

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  
VUKOVARSKO-SRIJEMSKE I  
SISAČKO- MOSLAVAČKE ŽUPANIJE

**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 VUKOVARSKO- SRIJEMSKJE I SISAČKO- MOSLAVAČKE ŽUPANIJE

DR.SC. ANKA KEKEZ KOŠTRO

ANALITIČKI IZVJEŠTAJ JE  
NAPRAVLJEN ZA EU  
PROJEKT „SAVJETOM I  
RAZGOVOROM PROTIV  
NASILJA I SOCIJALNE  
ISKLUČENOSTI“ 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-SRIJEMSKJE  
ŽUPANIJE.

VELJAČA, 2021. GODINE

## 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. 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 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.

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, koja je predmet ovog izvještaja, na području Vukovarsko-srijemske i Sisačko-moslavačke županije provelo se 13 polu-strukturiranih 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.

Na temelju kvalitativne analize transkripata provedenih intervjua nastao je ovaj preliminarni 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 trening modula 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 s područja Sisačko-moslavačke i Vukovarsko-srijemske županije.

## 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. 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 zaštite 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 temelju na tretmanu, podršci, uslugama 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*). 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 na području Vukovarsko – srijemske i Sisačko – moslavačke županije. Prikaz instrumenata se temelji na analizi provedenih intervjua i pregledu strateških dokumenata.

### 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.

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 s 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. Potoni 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.

Intervjui s ravnateljima i djelatnicima centara za socijalnu skrb te voditeljima i djelatnicima organizacija civilnog društva koje djeluju na području Vukovarsko-srijemske i sisačko-moslavačke županije 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 intervjuja je pokazala, centri imaju ugodanu 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. Korisnice usluge sigurnih kuća na području Vukovarsko-srijemske i Sisačko-moslavačke županije, tako, pravno i psihološko savjetovanje ostvaraju u samim sigurnim kućama nakon, kao što ilustrira izjava sudionika/ce intervjuja, 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 prioriteta 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.*

Doke 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 značajno su integrirane u djelovanje obiteljskih timova u pružanju podrške i zaštite djece te predstavljaju dobar smjer djelovanja i po pitanju djelovanja u svrhu 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 uključen 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.

#### Ovlasti kao instrument podrške žrtvama nasilja u obitelji

Ovaj skup instrumenata koji 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. 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 koje djeluju na području Vukovarsko- srijemske i Sisačko-moslavačke županije 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 intervju 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 na području Vukovarsko- srijemske i Sisačko-moslavačke županije pokazali su kako prijave nasilja policiji predstavljaju važan instrument podrške i zaštite žrtava nasilja. Također, sudionici intervju 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 djelovanje 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 intervjua.

*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 na području Vukovarsko-srijemske i Sisačko-moslavačke županije 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.

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 na području Vukovarsko- srijemske i Sisačko-moslavačke županije 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.

### 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, 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.

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 korisni 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.

Za zaštitu prava i dobrobiti djeteta, tako, 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.*

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 deinstitucionalizacije 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 njejoj djeci siguran smještaj. U provedbi ove usluge stručnjaci s područja Vukovarsko-srijemske i Sisačko-moslavačke županije usko surađuju s organizacijama civilnog društva koje na tom području (i područjima u blizini) 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 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 1: Karakteristike modela javnog upravljanja

	<b>Novo birokratsko upravljanje (NBU)</b>	<b>Novi javni menadžment (NJM)</b>	<b>Novo javno upravljanje (NPU)</b>
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 1 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 sa modalitetima u kojima se provode instrumenti podrške opisani u prethodnom poglavlju.

Tablica 2. Upravljanje provedbom podrške žrtvama nasilja u obitelji: modeli u praksi

<b>Modalitet provedbe</b>	<b>Izvršenje (NBU)</b>	<b>Mjerenje izvedbe (NJM)</b>	<b>Suradnja</b>
<b>Primjer instrumenta koji se provodi u tom modalitetu</b>	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
<b>Upravljački instrumenti</b>	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 2, 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

instrumentata, 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.*

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 (stručne pomoći, 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. Intervjui s voditeljima i stručnjacima centara za socijalnu skrb na području Vukovarsko-srijemske i Sisačko-moslavačke županije, kao što ilustrira izjava u nastavku, pokazali su kako je podrška među kolegama nezaobilazan mehanizam odgovora na stresne i izazovne situacije koji su im dio svakodnevnog 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.*

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. Važan upravljački alat za to, 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 počnemo 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 trening modul

U ovom dijelu daju se smjernice za sadržaj trening modula 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 s područja Sisačko-moslavačke i Vukovarsko-srijemske županije. Smjernice kombiniraju doprinos teorije javnih politika i javnog upravljanja s nalazima ove analize te se daju u obliku prijedlog sadržaja prezentacije kojom bi se vodio trening modul.

UVOD: upoznavanje sudionika s elementima dizajna javnih politika

### **DIZAJN JAVNIH POLITIKA**

Osmišljavanje javnih politika kroz dizajniranje optimalnih instrumenata za postizanje temeljnih ciljeva pojedinih politika

#### **Elementi dizajna javnih politika:**

- »CILJEVI
- »LOGIKA UZROČNOSTI
- »INSTRUMENTI
- »CILJANA POPULACIJA
- »IMPLEMENTACIJSKA STUKTURA

IDIO: definiranje tipova instrumenata javnih politika

Napomena: u pripremi za provedbu ovog dijela važan je sadržaj poglavlja 2 ovog izvještaja. U nastavku je sadržaj prezentacije koja usmjerava upoznavanje s instrumentima javnih politika.

## INSTRUMENTI JAVNIH POLITIKA

**Instrumenti**– različiti oblici djelovanja koji stoje vlasti na raspolaganju za provedbu javnih politika i ostvarenje javnopolitičkih ciljeva.

Razlikuju se 4 skupine prema primarnom resursu koji im je u osnovi:

- JAVNE FINACIJE
- INFORMACIJE
- ZAKONSKE OVLAŠTI
- ORGANIZACIJA

Unutar svake kategorije postoje sadržajni i procesni instrumenti.



## PRIMJERI INSTRUMENTATA JP

	INFORMACIJE	PRAVNE OVLAŠTI	JAVNE FINACIJE	ORGANIZACIJA
SADRŽAJNI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kampanje</li> <li>• Oglašavanje</li> <li>• Obrazovanje</li> <li>• Training</li> <li>• Uvjeravanje</li> <li>• Savjetovanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciranje</li> <li>• Dozvole</li> <li>• Prodaja vlasničkih prava</li> <li>• Regulatorna</li> <li>• Samo-regulacija</li> <li>• Vaučeri</li> <li>• Kvote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvencije</li> <li>• Dotacija</li> <li>• Zajmovi</li> <li>• Porezi</li> <li>• Korisničke naknade</li> <li>• Porezne olakšice</li> <li>• Donacije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Izravno pružanje usluga i dobara kroz djelovanje državne uprave, javnih službi ili javnih poduzeća</li> <li>• Delegiranje ovlašt i partnerstva s tržišnim subjektima ili organizacijama civilnog društva</li> </ul>
PROCESNI	Pokazatelji uspjehnosti, cenzura, osiguranje pristupa informacijama	Savjetodavna tijela, zabrana stranaka ili interesnih skupina, uskraćivanje pristupa	Financiranje interesnih skupina, financiranje kampanja, uskraćivanje financiranja	Administrativno reorganiziranje

Izvor: Howlett, 2009.

## II DIO: Instrumenti podrške žrtvama nasilja u obitelji

Nakon definiranja instrumenata javnih politika i upoznavanja s njihovim razlikovanjem na temelju primarnog resursa kojeg koriste, sudionicima se daje pregled spektra instrumenata koje obuhvaća podrška i zaštita žrtava nasilja u obitelji. Pregled se vodi podjelom na četiri grupe instrumenata. Presentacija se vodi Tablicom 3 koje se daje u nastavku, a koja sažima sadržaj poglavlja 2 ove publikacije.

Tablica 3. Instrumenti podrške žrtvama nasilja u obitelji

<b>Informacije</b>	<b>Pravne ovlasti</b>	<b>Financije</b>	<b>Organizacija</b>
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 prezentaciju koristi se poglavlje 3 ovog izvještaja. U nastavku je prijedlog sadržaja prezentacije.

## MODELI REFORME KAO PODLOGA ANALIZI UPRAVLJANJE MJERAMA PODRŠKE ŽRTVAMA NASILJA U OBITELJI

	Tradicionalna javna uprava	Novi javni menadžment	Novo javno upravljanje	Modernizirana javna uprava - nova weberijanska država
<b>Kome</b>	Korisnicima	Klijentima	Građanima	Korisnicima-građanima
<b>Glavni cilj</b>	Legitimacija i poslušnost	Efektivnije, efikasnije i kvalitetnije javne usluge	Legitimnija, uključiva, fleksibilnija i efektivnija vlast	Efikasnija, profesionalnija i responzivija tradicionalna uprava
<b>Karakteristike upravljačkog stila i javne službe</b>	Birokratski stil	Post-birokratski, kompetitivan stil	Post-kompetitivan, suradnički stil	Post-birokratski, profesionalan stil
<b>Dominantni instrumenti javnih politika</b>	Direktno pružanje usluga	Podugovaranje privatnim pružateljima	Koprodukcija s nevladinim akterima i građanima	Profesionalizirano i uključivo direktno pružanje usluga
<b>Dominantni upravljački mehanizmi</b>	Pravila i menadžerski alati temeljeni na ulaznim jedinicama (input)	Pokazatelji izvedbe, kompetitivni ugovori s jasnim rezultatima i drugi menadžerski alati temeljeni na neposrednim rezultatima (outputs)	Sudjelovanje građana i partnerstva te povjerenje i drugi menadžerski alati temeljeni na kolektivno utvrđenim ishodima (outcomes)	Pravila u kombinaciji s definiranjem pokazatelja rezultata i pristupom informacijama
<b>Odgovornost</b>	Hijerarhijska	Tržišna	Višestruka	Hijerarhija usmjerena na potrebe građana
<b>Uloga vlasti</b>	Veslanje	Kormilarenje	Moderiranje	Veslanje i moderiranje

## Upravljanje provedbom podrške žrtvama nasilja u obitelji: modeli u praksi

Modalitet provedbe	Izvršenje (NBU)	Mjerenje izvedbe (NJM)	Suradnja
<b>Primjer instrumenta koji se provodi u tom modalitetu</b>	Uspostava kontakta sa žrtvom pozivom u centar za socijalnu skrb ili izvidom na teren, izdavanje mišljenja/preporuka sudu	Ugovori/rješenja s udomiteljima sigurnih kućama, angažiranje voditelja mjera obiteljsko pravne zaštite	Partnerstvo s udrugama u pružanju pravnog i psihološkog savjetovanja Partnerstvo s udomiteljima i OGDa koji vide sigurne kuće
<b>Upravljački instrumenti</b>	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) Aplikacijaooskrb 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 raspravu o izazovima u dizajnu i provedbi instrumenata podrške žrtvama nasilja u obitelji.

# Upravljački kapaciteti i izazovi

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

## 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.
- 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.
- 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.



- 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.
- 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)