovnika prema Državnom zavodu za statistiku te Split, sa preko sto pedeset tisuća stanovnika. Potrebno je uočiti kako na popisu su i gradovi, ali i Split kao drugi najveći grad no tu se nalaze i gradovi poput Nina sa dvije tisuće stanovnika i Komiža sa tisuću petsto stanovnika (Državni zavod za statistiku, 2011). Podaci su zaokruženi radi bolje usporedbe, ali je potrebno naglasiti kako je zadnji popis stanovništva bio 2011. godine. Od tada je Hrvatska postala članica Europske Unije, granice su otvorenije više nego ikad prije te se kroz dnevni tisak primjećuje val iseljavanja u potrazi za poslom.

Analizirajući građu o vijećima za prevenciju kriminaliteta i samog pojma koprodukcije dobivaju se samo osnovni podaci o radu vijeća u pojedinim gradovima. Nije moguće zaključiti komu su ona nadležna te kako se evaluira njihov rad i komu ona podnose izvještaje.

Štoviše, nije vidljivo ni u kojem roku su ona obvezana podnijeti svoje izvještaje. Pretraživanjem više izvora i informacija na internetu o vijećima pronalaze se tek podaci o pojedinim vijećima. Članci o njihovoj efektivnosti i efikasnosti evaluiraju tek nastanak pojedinih vijeća, ali ne i konkretan napredak. Pitanje koje se najviše može iščitati je pitanje naravi javne politike kao sigurnosti koja bi se trebala poticati kroz vijeća za prevenciju kriminaliteta. Pretraživanje članaka i istraživačkih radova o vijećima doprinijelo je dojamu o stanju oskudnim podacima s otvorilo pregršt novih zagonetki i pitanja.

Pregled internetskih stranica raznih vijeća tako je pokazao kako su najaktivnija vijeća Vukovara, Solina, Splita i Varaždinske županije. Druga vijeća za prevenciju kriminala nalaze se, među ostalima, na području Zadarske županije, gradova Gospića, Šibenika, Makarske, Županje, Dubrovnika, Rijeke, Popovače te općina Sunja, Voćina i Slatine. Vukovarsko Vijeće ima i statut koji propisuje njihov djelokrug i ciljeve djelovanja, dok je Vijeće za prevenciju kriminaliteta Varaždinske županije podnijelo izvještaj o radu za 2016. godinu (Bregović 2017). pokazuje uključenost građana i odnos s javnom vlasti u provedbi određene politike te se ključ za razumijevanje koprodukcije nalazi isključivo na mezo razini.

Dubljom internetskom pretragom može se pronaći još naznake pokojih vijeća, ali ona često imaju i drugačiji naziv i karakter djelovanja, stoga je iznimno teško „izvana“ doći do konkretnih i detaljnih podataka o samim vijećima na razini cjelokupne države. Mnoga vijeća nemaju internetske stranice pa se postavlja pitanje kako vijeća za prevenciju kriminaliteta zaista komuniciraju sa svojim građanima te koliko često. Iako su vijeća pod autonomijom samih gradova i županija, nije vidljiva povezanost s organima države ni kakvi konkretni dugoročni i kratkoročni ciljevi koji su im zadani za vrijeme njihovog djelovanja. Pod pretpostavkom kako je u radu vijeća jedan od ciljeva autonomija, u nedostatku aktivnosti i predanosti uključivanja građana u djelovanje države, potrebno je i usmjerenje same politike. Također bi se trebalo razmotriti na koji bi se način vijeća za prevenciju kriminaliteta još i bolje koordinirala.

## **Analiza rada konkretnih vijeća za prevenciju kriminaliteta**

Prema Državnom zavodu za statistiku, grad A ima preko četrdeset tisuća stanovnika, grad B preko šezdeset tisuća, a grad C preko trideset tisuća stanovnika. Prema prosjeku Hrvatske, to su tri srednje velika grada jer postoje velike oscilacije u veličini gradova. Dok grad A jednim



dijelom godine ima povećan broj posjetitelja, čak nekoliko puta veći od broja stanovnika, a grad B svakodnevno bilježi migraciju k glavnom gradu radi posla, sam grad C nema niti povećan broj stanovnika niti velike migracije k glavnom gradu. Karakteristike gradova su iznimno različite, no niti jedan grad nije grad pod posebnom socijalnom skrbi.

U gradovima B i C, Vijeće je osnovano već 2009. godine dok je Vijeće u gradu A osnovano 2012. godine, znači nešto kasnije. Vijeća u svim gradovima se sastaju nekoliko puta godišnje, donose svake godine operativni plan i program sa proračunom za iduću godinu. Vijeće se bira unutar Gradskog vijeća nakon svakih lokalnih izbora u gradovima A i B, dok u gradu C gradonačelnik bira članove vijeća. Sredstva koja stoje na raspolaganju svim Vijećima su sredstva vlastitih gradova i ona su istaknuta u godišnjim planovima i programima. Ono što je zajedničko svim vijećima je sličnost u sastavu članova. Zanimljivo je kako su najupućeniji ljudi u rad vijeća upravo oni koji najviše rade sa mlađom populacijom te su molbe za intervju upućene upravo njima. Tako je u gradu A osoba zadužena za rad vijeća po struci socijalni radnik, a u gradovima B i C su to diplomirani psiholog i sociolog te pedagog. U svim intervjuiranim gradovima, vidljiva je uključenost raznih gradskih odjela u sam rad vijeća, lokalnih centara za javno zdravstvo, predstavnici osnovnih i srednjih škola na području grada, savjeti mladih, djelatnici policijskih postaja te predstavnici gradova. Iz toga se može iščitati kako politika sigurnosti nije promatrana samo iz aspekta sigurnosti već i iz aspekta utjecaja na zdravstvo stanovnika te ostale aspekte života građana.

Grad C ističe kako je upute o radu svog Vijeća dobio od strane Ministarstva unutarnjih poslova dok drugi gradovi ističu suradnju sa vijećima u drugim gradovima koja se vrši posredstvom djelatnika policije koji su u sastavu njihova gradskog Vijeća. Uloga Vijeća u svim gradovima je savjetodavna kako ističu ispitanici u intervjuima, no vijeća mogu samostalno predlagati određene mjere kako bi utjecali na stanje sigurnosti u svome gradu. Grad A kroz svoje djelovanje donio je dvije odluke, jedna je o sigurnosti prometnica u gradu, a jedna o nadzoru maloljetničkog konzumiranja alkohola na javnim površinama što je za rad njihova Vijeća itekako značajno. Građani slabije sudjeluju neposredno u radu s Vijećem. Grad A je dobrom promotivnom kampanjom, medijskim objavama postigao suradnju s građanima prilikom donošenja mjera o postavljanju video nadzoru prometa. Sami građani su više u svojstvu komentatora politika nego u izravnom provođenju, no dobro su upućeni u rad Vijeća u gradu A. Gradovi B i C imaju relativno slična iskustva sa stanovnicima u svojim gradovima iako ih sva tri grada nastoje uključiti kroz promotivne aktivnosti i razne radionice.

Rad vijeća je prvenstveno okrenut mladima. Dok se iz razgovora sa predstavnicima gradova A i C vidi kako je Vijeće aktivno, u gradu B se čak ispričavaju što kod njih Vijeće nije toliko aktivno već je u njihovom slučaju gradski ured za mlade, koji je nastao puno prije, već obavljao veliku većinu poslova iz nadležnosti Vijeća. Pitanje koje se nameće je, je li u tom gradu zaista potrebno objediniti sve aktivnosti Vijeća ukoliko zaista postoji već određeni organi grada koji su uspješno rješavali problematiku kojom se bavi Vijeće? Pitanje prevencije kriminaliteta odvija se kroz dva vijeća u gradu. Udruge koje su uključene u Vijeće, bilo posredno ili neposredno, smatraju da se radio o inovaciji u Hrvatskoj praksi javnih politika. Vlast surađuje sa nevladinim organizacijama, bez obzira što je ta suradnja na mikro razini. Sve udruge koje sudjeluju u radu Vijeća posredno iznose svoje probleme koje smatraju bitnima u gradu. Dok predstavnik grada C ističe edukativne radionice i manifestacije koje provodi sa učenicima srednjih škola i vrtića, predstavnik grada A ističe male korake u prevenciji kriminaliteta putem relativno malih mjera.

U gradovima B i C ističu kako je nadležnost za osnivanje Vijeća bila isključivo na policijskim upravama u gradovima, no da je sve ostalo palo na gradove i njihove službenike. Iako su policijski službenici zaduženi djelom za rad njihovih vijeća, ističu kako puno veći angažman imaju djelatnici grada i lokalnih udruga koji pristupaju iz različitih situacija u gradu i pronalaze kreativnije načine rješavanja problema sigurnosti. Grad B ističe kako je Vijeće na izrazito dobrom tragu u prevenciji kriminaliteta te po njima ne postoje područja gdje bi se ono moglo dodatno istaknuti u radu s građanima. Grad C ističe manjak koordinacije s građanima, priželjkuje njihovu uključenost i upućivanje na novonastale probleme u samoj zajednici. Grad A prikazuje težnju za povećanjem sigurnosti i ulogom mlađe populacije u zajednici, ističe kako postoje mnoga područja sigurnosti koja bi grad A mogao poboljšati, no svjestan je kako je pitanje sigurnosti prožeto raznim problemima i kako je za to potrebno vrijeme i trud.

Intervjuirajući predstavnike gradova A, B i C dobiva se slika kako gradovi čine sve što mogu kako bi barem minimalno poboljšali živote svojih građana, čak i kada se osnuje Vijeće o kojem nisu dobili skoro nikakve uputa niti postoje kazne ukoliko ih se ne osnuje. U vijećima za prevenciju kriminaliteta u odabranim gradovima vidljiva je koprodukcija državne vlasti u vidu gradova, ali i dijela nevladinih organizacija, raznih savjeta, vijeća te obrazovnih ustanova. Grad A ističe dobru suradnju sa lokalnim centrom za javno zdravstvo te izniman rad u pitanjima vezanim za prevenciju ovisnosti. Rad sa školama se odvija u dva smjera,

ponekad škole kontaktiraju Vijeća za razne radionice dok se s druge strane ponekad sama Vijeća javljaju školama kako bi oni sami održali radionice koje smatraju korisnima za učenike. U sva tri intervjua se pojavljuje pitanje i *cyberbullyinga*, što ukazuje na nastojanje članova vijeća da budu u koraku sa suvremenim problemima mladih. Grad C navodi kako imaju mogućnost putem digitalnih medija jedinice lokalne samouprave uputiti pitanja i navoditi probleme koji se dostavljaju Vijeću na raspravu što u doba internet rasprava može biti zaista koristan izvor informacija.

Svi gradovi ističu savjetodavni karakter Vijeća iako je grad A odmaknuo se od čisto savjetodavne funkcije predlažući određene mjere kojima se izravno utječe na sigurnost u gradu. U gradu C ističu kako “je Vijeće za prevenciju zamišljeno kao tijelo koje svojim djelovanjem uvodi promjenu i unapređenje postojećeg načina rada institucija koje se bave problematikom javnog reda i sigurnosti te kvalitetom života građana. Kako se tom problematikom bavi čitav niz ministarstava, tijela i službi bez kvalitetne međusobne komunikacije i bez osmišljene koordinacije rada, planiranja i provođenja zajedničkih mjera i aktivnosti ovo Vijeće bi trebalo potaknuti javne službe i institucije na zajedničku komunikaciju i rješavanje problema te time pridonijeti poboljšavanju opće situacije. Uspješni programi prevencije kriminaliteta, kao i svih nedozvoljenih i kažnjivih radnji moguć je jedino kroz partnerstvo, zajedničko planiranje i djelovanje lokalne samouprave, predstavnika gospodarskih struktura i građana s jedne strane, ali prvenstveno i djelatnika državne i javne službe s druge strane. Vijeće za prevenciju predstavlja vodstvo i podršku nositeljima prevencije kriminaliteta na lokalnoj razini, koordinira aktivnosti različitih službi, ustanova, udruga i skupina građana, pravovremeno prepoznaje nove moduse kriminaliteta i drugih oblika devijantnih ponašanja, kao i razloge koji ih generiraju.“

Grad B ističe problem nadzora nad radom Vijeća te upućuje kako je policijska uprava u gradu bila zadužena za osnivanje vijeća dok je sve drugo ostalo nedorečeno. „Odgovornost za rad Vijeća trebala bi imati policija jer je to inicijativa policije, a lokalna uprava može koordinirati radom Vijeća. Budući da se radi o temi kriminaliteta, odnosno prevenciji kriminaliteta, logično je da je to nadležnost policije. U praksi ovakva ideja nije operativna niti provediva. Stječe se dojam da su sve policijske postaje morale osnovati vijeća, no različiti su modeli njihova funkcioniranja. U nekim zajednicama vijeća preuzimaju ulogu stvaranja i provedbe preventivnih politika, no u zajednicama gdje se takve politike već donose i provode, vijeća nemaju smisao – to se s Vijećima dogodilo u mojoj zajednici. Preventivni programi usmjereni

djeci, mladima i obiteljima provode se kroz gradske politike za djecu i mlade i Vijeće je moglo samo evidentirati tu činjenicu i dopuniti eventualnim prijedlozima. Ako policija insistira na vijećima za prevenciju, ona bi ih trebala osnivati i imenovati različite predstavnike lokalne zajednice koji će operativno moći reagirati na probleme“.

Grad A ističe kako je odgovornost za rad Vijeća na samom gradu i članovima Vijeća. Dobiva se uvid kako je problem koordinacije između državne razine i odgovornosti prepreka prema iskorištavanju potpunog potencijala Vijeća za prevenciju kriminaliteta. Nesigurnost i manjak potpore iskazali su se kao nedostatak radu Vijeća i prepreka na ispunjenju njegovih resursa, bilo materijalnih ili nematerijalnih. Analizirani su gradovi koji su osnovali Vijeća no pravo je pitanje zašto ih pojedini gradovi nisu osnovali, što je prepreka osnutku takvih Vijeća te što je s gradovima koji su osnovali Vijeća no ona nisu vidljiva građanima? Jedno od objašnjenja možda se može pronaći u političkoj kulturi gradova. Svi gradovi su u zaista kratkom roku odgovorili na upit o radu vijeća i predložili kada su u mogućnosti održati razgovor, odnosno pronašli su vrijeme u rasporedu za suradnju koju nisu obavezni učiniti. Politička transparentnost je također tema koja se prolongira kroz medije u zadnje vrijeme te sam odgovor gradova u kratkom roku nije nešto što bi se trebalo zanemariti kao činjenicu.

## **Zaključak**

Novo javno upravljanje ima ljudsko lice prilikom usvajanja novih politika. *Weberijnska* država polako odlazi u povijesti u većini javnih politika. *Weberijanska* država ostaje izričito u područjima policije i vojske koje ne mogu bez strogo hijerarhijske strukture (Robinson 2015: 9). Novi oblici demokracije mijenjaju svaku poru političkoga pa tako i javne politike. Interaktivno upravljanje se polako razvija, bilo da ga razvija vlast prema građanima ili ono potječe od građana koji nastoje utjecati na svoju okolinu. Građani nisu pasivni promatrači već izravni sudionici javnih politika te imaju veću odgovornost i mogućnost upravljanja svojih životima. Kroz analizu rada vijeća za prevenciju kriminaliteta vidljiv je razvoj javne uprave i njenih temeljnih postavki.

Dok odozgo prema dolje pristup ističe hijerarhiju, stručnost i utjecaj vlasti na javne politike, odozdo prema dolje pristup se više prilagođava građanima koji su u status korisnika javnih politika. Interaktivni način upravljanja odnosi se na međudjelovanje građana i državne vlasti i temelji na participativnom kreiranju i provođenju politika koje može biti inicirano od

zajednice ili državne vlasti (Edelenbos i Merkerk,2016: 13). Vlast mora biti stalno u kontaktu s građanima i njihovim potrebama građana. Ukoliko to nije slučaj, građani na idućim izborima mogu izabrati nekog s drugog političkog spektra te se stoga vlast mora truditi raditi u korist svojih birača.

Koprodukcija kroz vijeća za prevenciju kriminaliteta u Hrvatskoj kao instrument stvorena je odozgo prema dolje te bismo mogli reći kako nije riješila probleme koje taj sustav ima. Vijeća za prevenciju nisu dobila upute o radu niti im je vlast ponudila sredstva i znanja s kojima raspolaže kako bi im olakšala rad. Iz analize gradova koji su osnovali vijeća, može se uočiti element pristupa odozdo prema gore jer postoji određena suradnja s državnim organima ali je to još uvijek u začetcima. Trenutak u kojem se spajaju pristupi odozgo prema dolje i odozdo prema gore treba još pričekati na primjeru vijeća za prevenciju kriminaliteta. Vlast treba biti interaktivna, no treba pružati i stabilnost i imati liniju odgovornosti. Linija odgovornosti u vijećima za prevenciju kriminaliteta nedostaje. Iako članovi vijeća odgovaraju gradonačelnicima, gradonačelnici nemaju nikakve kazne ukoliko ne osnuju vijeća te u tom trenutku vidimo manjak odgovornosti.

Trenutno je u Hrvatskoj na snazi Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine koju je donio Hrvatski sabor u lipnju 2015. godine. Iako je ona strategija te promovira određene ciljeve kojima državna vlast teži, u njoj je vidljiv napor za reformiranjem javne uprave. Bitno je napomenuti kako čak i Vlada Republike Hrvatske ističe potrebu za uključivanjem građana u javne politike i vlast. Građani se više ne smatraju samo pasivnim korisnicima, već sve više aktivnim sudionicima te se nastoji uspostaviti novi odnos između korisnika i uprave, u kojem korisnici svojim sudjelovanjem utječu na unaprjeđenje kvalitete usluga javne uprave. U Strategiji stoji kako treba poticati i unaprjeđivati uzajamno poštovanje, povjerenje i suradnju korisnika i javne uprave te njihovu međusobnu komunikaciju koja će, s jedne strane, pridonositi kvalitetnijem i učinkovitijem obavljanju javnih službi, a s druge, jačanju demokratskog položaja građana (NN, 2015).

U Hrvatskoj se sve više nastoji biti u korak s vremenom te su stvoreni portali putem kojeg se mogu i građani povezati s javnom upravom. Međutim sama participacija građana je ono što se u Strategiji ističe kao temeljni cilj kojem se teži. Zanimljivo je kako se ističu dekoncentracija, ekonomičnost, uključenost građana, elektroničke usluge i savjetovanje s javnošću. Savjetovanje s javnošću je postupak kojim se građani, civilno društvo i privatni sektor

uključuju u izradu propisa davanjem primjedbi i mišljenja, a odvija se internetskom objavom nacрта propisa, javnim raspravama, radnim skupinama, fokusnim grupama i drugim metodama prikupljanja stajališta i mišljenja. Iz svega toga možemo zaključiti kako se cjelokupna javna uprava nastoji reformirati i približiti građanima. Potrebni su trud, vrijeme i naponi za uključivanjem građana u sve većoj mjeri kako bi se javne politike dovele na veću razinu te u konačnici poboljšale životnu kvalitetu svim članovima društva (NN, 2015).

Koprodukcija u posljednje vrijeme dobiva na značenju jer su građani u ulozi kvazi-profesionalaca, ali također i nevladine organizacije. Mogli bismo reći kako je nit vodilja koprodukcije suradnja na svim razinama te je koprodukcija je zapravo demokracija vidljiva na mikro razini (Howlet, Kekez i Poocharoen, 2017: 488). Građani, gradovi i državna vlast bi trebali surađivati, donositi odluke zajedno i mijenjati stvarnost, korak po korak. Predstavnik grada A uporno je isticao kako je zapravo kroz dvije godine donesena odluka o nadzoru prometnica. Prvo su detaljno uvidjeli stanje u gradu, putem medija predstavili gradu novu mjeru te su malom mjerom promijenili stanje u prometu. Neka prometna čvorišta nisu izvor prometnih kolapsa više. Ulogom medijatora između grada i mladih, u gradu A koprodukcija je zaživjela na većoj razini nego u gradovima B i C. Nije zanemariv ni napor grada B u kojem kroz Vijeće za mlade su već neke aktivnosti provođene i prije Vijeća te nastojanje grada C za komunikaciju s građanima putem internetskih portal.

Vijeća za prevenciju kriminaliteta osnovana su u Hrvatskoj 2009. godine na inicijativu tadašnjeg ministra unutarnjih poslova te se od tada razvijaju nepravolinijski u većini gradova u Hrvatskoj. Dok u gradovima koji su pristali sudjelovati u intervjuima, vijeća vidljiva u zajednici, nastoje utjecati na sigurnosnu politiku, u određenom broju gradova još nisu osnovana ili se samo ne mogu pronaći podaci o Vijećima. Problemi s kojima se nose vijeća su problem koordinacije vidljiv u gradovima B i C dok se u svim gradovima vidi manjak sudjelovanja građana u provođenju politike odnosno prilikom same izrade, građani su više komentatori nego kreatori politika i mjera. Dok gradovi B i C ističu kako su njihova vijeća savjetodavnog karaktera, u gradu C oni sami donose određene mjere kako bi poboljšali sigurnost u gradu.

Može se zaključiti kako je koprodukcija kroz vijeća za prevenciju kriminaliteta u začetima u Hrvatskoj, no određeni gradovi samostalno su učinili velike korake prema punoj koprodukciji s građanima i državnom vlasti. Prvi korak ka punom radu vijeća je detaljna analiza rada svih

vijeća i odnosa s državnom vlašću, a tek protekom vremena moguće je vijeća analizirati s aspekta sigurnosti. Od 2013. godine Hrvatska je članica Europske unije, granice su otvorenije nego ikada, a zadnji popis stanovništva bio je 2011. godine. Parke javnog upravljanja Hrvatskoj su čest fokus kritike, a javne politike su ili nedovoljno razvijene ili u začecima. Potreban je određeni vremenski period u kojem bi se razvijala javno upravljanje i javne politike. U skladu s migracijama stanovništva van Hrvatske i u glavni grad, potrebno je revidirati podatke te i njih uzeti u obzir prilikom iduće analize. Hrvatsko društvo je podložno velikim promjenama u zadnjih par godina te je svakako i to utjecalo na sigurnost gradova i sam rad vijeća za prevenciju kriminaliteta. Sigurnost će uvijek ostati u nadležnosti države velikim dijelom, no ovaj, manji dio nije zanemariv. Građani polako mijenjaju i države i javne politike te je potrebno vidjeti kako će svojim doprinosom oni utjecati na sigurnost u lokalnim zajednicama.

## Literatura

Borovec, Krunoslav (2013) Razvoj vijeća za prevenciju kriminaliteta u lokalnoj zajednici prema održivim i učinkovitim koalicijama. *Policija i sigurnost*, 22(1), 1-25. <http://hrcak.srce.hr/105615> Preuzeto: 12.12.2017.

Bovaird, Tony i Loeffler, Elke (2016) What has co-production ever done for interactive governance? U: Edelenbos, Jurian i van Meerkerk, Ingmar (ur.) *Critical Reflections on Interactive Governance Self-organization and Participation in Public Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, str. 254-277

Brandsen, Taco i Honingh Marlies (2015) Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review* 20(20): 1-9

Brandsen, Taco i Pestoff, Victor (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review* 8(4): 493-501.

Bregović, Valentina (2017) VIJEĆE ZA PREVENCIJU. Prema policijskom izvješću u 2016. godini je povećan broj prometnih prekršaja i nesreća. *eVaraždin.hr*. <https://evarazdin.hr/nasim-krajem/u-protekloj-godini-povecan-broj-prometnih-prekršaja-i-nesreca-361680/>. Pristupljeno 12.12.2017.

Cvrtila, Vlatko (1995) Nacionalni interesi i nacionalna sigurnost. *Politička misao* 32(2):62-69

Državni zavod za statistiku (2011) <https://www.dzs.hr> Pristupljeno 12.12.2017.

Edelenbos, Juriani van Meerkerk, Ingmar (2016) Critical Reflections on Interactive Governance Self-organization and Participation in Public Governance [https://repub.eur.nl/pub/99496/-9781783479061-Critical-Reflections-on-Interactive-Governance-Introduction\\_-three-reflecting-perspectives-on-interactive-governance.pdf](https://repub.eur.nl/pub/99496/-9781783479061-Critical-Reflections-on-Interactive-Governance-Introduction_-three-reflecting-perspectives-on-interactive-governance.pdf) Pristupljeno 10. 06. 2018.



Howlett, Michael, Kekez, Anka i Poocharoen, Ora-ORN (2017) Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5), 487-501

Kekez, Anka i Širinić, Daniela (2017) Neposredna implementacija javnih politika u zajednici: modeli u praksi hrvatske socijalne politike, u: Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Teo Giljević (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 413-436.

Matei, Lucica (ur.) i Spyridon Flogaitis (ur.) (2011) Public Administration in the Balkans – from Weberian bureaucracy to New Public Management. *South-Eastern European Administrative Studies*, 1. [http://aei.pitt.edu/15831/1/ASsee No.1 2011 cu coperta\[1\].pdf](http://aei.pitt.edu/15831/1/ASsee%20No.1%2011%20cu%20coperta[1].pdf) Pristupljeno 12.12.2017.

Ministarstvo uprave (2018) <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846> Pristupljeno 10. 06. 2018.

NN (Narodne novine) (2013) Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_02\\_19\\_323.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_19_323.html) Pristupljeno 10.06. 2018.

NN (Narodne novine) (2015) Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) Pristupljeno 15.06. 2018.

Political Pipeline (2013) <https://politicalpipeline.wordpress.com/2013/02/21/top-down-and-bottom-up-approaches-within-implementation/> Pristupljeno 10.06. 2018.

Pušeljić, Mato i Ante Orlović (2010) Dimenzije policijske organizacijske strukture. *Policija i sigurnost*, 19(2), 143-153. <http://hrcak.srce.hr/79414>. Pristupljeno 12.12.2017.

Robinson, Mark (2015) From Old Public Administration to the New Public Service - Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. Global Centre for Public Service Excellence. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/PS-Reform.html>. Pristupljeno

12.12.2017.

## Sažetak

Reformom javne uprave vlast se koristi inovativnim instrumentima u kreiranju javnih politika. Koprodukcija kao instrument javnih politika podrazumijeva suradnju građana, zajednica i državne vlasti kako bi korisnici javnih politika dobili što kvalitetniju uslugu. U radu je prikazana reforma javne uprave, pojam interaktivne vlasti i koprodukcija kao inovativni instrument u javnih politikama. Na primjeru vijeća za prevenciju kriminaliteta u Hrvatskoj vidljivo je kako se tradicionalne upravljačke prakse utemeljene na hijerarhiji i birokraciji mijenjaju i postupno uključuju građane i gradove u proces kreiranja javnih politika. Pitanje odgovornosti i suradnje istražuje se na pitanju rada vijeća za prevenciju kriminaliteta. Iako su vijeća za prevenciju kriminaliteta savjetodavna tijela koja upućuju na stanje u sigurnosti svojeg grada i održavaju edukativne radionice s građanima, poneka vijeća idu i korak dalje te predlažu mjere kako bi njihov grad riješio neka tekuća pitanja u vezi sigurnosti. Kako bi javna politika imala utjecaj na živote građana potrebna je suradnja na svim razinama. Vijeća za prevenciju surađuju s udrugama na lokalnoj razini te pokušavaju uključiti čim više stručnjaka u svoje redove. Utjecaj vijeća za prevenciju kriminaliteta u gradovima nije zanemariv, no on je svakako različit od grada do grada.

**Ključne riječi:** javne politike, koprodukcija, vijeće za prevenciju kriminaliteta, interaktivno upravljanje, reforma javne uprave, odozgo prema dolje pristup, odozdo prema gore pristup