

SAVJETOM I
RAZGOVOROM
PROTIV
NASILJA I
SOCIJALNE
ISKLJUČENOSTI



ANALIZA AKTUALNOG STANJA

PRUŽANJA PRAVNIH I
PSIHOSOCIJALNIH SAVJETA I DRUGIH
OBLIKA PODRSKE ŽENAMA ŽRTVAMA
NASILJA U OBITELJI U CENTRIMA ZA
SOCIJALNU SKRB NA PODRUČJU
REPUBLIKE HRVATSKE

BaBe!
Budi aktivna. Budi emancipirana.

ANALITIČKI IZVJEŠTAJ

ANALIZA AKTUALNOG STANJA PRUŽANJA PRAVNIH I PSIHOSOCIJALNIH SAVJETA I DRUGIH OBLIKA PODRŠKE ŽENAMA ŽRTVAMA NASILJA U OBITELJI U CENTRIMA ZA SOCIJALNU SKRB NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE

ANALITIČKI IZVJEŠTAJ JE
NAPRAVLJEN ZA EU
PROJEKT „SAVJETOM I
RAZGOVOROM PROTIV
NASILJA I SOCIJALNE
ISKLJUČENOSTI“ KOJEG
UDRUGA B.A.B.E. PROVODI
U PARTNERSTVU S
CENTRIMA ZA SOCIJALNU
SKRB U ŽUPANJI,
VINKOVcima, SISKU I
NOVSKOJ TE S
VOLONTERSKIM CENTROM
VUKOVARSKO-SRIJEMSKE
ŽUPANIJE.

DR.SC. ANKA KEKEZ KOŠTRO

SVIBANJ, 2021. GODINE

SADRŽAJ

1. Uvod	3
2. Dizajn i praksa instrumenata podrške žrtvama obiteljskog nasilja.....	5
Informacije kao instrument podrške žrtvama obiteljskog nasilja.....	6
Ovlasti kao instrument podrške žrtvama nasilja u obitelji	10
Financije kao instrument podrške žrtvama nasilja u obitelji.....	11
Organizacijski instrumenti u pružanju podrške žrtvama obiteljskog nasilja.....	12
3. Upravljanje provedbom mjera podrške žrtvama nasilja	15
4. Smjernice za priručnik.....	22
5. Literatura i izvori	32

1. Uvod

Aktivnosti zaštite i potpore predstavljaju ključne instrumente u sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji. Ovaj skup instrumenata politike zaštite od nasilja u obitelji ističe se i *Konvencijom o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji* (Istanbulskom konvencijom), koja zaštitu i potporu predviđa kroz osiguravanje pristupa instrumentima i uslugama koje olakšavaju oporavak od nasilja, pomoć, specijalizirane usluge potpore žrtvama, osiguravanje dovoljnog broja skloništa te potporu i zaštitu djeci svjedocima. Provedba navedenih instrumenata u Hrvatskoj odvija se u okviru sustava socijalnih usluga, s centrima za socijalnu skrb kao glavnim koordinatorima i pružateljima potpore. U provedbi instrumenata zaštite i potpore žrtvama nasilja u obitelji, centri usko surađuju s drugim tijelima javne vlasti kao i s organizacijama civilnoga društva koje u ovoj politici imaju važnu ulogu.

Povezujuća uloga centara za socijalnu skrb i njihov značaj za osiguranje integriranih mjera potpore naglašena je nacionalnim *Protokolom za postupanje u slučaju nasilja u obitelji*. Cilj ove analize je osigurati uvid u trenutno stanje, izazove s kojim se suočavaju i resurse kojima raspolažu djelatnici centara za socijalnu skrb u pružanju pravnih i psihosocijalnih savjeta i drugih oblika potpore ženama žrtvama nasilja u obitelji u Hrvatskoj. Naglasak je, pri tom, na procesu implementacije te se implementacija predstavlja kao praktični menadžment samog procesa ostvarivanja ciljeva politike zaštite od obiteljskog nasilja (Kekez 2014). Kako se implementacija instrumenata potpore žrtvama obiteljskog nasilja u praksi odvija u partnerstvu s organizacijama civilnoga društva koji često djeluju kao organizatori skloništa te pružatelji usluga pravnog i psihosocijalnog savjetovanja, analiza razmatra i njihovo djelovanje.

Važnost uvida u izazove i rješenja iz prakse pojačana je aktualnom trenutnom epidemiološkom situacijom vezanom uz pandemiju koronavirusa u kojoj su pružatelji usluga za žene žrtve obiteljskog nasilja stavljeni u posebno zahtjevnu poziciju zbog otežanih uvjeta za rad s korisnicima. Također, uvidi u izazove i rješenja u praksi na značaju su dobili u travnju 2021 razvojem *Akcijskog plan unaprjeđenja sustava socijalne skrbi* kojem je krajnji cilj sveobuhvatna reforma sustava koji treba omogućiti bolju zaštitu korisnika i unaprijediti stručni rad djelatnika u sustavu. Posebno važan prioritet *Akcijskog plana* je unapređenje sustava zaštite i potpore žrtvama obiteljskog nasilja.

Analiza se provodi u okviru EU projekta „Savjetom i razgovorom protiv nasilja i socijalne isključenosti“ kojeg udruga B.a.B.e provodi u partnerstvu s centrima za socijalnu skrb u

Županji, Vinkovcima, Sisku i Novskoj te Volonterskim centrom Vukovarsko-srijemske županije. Pružanjem usluga psihosocijalne podrške i pravnih savjeta projekt nastoji pridonijeti smanjenju socijalne isključenosti žena žrtava nasilja na području Sisačko-moslavačke i Vukovarsko-srijemske županije. Istovremeno, cilj projekta je doprinos u razvoju kapaciteta zaposlenika/ca centara za socijalnu skrb i djelatnika/ca ustanova i (lokalnih) organizacija civilnoga društva koje pružaju besplatnu pravnu pomoć za djelotvorno pružanje socijalnih usluga, konkretnije rada sa ženama žrtvama nasilja u obitelji. Važan korak u ostvarenju potonjeg cilja je analiza aktualnog stanja pružanja podrške ženama žrtvama nasilja u Hrvatskoj.

S obzirom na manjak sustavnog uvida u trenutno stanje pružanja pravnih i psihosocijalnih usluga ženama žrtvama nasilja u obitelji u Hrvatskoj, analiza se temelji na kvalitativnom pristupu te intervjui s pružateljima savjetodavnih usluga djeluju kao ključna istraživačka metoda, a provodi se kroz dvije faze. Prva faza analize usmjerena je na pružatelje usluga potpore i zaštite s područja provedbe projekta, a u drugoj fazi obuhvat intervjua širi se na cijelu Hrvatsku. U prvoj fazi, na području Vukovarsko-srijemske i Sisačko-moslavačke županije provelo se 13 polustrukturiranih intervjua s ravnateljima i djelatnicima (pravnicima/e, psiholozi/ginje, socijalni radnici/e) centara za socijalnu skrb i organizacija civilnoga društva koje pružaju usluge za žrtve nasilja u obitelji. U drugoj fazi provelo se 13 polustrukturiranih intervjua s ravnateljima i djelatnicima centara za socijalnu skrb i organizacija civilnog društva iz drugih dijelova Hrvatske.

Intervjui su se održali tijekom veljače 2021. godine uz istovremeni upisivanje transkripata. Analiza transkripata provedena je u razdoblju od ožujka do svibnja 2021. godine u NVivo programu za kvalitativnu analizu. Analiza je provedena korištenjem metode tematskog kodiranja koja je usmjerena prepoznavanju obrazaca i grupa značenja (tema) u kvalitativnim podacima te otkrivanju odnosa između prepoznatih tematskih grupa (Miles i Huberman, 1994). Kvalitativna analiza transkripata provedenih izvještaja iz obje faze nadogradila se pregledom postojećih analiza i analizom dostupnih statističkih podataka.

Rezultat ukupne analize je ovaj završni izvještaj. U prvom dijelu izvještaj donosi sustavan pregled implementacijske prakse i instrumenata kojima centri za socijalnu skrb i partnerske organizacije osiguravaju podršku žrtvama obiteljskog nasilja. U drugom dijelu izvještaj prikazuje upravljačke alate kojima se organizira provedba tih instrumenata i rješavaju izazovi u praksi. Instrumenti podrške žrtvama nasilja i upravljački alati se pritom kategoriziraju koristeći okvir znanosti javnih politika i javnog upravljanja. U završnom, trećem, dijelu

izvještaj osigurava smjernice za sadržaj priručnika za djelatnike centara za socijalnu skrb te djelatnike i volontere organizacija civilnog društva koji/e pružaju besplatnu pravnu pomoć i/ili se bave temom nasilja prema ženama.

2. Dizajn i praksa instrumenata podrške žrtvama obiteljskog nasilja

Za ostvarivanje ciljeva javnih politika neophodna su oruđa politike, odnosno ono što se u tehničkom smislu naziva instrumentima javnih politika (Kekez, 2014). Politika zaštite od nasilja u obitelji sadržava čitav spektar instrumenata kojima se preveniraju, sprječavaju i sankcioniraju dijela nasilja u obitelji te osigurava podrška i zaštita žrtava nasilja. Instrumenti politike zaštite od nasilja u obitelji u Hrvatskoj su dizajnirani *Nacionalnom strategijom zaštite od nasilja u obitelji 2017. do 2022. godine*, preuzetim međunarodnim okvirom kojim se propisuje potreba zaštite žena od nasilja i zaštita od nasilja u obitelji, *Zakonom o zaštiti nasilja u obitelji* i drugim relevantnim kaznenim i prekršajnim zakonodavstvom te *Protokolom o postupanju u slučaju nasilja u obitelji*.

Navedeni strateški i pravni okvir politike zaštite od nasilja u obitelji predviđa, tako, raznovrsne mjere prisilnog aparata države (policija i pravosuđe) kao i djelovanje socijalnih, zdravstvenih, obrazovnih službi i civilnog društva koje se temelje na tretmanu, uslugama podrške i dobrovoljnom sudjelovanju korisnika. U području pružanja podrške i zaštite ženama žrtvama nasilja u obitelji, strateški i regulatorni okvir predviđa niz instrumenata koji se temelje na različitim resursima sustava socijalne skrbi. U dizajnu i provedbi tih instrumenata uloga centara socijalne skrbi je neprocjenjiva jer predstavljaju jednu od stožernih točki integrirane sveobuhvatne i koordinirane zaštite od nasilja.

Za prikaz djelovanja centara socijalne skrbi i opis prakse podrške u ovoj analizi se koristi jednostavna taksonomija, poznata od nazivom „NATO“, koja instrumente javnih politika sistematizira u četiri kategorije, s obzirom na osnovne upravljačke resurse koje koriste. Vlast, kao središnji akter javnih politika, društvene probleme može rješavati kroz uporabu informacija kojima raspolaže (*nodality*), kroz zakonske ovlasti (*authority*), financijske oblike bogatstva (*treasure*) i formalne organizacije kojima raspolaže (*organization*) (Kekez i Petak 2014). U nastavku poglavlja, stoga, podjela na četiri grupe instrumenata djeluje kao okvir za opis dizajna i implementacije instrumenata podrške žrtvama obiteljskog nasilja koji se koriste u Hrvatskoj. Prikaz instrumenata koji se sažima u Tablici 1, temelji se na analizi provedenih intervjua, pregledu strateških dokumenata i postojećih analiza.

Tablica 1. Instrumenti podrške žrtvama nasilja u obitelji u Hrvatskoja

Informacije	Pravne ovlasti	Financije	Organizacija
Informiranje žrtve nasilja s njenim pravima i upućivanje na relevantne institucije i organizacije civilnog društva početne	Prijave slučajeva nasilja u obitelji policiji	Socijalne naknade	Uspostava kontakta sa žrtvom pozivom u centar za socijalnu skrb ili izvidom na teren
Izrada plana sigurnosti zajedno sa žrtvom	Imenovanje djetetu posebnog skrbnika	Jednokratna pomoć	Mjere stručne pomoći (obiteljsko – pravna zaštita)
Procjena potreba i ovisno o istoj pružanje žrtvi psihološke ili pravne pomoći ili upućivanje na istu.	Prijedlozi sudu za izricanje zaštitnih mjera prema počinitelju nasilja		Smještaj žena žrtava nasilja (i djece) u sigurne kuće
Procjena ugroženosti/sigurnosti djeteta (liste procjene)	Prijedlozi sudu za donošenje odgovarajuće mjere za zaštitu prava i dobrobiti djeteta		Smještaj djece ili starijih osoba u udomiteljske obitelji, domove ili organizirano stanovanje
Izraditi individualan plan zajedno sa žrtvom	Dostavljati preporuke tijelima nadležnim za provođenje pojedinačne procjene potreba žrtve		Pružanje zdravstvene zaštite
Dostavljanje podataka o žrtvi na zahtjev tijela koje provode pojedinačnu procjenu			Tretman počinitelja nasilja

Informacije kao instrument podrške žrtvama obiteljskog nasilja

Ovaj skup instrumenata javnih politika zasnovan je na upotrebi informacijskih resursa kojima raspolaže vlast. Najčešći sadržajni oblici su javne informativne kampanje, edukacija, uvjeravanje i savjetovanje. Javnim informativnim kampanjama i uvjeravanjem vlast povećava znanje društvenih aktera kako bi mogli samostalno donijeti zaključke i odluke o vlastitom ponašanju, 'nadajući se' promjeni ponašanja pojedinaca ili organizacija. Obrazovanje, formalno i neformalno, također spada u nodalne instrumente, kao i savjetovanje, individualno ili grupno, primjerice, s ciljem osnaživanja ciljnih skupina različitih javnih politika (Kekez, 2014).

Instrumenti utemeljeni na informacijama čine važan dio alata podrške koju žrtvama obiteljskog nasilja pružaju centri za socijalnu skrb. Prema *Protokolu o postupanju u slučajevima nasilja u obitelji* (u daljnjem tekstu *Protokol*), centri imaju važnu ulogu u informiranju žrtve nasilja o njenim pravima, oblicima i mogućnostima zaštite, postupanju institucija u slučaju nasilja u

obitelji, njenoj ulozi i obvezama u postupku s naglaskom na zaštitu djece. U tom djelovanju, prema *Protokolu*, centri djeluju kao stožerna tijela pa tijelima koje provode procjene (policijski službenici, državni odvjetnici i suci) dostavljaju potrebne podatke, a žrtvu upućuju na relevantne institucije, organizacije civilnog društva kao i nadležne odjele za podršku žrtvama i svjedocima na sudovima i Nacionalni pozivni centar za žrtve kaznenih djela i prekršaja -116 006.

Također, uloga centara je upućivanje žrtve i osiguranje pomoći u ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć. Informiranje o pravima i mogućnostima ovdje se nadograđuje i savjetodavnim radom koji *Protokol* predviđa. Taj rad uključuje provedbu početne procjene potreba i, ovisno o istoj, pružanje žrtvi psihološke ili pravne pomoći. Potonji tip pomoći posebno je važan za ostvarivanje sveobuhvatne pravne zaštite žrtava obiteljskog nasilja koja ne prestaje kaznenim ili prekršajno-pravnim progonom i sankcioniranjem počinitelja, već podrazumijeva i građanskopravnu zaštitu žrtava u pogledu reguliranja načina izvršavanja roditeljske skrbi nad maloljetnom djecom (BaBe, 2020).

Intervjui s ravnateljima i djelatnicima centara za socijalnu skrb te voditeljima i djelatnicima organizacija civilnog društva koje djeluju na području Republike Hrvatske su pokazali kako centri u praksi upravo djeluju kao stožerne organizacije koje žrtve nasilja u obitelji povezuju s relevantnim pružateljima usluga podrške i zaštite. U tom radu, analiza intervjua je pokazala, centri imaju uhodanu suradnju s policijom i pravosudnim tijelima kao i s organizacijama civilnog društva koje pružaju usluge sigurnih kuća te pravne ili psihološke savjetodavne pomoći. S obzirom na ograničene vremenske i ljudske resurse u centrima za socijalnu skrb pružanje pravne ili psihološke savjetodavne podrške se zapravo odvija primarno u suradnji organizacijama civilnog društva ili obiteljskim centrima.

Dostupnost usluga pravne i psihološke savjetodavne podrške, međutim, ograničena je na ona područja gdje djeluju organizacije civilnog društva specijalizirane za ove usluge. Također, kao što ilustrira izjava u nastavku, usluge obiteljskih centara imaju ograničen obuhvat.

Obiteljski centar je važan za pružanje savjetodavne podrške, no u našoj županiji imamo samo jedan u Sisku, što je nama daleko. To dođe do izražaja posebice u situaciju nužne obiteljske medijacije ili obradu posvojiteljskih obitelji.

Korisnice usluge sigurnih kuća u različitim dijelovima Hrvatske, pravno i psihološko savjetovanje ostvaraju u samim sigurnim kućama nakon, kao što ilustrira izjava sudionika/ce intervjua, što se osigura pitanje sigurnosti.

Nama u centrima je bilo bitno da je žrtva na sigurnom. Prioriteti su nam tako postavljeni, no ne mogu reći da se ne desi da se neke takoreći 'manje' bitne stvari kasnije pokazu kao važne. Tu primarno mislim na pitanje osnaživanja i psihološke podrške, a nju korisnice sigurnih kuća na području naše županije tamo i dobiju.

U slučaju da žrtve ne budu smještene u sigurnim kućama, s druge strane, korištenje pravne i psihološke savjetodavne podrške je ograničeno manjkom pružatelja ovih usluga u lokalnim zajednicama te nespremnosti samih žrtava na korištenje ove usluge. Zahvaljujući projektu u okviru kojeg se provelo ovo istraživanje, korisnice na području Sisačko-moslavačke i Vukovarsko – srijemske županije imaju dostupne usluge mobilnog savjetovanja, no one često ne dođu na popis prioriternih radnji prilikom rada centra sa žrtvom. Izjava sudionice/ka intervjua u nastavku daje važan osvrt na taj izazov:

Prema vlastitoj procjeni procjenjujemo sami sa žrtvom kakvog je stanja, ako treba zovemo i hitnu pomoć. Nakon što procijenimo situaciju, nudimo ono što žrtva može primiti ili što može razumjeti. Ostalo onda ide tijekom daljnjeg postupanja u slučaju. Pravna i psihosocijalna podrška, moram priznati da stranke nisu previše otvorene prema tome. Za njih je sama prijava već veliki korak. Često čujemo izjave poput; „to je sramota, što će selo reći“. U projektu smo dosada imale 6 korisnika, a u većini slučajeva ponuda savjetodavne podrške bude odbijen jer nije to još osviješćeno ili prepoznato u društvu.

Dok se usluge psihološke i pravne savjetovanja pružaju u suradnji s dionicima u zajednici, informirajući ili savjetodavni rad centara obuhvaća niz instrumenata socijalnog rada. *Protokol*, tako, predviđa da će u slučaju sumnje ili saznanja o nasilju u obitelji centri zajedno sa žrtvom izraditi Plan sigurnosti te voditi slučaj u skladu s individualnim planom osiguravajući odgovarajuće resurse za zaštitu i tretman žrtve i počinitelja, koordinirati postupkom, pratiti učinke, preispitati plan i evaluirati slučaj. Također, u slučaju nasilja nad djetetom ili nasilja kojem je svjedočilo dijete, stručni tim je centra hitno stupa u kontakt s djetetom i obitelji kako bi napravio specifičnu procjenu ugroženosti/sigurnosti djeteta te pribavio podatke i mišljenja drugih tijela i u skladu s navedenim te donio zaključak o potrebi poduzimanja mjera za zaštitu prava i dobrobiti djeteta.

Intervjui s voditeljima i djelatnicima centara socijalne skrbi i organizacija civilnog društva pokazali su kako se od spomenutih alata najviše koriste liste procjene ugroženosti/sigurnosti

djeteta. Kao što pokazuje izjava u nastavku, liste procjene integrirane su u djelovanje obiteljskih timova u pružanju podrške i zaštite djece te predstavljaju dobar smjer djelovanja i po pitanju zaštite starijih osoba.

Zadnjih godina koristimo liste procjene, one su nam jako pomogle. I vode nas, jako su nam pomogle. I po prosjeku dobivamo neku ideju za odluku. Trebali bi takve slične liste koristiti malo više u postupanju u situacijama nasilja u koje nisu uključena djeca, recimo nasilja nad starijim osobama.

Sigurnosni planovi, s druge strane, ne koriste se učestalo kao liste procjene. Iako se intervjuirani akteri u pravilu slažu oko korisnosti ovog alata, njegova primjena u praksi uvelike se razlikuje, a sudionici intervjua prepoznaju potrebu za edukacijom o njegovoj primjeni.

Postoje različiti obrasci za sigurnosne planove, mi smo uzeli onaj koji je napisala prof. Ajduković. Kada ga mi izrađujemo, ljudi (npr. baka) koji su u njemu moraju znati da su uključeni, pa čak i potpisati da to znaju. Sve to iziskuje dosta truda i ne stignu svi proći postupak izrade plana toliko detaljno niti žele sve žrtve plan. No, po meni, svaki papir ima svoj smisao. Ovaj pomaže vidjeti nama i korisnici kako reagirati, kome će se obrati. Smatram da bi trebala biti neka edukacije o tome čemu služi plan sigurnosti, jer ljudi ne znaju do kraja.

Povremenost se pokazala i kao glavno obilježje prakse korištenja individualnih planova. U slučaju ovog instrumenta, kao što ukazuje izjava u nastavku, izazov predstavlja stanje hitnosti i krize u kojem se djeluje u radu sa žrtvama nasilja u obitelji.

Individualni plan se koristi povremeno. Kada mi postupamo u slučajevima nasilje, osoba je u stanju krize, nije u stanju planirati. Mi tada češće koristimo mjere obiteljsko pravne zaštite, a za planiranje se situacija treba stabilizirati.

Mogućnost postepenog djelovanja i prilike za izradu individualnih planova ostvaruju se prilikom smještanja korisnica u sigurne kuće. U tim situacijama, individualne planove u pravilu izrađuju stručnjaci sigurnih kuća zajedno s korisnicama, a centri socijalne skrbi planove supotpisuju i koriste u svom postupanju.

Iako spomenuti alati socijalnog rada postepeno postaju dio prakse, kao što pokazuje izjava u nastavku, za njihovo učinkovito korištenje potrebno je snažnije ulaganje u izobrazbu i osiguranje metodološke podrške djelatnicima centara.

U praksi izostaje stručne potpore u korištenju alata, npr. individualni plan skrbi za korisnika- uče nas o njemu, no nema primjera, oglednog primjera. Isto tako, smišljanje obrasca za plan sigurnosti isprva je bio prepušteno stručnjacima u centru. U praksi korištenja tog alata došlo je do odbijanja, česta je situacija da žrtva da ne želi plan. Upitno je koliko je zaista ovaj alat u postupcima iskorišten, nije mu se probudila svrha, još uvijek nije doživljen kao bitan.

Ovlasti kao instrument podrške žrtvama nasilja u obitelji

Ovaj skup instrumenata proizlazi iz prava vlasti na donošenje i provođenje zakona i drugih propisa te podrazumijeva podvrgavanje ciljnih skupina donesenim pravilima. U suprotnom država ima pravo na primjenu sankcija. Uključuje pravila, standarde, dozvole, zabrane, zakone i izvršne akte (Kekez, 2014). Dio regulacije, kao što je zabrana kriminalnih radnji, ima formu zakona koje provodi policija i pravosudni sustav. Najveći udio regulacije pišu i usvajaju tijela s regulatornim ovlastima, koju potom administriraju tijela javne vlasti ili agencije s ovlastima nadzora. Regulacija se razlikuje i s obzirom na to uređuje li ekonomska ili društvena pitanja, a potonja uključuju pitanja zdravlja, sigurnosti i društvenog ponašanja (ljudska prava, diskriminacija).

Politika zaštite od nasilja u obitelji u velikoj se mjeri temelji na korištenju ovog tipa instrumenata javnih politika. Problematika nasilja u obitelji u Republici Hrvatskoj regulirana je kaznenim i prekršajnim zakonodavstvom uključujući *Kazneni zakon*, *Zakon o kaznenom postupku* te *Zakon o zaštiti nasilja u obitelji* i *Prekršajni zakon*. Osim navedenih, zakonodavni okvir za postupanje u slučaju nasilja u obitelji predstavljaju i drugi zakoni, primjerice *Zakon o socijalnoj skrbi*, *Obiteljski zakon*, *Zakon o zaštiti svjedoka*, *Zakon o suzbijanju diskriminacije* i *Zakon o ravnopravnosti spolova*. Također, kao ključan regulatorni instrument u ovoj politici djeluje već spomenuti *Protokol o postupanju u slučajevima nasilja u obitelji*.

Spomenuti zakonodavni okvir centrima za socijalnu skrb u mandat daje važne ovlasti za djelovanje u pružanju podrške i zaštite žrtava nasilja u obitelji. Jedna od tih ovlasti je žurno i neodgodivo prijavljivanje nasilja policiji te dostavljanje obavijesti o slučaju. Intervjui s voditeljima i djelatnicima centara za socijalnu skrb i organizacija civilnog društva pokazali su kako se ova ovlast u praksi socijalnog rada doživljava veoma ozbiljno. Također, u mnogim situacijama žrtve nasilje spomenu u postupku obveznog savjetovanja koji se provodi u centru prije pokretanja sudskog postupka radi razvoda i donošenja odluke o roditeljskoj skrbi. U takvim slučajevima, kao što izjava sudionika/ice intervjuja pokazuje, takve navode djelatnici centra uzimaju u obzir te sami podnose prijavu policiji ili obavještavaju državno odvjetništvo.

MI smo se uvijek slijepo držali da svako nasilje trebamo prijaviti, i uvijek smo reagirali. I neka bi bilo da bi mi trebali procijeniti trebamo li o nekoj prijavi obavijestiti policiju. Recimo, netko se razvodi i u savjetovanju spomene da je nekad nešto bilo vezano uz nasilje. Nema dvojbe ako bi bilo fizičko ili seksualno, tada se uvijek odlučujemo prijaviti. Spominjanje da je možda netko nekad nekoga ekonomski možda zlostavljao za nas znači potrebu procjene.

Intervjui s akterima socijalne skrbi pokazali su kako prijave nasilja policiji predstavljaju važan instrument podrške i zaštite žrtava nasilja. Također, sudionici intervjuja koji rade s odraslim osobama su naglašavali kako ovaj instrument sve češće koriste i prilikom zaštite odraslih starijih osoba, no djelovanje po prijavi u takvim slučajevima još se nije ustalilo. S druge strane, kao što ilustrira izjava u nastavku, prijave nasilja u situacijama u koje su uključena djeca u uvriježenoj praksi podrazumijevaju promptnu reakciju svih tijela.

Mi ovdje pušemo i na hladno, prijavljujemo policiji sve, zakon je jasan. Nakon prijave, u prvom kontaktu sa žrtvom, ispituju se okolnosti. Pri tom, jako pazimo na djecu. Kada su djeca u pitanju izlaz na teren i djelovanje svih aktera su trenutačni.

U djelovanju prilikom prijave nasilja, centri imaju značajne ovlasti za postupanje tijekom sudskih postupaka. Važnu ulogu, pri tom, imaju u građanskim postupcima povezanim s razvodima i donošenjem odluka o roditeljskoj skrbi, koji se nerijetko vode istodobno s kaznenim ili prekršajnim postupcima zbog nasilja. Pravne ovlasti koje pri tom imaju na raspolaganju vežu se uz obradu roditelja, postupak imenovanja posebnog skrbnika te davanje prijedloga i mišljenja sudu. Prema *Protokolu*, tako, u slučaju procjene da su interesi roditelja/skrbnika u suprotnosti s interesima djeteta, centar za socijalnu skrb će imenovati djetetu posebnog skrbnika radi zaštite njegovih prava i interesa. Uz to, centar je akter koji upućuje prijedloge i mišljenja nadležnim tijelima, posebice sudu, za izricanje zaštitnih mjera prema počinitelju nasilja ili za donošenje odgovarajuće mjere za zaštitu prava i dobrobiti djeteta (npr. mišljenje o tome s kojim bi roditeljem dijete trebalo živjeti). O važnosti ovlasti centra za izdavanje mišljenja i preporuka najbolje svjedoči izjava sudionika/ce intervjuja.

Važne su nam u djelovanju mjere nadzora. Ukoliko je hitna situacija, onda kao prioritet ide realizacija smještaja. Mi smo, s druge strane, ključni pri izdavanju nalaza i mišljenja sudovima, a za psihosocijalnu podršku žrtvama su nam važne sigurne kuće i njihovi stručnjaci.

Intervjui s akterima socijalne skrbi pokazali su da prilikom korištenja ovog alata stručnjaci centara sve više surađuju sa stručnjacima sigurnih kuća te u pisanju mišljenja i preporuka sudu koriste njihove uvide i informacije.

Financije kao instrument podrške žrtvama nasilja u obitelji

Ovaj skup instrumenata zasniva se na financijskim resursima i sposobnosti vlasti da prikuplja i distribuira sredstva. Uključuje financijske transfere pojedincima, poduzećima i organizacijama, koji mogu služiti za poticanje ili obeshrabrivanje aktera. Prvu podskupinu

instrumenata čine financijske potpore koje uključuju donacije, porezne izdatke, zajmove i transfere kojima se podupire neku djelatnost, vrijedan ili ranjiva ciljna skupina. Drugu podskupinu čine financijske destimulacije: porezi i naknade. Oporezivanjem ili naplatom naknada za konzumaciju dobara, usluga ili aktivnosti, vlast neizravno destimulira njihovo konzumiranje ili izvođenje tako što ih čini skupljim za kupnju ili proizvodnju (Kekez, 2014).

Djelovanje centara za socijalnu skrb u pružanju podrške i zaštite žrtava obiteljskog nasilje veže se isključivo za prvu skupinu instrumenata ovog tipa. Kao što naglašava *Protokol*, u slučaju sumnje ili saznanja o nasilju u obitelji stručnjaci centara izvršavaju početnu procjenu potreba i ovisno o istoj žrtvi pružaju savjetodavnu ili pak novčanu pomoć. Kada je financijske naravi, ovaj oblik pomoći uključuje, kao što opisuje izjava u nastavku, dodjelu jednokratnih ili drugih socijalnih naknada.

Korisnici su neupućeni što trebaju, kod nasilja su tu i egzistencijalni problemi, nema ni dobi. Dolaze mi žene 60+ godina, cijeli život bile u braku. Ide rastava, a on ne želi niti uzdržavati niti godinu dana koje po pravilima mogu dobiti. One su onda osuđene na socijalnu pomoć, možemo im pomoći da ostvare socijalnu pomoć.

Intervjui s akterima socijalne skrbi pokazali su da prilikom primjene ovog tipa instrumenta važnu ulogu u usmjeravanju korisnika imaju organizacije civilnog društva koje korisnicima pružaju prave u upravno pravne savjete za ostvarenje prava na socijalne transfere. Također, intervjui su ukazali na potrebu sustavnog promišljanja i razvoja instrumenta financije potpore za stanovanje korisnica koje napuštaju sigurnu kuću.

Organizacijski instrumenti u pružanju podrške žrtvama obiteljskog nasilja

Skup instrumenata koji se zasniva na organizacijskim kapacitetima vlasti uključuje djelovanje na pružanju usluga i dobara, bilo kroz izravno djelovanje tijela javnih vlasti i javnih poduzeća, bilo kroz delegiranje ovlasti i partnerstva, kroz pospješivanje dobrovoljnog djelovanja građana i njihovih organizacija, kao i djelovanje tržišta. Rezultati velikog dijela javnih politika počivaju na izravnom pružanju dobara i usluga od strane organizacijskih jedinica i zaposlenika javnih i državnih službi, a uključuju nacionalnu sigurnost, diplomatske odnose, policiju, obrazovanje, upravljanje državnim zemljištem, usluge javnog zdravstva, demografska i druga istraživanja itd. Kako vlast najčešće održava određenu razinu kontrole nad upravljanjem javnim poduzećima, ona pružaju dobra i usluge za koje građani direktno plaćaju naknadu (Kekez, 2014).

Partnerstva kao oblik instrumenta mogu uključivati podugovaranje usluga privatnom sektoru i pojedincima ili delegiranje zadatka vlasti na organizacije civilnog društva. Uz zadržavanje minimalne aktivnosti, vlast određene zadaće može prepustiti i obitelji, lokalnim zajednicama i volonterskim i religijskim organizacijama; primjerice brigu i njegu za starije i nemoćne osobe ili skrb za djecu. Vlast svoje organizacijske resurse može usmjeriti na kreiranje i jačanje tržišne razmjene potrošača i proizvođača. Naime, osim kroz regulatorne, informacijske i financijske instrumente, vlast može razviti i prodavati/dodjeljivati prava vlasništva, može privatizirati javna poduzeća, a može se odlučiti i na potpuno podugovaranje neke javne usluge ili njeno pružanje kroz sustav vaučera.

U pružanju podrške i zaštite žrtvama obiteljskog nasilja vlast u Hrvatskoj koristi hibridni pristup uz značajno oslanjanje na partnerstva s organizacijama civilnog društva. Isključivo oslanjanje na aktivnosti stručnjaka centara za socijalni rad, tako, prisutno je samo u provođenju mjere uspostave kontakta sa žrtvom pozivom u centar za socijalnu skrb ili izvidom na teren. Po uspostavi kontakta i procjeni stanja, prema *Protokolu*, centri preuzimaju koordinacijsku ulogu te u suradnji s nizom javnih, privatnih i neprofitnih aktera žrtvama nude usluge podrške i zaštite. U provedbi te važne uloge, intervjui su pokazali, djelatnici centara suočeni su s nužnošću rada s velikim brojem obitelji što se odražava na stanje preopterećenosti.

Nekad smo pretrpani s terenom , a nekad je zatišje. Mi bi trebali u principu pratiti do 50 obitelji kroz godinu, no u praksi je dvostruko više. Svaka obitelj zahtjeva da im se istinski posvetite. Neke obitelji traže puno više rada i napora.

Za zaštitu prava i dobrobiti djeteta, centri koriste mjere obiteljske zaštite u kojima kao pružatelji najčešće djeluju vanjski suradnici centara, i to u svojstvu voditelja mjera. Ove mjere, kao što prikazuje izjava u nastavku, stručnjacima centra i njihovim suradnicima omogućavaju provedbu procjene sigurnosti/ugroženosti djeteta, rad s obitelji te mišljenja o potrebi poduzimanja mjera za zaštitu prava i dobrobiti djeteta.

Nama su mjere obiteljsko pravne zaštite jako važne. S mjerom stručne pomoći i potpore, tako imamo mogućnost ponovno ući u obitelj i procijeniti stanje. Izreknemo ju recimo za 1 godinu, i ako -kad završi mjera – zajedno s voditeljem mjere procijenimo jesu li da su pomaci napravljeni. Postoji opcija prema kojoj i kad je mjera završena možemo ići u izvid i provjeriti. Mjere nam daju značajan prostor djelovanje. Kod intenzivna mjere ide se učestalo u obitelj u razdoblju od 6 mjeseci. U ovoj mjeru naglasak je na procjeni sigurnosti/ugroženosti djeteta jer je 6 mjeseci kratko za veće pomake životu.

Iako se angažiranje voditelja nadzora prepoznaje kao važan doprinos osiguranju kvalitete i obuhvata, intervjui su ukazali na potrebu sustavnijeg i učinkovitijeg ulaganja u dizajn i izvedbu ove važne suradnje s vanjskim stručnjacima.

Na razini sustava još se uvijek nije prepoznalo kako je sve manje kvalitetnih voditelja nadzora, a ja nemam mogućnosti da zaposlim profesionalce za taj iznos. I da prolaze redovne edukacije.

Ukoliko nakon mjera obiteljsko-pravne zaštite stručnjaci obiteljskih timova centara procjene da je za sigurnost djeteta nužna mjera izdvajanja iz obitelji tada je važna suradnja s pružateljima usluge smještaja za djecu. U sklopu procesa deinstitutionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi, udomiteljske obitelji prepoznate su kao primarni pružatelji ove usluge. No, kao što to pokazuje izjava u nastavku, udomiteljstvo nije jednako razvijeno u različitim dijelovima Hrvatske pa se usluga smještaja često realizira u suradnji s domovima socijalne skrbi ili njihovim jedinicama organiziranog stanovanja.

Mi donosimo rješenje o pravu na smještaj, i mi tada trebamo smjestiti dijete negdje. Problem nastane kada nam ustanove napišu da se smještaj ne može realizirati jer oni ne bi tako. I to je nama u jednom trenutku postao problem na razini Hrvatske, i imali smo radni sastanak u Ministarstvu, i riješili smo problem i dobili smo svi upute da se smještaj može odbiti samo kada nema mjesta. Temeljni problem je što udomiteljskih obitelji kod nas nema dostatno, i dalje na tom području nema velikog pomaka.

U situacijama u kojima postoji neposredna opasnost za život, zdravlje i sigurnost žrtve, a prema *Protokolu*, stručnjaci centra nude i osiguravaju žrtvi i njenoj djeci siguran smještaj. U provedbi ove usluge stručnjaci centara usko surađuju s organizacijama civilnog društva koje u većem broju jedinica područne samouprave vode sigurne kuće. Suradnja se, pri tom, formalno realizira putem rješenja centra o priznavanju prava na uslugu privremenog smještaja. U okviru ove usluge, kao što prikazuje izjava u nastavku, žrtvama je dostupan niz mjera podrške, a stručnjacima centara za socijalnu skrb osiguran obuhvatan uvid u informacije potrebne pri izdavanju mišljenja i preporuka sudovima.

Uvijek sam znala da ću moći žrtvu smjestiti sklonište- kada su žrtve tamo, ja sam mirna i od njih se dobije najbolja slika za naše preporuke. I u skloništima se vidi kako funkcioniraju prema djeci, odnosno, koliko su voljne to izgurati. Skloniste pomogne u papirologiji, da ostvare svoje prava, prava na stan, nalaženje posla. Imam sam dvije korisnice koje su se zaposlile, osiguran im je stan. Od skloništa dobijemo detaljna izvješća, saznamo sve...to nam je velika pomoć, jer mi saznamo dio, pola sata u uredu kroz razgovor sa žrtvom nije dostatan za punu sliku.

Sigurne kuće djeluju kao ključan partner centrima u osiguranju sigurnosti žrtvama s djecom ili

žrtvama mlađe ili srednje životne dobi. U slučaju potrebe za sigurnim smještanjem starijih osoba, kao što ukazuje izjava u nastavku, kao primarni partneri centrima djeluju udomiteljske obitelji za odrasle osobe.

Dobar dio nas koji radi sa starijim osobama radi na situacijama zanemarivanja. Kod starijih osoba nema puno situacija smještanja u sigurnu kuću. Izvlači ih se u druge institucije, ne idu toliko u sigurne kuće. Zanemarivanje je najčešći razlog potrebe smještanja. Kada situacija dođe do razine u koje je nužno djelovanje, odlučujemo se na udomiteljstvo za starije osobe. Udomiteljstvo mi omogućava jedini mehanizam da se ostvari ulaz u skrb odmah, što nije slučaj s domovima za starije. Ja dođem na teren, i taj tren ga moram odvest, imamo naše udomitelje. Ja sam sigurnija kada su udomiteljske obitelji, znam kod koga su.

Osiguranje podrške i zaštite žrtvama nasilja u obitelji uključuje i rad centara s počiniteljima nasilja. *Protokol*, tako, usmjerava stručnjake centara na provedbu razgovora s počiniteljem nasilja u kojem ga je važno upozoriti na vlastitu odgovornost i posljedice nasilnog ponašanja, procijeniti njegove potrebe, informirati ga o pravima i mogućnostima zaštite, ponuditi mu i prema potrebi osigurati odgovarajuću stručnu pomoć i podršku u cilju promjene vlastitog ponašanja. U praksi, kao što to pokazuje izjava u nastavku, rad s počiniteljima je još uvijek ograničen i primarno vezan za krizno djelovanje i aktiviranje prisilnog aparata države.

Problem s kojim se suočavam u praksi je nemoć kada mi dođe žrtva nasilja, primjerice žena s djecom u slučaju u kojem je očito da nasilje potiče od neke ovisnosti. Mi joj predložimo neke mjere i sigurnu kuću, no ona često želi ostatu u kući. Mi bi u takvim situacijama trebali rješavati počinitelja. No, mi tu ništa ne možemo, možda ga opet prijaviti. Sve je to kratkotrajno. U praksi tek se uvodi dugoročniji rad s počiniteljima. Poludnevni boravci, primjerice, bi bila ok rješenja. Usluge savjetovanja ili rehabilitacije nam trebaju jer mjere koje imamo u krizne i rigorozne.

Instrumenti rehabilitacije počinitelja nasilja koje citiran/a sudionik/ca intervjuja spominje važni su za (re)integraciju u društvo i otklanjanja nasilničkog ponašanja u budućnost. Intervjui pokazuju kako se takvi instrumenti postepeno uvode, no još nisu zaživjeli u implementacijskoj praksi.

3. Upravljanje provedbom mjera podrške žrtvama nasilja

Upravljanje javnim sektorom i javnim uslugama uključujući instrumente podrške i skrbi za žrtve obiteljskog nasilja počiva na nekim idejama o tome kako bi javni sektor trebao najbolje funkcionirati i ispunjavati određeni javni interes. Model javnog upravljanja koji se obično u literaturi naziva tradicionalna javna uprava pokazao se neadekvatnim u odgovaranju na izazove

modernog društva jer je prevelik naglasak stavio na izvršavanje pravila u hijerarhijski organiziranom pružanju usluga, a premalen na kvalitetu i rezultate tih usluga. U posljednja tri desetljeća pojavila su se tri smjera djelovanja koji se temelje na tri različita modela organizacije javne uprave i javnog sektora u odnosu na ciljnu skupinu, glavne ciljeve, instrumente upravljanja i ulogu državne vlasti u javnom upravljanju.

Prvi model upravljanja, 1980-ih, inspirirao je model novog javnog menadžmenta (NJM) (eng. *New Public Management*), koji je predložio usmjeravanje pozornosti na pitanja izvedbe i usluživanja klijenata (Pierre 2012, Peters 2011, Hill i Hupe 2014). Za konkretan dizajn javnih politika to je značilo proširenje ponude instrumenata javnih politika i to posebice onih koji se temelje na organizacijskim kapacitetima vlasti poput podugovaranja javnih usluga. Dok su u tradicionalnom modelu upravljanja, javne usluge organizirala i pružala primarno tijela javne vlasti i javna poduzeća, NJM promovira organizacijske oblike temeljene na tržištu i posljedično delegiranje javnih ovlasti na privatne tržišne subjekte (Dunleavy i Hood 1994, Ferlie et al. 1996, Kekez i Širinić 2017).

U organizaciji provedbe javnih politika ovaj model usmjerava se na upravljanje izvedbom (*performance management*) pa kontrolu djelovanja podugovorenih pružatelja usluga provodi definiranjem pokazatelja izvedbe i praćenjem njihova ostvarenja. Na taj način je NJM umanjio kontrolu države i izvršnih aktera nad provedbom, no ipak nije odustao od tradicionalnog oslanjanja na menadžment odozgo prema dolje (Hood 1991, Osborne i Gaebler 1992, Peters 2011, Klijn 2012, Kekez i Širinić 2017). Prednost koju je dao ugovorima i pokazateljima provedbe nad zapovijedima i dodjeli zadataka, za središnja tijela državne uprave je značila oduzimanje uloge izvršnog direktora no i dodjelu uloge regulatora i inspektora (Hupe i Hill 2014).

Značajniji odmak od modela menadžmenta odozgo prema dolje dogodio se kroz reformski val Novog javnog upravljanja (*New Public Governance*) koji ističe važnost suradnje i sudjelovanja građana. Takav zaokret prema menadžmentu odozdo prema gore novo javno upravljanje (NJU) temelji se na uvjerenju da nijedna grupa sama nema odgovor kolektivne probleme i da uključivanje relevantnih dionika u proces odlučivanja daje bolje politike. Utemeljenje reformskih ideja i prijedloga NJU je pronašao primarno u demokratskim principima sudjelovanja i deliberacije, a kao svoje glavne ciljeve postavio je poboljšanu efektivnost i demokratsku kvalitetu javnih usluga (Peters 2011, Kekez i Širinić 2017). Promoviranje

interakcije i građanskog angažmana kao temeljnih odrednica procesa stvaranja javnih politika potakla je razvoj i korištenje niza suradničkih instrumenata javnih politika.

U koprodukciji i ko-menadžmentu kao tipovima organizacijskih instrumenta korisnici i organizacije civilnog društva postaju su-nositelji proizvodnje javnih usluga čime se povećavaju šanse da usluga učinkovito riješi stvarne potrebe pojedinaca (Poocharoen i Ting 2013, Kekez i Širinić 2017). Uspješna provedba koprodukcije i drugih suradničkih instrumenata javnih politika temelji se na povjerenju i reciprocitetu, a zajedničke vrijednosti i norme djeluju kao ljepilo koje aktere zadržava u suradničkim oblicima koordinacije (Rhodes 2012, Howlett, Kekez i Poocharoen 2017). Za razliku od NJM-a koji je uveo podugovaranje privatnih subjekata, ali nije napustio pristup odozgo prema dolje, NPU poziva na uspostavljanje ravnopravnih partnerskih odnosa između vladinih i nevladinih organizacija u oblikovanju i provedbi javnih politika. Umjesto na detaljno određenje i nadzor ostvarenja pokazatelja izvedbe, NJP se usmjerava na razvoj povjerenja, odnosa i „socijalnog kapitala“, a izabrane dužnosnike i javne upravitelje stavlja u poziciju moderatora suradnje (Sorensen 2007, Hill i Hupe 2014, Klijn 2012, Agranoff 2007).

U znanstvenim raspravama se uz reformske modele javnog upravljanja kao što su NJM i NJU pojavljuje i reformski model koji nazivamo novo birokratsko upravljanje, a Politt i Bouckaert (2011) su ga početkom 2000-ih nazvali „Nova weberijanska država“ (eng. *Neo - Weberian State*). Sam naziv novo birokratsko upravljanje (NBU) ukazuje na pomirljivu prirodu ovog modela koji nastoji pomiriti zahtjev za modernizacijom i posvećenost očuvanju vrijednih weberijanskih obilježja javnog sektora i javnih usluga. Najvažniji među tim obilježjima, uključujući principe odgovornosti i jednakosti, vladavinu prava, predvidljivost i kontinuitet - inherentni su tradicionalnom načinu djelovanja javnih ustanova (Pierre 2012, Kekez i Širinić 2017).

Važan cilj NBU je, stoga, pronaći način koji uspješno spaja ove tradicionalne vrijednosti javne uprave s novim vrijednostima i ciljevima kao što su efektivnost, efikasnost, fleksibilnost, responzivnost i prilagodljivost u javnim uslugama. To, s jedne strane, uključuje održanje statusa upravnog prava i javne službe te reafirmaciju uloge države kao glavnog kreatora odgovora na suvremene izazove i društvene potrebe. S druge strane, NBU uvodi promjenu usmjerenosti upravitelja i provoditelja sa slijeđenja pravila prema ispunjavanju potreba i želja građana. Potonje se, prema NBU, najbolje postiže kombiniranjem upravljanja putem zadataka (*inputs*) s upravljanjem putem rezultata (*outputs*). Reafirmacija uloge reprezentativne

demokracije kao legitimacijske osnove državnog aparata u ovom reformskom modelu odvija se kroz njenu nadogradnju različitim instrumentima konzultiranja i predstavljanja građana. Spajanjem tradicionalnih i novih upravljačkih instrumenata, NBU teži stvaranju modernizirane i profesionalne hijerarhije (Pollitt i Bouckaert 2011).

Tablica 2: Karakteristike modela javnog upravljanja

	Novo birokratsko upravljanje (NBU)	Novi javni menadžment (NJM)	Novo javno upravljanje (NPU)
Oblik implementacije	Izvršenje	Upravljanje izvedbom	Suradnja
Dominantni instrumenti javnih politika	Profesionalizirano i uključivo direktno pružanje usluga od strane javnog sektora	Podugovaranje privatnim pružateljima usluga	Partnerstvo i koprodukcija usluga s nevladinim akterima i građanima
Dominantni upravljački mehanizmi	Osiguranje jasnoće po pitanju zadataka i kompetencija te skrb o dostatnosti resursa - pravila u kombinaciji s definiranjem pokazatelja rezultata i pristupom informacijama	Osiguranje djelovanja u skladu s ugovorom - pokazatelji izvedbe, kompetitivni ugovori i drugi upravljački alati temeljeni na neposrednim rezultatima (<i>outputs</i>)	Stvaranje partnerstva i suradnje u implementaciji- upravljački alati temeljeni na povjerenju i zajedničkim vrijednostima
Odgovornost	Hijerarhijska i horizontalna	Tržišna	Disperzirana
Uloga vlasti	Direktor	Inspektor	Moderator

Izvor: prilagođeno prema Howlett, Kekez i Poocharoen 2017 i Kekez 2018

U Tablici 2 su prikazana glavna obilježja tri reformska modela: novi javni menadžment (NJM), novo participativno upravljanje (NJU) i novo birokratsko upravljanje (NBU). Tri reformska modela se razlikuju prema modelu implementacije, dominantnim instrumentima javnih politika i upravljačkim mehanizmima, odgovornosti te ulozi vlasti. Tako je primjerice odgovornost u TJU modelu hijerarhijska, u NJM modelu tržišna, u NJU modelu disperzirana, a u NBU modelu hijerarhijska i horizontalna. Uloga vlasti je primjerice u TJU modelu izvršavanje pravila, u NJM modelu osiguranje izvršenja ugovora ugovora, u NPU modelu moderiranje suradnje, a u NBU modelu koordinacija administracije. Iako se razlikuju u ciljevima i instrumentima, ono što sva tri reforma modela imaju zajedničko je usmjerenost na akciju, koja se može označiti

kao temeljna karakteristika transformacije iz vladanja u upravljanje (Hill i Hupe 2014, Kekez 2018).

Analiza dokumenata i aktera koji provode instrumente podrške i zaštite žrtava obiteljskog nasilja je pokazala kako je se u djelovanju centara za socijalnu skrb koriste upravljački alati sva tri modela. Hibridan karakter upravljačkih praksi povezan je i s modalitetima u kojima se provode instrumenti podrške opisani u prethodnom poglavlju.

Tablica 3. Upravljanje provedbom podrške žrtvama nasilja u obitelji: modeli u praksi

Modalitet provedbe	Izvršenje (NBU)	Mjerenje izvedbe (NJM)	Suradnja
Primjer instrumenta koji se provodi u tom modalitetu	Uspostava kontakta sa žrtvom pozivom u centar za socijalnu skrb ili izvidom na teren, izdavanje mišljenja/preporuka sudu	Ugovori/rješenja s udomiteljima, sigurnim kućama, angažiranje voditelja mjera obiteljsko pravne zaštite	Partnerstvo s udrugama u pružanju pravnog i psihološkog savjetovanja Partnerstvo s udomiteljima i OCD-ima koji vide sigurne kuće
Upravljački instrumenti	Službene zabilješke i dostavnice kao pisani trag Unutarnji nadzor rada centra Voditelji tima ili centra provjeravaju kvalitetu izlaznih akata Upute rukovodstva i interne procedure Obučavanje pri radu i profesionalna odgovornost	Obilazak ili supervizija udomitelja Detaljna izvješća (od sigurnih kuća, voditelja mjera obiteljsko pravne zaštite) Aplikacija socskrb Mjerenje učinka djelatnika	Podrška među kolegama i timski rad Razvoj partnerstava i suradnje u implementaciji Koordinacijski sastanci s dionicima (policija, udruge, sudovi) Uspostava odnosa povjerenja s partnerima (sigurne kuće, udomitelji)

Kao što je vidljivo iz Tablice 3, oni instrumenti u kojima stručnjaci centara za socijalnu skrb djeluju kao primarni nositelji provedbe, primjerice primarni kontakti sa žrtvom i izvidi na teren ili pisanje preporuka sudovima, vežu se uz upravljačke instrumente povezane s izvršenjem kao temeljnim oblikom provedbe. Kako se ovaj model veže uz upravljačke mehanizme novog birokratskog upravljanja, u praksi provedbe tih instrumenata dominiraju instrumenti koji se temelje na hijerarhiji, jasnim zadacima i osiguranju pisane evidencije. U provedbi ovih instrumenata, tako, rukovodstvo osigurava kvalitetu provjeravanjem izlaznih akata, osiguranjem uputa i jasnih internih procedura (poput internih protokola). Poštovanje procedura i standarda profesije potiče se mehanizmom unutarnjem nadzora ili nadzora ministarstva, a važnu ulogu ima i stavljanje upravljačkog naglaska na profesionalnu odgovornost.

Istovremeno, kao što ilustrira izjava u nastavku, stručnjaci obiteljskih timova u svom djelovanju jako paze na osiguranje pisane evidencije o svim radnjama.

Sve treba biti poslagano, sve treba imat kronologiju, papirnati trag i urudžbeni broj. Treba mi uvijek papir, meni puno to isto znači, razmjena informacija treba ići pismeno. Službene zabilješke pišem kada ne dobijem što trebam. U pisanju mišljenja inzistiram na tome da izvješća budu konkretna, važno je da jasno bude pt npr. znači tvrdnja da je roditeljska skrb je neadekvatna, znači li to npr. da djeci nije osiguran doručak ili nešto drugo.

S druge strane, kao značajan izazov intervjui su identificirali negativne posljedice preopterećenosti poslovima vezanim za osiguranje pisane evidencije koraka kao i potrebne dokumentacije u sudskim postupcima. Obimnost zadataka vezanih uz poslove administracije istakli su kao jedan od uzroka manjka vremena za rad sa korisnicima. Također, kao izazov u osiguranju kvalitetne provedbe nacionalnog ili internih protokola prepoznali su poteškoće u uspostavi učinkovite suradnje s akterima u zajednici. Poseban izazov, kao što pokazuje izjava u nastavku, predstavlja suradnja s akterima zdravstvenog sustava.

Uz to, u našem centru smo razvili interni protokol za postupanje, u njemu popisujemo što se sve treba provjeriti ili napraviti u postupanju, primjerice provjeriti posjeduje li se oružje u kući. Protokol je inicirala bivša ravnateljica, a svi smo sudjelovali u njegovoj izradi. Također, naš protokol predviđa i kontaktiranje liječnika. Njima šaljemo dopis s obavijesti o postojanju obiteljskog nasilja. U ovoj točki je inače velik problem, liječnici ne reagiraju na naše dopise ni upite.

Oni instrumenti, poput smještanje korisnika u udomiteljske obitelji ili provedbe mjera stručne pomoći, koji se vežu uz upravljačke instrumenta novog javnog menadžmenta provode se s naglaskom na mjerenje izvedbe. Izvedba pod-ugovorenih pružatelja usluga (mjere obiteljske zaštite, udomiteljske skrbi, smještaja u sigurne kuće) se, tako, mjeri supervizijskim obilascima (u slučaju udomitelja) te detaljnim izvješćima samih pružatelja. Istovremeno, mjerenje izvedbe sve je više prisutno i u unutarnjoj organizaciji rada. Kao što pokazuje izjava u nastavku, aplikacija socskrb sve više djeluje kao alat za učinkovitu razmjenu informacija i dokumenata kao i za praćenje statusa predmeta.

Aplikacija socskrb mi jako pomaže, možda sve kolege ne dijele mišljenje. Naravno, aplikacija je bolja je i prilagođenija poslovima koji se tiču naknada. Općenito govoreći, omogućava nam veliku ušteda na vremenu jer s njom imamo sustav u kojem je sve na jednom mjestu - svaki akt koji radimo. S njom mi je sve na jednom mjestu i ne trebam zvati 10 kolega da dođem do podatka. I dalje imamo fascikle, nos sada uz njih imamo sve imamo jednom mjestu bez pretraživanja. Također, omogućava mi da vidim broj i status predmeta vidim po osobi, unatrag 7 godina. ..naše vodstvo nekad zna izbaciti te podatke I to stvori negativnu atmosferu. Važno

je ipak reći da predmeti nisu lako usporedivi, neki djelatnici npr. imaju 2 akta koji duže traju, a oni koji rade s novčanim naknadama imaju duplo više akata.

Instrumenti koji se temelje na partnerstvima i suradnji, kao što je primjerice pravna ili psihološka savjetodavna podrška organizacija civilnog društva, vode se mehanizmima utemeljenim na suradnji i povjerenju. Također, kao što ilustrira izjava u nastavku, u praksi suradnje sa sigurnim kućama i udomiteljima, važan upravljački mehanizam je upravo povjerenje utemeljeno na višegodišnjoj suradnji.

Udruge i udomitelji, meni u životu lakše funkcionirati kada ljude znam. Na početku karijere neke stvari nisam znala, na kada idete na edukacije, a dio edukacija vode baš udruge ili stručnjaci udruga dolaze na iste edukacije puno ti je lakše raditi kasnije s tom osobom. Čim ti čovjeka znaš, lakše je, tako je meni sa sigurnom kućom u našoj županiji.

Osim u kontaktu s vanjskim dionicima, suradnja i povjerenje djeluju kao važan mehanizam internog upravljanja. Velik broj intervjuja s voditeljima i stručnjacima centara za socijalnu skrb, kao što ilustrira izjava u nastavku, pokazao je kako je podrška među kolegama nezaobilazan mehanizam odgovora na stresne i izazovne situacije koji su im dio svakodnevne radne prakse.

Vrlo je važno kakva je radna okolina, kad imate podršku, a naš odjel ima takvu atmosferu, sve je lakše. Odluke se donose timski, sjednemo, razgovaramo, analiziramo i donosimo odluke. Žurne mjere izdvajanja iz obitelji su, primjerice, jako jako stresne i taj me stres često dohvati kasnije. No, ako postoji problem mi sjednimo zajedno- kada se timski ide lakše je pojedincu. Kažemo si: mi smo dogovorili tako, mi ćemo to zajedno riješiti. Kad znademo dvoje ići na teren, kažemo uvijek MI smo, nema tu pojedinca.

Podrška među kolegama, intervjui su pokazali, postala je jako važna zadnjih godina u kojima je djelovanje centara pod čestom kritikom medija.

Jako nas pogađa negativna klima koja se stvorila kroz medije, ljudi nezadovoljni i jako pod stresom zbog toga. U takvoj situaciji, međusobno smo si velika podrška.

Također, njegovanje suradnje unutar tima voditeljima centara se pokazuje kao važan instrument u nošenju s izazovom velike fluktuacije djelatnika što je, također, prepoznato kao značaja upravljački izazov diljem Hrvatske.

Ja u centru imam strahovitu fluktuaciju ljudi. Prosjek radnog iskustva socijalnog radnika je 2,5 godine, prosjek psihologa 6 godina, pravnika 7. Svi koji odlaze idu, međutim, odlaze s gorčinom i plaćom jer zapravo bi ostali no ne mogu ih zadržati u gradu u kojem nemaju stan niti neke druge važne uvjete jer nisu našeg grada. Pazim, zato, na međuljudske odnose. Nema nikakve svađe, netrpeljivosti, uskaču jedni drugima. Radimo kao pčele, unutar tima se balansira kvaliteta. Ako pogriješe, znaju da ću ih razumjeti i da ćemo ispraviti grešku. Voditelja u odjelu ne biraju

ravnateljji, biraju članovi tima. Neiskustvo djelatnika koje je posljedica fluktuacije premošćujemo dobrim međuljudskim odnosima.

Uz upravljanje provedbom konkretnih radnih zadataka, model suradnje sve više postaje važan za općenitu koordinaciju aktera na lokalnoj razini. *Protokol* je, tako, prepoznat kao važan okvir za suradnju, a prema uvidima sudionika/ica intervjuja zadnjih godina šire se i jačaju mreže suradnje. S druge strane, kao što zorno opisuje izjava u nastavku, funkcionalnost *Protokola* ipak je vezana uz sposobnosti samih djelatnika da mobiliziraju aktere u suradnji koju *Protokol* predviđa.

Protokol pomaže kako kad, jer praksa i teorija su još uvijek udaljene jedna u druge. Sve se svede na osobna poznanstva, kolegijalnost. U konkretnim situacijama sustav često zakazuje, i to ovisi o tome na koga nabasaš. Poznanstva i veze su bitne za rješavanje...česte su situacije da stvari koje bi trebale biti normalne, primjerice smještaj korisnika ili djece, a ti osjećaš kao da moraš se truditi da ih ostvariš ili čak zvati ministarstvo.

Važan upravljački alat za unapređenje suradnje među sektorima i tijelima javne vlasti, kao što pokazuje izjava u nastavku, su postali koordinacijski sastanci lokalnih dionika.

Protokol je jako puno pomogao u rješavanju naših predmeta, jer nismo imali neka ni prethodna iskustva. Ljudi nisu znali svoja prava, a ni mi iz centra nismo imali obrasce. S dolaskom protokola počnjem kontaktirati sa drugim institucijama, ne samo policijom. Uz to, i suradnja s policijom se intenzivirala, prešla je na dnevnu razinu. Počeli smo onda održavati sastanke, recimo s policijom, gdje smo razgovarali o težim predmetima. Sad je COVID sve to malo usporio, no uspostavili smo mrežu, jako se sve razvilo zadnji 10ak godina.

Iako su u protekloj godini zbog epidemije COVID-a sastanci lokalnih dionika zaštite od nasilja u obitelji bili ograničeni, oni predstavljaju važan alat za integrirano pružanje podrške i zaštite žrtvama. Djelovanje na razvoju i održanju mreže suradnje i partnerstava, zaključno, upravo predstavlja nužan smjer razvoja ove javne politike.

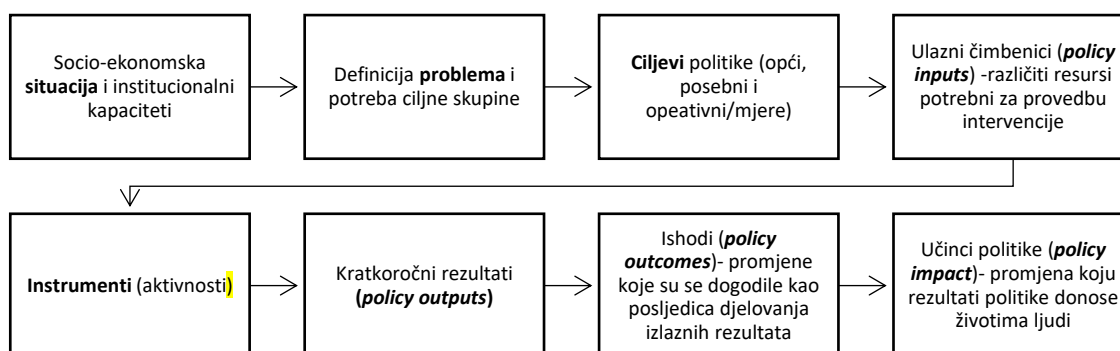
4. Smjernice za priručnik

U ovom dijelu daju se smjernice za sadržaj priručnika za zaposlenike/ce centara za socijalnu skrb i osobe iz organizacija civilnoga društva koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i/ili se bave temom nasilja prema ženama. Smjernice kombiniraju doprinos teorije javnih politika i javnog upravljanja s nalazima ove analize te se daju u obliku prijedlog sadržaja poglavlja priručnika.

UVOD

U uvodu je važno prikazati svrhu priručnika, poakat uvesti čitatelje u koncept dizajna javnih politika. Dizajniranje javne politike, tako, podrazumjeva utvrđivanjem potreba i problema te rezultira identifikacijom ključnih sastavnica politike: (1) općih i posebnih ciljeva koji se žele postići nekom politikom; (2) kombinacije instrumenata kojima će se pokušati ostvariti ciljevi neke politike, primjerice korištenje poticaja, informativnih kampanja i kvota u poticanju zapošljavanja osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu rada te 3) logike uzročnosti kojom se na djelotvoran povezuju sastavnice politike. U utvrđivanju potreba i problema te instrumenata kojima će određena politika te probleme nastojati riješiti, ključno je razmatranje logike uzročnosti koja se sažeto prikazuje u Slici 1.

Slika 1: Logika uzročnosti u dizajnu javnih politika



Kao što Slika 1 pokazuje, kvalitetna javna politika sadrži jasnu poveznicu između identificiranih problema, ciljeva, mjera i aktivnosti (instrumenata) kao i predviđenih rezultata koji se u sadržaju strateških dokumenata definiraju kroz pokazatelje rezultata, ishoda i učinaka. U praksi to podrazumijeva da ciljevi koji se predlažu nekom politikom predstavljaju logičan smjer rješenja problema određene ciljne skupine ili sektora te da su operacionalizirani kroz instrumente politike koje zahvaćaju ključne dimenzije problema i imaju potencijal za postizanje željene promjene.

I DIO: definiranje tipova instrumenata javnih politika

U pripremi za provedbu ovog dijela važan je sadržaj poglavlja 2 ovog izvještaja. U nastavku je prijedlog sadržaja priručnika koji osigurava upoznavanje s instrumentima javnih politika.

Za ostvarivanje ciljeva javnih politika neophodna su oruđa politike (*policy tools*), odnosno ono što se u tehničkom smislu naziva instrumentima javnih politika. Moderne političke zajednice koriste vrlo širok spektar instrumenata, od prisilnih do dragovoljnih. Jednostavna i korisna taksonomija, poznata od nazivom „NATO“, instrumente sistematizira u četiri kategorije, s obzirom na osnovne upravljačke resurse koje koriste. Vlast, kao središnji akter javnih politika, društvene probleme može rješavati kroz uporabu informacija kojima raspolaže (nodality), kroz zakonske ovlasti (authority), financijske oblike bogatstva (treasure) i formalne organizacije kojima raspolaže (organization). Instrumenti unutar svake kategorije dijele se, pak, na sadržajne i procesne, pri čemu prvi direktno utječu na postizanje ciljeva politike (primjerice informativna kampanja), a potonji na sam proces stvaranja javnih politika (poput radne skupine za praćenje provedbe određene politike). Dizajn i izbor kombinacije instrumenata središnja je aktivnost formulacije javnih politika jer se određuju sredstva i načini za postizanje ciljeva i implementaciju prihvaćenih rješenja. Iako se u literaturi često prikazuje kao visoko sofisticiran proces u kojemu se izbor temelji na različitim evaluacijskim kriterijima (poput efikasnosti, efektivnosti, tehničke provedivosti, relevantnosti), izbor instrumenata i njihove kombinacije u praksi se često svodi na metodu „pokušaja i pogreške“, uslijed nedostatka vremena, resursa i političke volje za provedbu složenih analiza. (Petak i Kekez, 2014)

INSTRUMENTI: NODALNOST/INFORMACIJE

Skup instrumenata javnih politika zasnovan na upotrebi informacijskih resursa kojima raspolaže vlast. Najčešći sadržajni oblici su javne informativne kampanje, edukacija, uvjeravanje i savjetovanje. Javnim informativnim kampanjama vlast povećava znanje društvenih aktera kako bi mogli samostalno donijeti zaključke i odluke o vlastitom ponašanju, 'nadajući se' promjeni ponašanja pojedinaca ili organizacija. Uvjeravanje je, pak, snažnija aktivnost vlasti od puke diseminacije informacija, s ciljem direktnog utjecanja na preferencije i djelovanje članova društva. Primjerice, za razliku od kampanje koja informira građane o promjenama koje donosi ulazak u međunarodne asocijacije, uvjeravanjem kroz npr. javno oglašavanje ili javne nastupe visokih dužnosnika građanima se objašnjava zašto je poželjno ući u međunarodne asocijacije. Obrazovanje, formalno i neformalno, također spada u nodalne instrumente, kao i savjetovanje, individualno ili grupno, primjerice, s ciljem povećanja zapošljivosti nezaposlenih građana. Procesni nodalni instrumenti osiguravaju participativno i transparentno dizajniranje te učinkovito upravljanje provedbom javnih politika. Najčešći oblici su korištenje pokazatelja izvedbe i uspješnosti (benchmarking and performance indicators) te osnivanje privremenih tijela, kao što su radne grupe i povjerenstva. (Kekez, 2014)

INSTRUMENTI: OVLASTI

Skup instrumenata koji proizlazi iz prava vlasti na donošenje i provođenje zakona i drugih propisa. Ovlasti kao instrumenti javnih politika mogu biti: regulativa temeljena na principu 'zapovijedi i kontrole' i delegirana regulativa. Regulativa po principu 'zapovijedi i kontrole' podrazumijeva podvrgavanje ciljnih skupina donesenim pravilima, u suprotnom država ima pravo na primjenu sankcija. Uključuje pravila, standarde, dozvole, zabrane, zakone i izvršne akte. Dio regulacije, kao što je zabrana kriminalnih radnji, ima formu zakona koje provodi policija i pravosudni sustav. Najveći udio regulacije pišu i usvajaju tijela s regulatornim ovlastima, koju potom administriraju tijela javne vlasti ili agencije s ovlastima nadzora. Regulacija se razlikuje i s obzirom na to uređuje li ekonomska ili društvena pitanja, a potonja uključuju pitanja zdravlja, sigurnosti i društvenog ponašanja (ljudska prava, diskriminacija). Drugi oblik instrumenta zasnovanog na ovlastima je delegirana regulacija ili samoregulacija u kojoj vlast dopušta nevladinim akterima da se sami reguliraju. Ta delegacija može biti eksplicitna i direktna – kada vlast dopušta profesijama poput doktora, odvjetnika, nastavnika da se samostalno reguliraju kroz monopol licencenciranja koje posjeduju njihova društva ili komore. Manje eksplicitan oblik je kada nezavisne tvrtke za certifikaciju osiguravaju da se u različitim oblicima privatnih praksi poštuju standardi. Regulativa temeljena na principu 'zapovijedi i kontrole' i delegirana regulativa predstavljaju sadržajni oblik ovlasti, dok se procesni oblik ove skupine instrumenata odnosi na savjetodavne odbore ili vijeća, u kojima vlast odabire članove kao predstavnike različitih interesnih grupa. (Kekez, 2014)

INSTRUMENTI: FINANCIJSKI OBLICI BOGATSTVA

Ovaj skup instrumenata zasniva se na financijskim resursima i sposobnosti vlasti da prikuplja i distribuira sredstva. Uključuju financijske transfere pojedincima, poduzećima i organizacijama, koji mogu služiti za poticanje ili obeshrabrivanje aktera. Prvu podskupinu instrumenata čine financijske potpore koje uključuju donacije, porezne izdatke, zajmove i drugo. Donacije predstavljaju državne rashode kojima država podupire neku djelatnost ili vrijedan cilj, poput sredstava danih školama, sveučilištima ili javnom prometu. Drugi učestali oblik su porezni izdaci koji se odnose na porezne postupke kojima se smanjuju ili odbijaju iznosi poreza obveznicima. Zajmovi kao oblik potpore podrazumijevaju mogućnost ciljanih pozajmica s nižim kamatama od tržišnih. Drugu podskupinu čine financijske destimulacije: porezi i naknade. Porezi se inače koriste za prikupljanje prihoda za državne rashode, ali se mogu koristiti i kao instrument javnih politika kojim se potiče željeno ili destimulira neželjeno

ponašanje. Oporezivanjem dobara, usluga ili aktivnosti, vlast neizravno destimulira njihovo konzumiranje ili izvođenje tako što ih čini skupljim za kupnju ili proizvodnju. Korisničke naknade su inovativan instrument javnih politika kojim se postavlja cijena koja se treba platiti za određeno ponašanje. Najčešće se koriste za negativne eksternalije, poput naknade za okoliš, koju pri registriranju vozila plaćaju vlasnici. Procesni oblici financijskih instrumenata odnose se na financiranje zagovaračkih organizacija, rada interesnih grupa i istraživačko-zagovaračkih centara (think-tanks). Jačanjem infrastrukture i održivosti navedene organizacije/akteri osnažuju se za aktivno sudjelovanje u procesu stvaranja javnih politika. (Kekez, 2014)

INSTRUMENTI: ORGANIZACIJA

Skup instrumenata koji se zasniva na organizacijskim kapacitetima vlasti uključuje djelovanje na pružanju usluga i dobara, bilo kroz izravno djelovanje tijela javnih vlasti i javnih poduzeća, delegiranje ovlasti i partnerstva, kroz pospješivanje dobrovoljnog djelovanja građana i njihovih organizacija, kao i djelovanje tržišta. Rezultati velikog dijela javnih politika počivaju na izravnom pružanju dobara i usluga od strane organizacijskih jedinica i zaposlenika javnih i državnih službi, a uključuju nacionalnu sigurnost, diplomatske odnose, policiju, obrazovanje, upravljanje državnim zemljištem, usluge javnog zdravstva, demografska i druga istraživanja itd. Kako vlast najčešće održava određenu razinu kontrole nad upravljanjem javnim poduzećima, ona pružaju dobra i usluge za koje građani direktno plaćaju naknadu. Kvazi-autonoma tijela (quangos), slična su javnim poduzećima, ali djeluju kao djelomično nezavisni, samoorganizirani akteri. Vlast im, na određen period, daje monopol nad upravljanjem nekim dobrom ili uslugama, primjerice aerodromom ili stipendijskim programom. Partnerstva kao oblik instrumenta mogu uključivati podugovaranje usluga putem javno-privatnog partnerstva ili delegiranje zadatka vlasti na organizacije civilnog društva. Uz zadržavanje minimalne aktivnosti, vlast određene zadaće može prepustiti i obitelji, lokalnim zajednicama i volonterskim i religijskim organizacijama; primjerice brigu i njegu za stare i nemoćne, na volonterskoj osnovi. Vlast svoje organizacijske resurse može usmjeriti na kreiranje i jačanje tržišne razmjene potrošača i proizvođača. Naime, osim kroz regulatorne, informacijske i financijske instrumente, vlast može razviti i prodavati/dodjeljivati prava vlasništva, može privatizirati javna poduzeća, a može se odlučiti i na potpuno podugovaranje neke javne usluge ili njeno pružanje kroz sustav vaučera. Osim nabrojanih sadržajnih instrumenata, svoje organizacijske resurse može iskoristiti za pospješivanje procesa formulacije i provođenja javnih politika. Tada se kao procesni instrument koristi reorganizacija vlasti, koja uključuje

stvaranje novih ili restrukturiranje postojećih ustrojstvenih jedinica i tijela javne vlasti. (Kekez, 2014)

II DIO: Instrumenti podrške žrtvama obiteljskog nasilja

Nakon definiranja instrumenata javnih politika i upoznavanja s njihovim razlikovanjem na temelju primarnog resursa kojeg koriste, drugi dio priručnika pregled spektra instrumenata koje obuhvaća podrška i zaštita žrtava nasilja u obitelji. Pregled se vodi podjelom na četiri grupe instrumenata. Poglavlje se strukturira temeljem Tablice 4 koje se daje u nastavku, a sadržaj se kreira korištenjem nalaza analize prikazanim u podglavlju 2.

Tablica 4. Instrumenti podrške žrtvama nasilja u obitelji

Informacije	Pravne ovlasti	Financije	Organizacija
Informiranje žrtve nasilja s njenim pravima i upućivanje na relevantne institucije i organizacije civilnog društva početne	Prijave slučajeva nasilja u obitelji policiji	Socijalne naknade	Uspostava kontakta sa žrtvom pozivom u centar za socijalnu skrb ili izvidom na teren
Izrada plana sigurnosti zajedno sa žrtvom	Imenovanje djetetu posebnog skrbnika	Jednokratna pomoć	Mjere stručne pomoći (obiteljsko – pravna zaštita)
Procjena potreba i ovisno o istoj pružanje žrtvi psihološke ili pravne pomoći ili upućivanje na istu.	Prijedlozi sudu za izricanje zaštitnih mjera prema počinitelju nasilja		Smještaj žena žrtava nasilja (i djece) u sigurne kuće
Procjena ugroženosti/sigurnosti djeteta (liste procjene)	Prijedlozi sudu za donošenje odgovarajuće mjere za zaštitu prava i dobrobiti djeteta		Smještaj djece ili starijih osoba u udomiteljske obitelji, domove ili organizirano stanovanje
Izraditi individualan plan zajedno sa žrtvom	Dostavljati preporuke tijelima nadležnim za provođenje pojedinačne procjene potreba žrtve		Pružanje zdravstvene zaštite
Dostavljanje podataka o žrtvi na zahtjev tijela koje provode pojedinačnu procjenu			Tretman počinitelja nasilja

III DIO: upravljanje provedbom mjera podrške žrtvama nasilja u obitelji- teorija i praksa

U ovom dijelu treninga daje se pregled modela upravljanje te se provedba mjera podrške pozicionira unutar modela. Kao podloga za sadržaj poglavlja koristi se poglavlje 3 ovog

izvještaja. Poglavlje započinje uvodnim određenjem modela upravljanja javnim uslugama koji se u priručniku koriste kao okvir za razumijevanje upravljačke prakse u centrima za socijalnu skrb u Hrvatskoj.

Potruga za redefiniranjem uloge javnog sektora tijekom 1980-ih i 1990-ih u demokracijama zapadne Europe i sjeverne Amerike iznjedrila je dva reformska vala koji su javni sektor težili udaljiti od birokratske prirode upravljanja i tradicionalnog hijerarhijskog modela birokratske vlasti. Prvi reformski val inspirirao je model Novog javnog menadžmenta - NJM (New Public Management), koji je nastao kao reakcija na dijagnozu da vladama nedostaje fleksibilnosti (Pierre 2012, Peters 2011), a javne službenike je nastojao pretvoriti u javne menadžere (Hill i Hupe 2014). U promjenama koje je u javni sektor donio Novi javni menadžment naglasak je stavljen na izvedbu (performance) i usluživanje klijenata, čime se težilo unapređenju javnih usluga, uz isticanje principa efikasnosti i efektivnosti. Upravljanje izvedbom u ovom se modelu, tako, temelji na mjerenju postignutih rezultata (outputs), što je rezultiralo odmakom od tradicionalnog upravljanja putem dodjele zadataka (inputs) (Pierre 2012). U procesu stvaranja javnih politika Novi javni menadžment razdvojio je aktivnosti oblikovanja od aktivnosti implementacije, a samu implementaciju udaljio je od tijela državne uprave promovirajući specijalizaciju, decentralizaciju te privatizaciju i podugovaranje pružanja javnih usluga (Pollitt and Bouckaert 2011, Lane 2000, Kettl 2000, Pierre 2012, Perko Šeparović 2006).

Reformu u smjeru veće demokratizacije upravljačkog procesa od početka 1990-ih promovira model Novog javnog upravljanja – NJU (New Public Governance) koji se razvio iz mrežnog modela, a kao temeljne upravljačke instrumente koristi povjerenje i zajedničke vrijednosti svih aktera uključenih u provedbu javnih politika. Viziju i prijedloge mrežnog modela usmjerene na stvaranje bolje informirane, fleksibilne i uključujuće vlasti, NJU je proširio ciljevima poboljšane efektivnosti i demokratske kvalitete javnih usluga (Pollitt i Bouckaert 2011). Fokus na mreže neovisnih, a opet povezanih formalnih i neformalnih aktera, dopunjen je idejama partnerskog djelovanja u postizanju ciljeva javnih politika te uključivanja građana u oblikovanje i provedbu politika (Klijn 2012, Peters 2011).

U znanstvenim raspravama NJM i NJU u pravilu se predstavljaju kao dva opća reformska modela pa se pojedini scenariji karakteristični za neku državu ili sektor svrstavaju pod jedan od ta dva teorijska kišobrana. Komparativna istraživanja reformskih procesa (Pollitt i Bouckaert 2011) pokazuju, međutim, da se u državama kontinentalne Europe reforma javnog

upravljanja teško može povezati isključivo s idejama koje stoje iza dva velika modela. Iako zagovornici spomenutih reformskih modela ove zemlje ponekad proglašavaju čuvarima statusa quo ili čak kolebljivcima koji se nerado odriču blagodati „dobre stare“ hijerarhije, Pollitt i Bouckaert (2011) njihov smjer razvoja uprave vide kao zaseban reformski model i nazivaju ga Nova weberijanska država – NWD (Neo - Weberian State).

Sam naziv ukazuje na pomirljivu prirodu ovog modela koji nastoji ponuditi smanjenje tenzije između zahtjeva za modernizacijom i posvećenosti očuvanju tradicionalnih obilježja javne uprave. Posvećenost očuvanju tradicionalnih principa odgovornosti i jednakog tretmana, vladavine prava, predvidljivost i kontinuiteta u ovom se modelu, tako, kombinira s novim vrijednostima poput efektivnosti, efikasnosti, fleksibilnosti, responzivnosti i prilagodljivosti (Pierre 2012). To, s jedne strane, podrazumijeva očuvanje - prikladno moderniziranih - statusa upravnog prava i javne službe te reafirmaciju uloge države kao glavnog moderatora potrage za rješenjima suvremenih problema. S druge strane, NWD također uključuje promjenu fokusa uprave sa slijeđenja pravila prema ispunjavanju potreba i želja građana, u kombinaciji s menadžerskom usmjerenošću na zadatke (inputs) i rezultate (outputs) (Pollitt i Bouckaert 2011).

Iako se razlikuju u ciljevima i instrumentima, sva tri modela usmjerena su na akciju, koja se može označiti kao temeljna karakteristika transformacije iz vladanja u upravljanje te ulazak u suvremenu, kako je Hupe i Hill (2014) nazivaju, paradigmu upravljanja. Suvremeno doba upravljanja, ako se termin koristi u smislu suvremene faze u razvoju vladavine u zapadnim demokracijama (Hill i Hupe 2014), od prijašnjih razdoblja razlikuje se usmjerenošću na kontekst, što je rezultiralo širokim rasponom praksi s postojanjem sva tri modela unutar pojedinih zemalja (Pollitt i Bouckaert 2011). Slijedom toga, istovremeno djelovanje prikazanih modela obilježilo je i prakse transfera reformskih politika iz zapadnih demokracija u zemlje poput Hrvatske, koje su s ulaskom u novi milenij prolazile kroz demokratsku tranziciju i konsolidaciju.

U nastavku poglavlja ovi modeli se povezuju s upravljanjem pružanjem podrške žrtvama obiteljskog nasilja u Hrvatskoj. Na početku se daje Tablica koja sažima upravljačke prakse (Tablica 5 dolje), a onda se prakse opisuju koristeći sadržaj poglavlja 3 ove analize.

Tablica 5. Upravljanje provedbom podrške žrtvama nasilja u obitelji: modeli u praksi

Modalitet provedbe	Izvršenje (NBU)	Mjerenje izvedbe (NJM)	Suradnja
Primjer instrumenta koji se provodi u tom modalitetu	Uspostava kontakta sa žrtvom pozivom u centar za socijalnu skrb ili izvidom na teren, izdavanje mišljenja/preporuka sudu	Ugovori/rješenja s udomiteljima, sigurnim kućama, angažiranje voditelja mjera obiteljsko pravne zaštite	Partnerstvo s udrugama u pružanju pravnog i psihološkog savjetovanja Partnerstvo s udomiteljima i OCD-ima koji vide sigurne kuće
Upravljački instrumenti	Službene zabilješke i dostavnice kao pisani trag Unutarnji nadzor rada centra Voditelji tima ili centra provjeravaju kvalitetu izlaznih akata Upute rukovodstva i interne procedure Obučavanje pri radu i profesionalna odgovornost	Obilazak ili supervizija udomitelja Detaljna izvješća (od sigurnih kuća, voditelja mjera obiteljsko pravne zaštite) Aplikacija socskrb Mjerenje učinka djelatnika	Podrška među kolegama i timski rad Razvoj partnerstava i suradnje u implementaciji Kordinacijski sastanci s dionicima (policija, udruge, sudovi) Uspostava odnosa povjerenja s partnerima (sigurne kuće, udomitelji)

IV DIO: vrednovanje dizajna instrumenata i upravljanja njihovom provedbom

U nastavku se daje sadržaj koji djeluje kao osnova za završno poglavlje koje se bavi izazovima u dizajnu i provedbi instrumenata podrške žrtvama obiteljskog nasilja. Kao okvir za to predlaže se model upravljačkih kapaciteta koji identificira političke, menadžerske i političke znanja vještine nužne za upravljanje sustavom podrške žrtvama obiteljskom nasilja. U tekstu nakon tablice određuju se sve vrste kapaciteta. Prijedlog je da se priručnik, potom, zaključim identifikacijom izazova u upravljanju podrškom za žrtve obiteljskog nasilja uz referiranje na ovaj model.

Tablica 6. Model upravljačkih kapaciteta

Vještine i kompetencije	Analitički	Menadžerski	Politički
Sustav	Sustav znanja Institucije i prilike za stvaranje znanja te njegovu mobilizaciju i uporabu od strane javnosti, vlasti i drugih aktera javnih politika.	Sustav odgovornosti za proces i ishode politike Prisutnost sustava napredovanja temeljenog na zasluži, vladavina prava, transparentnost operativnih procesa.	Kapaciteti političko-ekonomskog sustava Vlada uživa povjerenje iz društva u cjelini i sposobna je mobilizirati dionike i resurse
Organizacija	Organizacijski informacijski kapaciteti Infrastruktura za prikupljanje i dijeljenje informacija unutar i među organizacijama i e-usluge, organizacijski sustavi upravljanja proračunom i ljudskim resursima.	Organizacijski menadžerski kapaciteti Proračun, ljudski resursi na raspolaganju te razina unutar-organizacijske i među-organizacijske koordinacije.	Organizacijski politički kapaciteti Politička podrška djelovanju aktera na razvoju i provedbi politike, razvijenost među-organizacijskog povjerenja i komunikacije
Pojedinac	Kapaciteti za analizu javnih politika Poznavanje sadržaja javne politike i analitičkih alata te komunikacijske vještine zaposlenika tijela javne vlasti.	Menadžerski kapaciteti rukovodećih službenika Vodstvo, strateško planiranje, upravljanje ljudskim resursima i proračunom, pregovaranje i rješavanje sukoba.	Političke sposobnosti aktera Razumijevanje potreba i pozicije različitih dionika politike, posudba o uključivanju drugih aktera u dizajn ili izvedbu politike, procjene političke izvedivosti rješenja

Izvor: Kekez, Howlett i Ramesh 2019

Upravljački su kapaciteti su set vještina i resursa koje su nužne za upravljanje dizajnom i provedem javnih politika. Konceptualni okvir upravljačkih kapaciteta podijeljen je na tri tipa vještina (analitičke, menadžerske/operacionalne i političke) koje se povezuju sa tri tipa resursa, odnosno razine na kojima se vještine odvijaju (razina pojedinca, organizacije i sustava). Kako bismo bolje shvatili na što se točno odnose tri razine vještina (analitička, organizacijska i politička) u nastavku ćemo se njima detaljnije pozabaviti.

Dakle, na pojedinačnoj razini, svim su vladama potrebni službenici sa određenim analitičkim, tehničkim i znanstvenim sposobnostima i znanjima kako bi bili što bolji i efikasniji u provođenju politika i izvršavanju svojih zadataka. Zanimljivo je što autori navode da su mnoga

istraživanja ukazala na to da, usprkos postojanju dokaza i istraživanja, vlade ih ne koriste jer nemaju vještine da ih koriste. Potreban je i organizacijski analitički kapacitet koji podrazumijevaju pristupačnost pojedinaca sa vještinama, točnije postojanje infrastrukture i efektivnog sustava za prikupljanje i izlaganje informacija u i o javnome sektoru te za dijeljenje informacija unutar i među organizacijama (Howlett & Ramesh, 2015: 4).

Što se tiče sistemskog analitičkog kapaciteta on se definira kao opće znanstveno, statističko i analitičko stanje obrazovnih ustanova u društvu koje dopušta donositeljima odluka i radnicima pristup visoko kvalitetnim informacijama kako bi odradili svoje analitičke i menadžerske funkcije. Postojanje određenog sustava znanja, odnosno institucija i prilika za stvaranje znanja te njihovu mobilizaciju i uporabu od strane javnosti, vlasti i drugih aktera javnih politika. Taj sustav ima visok utjecaj na vladine kapacitete i mogućnosti da izvrši svoje funkcije (X.Wu, Ramesh & Howlett, 2015: 169).

5. Literatura i izvori

- Agranoff, R. *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University press, 2007.
- Dunleavy, P., and C. Hood. "From Old Public Administration to New Public Management." *Public Money and Management* 14, no. 3 (1994): 9–16.
- Ferlie, E., A. Pettigrew, L. Ashburner, and L. Fitzgerald. *The New Public Management in Action*. Oxford University Press, USA, 1996.
- Hill, M., and P. L. Hupe. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. 3rd ed. London: Sage Publications Ltd, 2014.
- Hood, C. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* 69, no. Spring (1991): 3–19.
- Howlett, Michael; Anka Kekez i Ora Poocharoen. 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. DOI: 10.1080/13876988.2017.1287445.
- Lane, J. E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000.
- Levi-Faur, D. "From 'Big Government' to 'Big Governance.'" In *The Oxford Handbook of Governance*, edited by D. Levi-Faur, 3 -19. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Kekez, Anka (2014) Praćenje javnih politika. u: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur.) *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 75.
- Kekez, Anka; Michael Howlett i M. Ramesh. 2018. „Varieties of collaboration in public service delivery." *Policy Design and Practice* 1(4) 243-252. DOI: 10.1080/25741292.2018.1532026.

- Kekez, Anka; Michael Howlett and M. Ramesh (2019). "Collaboration in public service delivery: what, when and how., u: Kekez, Anka; Michael Howlett i M. Ramesh (ur). *Collaboration in Public Service Delivery: Promise and Pitfalls*. Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2-19.
- Kekez, Anka i Daniela Širinić. 2017. „Neposredna implementacija javnih politika u zajednici: modeli u praksi hrvatske socijalne politike.“ u: Koprić, Ivan, Anamarija Musa, i Teo Giljević (ur.). *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 423-436.
- Kettl, D. F. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.
- Klijn, E. H. "New Public Management and Governance: A Comparison." In *The Oxford Handbook of Governance*, edited by D. Levi-Faur, 201 -15. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Osborne, D., and E. Gaebler. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley, 1992.
- Peters, B. G. "After Managerialism What?: The Return to Political and Strategic Priorities. " *Croatian and Comparative Public Administration* 11, no. 3 (2011): 605-25.
- Petak, Zdravko (2014) *Dizajn javnih politika*. u: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur.) *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 53.
- Pierre, J. "Governance and Institutional Flexibility." In *The Oxford Handbook of Governance*, edited by D. Levi-Faur, 187- 201. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Pollitt, C., and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis-NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. 3rd ED. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Poocharoen, O., and B. Ting "Collaboration, Co-production, Networks: Convergence of theories." *Public Management Review* (December 2013) doi:10.1080/14719037.2013.866479.
- Pressman, J, i A. Wildavsky. *Implementation*. Berkeley: University of California Press (1984[1973]).
- Salamon, L. M. "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action." *Public Policy* 29, no. 3 (1981): 255–75.
- Salamon, L. M. "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State." *Journal of Voluntary Action Research* 16, no. 1/2 (1987): 29–49.
- Sorensen, E. "Public Administration and Metagovernance." In *Public Administration in Transition*, edited by G. Gjelstrup and E. Sorensen, 107-26. Copenhagen: DJOF Publishers, 2007.
- Rhodes, R.A.W. "Waves of governance." in David Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, edited by D. Levi-Faur, 33-48. Oxford: Oxford University Press, 2012.

- Šeparović Perko, I. *Izazovi javnog menadžmenta: dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing, 2006.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House
- Howlett, Michael, M. Ramesh i Anthony Perl, 2004. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press
- Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences* 42:73-89.
- Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2019) Protokol o postupanju u slučajevima nasilja u obitelji
- Kazneni zakon (Narodne novine, broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18)
- Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine, broj: 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17) ,
- Zakon o zaštiti nasilja u obitelji (Narodne novine, broj 70/17)
- Prekršajni zakona (Narodne novine, broj: 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18),
- Zakon o socijalnoj skrbi (Narodne novine, broj 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17)
- Obiteljski zakon (Narodne novine, broj 103/15),
- Zakon o suzbijanju diskriminacije (Narodne novine, broj 85/08, 112/12) i
- Zakon o ravnopravnosti spolova (Narodne novine, broj 82/08, 69/17)
- Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola (Narodne novine, broj 92/14)