

# Partnerstvo države i udruga u implementaciji javnih politika: slučaj usluge savjetovanja obitelji u riziku

---

Pižeta, Fran

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:858952>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom](#).

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-11**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Fran Pižeta

PARTNERSTVO DRŽAVE I UDRUGA U IMPLEMENTACIJI JAVNIH  
POLITIKA: SLUČAJ USLUGE SAVJETOVANJA OBITELJI U RIZIKU

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2024.

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

PARTNERSTVO DRŽAVE I UDRUGA U IMPLEMENTACIJI JAVNIH  
POLITIKA: SLUČAJ USLUGE SAVJETOVANJA OBITELJI U RIZIKU

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Anka Kekez Koštro

Student: Fran Pižeta

Zagreb

rujan, 2024.

## **Izjava o autorstvu**

Izjavljujem da sam diplomski rad „Partnerstvo države i udruga u implementaciji javnih politika: slučaj usluge savjetovanja obitelji u riziku“, koji sam predao na ocjenu mentorici doc. dr. sc. Anki Kekez Koštro, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao ECTS - bodove. Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Fran Pižeta

## **Zahvale**

Iskreno zahvaljujem svojoj mentorici, doc. dr. sc. Anki Kekez Koštro, na nesebičnom dijeljenju znanja, dragocjenim savjetima, neizmjernom strpljenju i izvanrednom vodstvu tijekom izrade ovog diplomskog rada. Velika mi je čast što sam imao priliku učiti od Vas i rasti pod Vašim mentorstvom.

Duboko sam zahvalan svim profesorima i zaposlenicima Fakulteta političkih znanosti na prenesenom znanju, ugodnoj atmosferi i predanosti koju ste svakodnevno pokazivali. Vaš trud i posvećenost poslu učinili su moje studiranje vrijednim iskustvom.

Od srca zahvaljujem svojoj obitelji koja je bila neprekidna podrška tijekom cijelog mog studiranja. Vaša podrška, strpljenje i ljubav pružili su mi snagu i motivaciju u trenucima kada mi je to bilo najpotrebnije.

Posebnu zahvalnost dugujem svojim prijateljima koji su mi bili neizmjerne podrška u najtežim trenucima studiranja. Zajedno smo stvarali uspomene koje ću zauvijek nositi sa sobom.

Zahvaljujem se svojim kolegama na suradnji, podršci i prijateljstvu koje smo izgradili tijekom studija. Zajedno smo prolazili kroz izazove, dijelili znanje i stvarali zajedništvo koje je uvelike obogatilo moje akademsko putovanje.

Posebnu zahvalnost upućujem svojoj djevojci, koja je nesebično stavljala moje akademske ciljeve ispred vlastitih planova.

# SADRŽAJ

<b>1. Uvod</b> .....	1
<b>2. Partnerstvo između države i civilnog društva</b> .....	2
2.1. Povijesni razvoj suradnje između javnog sektora i organizacija civilnog društva .....	2
2.2. Novi javni menadžment kao podloga za Novo javno upravljanje .....	4
2.3. Novo javno upravljanje .....	5
<b>3. Ugovaranje kao medij putem kojeg nastaje suradnja</b> .....	6
3.1. Teorijske pretpostavke ugovaranja.....	7
3.2. Relacijsko ugovaranje .....	7
3.2.1. Sastavnice relacijskog ugovaranja.....	8
3.3. Mehanizmi suradnje .....	9
3.3.1. Razlikovanje mehanizama suradnje kao okvir analize .....	10
<b>4. Metodologija</b> .....	16
<b>5. Nalazi</b> .....	19
5.1. Opseg i intenzitet monitoringa .....	19
5.2. Pisanje projekta .....	22
5.3. Suradnja javnih službenika i predstavnika udruga civilnog društva.....	23
5.4. Povjerenje.....	26
5.5. Koordinacija i komunikacija .....	27
5.6. Autonomija pružatelja usluga.....	28
5.7. Specifičnost usluge.....	29
5.8. Vodstvo u vođenju projekta i politička potpora .....	31
5.9. Stručnost i odnosi između pružatelja usluga .....	33
5.10. Financijski poticaji i sredstva .....	35
5.11. Kontinuitet usluge .....	37
<b>6. Uvidi izvan teorijskog okvira</b> .....	39
<b>7. Rasprava i zaključak</b> .....	41
<b>8. Literatura</b> .....	43
<b>9. Sažetak</b> .....	46

## POPIS ILUSTRACIJA

### TABLIČNI PRIKAZI

Tablica 1. Prikaz mehanizama suradnje .....	11
Tablica 2. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji opsega i intenziteta monitoringa .....	20
Tablica 3. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji pisanja projekata .....	22
Tablica 4. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji suradnje javnih službenika i udruga civilnog društva .....	24
Tablica 5. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji povjerenje .....	26
Tablica 6. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji koordinacije i komunikacije .....	27
Tablica 7. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji autonomije pružatelja usluga .....	29
Tablica 8. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji specifičnost usluge .....	30
Tablica 9. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji vodstva u vođenju projekta .....	32
Tablica 10. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji stručnosti i odnosa između pružatelja usluga .....	34
Tablica 11. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji financijski poticaji i sredstva .....	36
Tablica 12. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji kontinuiteta usluge .....	38
Tablica 13. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji novih uvida .....	40

## 1. Uvod

Ovaj rad bavi se istraživanjem suradnje između države i organizacija civilnog društva u kontekstu relacijskog ugovaranja. Posljednjih dvadesetak godina javila se potreba za kreiranjem kvalitetnijeg načina upravljanja javnim uslugama. Promjena paradigme pojavljuje se zbog veće potrebe za određenim uslugama u općoj populaciji. U samim začetima razvijanja socijalnih usluga, dominantnu ulogu imala je država kao jedini sektor koji je raspolagao financijskim i infrastrukturnim aspektima koji bi omogućili pružanje socijalnih usluga (Wollmann, 2018). Rastom potrebe za javnim uslugama u općenitom smislu, rasla je i potreba za socijalnim uslugama koje država više nije bila u mogućnosti provoditi. Zbog povećanja opsega i potrebe javnih usluga, javlja se novi oblik upravljanja odnosno suradničko upravljanje (*collaborative governance*) koje promovira veću ulogu neprofitnog sektora u pružanju određenih javnih usluga (Kekez i suradnici, 2019).

Kao važan oblik suradnje između javnog i neprofitnog sektora nameće se relacijsko ugovaranje. Neke javne usluge poput socijalnih usluga teško je uklopiti u klasične obrasce suradnje, stoga javni sektor u takvoj suradnji pribjegava korištenju ugovora čija je provedba prožeta direktnom i redovitom komunikacijom između javnog i neprofitnog sektora. Relacijski ugovori temelje se na velikim razinama povjerenja koje je rezultat dugogodišnje i kvalitetne suradnje između spomenutih aktera. Takav oblik suradnje nerijetko njeguje neformalne obrasce komunikacije i suradnje koji naposljetku rezultiraju kvalitetnijom isporukom usluge krajnjem korisniku. Osim komunikacije, javni sektor ostvaruje suradnju s neprofitnim sektorom zbog razine ekspertize i znanja, zajedničkih ciljeva te boljeg prepoznavanja potreba korisnika (Van Slyke, 2002; Carson, 2012; McBeath, 2017).

Iako je relacijsko ugovaranje kao predmet istraživanja već potkrijepljeno različitim izvorima, u hrvatskom kontekstu još uvijek ne postoje istraživanja koja na detaljan način razrađuju suradnju javnog i neprofitnog sektora koja se odvija u okvirima relacijskog ugovaranja. Stoga je cilj ovog istraživanja prikazati mehanizme suradnje koji se pojavljuju prilikom relacijskog ugovaranja u nacionalnim okvirima, specifično u kontekstu socijalne usluge savjetovanja. Početak rada prikazuje začecije suradnje između države i udruga civilnog društva, načine na koje se ta suradnja odvijala te potencijalni oblici suradnje. Pažnja se potom usmjerava na relacijsko ugovaranje kao jedan od glavnih oblika suradnje države i udruga u kontekstu savjetodavnih usluga. Nakon prikaza metodologije, rad donosi pregled obrazaca i mehanizama suradnje koji se uklapaju u teorijski okvir, ali mu daju doprinos temeljen na analizi intervjua s pružateljima savjetodavnih usluga za obitelji u riziku u Hrvatskoj.



## **2. Partnerstvo između države i civilnog društva**

Partnerstvo ili suradnja između države i civilnog sektora očituje se kroz zajedničko upravljanje u pružanju određenih usluga. Zbog povećanog opsega i pojave sasvim novih područja koja inherentno spadaju pod ingerenciju države i njeno upravljanje, javni sektor razvio je potrebu za suradnjom s nedržavnim akterima. Konkretnije rečeno, suradničko upravljanje definirano je kao „proces u kojem jedan ili više državnih aktera izravno angažira nedržavne aktere u kolektivnom procesu donošenja odluka koji je formalan, usmjeren na konsenzus i deliberativan, a glavni cilj je implementacija ili upravljanje javnim politikama“ (Ansel i Gash, 2008: 544). Takva definicija ukazuje na šest važnih faktora: forum (komunikaciju) iniciraju akteri iz javnog sektora, nedržavni akteri moraju sudjelovati u forumu, nedržavni akteri postaju aktivni sudionici u donošenju odluka, forum se kolektivno sastavlja i formalnog je karaktera, cilj foruma je donošenje odluka na temelju konsenzusa (iako to u praksi nije uvijek slučaj) te se naposljetku suradnja fokusira na određenu javnu politiku ili javno upravljanje (Ansel i Gash: 2008: 545).

Ranije spomenutom definicijom jasno je ukazana potreba za suradnjom između države i civilnog sektora. Bode i Brandsen jasno ukazuju da je suradnja između dva spomenuta sektora potrebna zbog superiornosti koju ona donosi. Javni sektor nije u stanju provoditi sve aktivnosti koje mu se stavljaju na teret pa stoga dolazi do promijene konstelacije snaga u provođenju i implementaciji javnih politika. Civilno društvo u suradnji s javnim sektorom raspolaže superiornijim resursima u odnosu na javni sektor koji operira u odsustvu nedržavnih aktera. Civilni sektor raspolaže resursima putem kojih jasnije identificira potrebe građana (poput volontera) i time pridonosi kvalitetnijoj provedbi javne politike (Bode i Brandsen, 2014).

Brandsen i Hout suradnju između države i nedržavnog sektora definiraju kao „uključenost različitih aktera u provedbi zdravstvenih usluga, brige za starije i nemoćne, obrazovanju, stambenih pitanja, socijalnih pitanja, sigurnosti i sličnih usluga (2006, 539). Sve veća uključenost organizacija civilnog društva u provedbi spomenutih usluga nisu rezultat rada jedne organizacije, već niza „mreža“ koje se međusobno integriraju. Upravo zbog integracije, pojedine organizacije civilnog društva više nemaju očita obilježja civilnog društva već poprimaju obilježja hibridnih organizacija (Brandsen i Hout, 2006).

### **2.1. Povijesni razvoj suradnje između javnog sektora i organizacija civilnog društva**

Suradnja između javnog sektora i nedržavnih organizacija odvija se još od kasnog 19. stoljeća. Početak suradnje obilježava dihotomija između infrastrukturnih i socijalnih usluga.

Infrastrukturne odnosno komunalne usluge poput opskrbe vodom, kanalizacija, javni prijevoz i energetske usluge činile su jednu granu pružanja javnih usluga. Drugu granu činile su socijalne usluge koje karakterizira briga za ciljane skupine poput djece bez roditeljske skrbi, briga za starije, osobe s invaliditetom i druge ranjive društvene skupine (Wollmann, 2018).

Početak 19. stoljeća suradnja između javnog sektora i organizacija civilnog društva bila je gotovo nepostojeća. Političke okolnosti tadašnjeg vremena nisu bile naklonjene uplitanju vladajućeg sektora u pitanja lokalne i regionalne samouprave. Javne usluge od općeg interesa bile su regulirane od strane lokalnih vlasti (opskrba vodom, kanalizacija i energetska postrojenja). Nasuprot uslugama od javnog interesa, socijalne usluge ovisile su o filantropskim organizacijama kojima su upravljali bogati građani te inicijativama samopomoći koje su organizirali pripadnici radničke klase (Henriksen 2016: 23, Salamon i Sokolowski 2016. prema Wollmann, 2018).

Do 1970-ih godina paradigma oko upravljanja javnim uslugama ponešto se promijenila. U Velikoj Britaniji pobjedom laburista javnim uslugama od općeg interesa upravljala je država. U poslijeratnoj Njemačkoj nacionalizacija javnih usluga svojevrsan je taboo stoga upravljanje uslugama od javnog interesa ostaje u rukama privatnih kompanija. Socijalne usluge u skandinavskim zemljama i Britaniji ostavljene su na raspolaganje lokalnim vlastima dok su organizacije civilnog društva marginalizirane. U državama koje nisu bile socijaldemokratskog uređenja (Njemačka) pružanje socijalnih usluga usko je organizirano u suradnji neprofitnog sektora i Katoličke crkve. Italija je također njegovala sličan sustav suradnje u pružanju socijalnih usluga (Wollmann, 2018).

Ranih 1980-ih u zapadnoj Europi pojavljuje se novi način upravljanja odnosno Novi javni menadžment. Pojavom takve nove paradigme dolazi do preoblikovanja u pružanju socijalnih usluga. Širom Europe dolazi do povećane uloge privatnih aktera u pružanju socijalnih usluga, a ponajviše pod reformom Margaret Thatcher s posebnim naglaskom na pružanje doma za osobe starije životne dobi. Kvazi-tržišni mehanizmi potakli su pojavu privatnih aktera koji su pružali socijalne usluge pritom naglašavajući aspekt konkurencije koja postaje agregat kvalitete. Istočna Europa napuštanjem komunističkog uređenja oživjela je organizacije civilnog društva koje u Poljskoj i Mađarskoj preuzimaju glavnu ulogu u pružanju skrbi za starije osobe (Wollmann, 2018).

Prelaskom u novo stoljeće, Novi javni menadžment zadržava svoju ulogu vodeće paradigme u javnom upravljanju i suradnji između javnog i privatnog sektora. Nastankom globalne

financijske krize 2008. godine dolazi do zaokreta u području suradnje i javnog upravljanja. Do financijske krize postojao je određeni konsenzus unutar ekonomskih krugova kako privatni sektor omogućava kvalitetnije socijalne usluge te širenjem ponude smanjuje troškove provedbe same usluge. Pružanje socijalnih usluga u neoliberalnom kontekstu pokazalo se poražavajuće jer su državna odnosno lokalna poduzeća pružala kvalitetnije usluge, unatoč tržišno orijentiranom sustavu. Njemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo i Grčka kao neki od primjera stavljaju veći naglasak na organizacije civilnog društva koje usko surađuju u provedbi socijalnih usluga. U novonastalim uvjetima različita udruženja nedržavnog sektora počinju se natjecati za javno financiranje putem ugovora (*contract based*) koji se potpisuju na određeni period (Wollmann, 2018).

## 2.2. Novi javni menadžment kao podloga za Novo javno upravljanje

Novi javni menadžment je koncept javnog upravljanja u kojem se tržišni principi žele implementirati u javni sektor zbog dominirajuće neoliberalne paradigme. Na taj se način želi minimalizirati upletenost državnog sektora i staviti potpuni naglasak na efikasnost pružanja usluge. Takav pristup proizlazi iz dominirajuće paradigme gdje pojedinac (u određenim slučajevima organizacija) stvara najveću vrijednost kada je motiviran vlastitim interesima (Drechsler, 2005).

Dunleavy je sličnog stajališta navodeći da je Novi javni menadžment „kopiranje poslovnih obrazaca“ koji veliki naglasak stavljaju na „kupce“ koji su u ovom kontekstu korisnici neke usluge (Dunleavy i suradnici, 1994). Takav oblik upravljanja karakterizira unutarnja organizacija sustava te korištenje principa koji su naklonjeni individualizmu s manjim naglaskom na hijerarhiju odnosno mehanizme kontrole. Takav način upravljanja obilježavaju tri koncepta: razdvajanje, natjecanje i poticanje. Razdvajanje označuje smanjenje vertikalnih hijerarhija i povećanje horizontalnih hijerarhijskih obrazaca, ponovno specificiranje upravljačkih obrazaca te veću fleksibilnost vladinih dosadašnjih praksi. Metodom natjecanja želi se potaknuti pojava novih i različitih pružatelja usluga i pritom potaknuti natjecanje između postojećih pružatelja usluga ne samo u kvaliteti provedbe usluge, već i prilikom dodjele financijskih sredstava. Poticanjem se želi odmaknuti od nagrađivanja javnih službenika penjanjem na hijerarhijskoj ljestvici već se nastoji financijski poduprijeti direktne učinke na terenu (Dunleavy i suradnici, 1994).

Izostavljajući normativne pretpostavke Novog javnog menadžmenta empirijski nalazi pokazuju da Novi javni menadžment nije ostvario željene rezultate. Napuštanje strogih hijerarhijskih

odnosa nije donijelo željene učinke osim u posebnim institucionalnim uređenjima, a pritom je smanjilo participativne kapacitete građana koji se percipiraju kao mušterije. Napuštanje modela u kojem javni službenici imaju jasnu ulogu dovodi do administrativnog erodiranja i smanjenja demokratske participacije stvarajući menadžerskog birokrata s velikim diskrecijskim pravima, a smanjenom odgovornošću. Pritom ne treba zaboraviti da se ugovaranje kao koncept (*contracting-out*) pokazalo kao skupa alternativa koja stvara privid nekompetencije javnog sektora i narušava standarde jednakosti. U prijevodu tržišno orijentirano javno upravljanje ne može postići tržišne rezultate imitirajući puke obrasce tržišne razmjene u kvazi-tržišnoj atmosferi (Dreschler, 2005).

Na taj način, Novi javni menadžment stavlja veći naglasak na stvaranje konkurentnosti između pružatelja usluga pritom reducirajući važnost adekvatnog pružanja usluga. U takvoj konstelaciji snaga građani su ostavljeni tržišnoj logici gdje moraju potraživati najboljeg izvođača usluge s obzirom na situaciju na tržištu.

### 2.3. Novo javno upravljanje

Zbog nedostataka koji su detektirani u takvom upravljanju nastaje novi smjer u kojem građani nisu samo pasivni potrošači, odnosno korisnici određenih usluga, a manifestira se kroz Novo javno upravljanje. U Novom javnom upravljanju kao konceptualnom predlošku građani aktivno sudjeluju u provođenju usluga i donošenju odluka pritom koordinirajući različite organizacije u provedbi različitih usluga. Dok u Novom javnom menadžmentu građani nemaju nikakvih uloga, u Novom javnom upravljanju aktivno sudjeluju kao koproducenti pritom imajući ulogu korisnika i izvođača usluga (Wiesel i Modell, 2014: 179).

Prema Torfingu i Triantafillou u ovom obliku provedbe javnih politika i pružanja javnih usluga „upravljanje razvija oko participativnih i umreženih procesa temeljenih na međuovisnosti, suradnji i povjerenju, a usmjereni su na poboljšanje procesa i ishoda u kreiranju javnih politika i pružanju javnih usluga u svjetlu povećanja očekivanja i zahtjeva te rastuću složenost i fragmentaciju“ (Torfing i Triantafillou, 2013: 10). Na taj se način razvija suradnja između relevantnih aktera koji su pritom pozvani na aktivno sudjelovanje i pregovaranje zbog prvenstveno znanja koje posjeduju, a potom zbog ideja i resursa kojima raspolažu. Time se mijenja pogled na javnu upravu koja nije nužno zlo i radi isključivo u interesu političkih elita, već operira u javnom interesu te potiče demokratizaciju sustava u cjelini (Torfing i Triantafillou, 2013: 12).

U kontekstu Novog javnog upravljanja pojavljuje se važan skup aktera koje skupno nazivamo civilno društvo, organizacije civilnog društva ili neprofitni sektor. Civilno društvo definiramo kao neku vrstu samouprave u kojoj nastaju formalne organizacije koje su pritom neovisne u svojim aktivnostima u odnosu na državni sektor, neprofitnog su karaktera te raspolažu resursima koji ne postoje u javnom sektoru, poput primjerice volonterstva koje je motivirano altruizmom. Kreatori javnih politika potenciraju suradnju s organizacijama civilnog društva zbog njihovog jedinstvenog pristupa u pružanju različitih usluga te uključivanju pojedinaca u provedbu različitih usluga. Oni pritom raspolažu određenom razinom neovisnosti u provedbi javnih usluga, posjeduju znanja kojima mogu inovirati ili reformirati određene dijelove usluga te raspolažu većom fleksibilnošću u odnosu na državne aktere. Naposljetku imaju veće kapacitete u pružanju uskih i specifičnih usluga koje se tiču ugroženog dijela populacije koji nerijetko biva zaboravljen u implementaciji određenih usluga (Lindsay i suradnici, 2014: 195).

### **3. Ugovaranje kao medij putem kojeg nastaje suradnja**

Ugovaranje kao koncept suradnje između države i sektora civilnog društva nije potpuno novi fenomen. Od 80-tih godina prošloga stoljeća država svjesno traži pružatelje različitih usluga u različitim sektorima s ciljem poboljšanja same usluge. Stvaranje takvog oblika suradnje bilo je motivirano činjenicom da državne institucije nisu uspjele pružiti usluge na adekvatan način, a pritom je održavanje i provođenje takvih usluga bilo izuzetno skupo za javni sektor. U određenim sektorima događaju se rapidne promjene koje državni tromi sektor nije u mogućnosti pratiti, barem ne u tolikoj mjeri kao nevladine udruge. Na ovaj način država osigurava da će usluge biti dostupne korisnicima dok istovremeno zadržava visoku razinu kontrole nad samom implementacijom usluge (Carson, 2011: 104). Konciznije rečeno, ovakvim oblikom suradnje država osigurava manje troškove provedbe usluge, bolje uvjete pružanja usluge te manju ulogu samog državnog sektora (Van Slyke, 2002: 490).

Javni sektor prepušta određene usluge neprofitnim organizacijama radi više razloga poput ekspertize kojom raspolažu u području određenih usluga, lokalnog značaja za krajnjeg korisnika, oslanjanja na volontere, poreznih rasterećenja, zajedničke vizije koja ima cilj postići veću jednakost, pristupa i društvene pravde za korisnike, uloge volonterskih odbora kao mehanizma upravljanja i nadzora te naposljetku njihove mogućnosti prikupljanja privatnih sredstava i stvaranja zaklada za programske i administrativne aktivnosti (Van Slyke, 2002: 504).

### 3.1. Teorijske pretpostavke ugovaranja

Suradnja između javnih i privatnih aktera u kontekstu ugovaranja može se opisati putem dviju dominantnih teorija. Teorija agencije ili popularno nazvana principal-agent teorija, je model putem kojeg možemo jasno opisati zadaće koje su dodijeljene oponiranim stranama u spomenutom odnosu. Ideja teorije jest „fokusrati se na odgovornosti kroz ispravljanje oportunističkog ponašanja koje može proizaći iz iskorištavanja asimetričnih informacija“ (Van Slyke, 2005: 2). U prijevodu, *principal* odlučuje pristupiti ugovaranju s određenim agentom zbog njegovih nižih troškova i ekspertize kojom raspolaže pritom dogovarajući uvjete samog ugovaranja poput ciljeva koji se žele postići, načine financiranja te sankcija koje će uslijediti ako *agent* ne bude ispunio dogovorena očekivanja. Iz takve konstelacije odnosa proizlaze dvije pretpostavke: postoji sukob „moći“ između *principala* koji želi zadržati određenu kontrolu i maksimizirati proračunske izdatke i *agenta* koji želi steći maksimalne koristi iz ugovorenog odnosa te pretpostavka da *agenti* raspolažu većim brojem informacija u odnosu na *principala* što otvara prostor za oportunističko ponašanje i stvaranje vlastite koristi u odnosu na zajedničke ciljeve koji su ugovorom definirani (Van Slyke, 2005: 2).

Teorija upravljanja kao drugi teorijski smjer definira „odnos u kojem obje strane zastupaju jednake interese i gaje jednake ciljeve pa su motivi objiju strana usklađeni“ (Van Slyke, 2005: 2). U prijevodu, akteri koji nastupaju kao provoditelji usluge zapravo nastupaju kao produžena ruka principala. Dok se prethodna teorija koncentrira na smanjenje gubitaka za obje strane u bilo kojem smislu, ova teorija stavlja naglasak na dugoročne ugovorne odnose koji se temelje na povjerenju, reputaciji, zajedničkim ciljevima i uključenosti (Van Slyke, 2005: 2). U ovakvom odnosu akteri su motivirani intrinzičnim nagradama poput povjerenja, unapređivanja ugleda, reciprocitetom, diskrecijom, autonomijom, razinom dodijeljene odgovornosti, zadovoljstvom na poslovnom planu te privrženosti provedbi ciljeva koji su dogovoreni. U samoj srži teorije nalazi se povjerenje koja se manifestira recipročno sa obje strane unisonim ciljem koji obje strane žele postići (Van Slyke, 2005: 2).

### 3.2. Relacijsko ugovaranje

Relacijsko ugovaranje definirano je dugoročnim ugovornim odnosom koji se odvija kontinuirano, a prožet je nizom nesigurnosti i problemima mjerljivosti određene usluge. Zbog velikih nesigurnosti i nemjerljivosti usluge, javni sektor odnosno vlada ne primjenjuje uobičajeni obrazac zapovjednog upravljanja. Jednostavnije rečeno, provođenje nadzora nad pružateljem usluga nije najbolja metoda putem koje se postiže bolja efikasnost i podizanje kvalitete usluge. Umjesto detaljnog nadzora, principal i agent zasnivaju odnos na visokim

razinama povjerenja koje je nastalo dugogodišnjim suradnjom. Suradnja se potiče na horizontalnoj i vertikalnoj osi, odnosno između organizacija i unutar samih organizacija. Prednosti ovakvog ugovaranja očituju se kroz jasnu želju obje strane da nastave suradnju koja već postoji te s time smanjuje prostor za maliciozne radnje posebice od strane pružatelja usluga. Glavna značajka spomenutog odnosa leži u obostranom povjerenju koje se odvija duži vremenski period čime se smanjuje prostor moralnog hazarda. Na temelju visokih razina povjerenja između pružatelja usluga i principala, pružatelji usluga će u slučaju nedostatka stručnjaka za provedbu određene usluge direktno komunicirati o nedostacima kako bi zadržali postojeći odnos izgrađen na povjerenju (Bertelli, 2010: 27).

### 3.2.1. Sastavnice relacijskog ugovaranja

U prethodnom odlomku relacijsko ugovaranje definirano je kao odnos u kojem javni službenici i pružatelji usluga uspostavljaju odnos koji ima ponavljajući karakter i često se proteže na dulje vremensko razdoblje. Ono što relacijsko ugovaranje razlikuje od klasičnog ugovaranja jest njegova „nepotpunost“. Klasično ugovaranje nastaje oko relativno definiranog predmeta ili kratkoročne transakcije prilikom koje je moguće jasnije definirati uvjete u kojima dolazi do povrede jedne ili druge ugovorene strane. Nasuprot klasičnom ugovaranju, relacijsko ugovaranje najčešće nastaje oko kompleksnih fenomena, poput pružanja neke javne usluge koju je teško obuhvatiti uvjetima koji bi doveli do raskidanja ugovorne obaveze, te su na taj način relacijski ugovori „nepotpune“ prirode. Zbog toga relacijski ugovori stavljaju veći fokus na planiranje i upravljačke mehanizme te omogućavaju veće razine diskrecije ugovorenim stranama kako bi lakše rješavali niz nepredviđenih situacija. Jasnije rečeno, obje ugovorene strane dijele jednake ciljeve što pospješuje mehanizme kooperacije te raspodjeljuje uspjehe i rizike u jednakoj mjeri na obje ugovorene strane (Davidson, 2006).

Suradnju kao integralni dio relacijskog ugovaranja u kontekstu pružanja javnih usluga detektirala je i McBeath. Smatra da suradnja mora postojati zbog kompleksnosti pružanja javnih usluga koje su nerijetko premrežene nepredvidivim situacijama. U svojem istraživanju razgovarala je s predstavnicima javnog i neprofitnog sektora i obje grupacije jasno su naglasile važnost kontinuirane interakcije, održavanja profesionalnih veza te zajedničko rješavanje problema. Javni službenici i predstavnici neprofitnog sektora opisuju vlastitu suradnju kao konstruktivnu i duboko utemeljenu na uspješnosti prethodnih zajedničkih projekata. Nadalje, važno je primijetiti kako javni sektor ugovorne odnose s neprofitnim sektorom često definira kao partnerske odnose. Javni službenici udruge civilnog društva ne smatraju izvođačima radova, dobavljačima usluge ili konkurentima. Naprotiv, smatraju ih produženom rukom koja

je omogućila kvalitetniju provedbu usluge. Njihov odnos zasniva se na otvorenoj komunikaciji, potpunoj dostupnosti u međusobnim interakcijama te osobnom pristupu. Interakcija se odvija putem neformalnih kanala koji su obilježeni direktnom komunikacijom koja je brža i efikasnija u odnosu na razmjenu mailova, poruka ili sličnih digitalnih oblika komunikacije (McBeath, 2017).

### 3.3. Mehanizmi suradnje

Ranije opisani relacijski odnosi razvijaju se putem različitih mehanizama suradnje koje Van Slyke dijeli u tri grupe: povjerenje, reputaciju ili ugled te nadzor ili *monitoring* (2005: 3,4,5). Fernandez također navodi tri mehanizma suradnje, ali pritom mehanizam reputacije zamjenjuje mehanizmom natjecanja ili konkurencije (2009: 69-75). Mehanizam povjerenja zasniva se na smanjenju troškova provedbe nadzora i naglašavanju reputacije, razmjeni informacija, diskreciji i legitimaciji koju provoditelji dobivaju od javne uprave, nagradama i sankcijama te naposljetku načinu nadgledanja. Javni službenici naglašavaju da je povjerenje najvažniji faktor ugovornih odnosa i najvažniji kriterij u definiranju uvjeta upravljanja s pružateljima usluga, no napominju da je potreban određeni protok vremena kako bi povjerenje postalo konstanta u odnosima (Van Slyke, 2005: 4). Fernandez također naglašava važnost povjerenja i karakterizira ju kao „važan lubrikant društvenog sistema“ (2009: 72). Navodi da povjerenje može služiti kao mehanizam odvratanja od oportunističkih poriva te da smanjuje troškove samog ugovaranja (Fernandez, 2009: 72).

Na taj se argument naslanja mehanizam reputacije koja u suradnji s povjerenjem stvara atmosferu u kojoj državni akter nije dužan navoditi rigorozne uvjete prilikom ugovaranja koje bi potencijalno navodio u slučaju pojave novog pružatelja usluga. Na temelju reputacije određeni pružatelji usluga ostvaruju suradnju u programskim područjima za koja ponekad nemaju adekvatnu ekspertizu (Van Slyke, 2005: 4). S druge strane, Fernandez detektira natjecanje kao važan faktor prilikom ugovaranja, smatrajući da se pojavom različitih aktera i njihovim natjecanjem smanjuju troškovi provedbe usluge, ali postoji bojazan od pada kvalitete pružene usluge (2009: 71).

Posljednji mehanizam je nadzor ili *monitoring* kojim se žele spriječiti različiti oportunistički poduhvati u odnosima između javnog sektora i pružatelja usluga. Kada govorimo o pružateljima različitih usluga koji pritom dolaze iz nevladinog sektora, nadzor je suvišan jer javni sektor i pružatelji usluga najčešće dijele zajedničke ciljeve. U situacijama kada su pružatelji usluga profitne organizacije nadzor je svakako važnija komponenta ugovornog odnosa (Fernandez,



2009: 70). Van Slyke s druge strane primjećuje da ne postoji kontinuirani nadzor nad pružateljima usluga pritom uzimajući u obzir da razlozi izostanka nadzora nisu financijske prirode već nedostatak educiranih javnih službenika koji bi nadzor mogli provesti (2005: 5).

### 3.3.1. Razlikovanje mehanizama suradnje kao okvir analize

Kao što je ranije navedeno, tri vrste mehanizama suradnje na kojima se temelji relacijsko ugovaranje su monitoring, natjecanje i povjerenje kao potencijalno najvažniji mehanizam suradnje. U daljnjem tekstu daje se i opisuje tablični prikaz koji je preuzet i prilagođen iz znanstvenog rada Fernandez (2009) o oblicima u kojima se spomenute tri grupe mehanizama suradnje između javnog sektora i trećeg sektora pojavljuju u praksi. Za potrebe ovoga rada taj je tablični prikaz prilagođen kao analitički obrazac za kvalitativan opis usluge savjetovanja djece i obitelji u riziku. U radu Fernandez navedene kategorije predstavljaju varijable dok u ovom radu služe kao teme koje će kasnije biti detaljno opisane u kontekstu usluge savjetovanja djece i obitelji u riziku.

Opseg i intenzitet monitoringa ili nadzora odnosi se na čitav spektar mjera evaluacije koje kontinuirano provode javni službenici koji surađuju s nekom udrugom civilnog društva. Javni sektor (vlada ili lokalna samouprava) promatra uspješnost provođenja određenog projekta, a opseg i intenzitet nadzora ovisi o vrsti suradnje. Primjerice monitoring u određenim suradnjama fokusiran je na kratkoročne rezultate same suradnje poput vremena koje je potrebno za završetak projekta, kvalitete konačnog produkta te naposljetku kakva je kvaliteta same suradnje. Drugi oblik nadzora usmjerava se na ponašanje (*behavior monitoring*) odnosno monitoring nad procesima koji bi trebali omogućiti željene rezultate. U prijevodu, prvi oblik monitoringa fokusiran je na egzaktno pokazatelje suradnje i njihovu uspješnost, dok je drugi oblik monitoringa potpuno fokusiran na stvaranje kvalitetnih odnosa između dviju strana (Fernandez, 2009; Heide, 2007).

Ex ante evaluacija ili pisanje projekata omogućuje javnim službenicima da smanje potencijalne rizike prilikom odabira provoditelja usluga. Procjenjuju se financijske mogućnosti pružatelja usluga, raspolaganje adekvatnim ljudstvom odnosno ekspertizom, troškovima koje usluga proizvodi, reputacija kojom pružatelj usluga raspolaže te prethodno provedeni projekti (Fernandez, 2009).

Suradnja između javnih službenika i predstavnika udruga civilnog društva važan je činitelj uspješnosti relacijskih ugovora. Kada se suradnja analizira propituje se način na koji suradnja nastaje, je li moguća buduća suradnja ili perpetuirano izvođenje određene usluge u dužim

vremenskim razdobljima. Također razmatraju se različita zaduženja dviju strana s obzirom da dvije ugovorene strane raspolažu različitim djelatnostima odnosno aktivnostima (Fernandez, 2009).

Natjecanje kao mehanizam suradnje koje navodi Fernandez nije relevantno za ovo istraživanje jer tržište za neprofitni sektor u Hrvatskoj ne postoji u onom obliku kako ga Fernandez navodi u svojem istraživanju, stoga natjecanje kao mehanizam suradnje neće biti prisutan unutar ovog diplomskog rada.

Povjerenje kao mehanizam očituje se kroz interakciju javnog sektora i udruga civilnog društva koje pružaju određenu uslugu. Njihovu dinamiku promatramo kroz različite obrasce ponašanja u različitim situacijama. Postoji li dovoljna doza povjerenja da pružatelj usluga može samostalno donositi odluke u novonastalim okolnostima. U nekim slučajevima, postoje protokolarne aktivnosti te se postupci pružatelja usluga unaprijed znaju. U drugim slučajevima, postoji veliko povjerenje koje se temelji na prethodno provedenim projektima stoga postoji značajna razina povjerenja i reputacije koja to povjerenje opravdava (Fernandez, 2009).

Tablica 1. *Prikaz mehanizama suradnje*

Opseg i intenzitet monitoringa	Odnosi se na nadzor koji lokalna ili središnja vlast provodi nad ugovarateljem koji provodi određenu uslugu. Koncentriran je na nadzor određenih aspekata suradnje. Ovisno o vrsti usluge koju provoditelj pruža, organizira se prilagođeni nadzor. Određene usluge zahtijevaju nadzor konkretnih učinaka odnosno outputa, dok druge usluge zahtijevaju nadzor kojim se stvaraju kvalitetniji odnosi između provoditelja usluga i javnih službenika.
Pisanje projekata	Postoje li financijske pretpostavke od strane pružatelja usluga za provedbu nove ili iste usluge, kakvim kapacitetima raspolaže poput prostora u kojem se provodi usluga, mogućnosti održavanja usluge istovremeno sa više korisnika, kapacitet osoblja koje može pružati čitav spektar usluga, kakvi su troškovi provedbe usluge, kakvog reputacijom raspolaže pružatelj

	<p>usluge, kakva su prethodna iskustva pružatelja usluga u suradnji s predstavnicima lokalne vlasti te prethodni rezultati koje je pružatelj usluge ostvario.</p>
<p>Suradnja javnih službenika i predstavnika udruga civilnog društva</p>	<p>Na koji način nastaje suradnja javnih službenika, koji su predstavnici lokalne vlasti i predstavnika udruga civilnog društva, koje su osnovne značajke suradnje te postoji li prostor za napredak spomenute suradnje.</p>
<p>Povjerenje</p>	<p>Potencijalno najvažniji aspekt relacijskog ugovaranja, definira odnose između dviju strana (javnih službenika i predstavnika udruga civilnog društva). Očituje se kroz motivaciju i zajedničke ciljeve obje strane. Bliski odnosi između ugovorene strane često su facilitator budućih suradnji te rezultiraju jasnom fluktuacijom informacija, boljom komunikacijom i kvalitetnijim pristupom rješavanju novonastalih problema. Zbog međuovisnosti prisutnih aktera povjerenje postaje ključna točka relacijskog ugovaranja te u odsutnosti povjerenja rezultati najčešće nisu u skladu s očekivanjima.</p>
<p>Koordinacija i komunikacija</p>	<p>Komunikacija između partnera koja obiluje zajedničkim vrijednostima, zdravom atmosferom i povjerenjem postaje mehanizam putem kojeg se upravlja projektom te pridodaje organizaciji i planiranju. Putem komunikacije ostvaruje se koordinacija kojom se definiraju jasni krajnji ciljevi te ostvaruje evaluacija postignutih ciljeva, a pritom se odvija opetovano. Jasnije rečeno, česti kontakti i komunikacija tijekom provedbe projekta podrazumijevaju spremnost na razmjenu informacija, zajedničko rješavanje problema i koordinaciju djelovanja.</p>

Autonomija pružatelja usluga	<p>Pružatelji usluga raspolažu određenom razinom diskrecijskih prava odnosno diskrecijske moći (takozvani „imperativ djelovanja“) kojom pokušavaju održati ravnotežu između zahtjeva provedbe politike (implementacije) i prioriteta zajednice u kojoj djeluju. U nekim slučajevima, diskrecijska moć pružatelja usluga ograničena je implementacijskim zahtjevima, stoga pružatelji usluga moraju „prekršiti“ pravila kako bi diskrecijska prava ostala netaknuta. Takav pristup primjenjuje se zbog kvalitetnije alokacije resursa koji su potrebni za provođenje usluge. Nerijetko pružatelji usluga koriste svoja diskrecijska prava kako bi stvorili neformalne prakse koje se ponekad razlikuju od onoga što su kreatori politike (<i>policymakers</i>) odredili. Jasnije rečeno, provoditelji usluge koriste svoja diskrecijska prava kroz fleksibilnu interpretaciju pravila i zakona radi ostvarenja zacrtanih ciljeva u odnosu na striktno držanje propisanih pravila koja ne bi imala jednak učinak.</p>
Specifičnost usluge	<p>Usluga koju pruža provoditelj usluge visoko je prilagođena zahtjevima korisnika usluge kako bi njegove/njezine potrebe bile zadovoljene i usluga pružena na adekvatan način. Konkretnije rečeno, pružatelj usluga raspolaže usko specijaliziranim vještinama i znanjima kojima osigurava kvalitetnu provedbu usluge. U nekim slučajevima potrebna je dodatna edukacija osoblja koje pruža vrlo specifične dijelove usluge. U drugim slučajevima potrebna su specifična znanja zbog prijave na natječaje za stjecanje financijskih sredstava koja osiguravaju provedbu usluge te naposljetku pisanje izvještaja o provedenoj usluzi.</p>
Vodstvo u vođenju projekta i politička potpora	<p>Javni službenici i predstavnici lokalne samouprave raspolažu znanjima i vještinama koje su potrebne za</p>

	vođenje projekta i interakciju s provoditeljem usluge. U različitim sektorima, znanja i vještine javnih službenika nisu uvijek na jednakim razinama. Osim vođenja projekta i suradnje, potrebna je politička potpora koju javni službenici i predstavnici lokalne samouprave moraju imati kako bi usluga mogla biti aktualizirana.
Stručnost i odnosi između pružatelja usluga	Zbog specifičnosti usluge potrebno je provoditelje usluge educirati i dodatno osnažiti novim ili posebnim vještinama koje se odnose na stručnost odnosno pripremljenost provoditelja usluga. S obzirom na prirodu neke usluge ponekad je potrebna suradnja dvaju ili više pružatelja usluga. Svaki od pružatelja raspolaže osobljem koje ima specifična znanja i vještine te stoga nastaju neformalni odnosi između pružatelja usluga zbog razmjene znanja i vještina.
Financijski poticaji i sredstva	Pružateljima usluga potrebna su financijska sredstva za provođenje usluga. Financijska sredstva dodjeljuju se za različite aktivnosti koje su usko vezane uz provedbu usluge poput upravljanja uslugom i koordiniranjem izvedbe usluge, praćenjem usluge odnosno projekta te plaćanje ili naknade pružatelju usluga. Iz financijskih sredstava proizlaze poticaji koji motiviraju pružatelje usluga da kvalitetno i koherentno provode uslugu sa ciljem ponovnog stjecanja prava za provedbu usluge ili drugačije rečeno obnavljanje suradnje između javnog sektora i pružatelja usluga.
Kontinuitet usluge	Vremensko razdoblje u kojem se usluga neprekidno provodi.

Izvor: Fernandez (2009); Chambers (2012); Carson (2011); Van Slyke (2007); Arranz (2012); Van Slyke (2005); Lamothe (2011); Gofen (2014, 2018, 2019).

Koordinacija i komunikacija mehanizam je koji se odvija opetovano između javnih službenika i predstavnika udruga civilnog društva. Pridodaje međusobnom povjerenju, definiranju i usklađivanju ciljeva između dviju spomenutih strana. Učestalošću komunikacije osigurava se jasan protok informacija koje su izuzetno važne za provedbu projekta a pritom sama komunikacija osigurava kvalitetniju koordinaciju prilikom postizanja ciljeva. Uzimajući u obzir potencijalne probleme koordinacija i komunikacije od ključne su važnosti za rješavanje različitih postojećih ili novonastalih problema (Fernandez 2009; Arranz 2012; Van Slyke 2005; Lamothe 2011).

Autonomija pružatelja usluga odnosi se na dinamiku između javnih službenika i predstavnika udruga civilnog društva u domeni diskrecijskih prava. Ovisno o sektoru u kojem se sklapa ugovor odnosno provedba projekta, predstavnici trećeg sektora raspoložu određenim diskrecijskim pravima u većoj ili manjoj mjeri. Diskrecijska prava i moći manifestiraju se kroz donošenje odluka provoditelja usluga u procesu implementacije neke javne politike. Diskrecijska prava značajno olakšavaju rad provoditeljima usluga tijekom provođenja usluge odnosno rada s korisnicima. U nekim slučajevima provoditelji usluge nailaze na različita ograničenja u njihovim diskrecijskim pravima što značajno otežava provedbu usluge ili kontinuitet pružanja usluge. Zbog navedenih razloga predstavnici udruga civilnog društva fleksibilnije pristupaju interpretaciji pravila i uvjeta koji su propisani u projektu i time omogućavaju efikasniju provedbu usluge (Gofen, 2014; 2018; 2019).

Specifičnost usluge manifestira se kroz različita znanja i vještine kojima raspolaže pružatelj usluge. Određene usluge koje pružaju udruge civilnog društva zahtijevaju posebna znanja i vještine što zapravo jasno ukazuje na potrebnu dodatnu edukaciju radi zadovoljavanja potreba i zahtjeva krajnjeg korisnika koji uslugu treba. Osim znanja koja se primjenjuju izravno u interakciji sa korisnikom, također postoje zahtjevi za specifičnim tehničkim znanjima koja omogućavaju pružatelju usluga prijave na natječaje za stjecanje financijskih dobara koja osiguravaju provedbu usluge (Fernandez, 2009).

Vodstvo u vođenju projekta i politička potpora prikazuje razine znanja i vještina koje imaju javni službenici ili predstavnici lokalne samouprave. Ovisno o vrsti usluge i njezinoj specifičnosti, razine znanja javnih službenika mogu varirati. Politička potpora proizlazi iz javnog sektora koji omogućava javnim službenicima i predstavnicima lokalne samouprave da objelodane provedbu određene usluge (Fernandez, 2009).

Stručnost i odnosi između pružatelja usluga ukazuju na potrebu za međusobnom komunikacijom i dijeljenjem znanja i vještina ili jasnije rečeno suradnjom osoblja. Više pružatelja iste usluge raspolaže različitim znanjima stoga je razvijanje formalnih i neformalnih odnosa od ključne važnosti. Razmjena znanja i vještina važna je komponenta u pružanju nekih usluga (Fernandez, 2009).

Financijski poticaji i sredstva potrebni su provoditeljima usluge kako bi mogli samu uslugu i pružiti. Sredstva se dodjeljuju s ciljem upravljanja i koordinacije usluge, njenom provedbom, praćenjem te naposljetku dodjelom sredstava u obliku plaćanja ili naknade pružateljima usluge. Financijska sredstva usporedno stvaraju motivaciju pružateljima usluga da kvalitetno i koherentno provedu uslugu s krajnjim ciljem obnavljanja ugovora odnosno perpetuiranog provođenja usluge (Fernandez, 2009).

Kontinuitet usluge prikazuje vremensko razdoblje u kojem se usluga neprekidno provodila (Fernandez, 2009).

#### **4. Metodologija**

Iz teorijskih postavki jasno je vidljivo da je suradnja između javnog i neprofitnog sektora kompleksan proces. Samim time ova tematika zahtjeva sveobuhvatnu analizu iste te je iz tog razloga u ovom istraživanju korišten kvalitativni pristup proučavanju prikupljene građe. Kao temelj metodološkog pristupa odabrana je tematska analiza intervjua s pružateljima usluga za djecu i obitelji u riziku u Hrvatskoj . U sklopu istraživanja sudjelovali su članovi i članice Mreže udruga za djecu koji rade na projektu „Mreža suradnje za ostvarivanje dobrobiti i prava djece“. Jasnije rečeno, provedeni su intervjui sa stručnjacima koji direktno pružaju usluge savjetovanja djeci i obiteljima u riziku. Sugovornici dolaze redom iz pomagačkih struka poput pedagogije, psihologije te edukacije i rehabilitacije. Materijalna građa koja je korištena za prikazivanje empirijskih nalaza prikupljena je putem održavanja 10 polustrukturiranih intervjua koji su nastali u razdoblju od siječnja do srpnja 2023. godine. Ovisno o sugovornicima intervjui su trajali duže ili kraće pri čemu je prosječno vrijeme iznosilo oko 60 minuta. Prije započinjanja intervjua sudionicima je naglašeno da će sadržaji intervjua biti kasnije korišteni u svrhe pisanja diplomskog rada.

Na početku svakog intervjua sugovornici su upoznati sa svrhom i ciljem ovog istraživanja te načinom na koji će se podaci kasnije koristiti. Zapčinjanjem intervjua stručnjaci su predstavili sebe i objasnili u kojem obliku ili na koji način sudjeluju u pružanju savjetodavnih usluga. Nakon iznošenja svojih uloga, stručnjaci su objašnjavali na koji je način usluga izvedena, koje

su skupine korisnika te s kojim se poteškoćama neprofitni sektor susreće u kontekstu ove usluge. S ciljem stjecanja uvida u stvarno stanje pružanja usluge savjetovanja na čitavom području Hrvatske, u ovom istraživanju sudjelovali su stručnjaci koji pružaju usluge u različitim dijelovima Hrvatske poput grada Zagreba, Sisačko-moslavačke, Karlovačke, Osječko-baranjske i Šibensko-kninske županije. Na taj se način nastojala osigurati sveobuhvatnost prilikom opisa suradnje direktnih pružatelja usluge savjetovanja i javnog sektora te obuhvatiti regionalne posebitosti prilikom održavanja suradnje.

Prikupljena građa analizirana je metodom tematske analize, a radi lakšeg organiziranja kvalitativne građe za kodiranje transkripata korišten je Nvivo program. Ova metoda omogućava sustavno identificiranje i organiziranje podataka pružajući pritom uvid u obrasce značenja u skupu tih podataka (Braun i Clarke, 2012:2). Drugim riječima, ona podrazumijeva generiranje „kodova“, kao najmanjih jedinica odnosno elemenata analize koji potom služe kao građevni blokovi za opširnije obrasce značenja, odnosno za „teme“. Pritom su „teme“ potkrijepljene središnjim konceptom organiziranja odnosno zajedničkom temeljnom idejom (Braun i Clarke, 2017:297). U kontekstu pružanja usluge savjetovanja djeci i obiteljima u riziku, tematska analiza omogućuje kodiranje i sustavnu analizu prikupljenih kvalitativnih podataka, koji se potom mogu povezati sa širim konceptualnim pitanjima suradnje javnog i neprofitnog sektora. U ovom istraživanju korištena je tematska analiza u obliku šest faza koje su uključivale: upoznavanje s građom, generiranje inicijalnih kodova, oblikovanje tema, pregled tema, definiranje i imenovanje tema te u konačnici izradu izvještaja (Braun i Clarke, 2006:16-23).

Prva faza upoznavanja s građom nastupila je nakon prikupljanja samih podataka putem intervjua, a uključivala je transkribiranje intervjua te detaljnije upoznavanje s istima. Ova faza fokusira se na potpuno uranjanje u građu kako bi se obuhvatila njezina širina i dubina u cijelosti. U skladu s time, intervju su najprije preslušani i detaljno transkribirani, nakon čega je uslijedilo ponavljano iščitavanje podataka s ciljem detaljnijeg upoznavanja s istima i pronalaskom početnih obrazaca značenja relevantnih za suradnju javnog i neprofitnog sektora (Braun i Clarke, 2006:16-17).

Nakon upoznavanja s građom, slijedila je druga faza odnosno faza generiranja inicijalnih kodova. Ova faza uključivala je stvaranje početnih kodova koji identificiraju ključne značajke prikupljenih podataka. U ovom istraživanju korištena je kombinacija induktivne i deduktivne tematske analize. Induktivan pristup proizašao je iz izravnog kodiranja iskustava sudionika, dok su komponentne deduktivnog pristupa bile prisutne kod korištenja teorijskih koncepata



relacijskog ugovaranja, preuzetih od Fernandez (2009), kao osnovnog okvira za identifikaciju komponenata suradnje javnog i trećeg sektora (Braun i Clarke, 2012:6-7).

Treća faza nastupila je kada su se svi podatci u cijelosti kodirali te je iz dugačkog popisa različitih kodova trebalo identificirati šire teme. Jasnije rečeno, ova faza uključivala je sortiranje i kombiniranje različitih kodova u potencijalne sveobuhvatne teme. U ovoj je fazi identificirano 14 potencijalnih tema koje su redom uključivale: *opseg i intenzitet monitoringa, pisanje projekata, suradnja javnih službenika i predstavnika udruga civilnog društva, povjerenje, koordinacija i komunikacija, autonomija pružatelja usluga, zajedničko rješavanje problema, specifičnost usluge, alternativni modaliteti, vodstvo u vođenju projekta i politička potpora, akteri, stručnost i odnosi između pružatelja usluga, financijski poticaji i sredstva te kontinuitet usluge*. Osim toga, ova faza podrazumijeva i identificiranje potencijalnih podtema, koje podrazumijevaju povezivanja ili grupiranje kodova koji dijele zajedničku značajku u užu kategoriju od samih tema. Ovo je korisno kada se u podacima pojavljuje jedan ili dva slična obrasca, ali svaki od njih dolazi do izražaja na različite načine, a zajedno čine koherentnu temu (Braun i Clarke, 2012:7-9). U istraživanju su identificirane slijedeće podteme: *licenciranje, izvještavanje, dizajn savjetodavnih usluga, politička inicijativa, usavršavanje stručnjaka, izvori financiranja*.

Nakon toga, uslijedila je faza pregleda tema u kojoj su se potencijalne teme detaljno razmatrale s ciljem provjere njihove kvalitete. U prvom koraku provjereno je jesu li teme usklađene s prikupljenim podacima što je uključivalo pitanja poput kvalitete, opširnosti i granica teme te količine značajnih podataka koji ih potkrepljuju. S obzirom na to da su sve teme zadovoljavale prethodno navedene kriterije, nije bilo potrebe za odbacivanjem ili premještanjem kodova, prilagođavanjem granica tema ili potpunom odbacivanju tema. Druga faza uključivala je pregled teme u odnosu na cijelu prikupljenu građu. Pritom su ponovno pregledani i razmotreni svi podatci kako bi se osiguralo da odabrane teme obuhvaćaju najvažnije elemente koji se odnose na istraživačko pitanje. U ovoj fazi uočeno je da su teme pod nazivom *zajedničko rješavanje problema, alternativni modaliteti* te *akteri* već značenjem i sadržajem obuhvaćene drugim temama te su stoga izbačene iz daljnje analize (Braun i Clarke, 2012:8-9).

Peta faza analize podrazumijevala je definiranje i imenovanje tema pri čemu se naglasak stavljao na jasnom navođenju karakteristika koje svaku temu čine jedinstvenom. Cilj je ove faze bio definirati teme koje su fokusirane, koje se ne preklapaju i koje se izravno bave istraživačkim pitanjem. Imenovanje tema također je važno, pri čemu su se u ovom istraživanju davali sažeti,

ali informativni naslovi kako bi se uhvatila bit teme (Braun i Clarke, 2012:9-10). Ova je faza rezultirala sa slijedećih 11 tema: *opseg i intenzitet monitoringa, pisanje projekata, suradnja javnih službenika i predstavnika udruga civilnog društva, povjerenje, koordinacija i komunikacija, autonomija pružatelja usluga, specifičnost usluge, vodstvo u vođenju projekta i politička potpora, stručnost i odnosi između pružatelja usluga, financijski poticaji i sredstva*. Teme, subteme kao i njihovi elementi odnosno kodovi, detaljnije su tablično prikazani u nalazima istraživanja.

Šesta i završna faza analize odnosila se na izradu izvještaja. Treba naglasiti da ona uobičajeno ne započinje na samome kraju, već osim formalnog pisanje izvještaja obuhvaća i sve procese od samoga početka analize podataka, poput vođenja neformalnih bilješki (Braun i Clarke, 2006:23). Iz svega navedenog, tematska analiza pokazala se prikladnom metodom za obradu prikupljene građe s ciljem jasnijeg opisivanja i razumijevanja karakteristika suradnje države i udruga civilnog društva u kontekstu pružanja usluge savjetovanja djeci i obiteljima u riziku.

## **5. Nalazi**

Ovaj dio diplomskog rada bavi se prikazom suradnje između države i udruga civilnog društva na području Republike Hrvatske. Ranije navedeni parametri poslužiti će kao podloga za prikazivanje spomenute suradnje. Svaka kategorija biti će detaljno razrađena, objašnjena u kontekstu hrvatskog zakonodavnog okvira i njegovih posebitosti. Nakon što je prikazana teorijska podloga koja proizlazi iz međunarodne literature, u ovom će dijelu biti prikazano na koji način jedna socijalna usluga funkcionira u Hrvatskoj sa posebnim naglaskom na suradnju između ranije spomenutih aktera. Prethodno prikazani tablični prikaz (*Tablica 1.*) poslužiti će kao podloga za prikazivanje materijalne građe koja je prikupljena provođenjem desetak intervjua sa stručnjacima koji pružaju uslugu savjetovanja za obitelji i djecu koja se nalaze u riziku. Komentari stručnjaka biti će glavna građa koja će poslužiti za opisivanje ove usluge i prikazivanje njenih posebitosti i prednosti, ali i za prikazivanje nedostataka koji postoje u suradnji između već spomenutih aktera. Nakon iznesenih uvida autor će iznijeti vlastiti sud o načinu provedbe suradnje i same usluge i na kraju izložiti vlastite uvide, kritike i preporuke.

### **5.1. Opseg i intenzitet monitoringa**

Sukladno ranije iznesenom analitičkom okviru, odnosno detektiranim mehanizmima suradnje između javnog sektora i neprofitnog sektora, među prvima se nameće kategorija monitoringa ili nadzora. Mehanizam monitoringa ili nadzora sastoji se od dva dominantna fenomena koji omogućavaju kontinuirani razvoj kroz duže vremensko razdoblje. Istraživanje je jasno pokazalo

da bi pružatelji usluga odnosno neprofitni sektor uopće mogao započeti provođenje savjetodavnih usluga, potrebno je zadovoljiti određene uvjete. Glavna stavka u procesu provođenja monitoringa jest licenciranje odnosno ostvarivanje prava i stjecanje uvjeta za provođenje usluge.

Proces licenciranja odvija se kroz tri različita koraka koji su međusobno uvjetovani. Na samom početku neprofitni sektor dužan je pronaći prostor u kojem će se odvijati usluga savjetovanja. Nakon pronalaska prostora potrebno je zadovoljiti prostorne uvjete koji su propisani zakonodavnim okvirom. Osim zadovoljenja prostornih uvjeta u materijalnom smislu, neprofitni sektor usluge savjetovanja može održavati isključivo u prostoru koji u zakonodavnom smislu nije okarakteriziran kao stambeni već kao poslovni prostor. Nakon zadovoljenja dvaju ranije spomenutih faktora, nadležno ministarstvo imenuje povjerenstvo koje provjerava jesu li svi prostorni uvjeti zadovoljeni u skladu s pravilima koja su zakonski propisana.

Osim licenciranja, proces monitoringa provodi se kroz redovite i izvanredne izvještaje. Redoviti izvještaji u prosjeku se podnose svakih šest mjeseci u kojima pružatelji usluga navode rezultate rada s korisnicima, metode koje su koristili te ponekad iznose preporuke za daljnja postupanja s korisnikom. Izvanredno izvještavanje odnosi se usluge koje su financirane od privatnih donacija koje zahtijevaju neku vrstu dokaza poput fotografija ili potpisnih lista.

Tablica 2. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji opsega i intenziteta monitoringa

Opseg i intenzitet monitoringa		
Podteme	Elementi	Primjer
Licenciranje	Prostorni uvjeti	„Prostor se recimo licencira, to ti bude ono od šta ja znam, provjerava se špahlić do tu. Do kvadrature, do koliko je to mjesto gdje se radi, tako je adekvatno osigurano, tako da tu mi nemamo problem jer smo naš prostor doveli stvarno do te mjere da je tu sve pokriveno“ (Intervju 1).
	Zakonodavni okvir	„...osim ovih financijskih i materijalnih sredstava, dakle da imaš prostor gdje ćeš to napraviti, da prostor udovoljava minimalnim

		<p>tehničkim uvjetima za akreditaciju prema pravilniku ministarstva, koji su sad poprilično ograničavajući i čini mi se veliko financijsko opterećenje za udruge jer udruge ne mogu financirati kroz projektno financiranje ateste dimnjaka i ne znam ono šta smo rekli gromobrana. Ili na primjer čemu regula u tom pravilniku da pružatelj usluge mora biti smješten u poslovnom prostoru a ne u stambenom“ (Intervju 6).</p>
	Stručno povjerenstvo	<p>„Ministarstvo imenuje ljude koji procjenjuju, najčešće su to stručni djelatnici nadležnog područnog ureda. Na primjer za nas bi to bila najčešće socijalna radnica i pravica iz Centra Valpovo koji onda dođu i imaju ono <i>check list</i> šta se sve treba uzet u obzir s obzirom na vrstu usluge koja uključuje kvadraturu, osvjetljene, mislim al ono doslovno, u nekim stvarima čak i jako detaljno“ (Intervju 10).</p>
Izvještavanje	Redovno	<p>„Ono što imamo je dakle svakih 6 mjeseci šaljemo onda izvještaj o napretku ili po potrebi ako nešto treba za nešto, za novu mjeru, za sud onda nas centar nazove, sjednemo i napišemo izvještaj, to je to onda (Intervju 2).</p>
	Izvanredno	<p>„Imali smo i projekte koji su se radili kao dodatno odnosno van radnoga vremena i onda onog trenutka kad se, ako prođe i kad se potpiše ugovor, aktivnosti startaju i sve se dokumentira putem fotografija, putem potpisnih listova, povremeno i nekakvih</p>

		materijala koje su se koristili za izradu aktivnosti“ (Intervju 5).
--	--	---

*Izvor: autor*

## 5.2. Pisanje projekta

Sljedeći mehanizam prikazuje na koji se način neprofitni sektor prijavljuje na projekte koji mu osiguravaju sredstva za provođenje savjetodavnih usluga. Javni sektor svakih nekoliko godina raspisuje natječaje odnosno projekte na koje se pružatelji usluga prijavljuju i ostvaruju pravo za provođenje usluge. Prijava na natječaj odvija se putem projektne dokumentacije koja sadržava podatke o prostoru i zadovoljenju prostornih uvjeta, koji su ranije navedeni, te o raspolaganju stručnim osobljem koje je opremljeno ekspertizom za provođenje savjetodavnih usluga. U slučaju izostanka prethodno spomenutih parametara, velika je vjerojatnost kako udruga iz neprofitnog sektora neće ostvariti pravo na provođenje usluge. Osim zadovoljavanja nomenklature parametara, neprofitni sektor zadržava određenu razinu autonomije prilikom pisanja projektne dokumentacije.

S obzirom na to da pružanje usluge uvelike ovisi o financijskim sredstvima koja se dodjeljuju kroz projekte, predstavnici neprofitnog sektora ponekad drugačije pišu projektnu dokumentaciju s ciljem osiguravanja kvalitetnije usluge. Iz razgovora s jednim sugovornikom koji raspolaže dugogodišnjim iskustvom rada u neprofitnom sektoru, dobivena je informacija kako on u projektnoj dokumentaciji ne stavlja primjerice broj korisnika nego broj usluga čime ostavlja prostora za veću razinu autonomije nakon što projekt bude odobren. Unatoč prilagođavanju projektne dokumentacije, neprofitni sektor gotovo nikada ne dobije potpuna sredstva koja su potraživana u projektnoj dokumentaciji.

Tablica 3. *Prikaz elemenata suradnje u kategoriji pisanja projekata*

Pisanje projekta	
Elementi	Primjer
Prostorni uvjeti	„Imam na primjer viziju kako izgleda ali ne mogu sad s obzirom da nisam taj dio radila u potpunosti biti sigurna da je tako, ali ono u suštini definira se populacija s kojom će se raditi odnosno u ovom slučaju bi to bili jel obitelji u riziku. Onda se pogleda koji su nekakvi minimalni tehnički uvjeti prostora kojeg se treba posjedovati da bi se mogla ta usluga pružati, a

	to je ono doslovno od wc, čekaona, broj stolica, dimenzija prostorija, visina zida, visina stropa znači doslovno jel tako“ (Intervju 5)
Stručnost osoblja	„Trebali bi imati educirane ljude mislim to je pružanja psihološkog savjetovanja tako da ne može bit ekonomist. To mi je prvi uvjet. Drugi uvjet je prostor koji trebamo imat da mi mogli omogućit pružanje usluge“ (Intervju 9).
Prilagodba projektne dokumentacije	„Nekako mislim kak sam ja prije radila i napisala puno natječaja u životu mi je bilo važno da, da ne znam indikatore nismo stavili kao broj korisnika samo nego kao broj usluga. Pa onda na taj način imali bi nekakve veće brojke koje su realne ali korisnika u principu manje ali smo tim korisnicima pružali zaista kvalitetnu i prijeko potrebnu i kontinuiranu podršku koja onda ima rezultate“ (Intervju 2).
Projektna ograničenja	„Mi imamo slobodu, znači sad kad smo pisali taj trogodišnji projekt, to kako će program izgledat, koliko ćemo imat korisnika, koje ćemo imat sve aktivnosti i slično, mi imamo potpunu autonomiju izabrat šta mi želimo, ali istovremeno nas natječajna dokumentacija ograničava u vrsti usluga koje pružamo u ciljnoj skupini kojoj će ona bit dostupna, ograničava nas u financijama“ (Intervju 10).

*Izvor: autor*

### 5.3. Suradnja javnih službenika i predstavnika udruga civilnog društva

Nakon dvije opisane kategorije dolazimo do potencijalno najvažnije kategorije ovog istraživanja, odnosno do same suradnje koja se odvija između javnih službenika i udruga civilnog društva. Suradnja između države i udruga civilnog društva odvija se na više instanci od kojih su neke vertikalnog karaktera dok su druge horizontalnog karaktera. Jasnije rečeno, postoji dihotomija između suradnji koje se odvijaju od vrha prema dole (*top-down*) te onih koje se odvijaju na istim razinama ili barem podjednakim razinama hijerarhije u čitavom sustavu socijalnih usluga.

Za početak, postoji jasan konsenzus između javnih službi i udruga civilnog društva po pitanju nadležnosti različitih aktivnosti. Ako krenemo od početka svaka suradnja započinje na način da ministarstvo ili Centar za socijalnu skrb raspisuje natječaje o uslugama koje potražuje. Nakon

što su ciljne skupine, vrste usluga i financije definirane, udruge se javljaju na natječaje sa projektnom dokumentacijom. Pritom je važno naglasiti da su gotovo uvijek udruge one koje predlažu partnerstva, a Centri za socijalnu skrb uglavnom samo prihvaćaju predloženu suradnju. Nakon uspostavljanja inicijalne suradnje u kojoj su predstavnici javnih službi i predstavnici udruga civilnog društva uspostavili parametre suradnje, koja se najčešće odvija putem projekata, dolazimo do sljedeće faze suradnje. U ovoj fazi suradnje jasno su definirane uloge dviju ugovorenih strana.

Centar za socijalnu skrb upućuje korisnike kojima je potrebna usluga koja je dogovorena putem projekta, a udruge prihvaćaju korisnika kojem se naposljetku pruža usluga. Uloga javnih službenika stoga je jasno definirana. Ipak, neki su sugovornici ukazali da postoje aktivnosti koje se ne sastoje isključivo od upućivanja korisnika i detekcije potrebe za savjetovanjem, već oni sudjeluju i u drugim aktivnostima poput stvaranja novih projektnih ideja ili evaluacije. Ranije je navedeno da se uloga javnih službenika najviše odnosila na upućivanje korisnika kojima je usluga potrebna, a alat putem kojeg korisnike upućuje u udruge civilnog društva jesu rješenja odnosno uputnice. Prije izmjene zakonodavnog okvira svaki pružatelj usluge morao je dobiti rješenje od Centra za socijalnu skrb kako bi mogao započeti uslugu savjetovanja. U vrijeme provođenja istraživanja dogodila se zakonodavna reforma koja je rješenje prenamijenila u uputnice koje služe kao pismeni trag da je korisnik upućen ka usluzi.

Također, važno je ukazati i na suradnju koja se ne odvija isključivo između Centra za socijalnu skrb i neprofitnog sektora. Osim spomenutih aktera u određenim slučajevima dolazi do suradnje s predstavnicima drugih javnih ustanova poput policije, škola, sudova i zdravstvenih ustanova i fakulteta. Naposljetku dvije ugovorene strane održavaju sastanke tijekom čitavog projektnog razdoblja kako bi se osigurala usklađenost s ciljevima javnih službi i potrebama korisnika te uskladili kapaciteti kojima raspolažu obje ugovorene strane na projektu.

Tablica 4. *Prikaz elemenata suradnje u kategoriji suradnje javnih službenika i udruga civilnog društva*

Suradnja javnih službenika i udruga civilnog društva	
Elementi	Primjer
Iniciranje suradnje	„Zapravo udruge su te koje većinom iniciraju, uvijek iniciraju nekakvu suradnju, područni uredi prihvaćaju zato što mislim pošto ja i radim u jednom znam direktno da je situacija takva stvarno nemamo, nemamo kamo uputiti korisnike“ (Intervju 9)

<p>Zadaci javnih službenika</p>	<p>„Na primjer u našem projektu Centar za socijalnu skrb je odgovoran za detektiranje korisnika, za izdavanje rješenja, za redovnu komunikaciju, za evaluaciju, za sudjelovanje u izradi procjena i obiteljskih razvojnih planova i za izvještavanje i nekakve intervencije ako postoje da u tom slučaju interveniraju što je u njihovom opisu svakodnevnog posla. Oni u pripremi projektnog prijedloga nit mogu nit hoće sudjelovat niti itko to od njih traži“ (Intervju 10).</p>
	<p>„Ono što je da mi zaista s nekim centrima imamo izvrsnu suradnju, da oni upućuju korisnike, informiraju, motiviraju, prikupljaju dokumentaciju ,nama šalju uputnicu, anamnezu, mi njima vraćamo što je potrebno i onda smo tokom cijelog procesa u principu u međusobnoj komunikaciji. S nekim centrima to ide bolje koji jesu motivirani više za korisnike, a s drugima ide malo slabije. I tu postoje velike razlike“ (Intervju 2).</p>
	<p>„Dakle sudjeluju od nekakvih, kreiranja nekakvih novih projektnih ideja najčešće ako njima nešto specifično treba do ono evaluacije projekata i programa kad uspijemo osigurat sredstva za to“ (Intervju 6).</p>
<p>Uputnica</p>	<p>„Uključeni su rješenjem Centra za Socijalnu skrb. Znači mi bi morali za svakog korisnika savjetovanja i pomaganja imat uputnicu jer sad više za te programe nije rješenje nego uputnica. Morali bi imat uputnicu Centra za socijalnu skrb i na temelju te uputnice gdje je definirano a i Zakonom je propisano“ (Intervju 10).</p>
<p>Ostale javne službe</p>	<p>„Osim toga surađujemo sa zdravstvenim ustanovama u smislu ako su djeca uključena u tretman psihijatra ili liječnika obiteljske medicine, ako ih netko prati zbog nekih problema u području mentalnog zdravlja onda smo s njima u kontaktu i surađujemo sa policijskim upravama, policijskim postajama“ (Intervju 10).</p>



Direktna komunikacija između javnog i neprofitnog sektora	„Suradnju, ono što sam već rekla, održavanje nekakvih sastanaka na kojima ćemo i mi vama prezentirati kakve su naše potrebe, kakvih nam projekata odnosno usluga fali odnosno kakva je potreba, za čime imamo potrebu“ (Intervju 3).
---	--

*Izvor: autor*

#### 5.4. Povjerenje

Povjerenje je apstraktna kategorija koju je izuzetno teško prikazati konkretnim pokazateljima. Važnost povjerenja kao mehanizma suradnje već je prethodno istaknuta u teorijskom dijelu rada. S obzirom na to da je povjerenje teško prikazati kroz konkretne faktore, u nastavku su navedene neke implicitne determinante povjerenja. Kao implicitni faktor povjerenja nameće se dugogodišnja suradnja između države i neprofitnog sektora. Određene udruge perpetuirano pružaju usluge savjetovanja posljednjih dvadeset ili više godina što jasno upućuje da javni sektor polaže veliko povjerenje u dugogodišnje partnere. Iz toga se može zaključiti da suradnja ne bi postojala u tako dugom periodu da povjerenje nije prisutno među akterima.

Osim dugovječne suradnje, neprofitni sektor raspolaže određenom razinom autonomije u provedbi same usluge. Dok postoje projektna ograničenja koja se navode u projektnoj dokumentaciji, kranja izvedba prepuštena je potpuno neprofitnom sektoru, a time zaključujemo da postoji povjerenje u kvalitetu i način provedbe usluge. Posljednja determinanta očituje se u radu s problematičnim korisnicima. Jedan sugovornik jasno je obznanio da u slučajevima kada javni sektor nije u stanju iznaći rješenje za određenog korisnika, isti biva upućen upravo neprofitnom sektoru. Smatra se da izuzetno problematičan korisnik ne bi bio upućen stručnjaku u kojeg se nema povjerenja.

Tablica 5. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji povjerenje

Povjerenje	
Elementi	Primjer
Dugoročna suradnja	„Postoje nekakve udruge gdje i vas zapravo ubrajam koje svoj posao rade već 20 ili 30 godina i svake 3 godine dobivaju te novce i zapravo na neki način postaju produžena ruka ono institucija države“ (Intervju 8).
Autonomija neprofitnog sektora	„Pa ja mislim ono što mislim i koliko znam da vjerujem da postoji nekakav okvir, tema projekta ili nešto što je propisano a onda udruge same propisuju aktivnosti, način rada i taj dio.

	Mislim da je to stvarno velika autonomija u tome da. Eventualno nekakva je tema, nekakav je okvir unutar kojeg onda stručnjaci mogu sami definirati“ (Intervju 3).
Povjerenje u radu sa problematičnim korisnicima	„Imam možda dojam da udruge znaju biti neakva zadnja stanica gdje se šalju korisnici i da onda dolaze korisnici sa raznim, raznolikim nekakvim pričama i možda potrebama koje nadilaze kapacitete udruga i da zapravo u trenu kad ni socijalni radnici, voditelji slučaja ne znaju što bi s tim da se onda takvi korisnici često šalju u udruge“ (Intervju 8).

*Izvor: autor*

### 5.5. Koordinacija i komunikacija

Kao što sam naziv kategorije daje naslutiti ova kategorija odnosi se na načine komuniciranja i koordinacije između javnih službenika i pružatelja usluga te u nekim slučajevima međusobnom komunikacijom i koordinacijom pružatelja usluga. Komunikacija se odvija putem različitih pisanih kanala koji mogu biti u fizičkom ili digitalnom obliku poput pošte, faxes ili maila. Na taj se način osigurava postojanje pismenog traga između aktera. Osim pismene korespondencije, komunikacija se odvija i na sastancima uživo ili u sklopu neformalne komunikacije. Osim komunikacije između dominantnih aktera u našem istraživanju, neprofitni sektor nerijetko komunicira sa različitim ustanovama poput škola, vrtića, policije ili zdravstvenih ustanova. U kontekstu koordinacije postoje administrativne nedosljednosti koje izazivaju frustracije kod krajnjeg korisnika poput prikupljanja nepotrebne dokumentacije.

Tablica 6. *Prikaz elemenata suradnje u kategoriji koordinacije i komunikacije*

Koordinacija i komunikacija	
Elementi	Primjer
Pisani dokumenti	„Ja sam nekako shvatila da neke kolegice šalju iako kolko znam mail i sve to se more urudžbirat, ja sam imala osjećaj da netko želi na taj način neki pisani trag imat da je poslao. Ja isprintam poslani mail i stavim ga u spis i to mi je dokaz da je poslan, da sam poslala i vama i da sam poslala stranci“ (Intervju 3).
Održavanje sastanaka	„Mi osim tog protokola imamo nekakve komunikacijske alate, tipa sa početkom školske godine uvijek imamo velike stolne sastanke programiranja točno kažemo kolko smo sredstva osigurali, koliko

	je to obuhvat korisnika redovito i na mjesečnoj razini informiramo o tome da li je netko obuhvaćen ili nije, to su velike excel tablice koje imamo po podružnicama po jednu osobu koja je zadužena samo za nas tako da“ (Intervju 6).
Komunikacija sa obrazovnim ustanovama	„Surađujemo i sa školama i vrtićima ako postoji potreba pa tu dosta dobro dođe program putem kojeg smo zapravo u kontaktu sa školama pa u većini škola znam nekoga tko radi i kad se kom mogu javiti i pitati „okej imamo korisnika, koja su vaša saznanja o tom slučaju“ i tako dalje (Intervju 8).
Nekoordiniranost sustava	„Mi smo se našli u stopostotnom problemu jer pružanje socijalnih usluga iz definirano ili putem uputnice ili putem rješenja ili putem ugovora, to sve Zavod. Onda imaš Obiteljski centar, kaj ak nama netko pokuca na vrata, kaj bumo čovjeka slali u Centar po uputnicu da dođe ponovno k nama“ (Intervju 4).

*Izvor: autor*

## 5.6. Autonomija pružatelja usluga

Sljedeća kategorija odnosi se na autonomiju pružatelja usluga odnosno u kojoj mjeri pružatelji usluga raspolažu autonomijom i imaju li autonomiju uopće. U razgovoru sa stručnjacima koji pružaju savjetodavne usluge utvrđena su ambivalentna mišljenja stručnjaka po pitanju autonomije. Svaki pružatelj usluge mora se pridržavati onoga što je napisao u projektnoj dokumentaciji poput broja održanih susreta, broja korisnika, prostora u kojem se usluga održava i slično. Na taj način možemo zaključiti da je u prijavama za projekte autonomija gotovo nepostojeća, ali prilikom provedbe same usluge, organiziranja aktivnosti i načina provođenja savjetovanja, stručnjaci imaju gotovo potpunu autonomiju. Primijećeno je da stručnjaci imaju drugačije vizije vlastite autonomije odnosno njihova subjektivna percepcija autonomije je različita, no isključenjem subjektivnog dojma, razine autonomije su gotovo uvijek jednake. Jedini slučajevi u kojima se zaista razina autonomije smanjuje odnosno povećava jesu izvori financiranja. Europski projekti u odnosu na nacionalne projekte osiguravaju veće razine autonomije provoditelju usluge.

Tablica 7. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji autonomije pružatelja usluga

Autonomija pružatelja usluga	
Elementi	Primjer
Percepcija	„Mislim da u udrugama imaju puno veću slobodu oko osmišljavanja što sam isto već rekla, da postoji nekakav okvir, nekakve aktivnosti ali da se može više prilagodit, prilagodit korisniku i potrebama i specifičnoj situaciji“ (Intervju 3).
	„Mi imamo slobodu, znači sad kad smo pisali taj trogodišnji projekt, to kako će program izgledat, koliko ćemo imat korisnika, koje ćemo imat sve aktivnosti i slično...“ (Intervju 10).
Stupnjevi autonomije u odnosu na izvore financiranja	„Ono što ću reć da na razini Europske unije, puno veća je autonomija oko svega i oko izvještavanja i oko vođenja i oko provedbe i oko pisanja projekta i slično. U Hrvatskoj je ono više strukturirano“ (Intervju 10).

Izvor: autor

### 5.7. Specifičnost usluge

Ovo je kategorija koja obuhvaća širok spektar tema koje mogu biti opisane i problematizirane. Prikazati će se one za koje je procijenjeno da su najvažnije u pružanju usluge savjetovanja. Neke imaju veću značajnost dok su druge nešto manjeg značaja, ali promatrajući širu sliku nude kvalitetan uvid u uslugu. Za početak, važno je naglasiti kako ne postoji ustaljena praksa pružanja ove usluge. U prijevodu, kada se udruge javljaju za pružanje usluge savjetovanja, usko su vezane projektnom dokumentacijom pa stoga dolazi do diskrepancija u pružanju spomenute usluge. Primjerice jedan pružatelj usluga pružati će uslugu savjetovanja samo jednoj ciljanoj skupini poput djece, dok će drugi pružatelj to činiti sa obiteljima, pojedincima (maloljetnima i punoljetnima) ili većim skupinama korisnika.

Zatim je važno istaknuti da trajanje same usluge često bude definirano projektnom dokumentacijom, ali provoditelji usluga često su svjesni kako malen broj susreta nije dostatan za kvalitetno savjetovanje pa stoga zadržavaju pravo da održavaju savjetovanje u većem brojem susreta nego što je to obično definirano projektom. Kao što je prethodno spomenuto, postoji zakonodavni nered na administrativnoj razini koja se prelijeva na realitet odnosno samo pružanje usluge. Ranije je spomenuta problematiku od premalog broja susreta, međutim prema novom zakonodavnom okviru definirano je šest susreta za uslugu savjetovanja. Stručnjaci koji

su intervjuirani to smatraju preniskom brojkom, a neki čak napominju da bi se takav oblik savjetovanja trebao nazvati informiranjem. Također postoje nelogičnosti u zakonskim propisima gdje s jedne strane Zakon o socijalnoj skrbi navodi da je za usluge savjetovanja dovoljno biti stručnjak iz pomagačke struke, dok s druge strane podzakonski akti koji se tiču pojedinačnih struka nalažu drugačije. Vrlo je važno naglasiti kako pojedini pružatelji usluga rade u specifičnim uvjetima. Neki pružatelji usluge odlaze u domove korisnika zbog prevelikih geografskih udaljenosti pa su im stoga potrebni automobili, dok drugi pružaju uslugu u kontejneru zbog novonastalih uvjeta u područjima zahvaćenima potresom.

Tablica 8. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji specifičnost usluge

Specifičnost usluge		
Podteme	Elementi	Primjer
Dizajn savjetodavnih usluga	Zakonodavni okvir	„Ono što je meni problematično kod zakonskog određenja je trajanje tih šest susreta. Mislim da nije dovoljno, pa mislim da se to, da bi trebala postojati fleksibilnost zapravo u trajanju. Neki imaju želju i potrebu dolaziti duže, a i 6 termina mislim da nije nikako moguće provest bilo kakvu podršku i savjetovanje, kvalitetno. Mislim da je tu zakon jako uzak i ograničen“ (Intervju 9).
	Informiranje	„Mislim po meni to nije savjetovanje. Ono, to je nekakvo informiranje i to je to. Dakle savjetovanje je neki dulji proces. Mislim mi imamo, u prosjeku su nam ljudi korisnici uključeni dvije godine u naše usluge, neki i više“ (Intervju 2).
	Zakonodavne nelogičnosti	„Po meni izgleda da postoji nekoliko paralelnih sustava, dakle postoji ono što je zakonodavni okvir odnosno Zakon o socijalnoj skrbi koji regulira socijalne usluge i ustvari ih stavlja na tržište odnosno omogućava nizu institucionalnih pružatelja usluga da pružaju tu uslugu kao nekakav ajmo reć krovni zakon. Ali postoje ovi nekakvi, postoje zakoni strukovnih djelatnosti ne znam psihološku djelatnost, socijalnu djelatnost,

		pedagošku pa djelatnost socijalnog rada i tako dalje gdje sve te pomagačke struke imaju bazičnu edukaciju da provode takav oblik rada s obiteljima u riziku“ (Intervju 6).
	Regionalne specifičnosti	„Da i to radimo ili u domu korisnika ili u savjetovalištu u Lekeniku ili u savjetovalištu u Glini koji je u biti kontejner namijenjen za savjetovanje“ (Intervju 2).

*Izvor: autor*

### 5.8. Vodstvo u vođenju projekta i politička potpora

Ova kategorija odnosi se na uloge i stručnost javnih službenika odnosno na koji način javni sektor pridonosi partnerstvu koje gaji s udrugama. Osim njihove uloge koja je izuzetno važna, u nastavku će biti prikazan i način na koji politika utječe na kvalitetu savjetodavnih usluga. Za početak, važno je objasniti koja zaduženja javni službenici imaju u spomenutoj suradnji. Nešto ranije prikazano je da javni sektor ima ulogu provođenja monitoringa ili nadzora. Osim provođenja nadzora, javni službenici osiguravaju ispravno provođenje usluge kao osiguranje kvalitete rada, štite djelatnosti koje se bave socijalnim problemima i naposljetku brinu o korisniku. Povrh osiguranja kvalitete i zaštite struke, javni sektor ima zadatak koordinirati korisnike, upućivati ih specijaliziranom pružatelja usluga, voditi brigu o dostupnosti usluga odnosno provoditi neku vrstu koordinacije čitavog sustava. Sljedeća uloga koja se nameće javnim službenicima je provedba nadzora nad određenim aspektima usluge savjetovanja gdje u pitanje dolazi stručnost javnih službenika posebice u kontekstu licenciranja prostora. Prilikom izdavanja licence, stručnjaci moraju obaviti inspekciju prostora u kojem će se odvijati usluga savjetovanja, međutim u tom području postoji nedostatak ekspertize. Potom dolazimo do političke potpore koja je posljednjih dvadesetak godina ambivalentna i nedosljedna. Jedan sugovornik jasno je dao do znanja kako svaka izmjena vlasti donosi nove reforme, nove ideje te nove oblike suradnje, ali su promjene zapravo nepostojeće. Osim nacionalnih političkih tokova u kontekstu socijalnih usluga, određene lokalne samouprave mogle bi znatno olakšati pružanje usluge savjetovanja, no izostanak političke volje to sprječava.

Tablica 9. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji vodstva u vođenju projekta

Vodstvo u vođenju projekta i politička podrška		
Elementi	Primjer	
Upravljanje kvalitetom usluge	„E sad komore su tu da osiguravaju unutar svoje djelatnosti kvalitetu i standard rada, kolko je to priča da to razvijaju i unapređuju tolko je i podrška sa svojim članovima i štite djelatnost ali bome štite i korisnika. Jer komore imaju ulogu zapravo da onda kada netko ne radi po nekakvim uzusima struke da na to pod jedan upozore, b poduzmu mjere prema tome da čovjek se pridržava nekih standarda i to je sasvim okej“ (Intervju 4).	
Usklađivanje sustava	„pada mi napamet ovo malo prije što sam napomenula vezano ono da na primjer Centar ima isto jasne informacije gdje koji stručnjak radi, ovaj tko je u kojoj udruzi i ono dal postoje liste čekanja ili tko je kontakt osoba i onda je li da Centar odmah automatski zove, provjeri i nekako na licu mjesta dogovori sljedeći kontakt evo, ovako na brzinu“ (Intervju 5).	
Nedostatak stručnjaka	„Apsolutno, koliko ima utičnica, koliko ima stolica, koliki su stropovi. Mi smo to sve naravno popisali, došli smo naravno sa popisom, koliko radnika, pa gdje sjede ali da... mi smo odmah u startu rekli mislim dimnjaci...nisam ja stručna provjeravati da li je dimnjak dobar, kakve su utičnice ali mi smo popisali što smo trebali, sad da li je to bilo dobro ili ne“ (Intervju 3).	
Podteme	Elementi	Primjer
Politička inicijativa	Nacionalna perspektiva	„Ono što se nama dešava da bazično reforma se nije, se provodi od 2000-tih godina dakle to je preko 20 godina, konceptualno nema nekih promjena, mi smo se jako jasno odredili da konceptualno hoćemo kombiniranu politiku i imamo diskontinuitet koji

		ovisi o političkim promjenama i on se mijenja svake 4 do 8 godina (Intervju 6).
	Lokalna perspektiva	„Ne znam dal ću riješit al ću probat barem zato jer veliki je problem kod nas u Karlovcu dobit prostor, ja ne znam kak je to u ostatku države al je to dosta politizirano. Znamo da ima prostora, postoje ti stanovi i razni drugi prostori koji su za udruge ali nekad su čak i prazni bez obzira na to što se udruge jave pa mi to baš nije jasno“ (Intervju 9).

*Izvor: autor*

### 5.9. Stručnost i odnosi između pružatelja usluga

Stručnost pružatelja usluga jedna je od najvažnijih kategorija u kontekstu pružanja savjetodavnih usluga. Neprofitni sektor gotovo uvijek pruža uslugu savjetovanja korisnicima koji su osjetljiva skupina. S obzirom na prirodu korisnika, važno je osigurati stručnost i ekspertizu osoblja koje provodi savjetodavne usluge kako bi bilo opremljeno znanjima i vještinama koje osiguravaju kvalitetan i nerijetko individualiziran pristup korisniku. Upravo iz spomenutih razloga, postoji jasna regulativa koja definira skupinu stručnjaka koja raspolaže dovoljnom ekspertizom za provođenje usluge.

Osim propisa, stručnjaci koji su intervjuirani kontinuirano su naglašavali da je potrebna dodatna edukacija stručnjaka koji dolaze iz pomagačkih struka kako bi bili opremljeni dovoljnom razinom znanja za pružanje usluge. Iako stručnjaci koji izlaze iz akademskih klupa stječu licencu za vlastitu ekspertizu, nisu dovoljno educirani da bi mogli provoditi savjetodavne usluge. Stoga su dužni proći neku vrstu edukacije u trajanju od minimalno 100 ili 120 sati. Tek nakon završetka edukacije, u prethodno navedenom trajanju, stručnjak stječe ekspertizu za provođenje savjetodavnih usluga.

Osim edukacije koja je potrebna za provođenje savjetovanja, postoji potreba u neprofitnom sektoru za stvaranjem stručnjaka koji bi pripremali projektnu dokumentaciju i izvještaje. Međutim, takva edukacija trenutno nije dostupna već se administrativno znanje stječe u hodu.



Nakon stjecanja vještina, nad stručnjacima je potrebno provoditi superviziju. Supervizija je mehanizma putem kojeg se osigurava da se stručnjaci drže onoga što je propisano strukom i pritom ne izlaze iz okvira vlastite ekspertize. Osim osiguranja kvalitete, putem supervizije provodi se nadzor na stručnjacima kako ne bi „pregorili“ uslijed stresa i okolnosti u kojima rade. Naposljetku međusobni odnosi između samih pružatelja usluga neformalnog su karaktera, a njihova korespondencija odvija se kroz različite fizičke i digitalne forme te naravno razgovore uživo.

Tablica 10. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji stručnosti i odnosa između pružatelja usluga

Stručnost i odnosi između pružatelja usluga		
Podteme	Elementi	Primjer
Usavršavanje stručnjaka	Zakonodavni okvir	„Najnoviji primjer ustvari ovaj pravilnik o načinu pružanja socijalnih usluga koji definira uslugu psihosocijalnog savjetovanja na način da pomagačke struke, implicira da pomagačke struke kad završe svoje bazično obrazovanje, nisu dovoljno educirani za takav rad” (Intervju 6).
	Edukacija	„Bez obzira što dobivaju licence od svojih komora pa prema pravilniku ustvari stručnjak koji pruža takvu uslugu mora imat minimalno 100 ili 120 sati do edukacije iz takvih oblika savjetovanja“ (Intervju 6)
		Ono čak i kad izađu s faksa socijalni radnici, socijalni pedagozi i psiholozi nemaju dovoljno iskustva u savjetodavnom radu, tako da im je tu definitivno i potrebna daljnja edukacija i <i>support</i> “ (Intervju 2)
Projektna edukacija	„Jer super je imat 3 psihologa u timu koja savršeno rade na terenu ali onda netko treba ono sve to prikupit i izvjestit na način da bude jasno da smo mi to stvarno proveli“ (Intervju 10).	

	Supervizija	„Supervizija je izrazito važna jednako važna kao i edukacija ne možeš ti raditi sa ljudima 15 godina bez da si superviziran ljudi izgore normalno svaka prosječna osoba izgori ne moš <i>burn out</i> je ono uobičajen“ (Intervju 1).
	Međusobni odnosi stručnjaka	„Mislim da većina ovaj udruga i ovih nekakvih institucija koje rade s marginalnim skupinama zapravo na taj način funkcioniraju. Čujemo se probamo umrežati se, vidjeti ko može koji dio problema riješiti i ono vidjeti dal, koliko možemo jer realno mislim da su sad liste čekanja za bilo kakav oblik socijalnih usluga zapravo, pogotovo kad je riječ za djecu i obitelji ono velike jel“ (Intervju 5).

Izvor: autor

### 5.10. Financijski poticaji i sredstva

Kroz prethodne retke jasno se dalo naslutiti kako su financije najvažniji mehanizam suradnje bez kojeg suradnja, kao i sama usluga, ne bi postojale. Financijski tokovi omogućavaju održavanje savjetodavnih usluga dugi niz godina. Neprofitni sektor uvelike ovisi o financijskim sredstvima koja su mu dodijeljena putem prijave na natječaje. Pružatelji usluga prilikom prijave na natječaje dužni su navesti sredstva koja potražuju za izvršenje usluge koju pružaju. U velikom broju slučajeva tražena i odobrena sredstva nisu jednakog iznosa odnosno odobrena sredstva budu nešto manjeg opsega. Neprofitni sektor na raspolaganju ima nekoliko izvora financiranja koji se međusobno razlikuju. Najčešći izvori financiranja su projektni natječaji koji raspisuje određeno ministarstvo na području Republike Hrvatske te europski projekti odnosno fondovi. Važno je naglasiti da stručnjaci u području savjetodavnih usluga raspolažu većom razinom autonomije kada financijska sredstva dobivaju iz europskih novčanih tokova. Osim europskih i nacionalnih fondova, neke udruge uspijevaju ostvariti financijska sredstva kroz svoju lokalnu zajednicu koja ih percipira kao integralni dio vlastitog proračuna. Povrh regularnih izvora financiranja, određene udruge ostvaruju vlastita sredstva kako bi osigurali

kvalitetnu i dugoročnu savjetodavnu uslugu krajnjem korisniku. Vlastito financiranje manifestira se kroz *fund raising* ili različite privatne donatore sredstava. Na samom kraju sugovornici su naglasili nedostatak financija za edukaciju novih stručnjaka koji bez edukacije ne mogu pružati uslugu.

Tablica 11. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji financijski poticaji i sredstva

Financijski poticaji i sredstva		
Podteme	Elementi	Primjer
Izvori financiranja	Nacionalni i europski	„Financiranje mislim da većinom ide što se udruga tiče iz projekata. To su onda nekakva sredstava iz Europskih fondova, iz nekih drugih fondova, vlada, ministarstva ovisno sad o tipu i cilju projekta. Ali mislim da je to nekakav glavni izvor financiranja” (Intervju 3).
		„U mom slučaju moje primarne udruge u kojoj radim je kombinacija ugovora sa ministarstvom i projekata koji u biti prate naš način rada“ (Intervju 5).
	Lokalni	„...nama znači stvarno ali ne znatan iznos donira lokalna zajednica, znači mi smo u proračunu Osječko-baranjske županije uvršteni već godinama...“ (Intervju 10).
	Vlastita sredstva	„Ono što u SOS-u je da SOS ulaže dio svojih sredstava iz <i>fund raisinga</i> što u principu nama i omogućava da ovu uslugu radimo kvalitetnije bi ja rekla, jer da smo samo projektno financirani, nekad je ono završiti jedan projekt, nije još raspisan drugi, a savjetovanje je proces koji ne možeš ti sad ono okej otvorio sam traumu oprostite nije mi

		još projekt odobren, nećemo raditi“ (Intervju 2).
	Financijski nedostaci	„Ono što je problem je da su to premala sredstva, mislim nije nitko nikad rekao e ne možete na tu edukaciju, nego treba staviti plaće, treba staviti neke materijale za rad, treba staviti benzin i onda koliko ostane za edukaciju i superviziju, ostane“ (Intervju 2)

*Izvor: autor*

### 5.11. Kontinuitet usluge

Kontinuitet usluge izuzetno je važna kategorija kada govorimo o suradnji javnog sektora i udruga. Važnost kontinuiteta proizlazi iz činjenice da savjetovanje kao usluga ima veliku potražnju u općoj populaciji kada promatramo potrebe unutar nacionalnih okvira. Sudeći po riječima stručnjaka s kojima se razgovaralo, potreba za uslugom oduvijek je bila velika no dolaskom korone potreba za uslugom postale su još veće. Uzimajući u obzir prethodne navode, može se sa sigurnošću reći da postoji potreba za kontinuiranim izvođenjem usluge, no postoje određeni problemi koji to onemogućavaju. Iako se može zaključiti da su glavni problemi financijske prirode i najveći kamen spoticanja kontinuitetu usluge. Ranije je detaljno objašnjeno kako funkcioniraju financije, odnosno da pružatelji usluge stječu financijska sredstva putem prijave na projekte.

Problem koji se nameće u analizi projektnog financiranja jest financijska nesigurnost odnosno bojazan od nemogućnosti kontinuiranog provođenja usluge. Gotovo svi sugovornici naveli su financije kao ključan problem održavanja usluge savjetovanja. Razvija se potreba za stabilnijim sustavom financiranja u odnosu na projektno financiranje koje izaziva potencijalni diskontinuitet. Unatoč prethodno navedenim problemima, udruge pronalaze načine da kontinuirano pružaju usluge. Iako financije nisu uvijek dostatne, određeni broj udruga djeluje neometano dugi niz godina. Također zbog svoje dugovječne prisutnosti u socijalnim uslugama projekti često budu odobreni istim pružateljima usluga pa se kontinuitet savjetodavnih usluga uspijeva zadržati.

Tablica 12. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji kontinuiteta usluge

Kontinuitet usluge	
Elementi	Primjer
Izazovi kontinuitetu	„Proces nekakve samo održivosti zapravo koliko god mi pisali u projektima načine na koje će se projekt nastaviti zapravo ukoliko nema financijskih sredstava jako je teško” (Intervju 5).
	„Pa kroz projektno financiranje, kroz javne natječaje, što je isto tako već ne znam koliko godina ponavljanja, činjenica da projektno financiranje nije optimalno financiranje za socijalne usluge jer se, socijalna usluga je trajna potreba stanovništva na nekakvom teritoriju koja se ne može projektno riješiti” (Intervju 6).
	„Svaki godinu dana se treba produživat pa onda ovisiš o tome dal će ti proć projekt ili neće projekt proć, dosta je to neizvjesno” (Intervju 9).
Snalažljivost udruga	“Dakle ja mislim da pružatelji socijalnih usluga, udruge koje pružaju socijalne usluge, nas nema puno ali smo poprilično fleksibilni, poprilično smo kapacitirani i ustvari smo izdržljivi. Zaista jesmo, jer unatoč projektom financiranju Djeca Prva su primjer da preko 19 godina pruža uslugu u kontinuitetu” (Intervju 6).
	„Nekako po našim iskustvima mislim da udruge koje već duži niz godina rade da nema nikakvih bojazni da će se prestat financirat ti neki projekti“ (Intervju 3).

Izvor: autor

## 6. Uvidi izvan teorijskog okvira

U prethodnom poglavlju prikazani su najvažniji elementi suradnje između javnog i neprofitnog sektora na primjeru usluge savjetovanja za djecu i obitelji u riziku. U ovom ulomku cilj je prikazati elemente suradnje koji su sukladno teorijskoj podlozi ranije šturo opisani ili se uopće ne spominju, a smatraju se iznimno važnim elementima suradnje specifično za nacionalni kontekst. Sukladno tome, u nastavku su prikazani noviteti u kontekstu aspekata suradnje, način na koji se manifestiraju te su naglašeni problemi koji se javljaju prilikom pružanja usluge savjetovanja.

Jedan od najvažnijih problema očitovao u temi dostupnosti usluge. Stručnjaci iz različitih regionalnih i lokalnih područja ukazali su na specifičan problem koji se pojavljuje u ruralnim sredinama koje su nerijetko geografski previše udaljene od velikih urbanih čvorišta. Oni jasno navode da urbane sredine poput većih gradova imaju donekle zadovoljavajuću razinu usluge savjetovanja i da su potrebe većinski ispunjene dok je u ruralnim sredinama situacija daleko od idealne. Gotovo u svim područjima koja nisu blizu većih gradova nedostaje udruga koje bi mogle provoditi usluge savjetovanja za obitelji u riziku.

Nadalje, važno je primijetiti da određeni korisnici nisu u stanju konzumirati uslugu osim u slučajevima kada stručnjak dolazi u njihov dom. To se najčešće odvija u ruralnim sredinama gdje su savjetovišta kilometarski izuzetno udaljena pa bi troškovi puta bili preskupi za njihova primanja. Osim nedostupnosti usluge u cjelini, također nedostaju stručnjaci koji bi obavljali ovu uslugu. Jedan od sugovornika naglašava da zaista postoje potencijalni stručnjaci odnosno ljudi s intrinzičnom motivacijom koji bi željeli provoditi usluge savjetovanja, ali su u tome spriječeni zbog zakonodavnih propisa. Naposljetku, u ranijem tekstu navedeno je kako pružatelji usluga moraju zadovoljiti određene prostorne parametre kako bi mogli pružati uslugu. Iako su neki pružatelji uspjeli ishoditi licence koje im omogućavaju da provode uslugu savjetovanja, drugi smatraju da su uvjeti previše rigorozni te ih je nemoguće ispuniti.

Tablica 13. Prikaz elemenata suradnje u kategoriji novih uvida

Novi uvidi	
Elementi	Primjer
Dostupnost usluge	„Naravno najveći problem je što u području na kojem mi djelujemo, a mi pokrivamo nadležnost područnog ureda Našice, Valpovo, Donji Miholjac, ne postoji nijedan pružatelj socijalnih usluga osim nas” (Intervju 10).
	„Mislim budući da mi radimo po Sisačko-Moslavačkoj županiji jako je malo pružatelja ove usluge. Kad smo započinjali je postojalo i savjetovalište u Petrinji koje prije nekih godinu godinu i pol da sad ne, se ugasilo tako da smo mi jedini pružatelj ovak vanjski i od udruga baš te usluge“ (Intervju 2).
Mobilni timovi	„Posao je sam po sebi užasno stresan, mi većinu vremena provodimo u automobilu. Mi ne možemo imat stručni tim koji će samo sjedit u savjetovalištu jer ovi ljudi koji su u ruralnim područjima ne mogu doć“ (Intervju 10).
Rigoroznost pravnog okvira	„Tako da svakako nije dovoljno zastupljeno, nema dovoljno pružatelja usluga i mislim da su da se ti zakonski okviri zapravo velik razlog zbog čega ih nema“ (Intervju 9).
	“Prvo da se smanje kriteriji za pružatelja socijalnih usluga u smislu prostora, mislim mi ne možemo to ispunit pa da se na trepavice postavimo, kad čitam one propise o visini stropa i prilazu za invalide, ja jednostavno ne znam prostor gdje možemo to ispunit” (Intervju 9).

Izvor: autor

## 7. Rasprava i zaključak

Nakon analize suradnje između državnog i neprofitnog sektora, potrebno je nalaze povezati s teorijskim postavkama. U razvijanju suradnje između države i neprofitnog sektora Fernandez i Van Sylke definirali su tri mehanizma suradnje odnosno monitoring, natjecanje ili reputaciju i povjerenje. Prema nalazima koji su prikazani u ovome radu primjećuje se postojanje monitoringa kao mehanizma suradnje koji se manifestirao kroz prostorne uvjete koje je potrebno zadovoljiti te izvještavanje koje je prisutno u bilo kakvom obliku relacijskog ugovaranja. Pritom je važno napomenuti kako u javnom sektoru nedostaje stručnjaka koji su sposobni provoditi monitoring, barem u kontekstu prostornih uvjeta na što upozorava Van Slyke. U kontekstu pružanja savjetodavnih usluga, monitoring postoji pro forme jer su ciljevi države i neprofitnog sektora zajednički, stoga je prostor za zlouporabu smanjen. To se uklapa u narativ Davidsona koji naglašava manje razine rigidnosti u relacijskim odnosima.

Natjecanje kao mehanizam suradnje u hrvatskom nacionalnom kontekstu nije bio značajan jer ne postoji tržište za neprofitni sektor na kojem se udruge civilnog društva natječu za angažmane budući da ih ionako nedostaje. Međutim, ono se uklapa onim dijelom gdje Fernandez navodi da se povećanjem broja pružatelja usluga, kvaliteta same usluge unapređuje.

Povjerenje kao posljednji mehanizam sveprisutan je u svim kategorijama suradnje koje smo definirali. Iako nismo naišli na konkretne podatke koji to potvrđuju, povjerenje je implicitno prisutno u svim sferama suradnje. Monitoring se odvija samo protokolarno kao proces zadovoljavanja zakonodavnih normi, no u stvarnosti potrebe za monitoringom su nepostojeće zbog velikih razina povjerenja koje postoje u međusobnom odnosu. Prilikom pisanja projekata stručnjacima se ostavlja određena razina autonomije kako bi usluga bila kvalitetno pružena. Omogućavanje neprofitnom sektoru da provodi usluge koje se tiču osjetljive skupine korisnika ukazuje na povjerenje koje javni sektor gaji prema udrugama. Osim prepuštanja usluge kao takve, neprofitnom sektoru omogućena je potpuna autonomija u dizajnu usluge te načinu provedbe iste. Otvorena i nerijetko neformalna komunikacija koja se odvija putem osobnih kanala također ukazuje na izrazite razine povjerenja koje su prisutne u međusobnoj interakciji javnog i neprofitnog sektora. Naposljetku, kao najveći pokazatelj povjerenja u pružanju savjetodavnih usluga nameće se kontinuitet usluge među postojećim pružateljima usluga koji dugi niz godina provode savjetodavne usluge te opetovano ostvaruju financijska sredstva putem relacijskog ugovaranja. Uz određene iznimke, možemo reći kako u hrvatskom kontekstu postoji suradnja između državnog i neprofitnog sektora koja je premrežena načelima relacijskog ugovaranja koje detektiraju McBeath i Bertelli.



Prezentiranjem nalaza objelodanili smo aspekte suradnje koji nisu obuhvaćeni teorijskim okvirom. Dok je veći dio suradnje između javnog i neprofitnog sektora odgovorio na teorijske pretpostavke, određeni dijelovi suradnje nisu detektirani u pregledu literature. U novim nalazima detektirali smo nacionalne specifičnosti koje se direktno reflektiraju na pružanje savjetodavnih usluga. Kao ogroman problem nametnula se dostupnost usluge koja u ruralnim krajevima nije dovoljno zastupljena. Osim geografskih nedostataka i zabačenosti određenih lokaliteta te posljedične nemogućnosti pružanja usluge, pojavio se jedan usporedan problem. Zbog rigidnosti zakonodavnog okvira potencijalni pružatelji usluga spriječeni su u održavanju usluge savjetovanja iako intrinzična motivacija postoji. Normativno ublažavanje omogućilo bi postojanje većeg broja pružatelja usluga, a shodno tome doskočilo problemu nedostupnosti usluga u određenim krajevima Hrvatske. Točnije rečeno, rasterećenjem prostornih uvjeta omogućilo bi se postojanje većeg broja pružatelja usluga. Osim nedostupnosti usluge, financije se nameću kao veliki problem održavanja usluga na čitavom području Hrvatske. Postoji potreba za drugačijim mehanizmima financijske suradnje koja bi osigurala stabilan prihod neprofitnom sektoru i osigurala dostupnost savjetodavnih usluga u pravom kontinuitetu bez financijskih nedoumica. Na financijske tegobe nadovezuje se edukacija stručnjaka koja gotovo nikada nije osigurana. Dok s jedne strane javni sektor propisuje da stručnjaci moraju završiti različite vrste edukacije kako bi bili opremljeni znanjima i vještinama za pružanje savjetodavnih usluga, istovremeno javni sektor nije spreman financirati takve edukacije. Na taj način, usluga savjetovanja ostaje prepuštena altruističnim motivacijama pojedinaca u neprofitnom sektoru.

Doprinos ovog rada literaturi o partnerstvu države i udruga u pružanju usluga očituje se kroz prikazivanje fenomena relacijskog ugovaranja u nacionalnom kontekstu na primjeru savjetodavnih usluga. U akademskoj zajednici relacijsko ugovaranje nije nova pojava, no u hrvatskom kontekstu relativno je neobrađeno čemu je ovaj rad želio doskočiti. Osim što su prikazane osnovne premise suradnje između javnog i neprofitnog sektora koja se temelji na prethodnim akademskim radovima, također su prikazani noviteti koji se isključivo vežu za nacionalni kontekst. Prikazane su nacionalne posebitosti koje su u nekim aspektima pozitivne, dok su u drugim aspektima negativne. Također je prikazano na koji način relacijsko ugovaranje funkcionira iz perspektive pružatelja usluga što upućuje na nastanak prostora za proučavanje istog fenomena iz perspektive javnih službenika odnosno javnog sektora. Na taj način nastala bi kompletnija slika o načinu suradnje između dvaju sektora koji su međusobno zavisni.

## 8. Literatura

Ansell, C. i Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

Arranz, N. i De Arroyabe, J. F. (2012). Effect of formal contracts, relational norms and trust on performance of joint research and development projects. *British Journal of Management*, 23(4), 575-588.

Bertelli, A. M. i Smith, C. R. (2010). Relational contracting and network management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(suppl\_1), i21-i40.

Bode, I. i Brandsen, T. (2014). State–third Sector Partnerships: A short overview of key issues in the debate. *Public Management Review*, 16(8), 1055-1066.

Brandsen, T. i Hout, E. V. (2006). Co-management in public service networks: The organizational effects. *Public Management Review*, 8(4), 537-549.

Braun, V. i Clarkee, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.

Braun, V. i Clarkee, V. (2012). Thematic analysis. U: Cooper, Harris i drugi (ur) *APA handbook of research methods in psychology, Vol. 2: Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological* (str. 57-71). American Psychological Association.

Carson, E., Chung, D. i Day, A. (2012). Distant relations: limits to relational contracting in domestic violence programmes. *International Journal of Public Sector Management*, 25(2), 103-117.

Clarkee, V. i Braun, V. (2017). Thematic analysis. *The journal of positive psychology*, 12(3), 297-298.

Davidson, N. M. (2006). Relational contracts in the privatization of social welfare: The case of housing. *Yale L. & Pol'y Rev.*, 24, 263.

Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Post-autistic economics review*, 33(14), 17-28.

Dunleavy, P. i Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.

- Fernandez, S. (2009). Understanding contracting performance: An empirical analysis. *Administration & Society*, 41(1), 67-100.
- Gassner, D. i Gofen, A. (2018). Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 551-568.
- Gofen, A. (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of public administration research and theory*, 24(2), 473-493.
- Gofen, A., Blomqvist, P., Needham, C., Warren, K.i Winblad, U. Negotiated compliance at the street level.
- Heide, J. B., Wathne, K. H. i Rokkan, A. I. (2007). Interfirm monitoring, social contracts, and relationship outcomes. *Journal of marketing Research*, 44(3), 425-433.
- Kekez, A., Howlett, M. i Ramesh, M. (2019). Collaboration in public service delivery: what, when and how. In *Collaboration in public service delivery* (pp. 2-19). Edward Elgar Publishing.
- Kramer, R. M. i Grossman, B. (1987). Contracting for social services: Process management and resource dependencies. *Social Service Review*, 61(1), 32-55.
- Lamothe, S. i Lamothe, M. (2011). What Determines the Relationalness of Local Government Contracting?. In *APSA 2011 Annual Meeting Paper*.
- Lindsay, C., Osborne, S. P. i Bond, S. U. E. (2014). The 'new public governance' and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, 92(1), 192-207.
- Mathiasen, D. G. (1999). The new public management and its critics. *International public management journal*, 2(1), 90-111.
- McBeath, B., Carnochan, S., Stuart, M. i Austin, M. J. (2017). The managerial and relational dimensions of public-nonprofit human service contracting. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 3(2), 51-77.
- Torring, J. i Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International review of public administration*, 18(2), 9-25.
- Van Slyke, D. M. (2002). The public management challenges of contracting with nonprofits for social services. *International Journal of Public Administration*, 25(4), 489-517.

Van Slyke, D. M. (2005, August). AGENTS OR STEWARDS: HOW GOVERNMENT MANAGES ITS CONTRACTING RELATIONSHIPS WITH NONPROFIT SOCIAL SERVICE PROVIDERS. In *Academy of Management Proceedings* (Vol. 2005, No. 1, pp. D1-D6). Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management.

Wiesel, F. i Modell, S. (2014). From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205.

Wollmann, H. (2018). Public and personal social services in European countries from public/municipal to private—and back to municipal and “third sector” provision. *International Public Management Journal*, 21(3), 413-431.

## 9. Sažetak

### Sažetak

U suvremenim okolnostima država nije u mogućnosti kvalitetno pružati čitav spektar javnih usluga. Zbog porasta kompleksnosti i načina pružanja usluga, država razvija suradničke odnose sa neprofitnim sektorom koji preuzima dio provođenja javnih usluga. Ovaj rad bavi se istraživanjem suradnje između države i neprofitnog sektora na primjeru socijalne usluge savjetovanja obitelji u riziku pritom prikazujući mehanizme kojim se odvija praksa relacijskog ugovaranja. Relacijsko ugovaranje prožeto je suradnjom koja njeguje velike razine povjerenja, otvorene komunikacije, prisne odnose te visoku razinu kooperacije između javnog i neprofitnog sektora. Operacionalizacija relacijskog ugovaranja napravljena je putem mehanizama poput povjerenja i monitoringa. Tematskom analizom intervjua s akterima suradničkog pružanja usluga za djecu i obitelji u riziku rad daje detaljan prikaz suradnje između javnog i neprofitnog sektora u hrvatskom kontekstu. Nalazi ukazuju da suradnja države i udruga civilnog društva obiluje mehanizmima relacijskog ugovaranja te pritom naglašavaju alate suradnje koji nisu prepoznati u ranijim istraživanjima.

**Ključne riječi:** suradnja javnog i neprofitnog sektora, relacijsko ugovaranje, mehanizmi suradnje, povjerenje, monitoring

## Abstract

In contemporary circumstances, the state is unable to effectively provide the full spectrum of public services. Due to the increasing complexity and methods of service delivery, the state creates collaborative relationships with the non-profit sector, which takes on part of the implementation of public services. This paper investigates the collaboration between the state and the non-profit sector using the example of social counseling services for at-risk families, while presenting the principles of relational contracting. Relational contracting is characterized by collaboration that fosters high levels of trust, open communication, close relationships, and a high degree of cooperation between the public and non-profit sectors. The operationalization of relational contracting is achieved through cooperation mechanisms manifested through trust and monitoring. Further elaboration of the basic mechanisms of cooperation through the method of thematic analysis creates a detailed description of cooperation between the public and non-profit sectors in the Croatian context. The findings indicate that the collaboration between the state and civil society organizations is rich in the principles of relational contracting, highlighting aspects of cooperation that were not covered in previous research.

**Keywords:** collaboration between the public and non-profit sectors, relational contracting, cooperation mechanisms, trust, monitoring