

# Koprodukcija-analiza koncepta i istraživačka pitanja

---

**Kruhac, Dora**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:667989>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-04-02**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**PRAVNI FAKULTET**  
**STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRVE I JAVNIH FINANCIJA**

**DORA KRUHAK**

**KOPRODUKCIJA - ANALIZA KONCEPTA I ISTRAŽIVAČKA  
PITANJA**

**ZAVRŠNI RAD**

**Mentorica: dr.sc. Petra Đurman**

**Zagreb, 2022. godina.**

### **Izjava o izvornosti**

**Ja, Dora Kruhak (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.**

**Dora Kruhak**

**(potpis studenta)**

# Sadržaj

Sažetak .....	4
1. Uvod .....	1
2. Pojam participacije u javnoj upravi .....	2
2.1. Vrste participacije .....	3
2.2. Kategorije i instrumenti administrativnog sudjelovanja .....	4
2.3. Temeljna načela participacije u javnoj upravi .....	5
2.4. Razvoj i učinci participacije u javnoj upravi .....	7
2.5. Metode i načini aktivne participacije .....	8
3. Pojam koprodukcije .....	10
3.1. Klasifikacija koprodukcije .....	11
3.2. Promjena koncepta upravljanja .....	12
3.3. Prednosti koprodukcije .....	13
4. Analiza .....	15
4.1. Način funkcioniranja koprodukcije .....	15
4.1.1. Konkretni primjeri djelovanja građana .....	16
4.1.3. Odnos građana s profesionalnim javnim službenicima .....	17
4.1.4. Uloge građana u pružanju javnih službi .....	17
4.2. Nova informacijska tehnologija u javnoj službi .....	19
5. Primjeri istraživačkih pitanja koprodukcije u literaturi .....	20
5.1. Utjecaj koprodukcije na javne službe i javno upravljanje .....	20
5.2. Ostale znanstvene studije istraživanja koprodukcije .....	22
5.3. Primjeri koprodukcije u Hrvatskoj .....	23
6. Zaključak .....	24
7. Literatura .....	25

## Sažetak

### **Koprodukcija - analiza koncepta i istraživačka pitanja**

Uloga participacije u javnoj upravi pojačano raste od posljednje četvrtine 20. stoljeća. Građane se na novi način nastoji uključiti u procese upravljanja i donošenja javnih odluka. U ovom se radu razmatra koprodukcija, jedan od oblika participacije građana tijekom faze provedbe javnih politika. Pojam koprodukcije izvorno se razvija na Sveučilištu Indiana tijekom 1970-ih, a definira se kao pružanje usluge u ravnopravnom i uzajamnom odnosu između profesionalaca i ljudi koji koriste usluge. Koprodukcijom se uprava okreće prema korisniku i nastoji promijeniti stavove građana kako bi se poboljšala kvaliteta usluge, a naglašava se odmak od tradicionalnih modela pružanja javnih usluga. Postoji nekoliko različitih tipova građanskih aktivnosti koje obilježavaju koprodukcijski model, a informatička tehnologija je sve važnije sredstvo u transformaciji uprave u pogledu unapređenja unutrašnjih postupaka i funkcija.

Ključne riječi: participacija, koprodukcija, informatička tehnologija, uloga građana

## **Summary**

### **Co-production – concept analysis and research questions**

The role of participation in public administration has been growing steadily since the last quarter of the 20th century. Citizens are trying to be involved in the process of management and public decision-making in a new way. This paper examines co-production, one of the forms of citizen participation during the implementation phase of public policies. The concept of co-production was originally developed at Indiana University during the 1970s, and is defined as the provision of a service in an equal and reciprocal relationship between professionals and people who use the services. Through co-production, the administration turns towards the user and tries to change the attitudes of citizens in order to improve the quality of the service, and emphasizes the departure from traditional models of providing public services. There are several different types of civic activities that characterize the co-production model, and information technology is an increasingly important tool in the transformation of administration in terms of improving internal procedures and functions.

Keywords: participation, co-production, information technology, role of citizens

# 1. Uvod

U radu je na samom početku objašnjen pojam participacije koja je osobito važna za koprodukcijiski model kao i za samu javnu upravu. Načini sudjelovanja su; sudjelovanje u formuliranju propisa i politika, sudjelovanje u provedbi propisa i politika, participacija kao oblik nadzora javne uprave i E-participacija. Dvije osnovne vrste su politička i administrativna participacija, te se politička participacija odvija u zakonodavnoj domeni, a administrativna participacija nalazi se u izvršnoj. Odnos građana i uprave temelji se na načelima, a danas su ta načela zakonski ili ustavno zajamčena, a svrha im je zaštita i jačanje odnosa građana s javnom upravom. Važno je građanima pružiti priliku da iznose mišljenja, te postoje tradicionalne metode participacije kao što su glasovanje, referendumi, općinska vijeća ili vijeća mjesne zajednice, javne prezentacije, javne izložbe i javne rasprave. Obujam usluga u javnoj upravi se mijenja s razvitkom moderne demokratske države, te se s pružanja tradicionalnih usluga prelazi na sve složenije usluge. U drugom dijelu okarakteriziran je pojam koprodukcije, a to je trend u kojim su usluge stvorene suradnjom profesionalaca, djelatnika u javnim ustanovama, i građana. Koncept koprodukcije naglašava zajedničku odgovornost građana i profesionalaca za pružanje javnih usluga. Temelj je na suradnji građana i javnih vlasti, no potrebna je i određena samostalnost građana od javne vlasti prilikom implementacije javne politike. Razvijaju se i razlike između korisne i štetne koprodukcije, odnosno, između aktivnosti građana koja poboljšava usluge (kao što je recikliranje) i aktivnosti koje to ne čine, kao što je bacanje smeća. Prema Harrisu i Boyleu koprodukcija je model po kojem javne službe mogu početi sprečavati društvene probleme poput kriminala i lošeg zdravlja, shvaćajući da je to moguće samo pružanjem veće slobode građanima. Za kraj je važno navesti da građani na razne načine mogu biti uključeni u koprodukcijiski model, a u radu su navedeni i povijesni primjeri razvoja koprodukcije u zajednici.

## 2. Pojam participacije u javnoj upravi

U svojim počecima upravna znanost bila je zaokupljena tehničkim aspektima organizacije i upravljanja, promišlja se o aktualnim pitanjima i odnosu između administrativnih organizacija i društva, uključujući i pitanje sudjelovanja javnosti. Povjerenje građana osnovni je element legitimiteta vlasti, te je ključno za demokratski politički sustav. Vlast koja nema podršku i povjerenje građana ne smatra se demokratskom (Koprić, 2017., str. 20). Uloga sudjelovanja u javnoj upravi kontinuirano raste od posljednje četvrtine 20. stoljeća. Brojni znanstvenici kao što su Verba i Putman su kroz povijest isticali važnost ukupne građanske participacije za „zdravlje“ demokracije, odnosno za njezino efikasno i kvalitetno djelovanje. Omogućila je preobrazbu ljudi iz pozicije podanika u poziciju građana u društvu i državi. Ako netko drugi odlučuje o svemu “u ime” ljudi, onda to umanjuje njihovo dostojanstvo (Vujčić, 2000., str. 115).

Participacija se sve intenzivnije spominje i na razini Europske unije kao jedno od temeljnih načela europskog administrativnog prostora i jedan je od glavnih standarda za funkcioniranje europskih institucija. Kao načelo, sudjelovanje se nalazi i u pravnim aktima i dokumentima Vijeća Europe, kao i u nizu drugih međunarodnih organizacija (OECD, UN itd.). Građane se na novi način nastoji uključiti u procese upravljanja i donošenja javnih odluka. Nastoji im se dati značajnija i ponešto ozbiljnija uloga u procesu javnog odlučivanja (Đulabić, 2008., str. 140). Prema strategiji razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020; „...iako modernizacija javne uprave podrazumijeva uključivanje korisnika usluga u rad javne uprave, u Republici Hrvatskoj je takav pristup tek u početnoj fazi, dok se građani i poslovni subjekti doživljavaju kao pasivni korisnici javnih usluga.“ Ističe se potreba za jačanjem, upoznavanjem i uključivanjem svih zainteresiranih sudionika u izradu i provedbu javnih politika, strateških i drugih važnih akata, koji će se konačnici na njih odnositi.

Polazeći od pretpostavke da građani sami znaju najbolje što im je potrebno za kvalitetniji život, vlast treba slušati potrebe građana, te njihovim djelovanjem smanjivati vlastite izdatke (Robinson, 2015., str. 9). Poželjno je da se nadležnost za oblikovanje i provedbu javnih politika dijeli s

nedržavnim akterima i nižim razinama vlasti, a da država dobije funkciju koordinatora koji usmjerava djelovanje svih uključenih aktera (Kuljanac, 2018., str. 35).

## 2.1. Vrste participacije

Dvije osnovne vrste participacije o kojima će se govoriti u radu su administrativna i politička. Sudjelovanje može biti određeno prema sferi u kojoj se odvija, vrsti uključivanja aktera, načinu i obilježjima uključenosti, fazama procesa politike u kojoj se odvija itd. (Đurman, 2020.).

Dok se politička participacija odvija u zakonodavnoj domeni, administrativna participacija nalazi se u izvršnoj. Sljedeća razlika između dvije vrste participacije povezana je s učestalošću uključivanja javnosti; politička participacija događa se uglavnom tijekom izbornih ciklusa, dok se administrativna odvija kontinuirano (Đurman, 2020., str. 83). U političko djelovanje autori svrstavaju sve aktivnosti pomoću kojih građani mogu utjecati na procese vladanja, a prema njima političko djelovanje moglo bi se podijeliti na uključivanje u politiku i političku participaciju. Razgraničenje političke i administrativne participacije odnosi se na tijek inicijacije, odnosno, dok je politička usmjerena odozgo prema dolje putem izbora i demonstracija, administrativnu iniciraju i organiziraju vladine administrativne organizacije, te obuhvaća formalne vrste uključivanja javnosti kao što su javne konzultacije, paneli građana, kooptacije u radnim skupinama i slično. (Đurman 2020., str. 84. i Vujičić 2000. str. 119). Kao kriterij razlikovanja navodi se razina utjecaja sudionika i činjenica da na administrativne funkcije utječu zainteresirani a ne šira javnost, a relevantna javnost je ona koja može osigurati korisne informacije u rješavanju određenog javnog pitanja ili na neki način utjecati na provedbu određenih odluka. Političko sudjelovanje čini bližom ljudima. Takva vrsta sudjelovanja omogućuje građanima da postave ciljeve i prioritete, da nadziru akcije političara i članova državne uprave i smatraju ih odgovornima za svoje postupke, da izraze stajališta, razmjenjuju informacije i ukazuju na svoje potrebe i probleme, uključuju se u procese odlučivanja, pronadu dodatne izvora sredstava, prate i evaluiraju rezultate provođenja politike, te mnoge druge akcije ( Forrester i Sunar, 2011., str. 22).



## 2.2. Kategorije i instrumenti administrativnog sudjelovanja

Sudjelovanje se u javnoj upravi odvija u procesima donošenja odluka. Tako dolazimo do prve kategorije sudjelovanja a to je:

- a) *Sudjelovanje u formuliranju propisa i politika.* Bilo na lokalnoj ili nacionalnoj razini, proces razvoja ili formuliranja politike počinje pregledom postojećeg stanja, kao i procjenom tekuće politike i pitanjima koja se smatraju najbitnijima za zajednicu. Posebnu ulogu imaju u procesu donošenja pravila upravne organizacije koje s jedne strane izrađuju propise i strateške planove koje će donjeti zakonodavna vlast, dok s druge donose niz podzakonskih propisa. Sudjelovanje javnosti uobičajeno se odvija putem savjetovanja (konzultiranja) javnosti, a može biti propisano zakonima koji reguliraju upravno postupanje ili drugim aktima. Ključni element je suradnja službenika i dužnosnika s zainteresiranom javnošću, dok se iz perspektive civilnog društva doprinijeti može samom nacrtu ili pak dokumentu, a to najčešće uključuje davanje komentara na nacрте na savjetodavnoj sceni i, prema potrebi, predlaganje izmjena i dopuna. (Đurman 2020., str. 86 i Simon Forrester, Irem Sunar, 2011.).
- b) *Sudjelovanje u provedbi propisa i politika.* Propise i javne politike provode upravne organizacije, a u današnje vrijeme zakonodavne aktivnosti uključuju veće uključivanje zainteresirane javnosti te sagledavanje „šire slike“ u analizi troškova i koristi, kroz koncept tzv. „pametnog“ zakonodavstva. Koncept „pametnog“ zakonodavstva temelj nalazi u konsolidaciji, kodifikaciji i pojednostavljivanju postojećeg zakonodavstva i poboljšanju kvalitete novog zakonodavstva procjenjujući gospodarske, socijalne učinke i učinke zaštite okoliša (E-savjetovanje 1104/1104).
- c) *Participacija kao oblik nadzora javne uprave.* Javna uprava u svojem radu koristi se diskrecijskim ovlastima koje mogu ponekad biti i na štetu građana. Zbog toga se kao jedan od klasičnih problema vezanih uz njeno funkcioniranje pojavljuje opasnost od prekoračenja ovlasti. Nadzor nad javnom upravom vrši se i putem medija i pritiskom javnosti kroz izražavanje mišljenja. Međutim, ova vrsta vanjskog utjecaja na javnu upravu je neformalna i vrlo difuzna. Društvena se struktura mijenja, društva su složenija, interesi mnogobrojni i raznovrsni, jednoobrazni socijalni programi više nisu funkcionalno

rješenje. (Pusić, 1996. str. 213). Na europskoj razini se u Bijeloj knjizi o dobrom upravljanju spominje da i države članice trebaju usmjeravati više pažnje transparentnosti i komunikaciji tijekom donošenja odluka i upotrebljavati jezik koji je pristupačan i razumljiv za široku javnost. Građani bi prema tom dokumentu trebali biti što više moguće uključeni u pripremu i provedbu javnih politika, a svi uključeni akteri trebaju preuzimati odgovornost svoje postupke. Što se tiče usklađenosti, političke mjere i akcije moraju biti usklađene i lako razumljive.

- d) *E - participacija*. Socijalna i politička participacija mladih u Hrvatskoj, ali i u drugim zemljama Europske unije u cijelosti je niža od participacije starijih dobnih skupima. Politički stavovi mladih, te njihovo poznavanje i razumjevanje političkih procesa do sada su detaljnije istraživani. Izvještaji tih istraživanja ukazuju na nedostatak znanja o funkcioniranju političkog sustava, te nedostatak vještina potrebnih za adekvatnu participaciju u procesima donošenja odluka. Skupa s novim informacijskim oblicima sudjelovanja kao što su GIS i sudjelovanje u geografskom informacijskom sustavu razvija se i niz tradicionalnih instrumenata za uključivanje građana u online obliku, a to su javne konzultacije, peticije i referendumi. (Đurman 2020. str. 86-89).

### **2.3. Temeljna načela participacije u javnoj upravi**

Odnos između građana i uprave temelji se na nekoliko temeljnih načela postavljenih tijekom razvoja demokratskih država. Danas su ta načela zakonski ili ustavno zajamčena, a svrha im je zaštita i jačanje odnosa građana s javnom upravom. Tri su osnovna načela uspostavljena su krajem 18. i tijekom 19. stoljeća, a to su zakonitost, pogrešivost i odgovornost uprave (Koprić, 2014.). Građani trebaju imati sredstva i instrumente za praćenje procesa donošenja odluka, te biti jasno upoznati s formalnim i materijalnim propisima primijenjenim u određenoj proceduri za ostvarenje njihovih prava. U odnosu na zatvorenu tradicionalnu javnu upravu i usmjerenost na djelovanje profesionalnih službenika, noviji teorijski koncepti naglašavaju važnost participativnih mehanizama. Uključivanje građana očvršćuje legitimitet institucija, odnosno, pridonosi demokratičnosti javnog upravljanja s jedne strane, a s druge strane pridonosi kvaliteti propisa i politika te tako povećava učinkovitost upravljanja. Međutim, to ne znači da nema opasnosti od negativnih ishoda, a to su; veća participacija ne bi smjela komplicirati odgovornost izvršne vlasti;

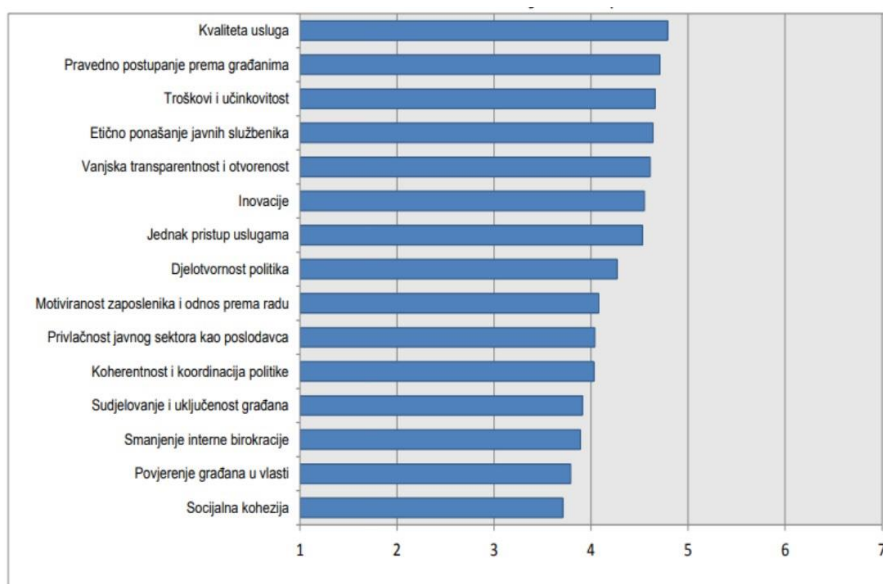
dugotrajne konzultacije na početku procesa odlučivanja ne bi ga smjele učiniti netransparentnim i kompliciranim; veća decentralizacija ne bi smjela dovesti u pitanje poštivanje ciljeva i načela (Mendeš, 2004., str. 99). Na europskoj razini građani država članica Europske unije, te građani trećih zemalja, imaju pravo na dobru upravu u odnosima s institucijama i tijelima Europske unije, sukladno članku 41. Povelje o temeljnim pravima Europske unije. Jednako kao na europskoj razini i primjenjujući dobre prakse trebao bi se provoditi i postupak na unutrašnjoj razini u svakoj državi članici. Svaka država trebala bi se brinuti o promicanju najprikladnijih mjera za osiguravanje dobre uprave.

Načela koja se navode u literaturi su načelo transparentnosti, otvorenosti, povjerenja i responsivnosti. Transparentnost uključuje proaktivno objavljivanje informacija putem medija, interneta, javnosti sjednica, publikacije dokumenata i materijala, javnih kampanja, odnosa s javnošću i društvenih mreža. Riječ je o prikazivanju unutarnjih organizacijskih procesa i odluka trećim stranama. Također postoje i određena ograničenja načela transparentnosti a to su pretjerana regulacija i formalizacija, decentralizacija, privatizacija, poslovna tajna, nepotpuno informiranje, ne razumijevanje informacija od strane javnosti, iskrivljavanje informacija i nepotpuno informiranje (Tanović, 2014., Đurman, 2020. str. 95). Sljedeće načelo je načelo otvorenosti. Načelo otvorenosti pretpostavlja, ali i nadopunjuje načelo transparentnosti. Otvorenost se očituje u dvosmjernom procesu davanja informacija javnosti u ime javne uprave i povratnih informacija javnoj upravi u ime javnosti. Otvorenost je viša kategorija i širi princip od transparentnosti. Dok se transparentnost postiže pravom građana da znaju, otvorenost se može ostvariti kroz pravo građana na pokazivanje stavova, preferencija i prijedloga o pitanjima koja utječu na njihove živote. Otvorenost osigurava aktivnu uloga javnosti zbog čega ona čini samu srž pojma upravnog sudjelovanja. Otvorenost je temelj za kontrolu i odgovornost uprave i tijela javnih vlasti, za donošenje odluka tijekom političkog izbornog procesa, osiguravanje zakonitosti rada, sprečavanje korupcije, smanjenje arbitrarnosti u postupanju, vladavinu prava, temelj za donošenje kvalitetnih odluka i ubrzanje poslovnih procesa (Musa, 2017, str. 38-39). Oblici ostvarivanja otvorenosti nisu uvijek zakonom propisani, već su politički odlučeni. Prema objašnjenju Musa (2013, str. 11), dok se transparentnost odražava pravno, otvorenost je mnogo uže povezana s procesima političkih odlučivanja i moći. S druge strane načelo responsivnosti možemo odrediti kao mjeru u kojoj donositelji odluka uzimaju u obzir tuđe stavove, odnosno stavove javnosti, te odgovore na zahtjeve, a smatra se subjektivnim konceptom (Đurman, 2020., str. 96-97). Posljednje načelo,

načelo povjerenja široko je istraživano u hrvatskoj javnoj upravi. U odnosu na istraživanje politologa Koste Bovana i Nikole Bakete sa zagrebačkog Fakulteta političkih znanosti povjerenje u institucije u posljednjih dvadeset godina opada. Najstabilnijim se pokazuje da povjerenje građana imaju vojska i policija, a povjerenjem se ne mogu ponositi nevladine udruge jer je 2020. povjerenje u njih ocijenjeno s 2,41. U istraživanju je zaključeno da postoji otuđenost građana koja se smatra problemom predstavničke demokracije u Hrvatskoj.

## 2.4. Razvoj i učinci participacije u javnoj upravi

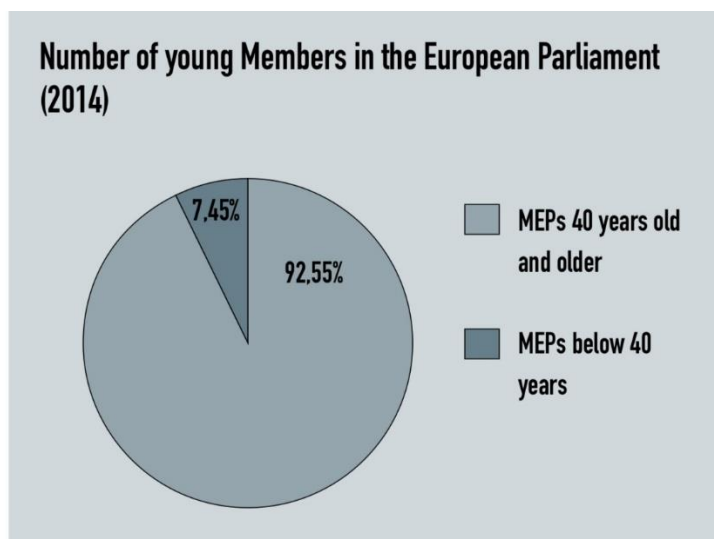
Reforme koje se provode u državama članicama u zadnja dva desetljeća do određene granice su poboljšale učinkovitost javne uprave. Institucije su postale otvorenije i transparentnije, te su se poboljšali pristup uslugama i njihova kvaliteta. Međutim, povjerenje građana u vlasti, socijalna kohezija i privlačnost javnog sektora kao poslodavca pogoršali su se. Razvitak reforma javne uprave vidimo na Slici 1 (Hammerschmid, 2013.).



**Slika 1.** Statistički podaci napretka reformi u javnoj upravi, (Izvor: Hammerschmid, 2013.).

Prema istraživačkom izvještaju (Futurelab Europe, 2016.) društvena i politička participacija mladih u Hrvatskoj, kao i u drugim zemljama Europske unije je znatno niža od participacije starijih

dobnih skupina. Slikoviti prikaz aktivnosti dobnih skupina na razini europske unije, odnosno u samome parlamentu, vidimo na Slici 2.

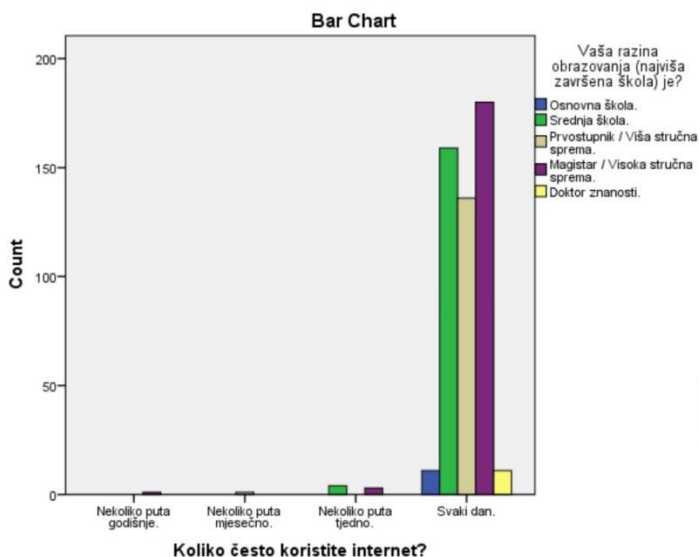


**Slika 2.** Sudjelovanje u Parlamentu u odnosu na različite dobne skupine, (Izvor: Futurelab Europe 2014., str. 4)

## 2.5. Metode i načini aktivne participacije

Za početak uspješne participacije važno je motivirati građane koji moraju imati osjećaj da se njihov glas broji i da mogu utjecati na promjene. Važno je pružiti im priliku da iznose mišljenja i pridati im se pozornost. Postoje tradicionalne metode participacije kao što su glasovanje, referendumi, općinska vijeća ili vijeća mjesne zajednice, javne prezentacije, javne izložbe i javne rasprave (Ploštsjner i Mendeš, 2006., 90-92). U modernom okruženju masovni mediji, a naročito televizija i internet igraju ključnu ulogu pri oblikovanju i očuvanju javne sfere aktivnom. Upravo pomoću dijaloga, Internet je uspio oblikovati i način političke komunikacije koji nudi novi oblik "virtualnog udruživanja" (Oblak, 2002., str. 65). Internet možemo navesti kao najpopularniji oblik participacije mladih s obzirom da prema istraživanju Zaklade Friedrich Ebert (2019) u jugoistočnoj Europi 2018/2019, 98 % mladih u Hrvatskoj ima pristup internetu. Na slici 3. možemo vidjeti

grafički prikaz participacije putem interneta s obzirom na obrazovanje građana (Koštić, 2018., str. 35).



**Slika 3.** Anкета o korištenju interneta, (Izvor: Koštić, 2018., str. 35)

Noviji oblici sudjelovanja građana uključuju samoorganiziranje građana kako bi na taj način utjecali na javnu politiku, a organizirati se može na poziv stranke, na inicijativu građana, sindikata i slično. Zatim, građani i druge zainteresirani dionici stvaraju javne prostore kako bi raspravljali o zajedničkim projektima, a cilj je povećati raspon usluga koje su od općeg interesa za građane te tako unaprijediti kvalitetu življenja (Ploštsjner i Mendeš, GODINA str. 92). Prema Kopriću neki od načina participacije građana su skupštine građana, referendum, opoziv izabranih dužnosnika, građanska inicijativa i mjesni zborovi. Na referendumu se građani izjašnjavaju o određenom pitanju tako da odgovaraju sa „za“ ili „protiv“ (Smerdel i Sokol, 2009.).

Problem koji postoji kod participativnih procesa je osim definiranja javnog interesa i komunikacija s korisnikom koji je u velikom broju, te nedostupan i nezainteresiran. Korištenjem različitih metoda potrebno je istovremeno komunicirati s širokim spektrom javnosti (pasivna javnost) i užim grupama i pojedincima zainteresirane javnosti (Vukić, Careva i Lisac, 2021., str. 7). Konstantne napore je potrebno ulagati u edukaciju, dostupnost, razumjevanje, zajednički jezik, zainteresiranost, premošćivanje, neposrednost, ažurnost i zajedništvo.

### 3. Pojam koprodukcije

Pojam koprodukcije je izvorno razvila „Radionica političke teorije i analize politike“ na Sveučilištu Indiana. Tijekom 1970-ih trajala je borba s dominantnim teorijama urbanog upravljanja na kojima su se temeljile političke preporuke masovne centralizacije. Znanstvenici i javni dužnosnici tvrdili su da građani kao klijenti dobivaju kvalitetnije usluge koje pruža stručno osoblje zaposleno u velikoj birokratskoj agenciji (Brandsen i Pestoff, 2008., str. 3). Treći ili dobrovoljni sektor, ulogu kojeg naglašava i koprodukcija, također može pridonijeti kvaliteti pružanja javnih usluga. Pojam koprodukcije se pojavljuje i sve češće nalazi na dnevnom redu politike jer je interes građana za sudjelovanje naglo porastao. Koprodukcija pruža bolju mogućnost otkrivanja izvora problema i razvijanja rješenja po mjeri. Rezultira većim zadovoljstvom korisnika, stvaranjem kohezije u zajednici, većim povjerenjem u pojedinca i zajednicu, te boljim iskorištavanjem javnih resursa (Brandsen i Honingh, 20015., str. 427).

Prema Boyleu i Harrisu koprodukcija se definira kao isporuka usluge javnosti u ravnopravnom i uzajamnom odnosu između profesionalaca, ljudi koji koriste usluge, njihovih obitelji i susjeda. Kada su aktivnosti koproducirane na ovaj način službe i naselja postaju daleko učinkovitiji faktori promjena. Raspon usluga u javnoj upravi se mijenja s razvitkom moderne demokratske države, te se s pružanja tradicionalnih usluga prelazi na sve složenije usluge. Urbane usluge nastaju kroz interakciju građana i aktivnosti javnih službenika, a obje vrste doprinose kvaliteti (Sharp, 2015., str. 109). Koprodukcija postaje sve raširenija u zemljama zapadne Europe, te se smatra odgovorom na financijska ograničenja, a naročito na lokalnoj razini. U Hrvatskoj je vrlo malo zastupljena u praksi, iako postoje primjeri sudjelovanja u pružanju javnih usluga. Koprodukcija se definira kao trend u kojim su usluge stvorene suradnjom profesionalaca, djelatnika u javnim ustanovama, i građana (Kuljanac, 2018., str. 32). Koncept koprodukcije naglašava zajedničku odgovornost laika (građana), te profesionalaca za pružanje javnih usluga. Širi ulogu građana od konzumiranja do donošenja odluka o javnim službama. Naglask se stavlja na sudjelovanje građana s više kooperativnih elemenata te na taj način poboljšava pružanje urbanih usluga boljim korištenjem građana kao resursa (Sharp, 2015., str. 114). Smatra se pristupom koji usluge čini učinkovitijima i djelotvornijima, uz istovremeno jačanje morala službenika i građana. Može smanjiti troškove

usluga i uz to pružiti veću autonomiju korisnicima. „Za izgradnju učinkovitih koproduktivnih odnosa može biti potrebno, barem u početku, odmaknuti se od točke isporuke i stvoriti forume u kojima dužnosnici i građani mogu artikulirati iskustva u službi, prepoznati zajednički jezik i pregovarati o poboljšanju usluga.“ (Needham, 221-231, 2008.).

### **3.1. Klasifikacija koprodukcije**

Pozitivnu i negativnu podjelu koprodukcije razlikujemo po tome što negativna ima štetan utjecaj na okruženje u zajednici, a to može biti bacanje smeća, vandalizam i slično. Naglašena točka literature je pozitivna koprodukcija koja ima fokus na akcijama građana koje mogu poboljšati, a ne smanjiti kvalitetu usluga. Kreatori politike mogu poduzimati korake kojima se ublažavaju štetna ponašanja građana kroz organiziranje pozitivne koprodukcije kao što su programi za sprečavanje vandalizma. Reguliranjem lokalne samouprave i tržišne aktivnosti, kao što je prilika za zaraditi novac mogu se organizirati i poticati građani za sudjelovanje i postizanje ciljeva (Brudney i England, 1983., str. 62, Kuljanac, 2018.).

Brudney i England spominju aktivnu i pasivnu vrstu koprodukcije koja se sastoji od namjernih ponašanja koja su usmjerena poboljšanju kvalitete usluge, a nabolji primjer je volontiranje u zajednici. S druge strane pasivna uključuje nepoduzimanje radnji, kao što je suzdržavanje od bacanja smeća. Ekološki programi uključuju građane u recikliranje i čišćenje u zajednici. Liječnici se moraju oslanjati na pacijente da se ponašaju na određeni način kako bi osigurali uspješno liječenje, kao što je uzimanje propisanih lijekova i sudjelovanje u fizikalnoj terapiji, dok u lokalnim komunalnim službama potiče građane da učine gotovo pola posla skupljanjem smeća uz pločnik (Clark, 2013., str. 689).

Brudney i England također smatraju da postoje tri temeljne vrste koproduktivnih aktivnosti, a to su: individualne, grupne i kolektivne. Nasuprot individualnim aktivnostima gdje su povlastice osobne i potrošačka sfera mala, grupna se fokusira na dobrovoljno i aktivno sudjelovanje većeg broja građana i može zahtijevati formalne mehanizme koordinacije između uslužnih agenata i skupine građana. Najreprezentativniji primjer je susjedska udruga u koju se ujedine pojedinci kako bi se poboljšala kvaliteta određene usluge. Rich definira kolektivna dobra kao „robe i usluge koje zajednički koriste skupine osoba pod uvjetima u kojima pojedinci ne mogu razumno biti isključeni



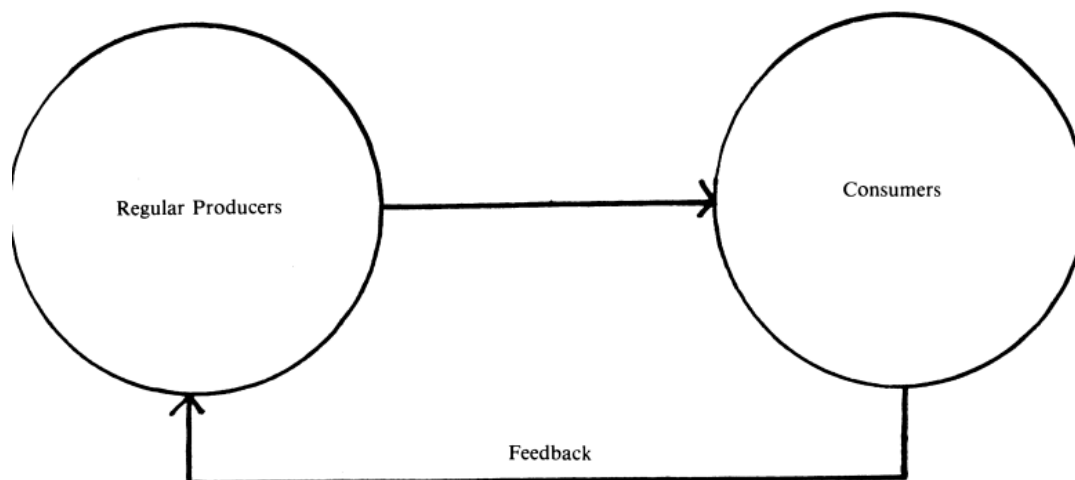
iz uživanja dobra na temelju njihovog neuspjeha da doprinesu njegovoj proizvodnji.“Vlasti naglašavaju izravno uključivanje građana, te se potiče aktivno sudjelovanje i feedback. Bez obzira na to koji građani sudjeluju u procesu pružanja usluga, povlastice se stvaraju za grad kao kolektivitet. Uz potporu gradskih dužnosnika rezultat je olakšana koordinacija aktivnosti. Građani smanjuju troškove ljudskog kapitala potrebne za ostvarenje državnih usluga. Prema bostonskom primjeru od građana se zahtjeva minimalni stupanj društvene suradnje, odnosno, da se barem suzdrže od nasilja (Clark, Brudney, 2013., str. 697).

### **3.2. Promjena koncepta upravljanja**

Posljednjih godina više se ne gleda kreiranje politike kao proces odozgo prema dolje, već kao pregovaranje između mnogih međusobno povezanih sustava politika. Slično tome, usluge više ne pružaju samo profesionalci i rukovodeće osoblje u javnim agencijama, već su koproducirani od strane korisnika i njihovih zajednica. Mijenjale su se prakse javnih politika iz tradicionalnih oblika upravljanja prema novom javnom upravljanju i onom koje se temelji na tržištu. U suvremeno doba, civilno društvo sve više utječe u novom javnom upravljanju na vođenje i način provedbe javnih politika. Također, mijenjaju se obrasci za odabir alata u mnogim područjima, te se više prilagođavaju novonastalim situacijama u društvu i problematici pojedinih politika. Kada je riječ o novim instrumentima javnih politika, novo javno upravljanje nastoji zamijeniti hijerarhiju i tržište kao središnje koordinacijske institucije (Bovaird, 2007., str. 846. i Kuljanac, 2018., str. 33). Politika se više ne promatra kao jednosmjerni proces, nego kao dogovoreni ishod mnogih sustava političkih aktera, a slično tome, isporuka i upravljanje uslugama više nisu samo područje profesionalaca i menadžera, već i drugi članovi zajednice igraju veliku ulogu u oblikovanju odluka i ishoda. U javnoj upravi često se spominje pad povjerenja javnosti koji je nastupio već 1980-ih i 1990-ih i koji je izazvao zabrinutost oko odaziva javnih službi. Kritičari tvrde da bi vlade trebale ponovno zadobiti povjerenje pružanjem veće mogućnosti izbora, demokracije i transparentnosti (Fledderus, Brandsen, Honingh 2013., str. 425).

Novo javno upravljanje razlikuje se u potpunosti od birokratskog Weberovog modela tradicionalne uprave. Političari provjeravaju i utvrđuju zadane ciljeve, no njihova se uloga bitno mijenja, a uloga menadžera postaje sve značajnija. Kao suodlučitelji, građani i ostali korisnici usluga i proizvoda

imaju mogućnost utjecati na odluke koje se na njih odnose. Kao suoblikovatelji, građani i drugi korisnici mogu utjecati na razvoj i učinke razvoja usluga i proizvoda kako bi one bile odgovarajuće njihovim zahtjevima, te važnu ulogu ima povratna informacija od strane građana, a grafički prikaz možemo vidjeti na slici 4.



**Slika 4.** Grafički prikaz povratne informacije građana, (Izvor: L. Brudney i England, 2014., str. 61)

Kada govorimo o civilnom društvu razlikujemo tri sektora; jedan oblikuje Vlada, drugi su privatna poduzeća, a treći neprofitne organizacije. Treći sektor ima temeljnu ulogu u društvu jer ga čine privatne inicijative i akcije solidarnosti. Nalazimo ga pod imenom „dobrovoljni“ sektor, a u Njemačkoj je, primjerice, imao važnu ulogu u izgradnji poslijeratne socijalne države (Brandsen i Pestoff, 2006., str. 2).

### **3.3. Prednosti koprodukcije**

Koprodukcijom se država okreće prema korisniku, te se u povijesti pronalaze korjeni u pokretima za građanska prava, a ističe se da svaki pojedinac može doprinjeti društvu. Temelji se nalazi u suradnji građana i javnih vlasti, no potrebna je i određena doza samostalnosti građana od javne vlasti prilikom implementacije javne politike (Bovaird i Loeffler, 2016. str. 256-257). Glavni

razlog pozornosti usmjerene prema koprodukciji je potencijal i mogućnost da se nosi s čimbenicima koji sprečavaju učinkovito pružanje usluga.

Pod prvom točkom navodi se da su javni službenici prepoznati kao stručni i obrazovani predvodnici koji imaju redovite interakcije s korisnicima usluga, za razliku od birokratskog modela gdje se naglasak stavlja na dominaciju službenika nad korisnicima.

Službenici su bili klasa slabo plaćenih radnika čije je djelovanje bilo strogo kontrolirano. Interakcija je važna za učinkovito i kvalitetno stvaranje usluga, a korisnici sami otkrivaju kako najbolje iskoristiti uslugu. Zatim, koprodukcija može promijeniti stavove građana kako bi se poboljšala kvaliteta usluge, a naglašava se jačanje položaja korisnika i odmak od tradicionalnih modela. Korisnici biraju između različitih opcija koje im se nude i nisu samo potrošači. Stvara uključene i odgovorne korisnike koji su upoznati s troškovima i ograničenjima te imaju zajedničku odgovornost s servisnim agentima. Na taj način se građani potiču da budu aktivno uključeni u drugim područjima života (Needham, 2008, str. 223 i Kuljanac, 2018., str. 34). Treće, naglašava se doprinos korisnika proizvodnom procesu, te se tako poboljšava učinkovitost i čini pružatelje i upravitelje usluga osjetljivima na potrebe korisnika. Prema Ostromu (1996.) odgovornost se može popraviti jer uključenost građana u proizvodnju usluga potiče aktivno i glasno biračko tijelo koje uspostavlja mehanizme odgovornosti potrebne za dobar učinak agencija. Također, koproduktivni odnosi se temelje na vjerodostojnim obvezama državnih tijela i građana da budu osnova za konstruktivniju interakciju i da prekidaju cikluse neprijateljstva. Stoga, koprodukcija može biti terapijsko sredstvo izgradnje povjerenja i komunikacije između sudionika, omogućujući birokratima i građanima da objasne svoju perspektivu i slušaju druge kao i da dijagnostički otkrivaju potrebe građana, prepoznaju glavne uzroke problema s isporukom i pregovaraju učinkovito načine za njihovo rješavanje. Koprodukcija je nova vizija javnih usluga koja nudi bolji način odgovaranja na izazove s kojima se građani suočavaju na temelju prepoznavanja resursa koje već imaju, a rezultat je veća učinkovitost za manje novca (Needham, 2008. str. 223. i Boyle i Harris, 2009., str. 13.).

Da bi koprodukcija bila uspješna, potreban je koordinator koji nadgleda cjelokupni proces. Neovisno stvara li se koprodukcija kao instrument odozgo prema dolje ili odozdo prema gore, postoje prednosti i nedostaci oba pristupa. Razvijaju se i razlike između korisne i štetne koprodukcije, odnosno, između aktivnosti građana koja poboljšava usluge (kao što je recikliranje)

i aktivnosti koje to ne čine, kao što je bacanje smeća. Još je moguće razlikovati modele s nultim zbrojem koprodukcije, u kojoj građani svojim radom zamjenjuju rad profesionalaca (na primjer korištenje centara za recikliranje umjesto prikupljanja na kućnom pragu), i oblici koprodukcije pozitivnog zbroja u kojima surađuju javni dužnosnici i građani, kao što su inicijative za sigurnije susjedstvo (Needham, 2008., str. 224 i Kuljanac, 2018.).

## **4. Analiza**

Prema ranijim tvrdnjama u radu, koprodukcija kao novi način razmišljanja o javnim uslugama i ima potencijal za postizanje velike uloge u pružanju kvalitetnog zdravstva, obrazovanja, policije i ostalih usluga na načine koji ih čine mnogo učinkovitijima i održivijima. Poteškoća je u tome što se, kao i uvijek s novim idejama, koprodukcija često koristi labavo kako bi se pokrio niz srodnih pojmova. Ne postoji dogovorena definicija, te monogima još nije jasno odakle sama ideja potiče. Izazov koprodukcije je u njezinom pružanju oštrem kritike postojećih pristupa reformi, te zahtjeva jače razumijevanje i više podataka kako bi se svi akteri mogli uključiti i kako bi se ostvario utjecaj na politiku u glavnim javnim službama (Boyle i Harris, 2009., str. 3).

### **4.1. Način funkcioniranja koprodukcije**

Prema prvom primjeru Harrisa i Boylea koprodukcija je model po kojem javne službe mogu početi sprečavati društvene probleme poput kriminala i lošeg zdravlja, shvaćajući da je to moguće samo pružanjem slobode građanima kako bi proširili raspon onoga što već rade ili mogu učiniti u budućnosti. To znači javne usluge izgraditi na sustavu međusobne podrške koji mogu riješiti probleme prije nego što postanu akutni. Također, može se poticati ponašanje koje će spriječiti potencijalne probleme i nastanak društvenih organizacija koje to mogu učiniti mogućim. Uslužni službenik pomaže usluženoj osobi napraviti željene vrste promjena. Bilo da se radi o učenju nove ideje ili nove vještine, stjecanju zdravijih navika ili promjenama vlastitih pogleda na obitelj ili društvo, samo pojedinac kojemu je usluga namjenjena može postići promjenu. Umjesto službenika koji predstavlja proizvod, službenik i građanin zajedno proizvode željenu transformaciju (Sharp, 2015., str. 110).

#### 4.1.1. Konkretni primjeri djelovanja građana

Postoji nekoliko različitih tipova građanskih aktivnosti koje obilježavaju model koprodukcije. Prvo, to su one aktivnosti kojima građani neposredno pomažu lokalnim dužnosnicima u obavljanju njihovih dužnosti. Volonteri su također pomogli u naporima u pružanju potpore mentalnom zdravlju i usluzi dnevne skrbi, te za ponovno naseljavanje izbjeglica. Uz to postoje i tradicionalniji oblici volonterskog rada u školama, te policiji i vatrogascima. Izabrani predstavnici, službenici i građani imaju ključne uloge u funkcioniranju lokalne zajednice, regije ili države. Suradnja između vlade, jedinica lokalne samouprave i građana dovodi do najboljih političkih i razvojnih odluka. Stoga je ključno promicanje i stvaranje okruženja, koje će podupirati sudjelovanje građana (Ploštajner, 2002., str. 100). Usprkos tome, koncept koprodukcije nije ograničen na prijavljene volonterske aktivnosti kroz koje građani pomažu državnim službenicima. Građani mogu postići koprodukciju bez otvorenog preuzimanja dobrovoljne uloge, koncept također ukazuje na brojne, ali manje vidljive aktivnosti građana koje su centralni dio procesa pružanja usluga. Koprodukcija je nastojanje građana da samoinicijativno dovedu do promjena u kojima javni službenik može samo pomoći ili savjetovati. Možemo primjetiti odvoz smeća uz rub kolnika, micanje automobila da se olakša čišćenje snijega na ulicama u gradovima i slično. Ove usluge sugeriraju još jedan aspekt koncepta koprodukcije, onaj koji se najbolje objašnjava pozivanjem građana da budu suradnici, odnosno da građani djeluju kao koproducenti u smislu da svojim ponašanjem mijenjaju okolinu u kojoj se odvija isporuka usluga. Građani stvaraju uvjete usluge, te time utječu na karakter pružanja usluge. Čišćenje snijega je učinkovitije kada parkirani automobili ne blokiraju pristup za čišćenje snijega, odvoz smeća je lakši ako stanovnici skupljaju smeće u odgovarajuće kontejnere, okoliš je pristojno uređen ako građani brinu o imovini parka, umjesto da vandaliziraju. Ti su oblici koprodukcije u određenoj mjeri institucionalizirani u lokalnim pravilnicima, te se može dobiti kazna za blokiranje rute čišćenja snijega. Pozitivan aspekt uključenosti građana u pružanje usluga nalazi se u kategoriji volonterskih aktivnosti građana. Na primjer, osim suzdržavanja od bacanja smeća po parkovima, građani bi se mogli organizirati i samostalno urediti okoliš parka. Model sugerira da uloga građanina uključuje više od izražavanja potražnje i potrošnje usluga, odnosno, uključuje i one manje primjetne oblike sudjelovanja u kreiranju urbanih usluga. Odgovornost nije samo mehanički odgovor lokalne vlasti na zahtjeve građana, nego se potražnja građana prema

koprodukcijском modelu stalno mijenja kako građani više uče o urbanim uslugama i troškovima, odnosno, odgovornost je obostrana (Sharp, 2015., str. 116-118).

### **4.1.3. Odnos građana s profesionalnim javnim službenicima**

Tradicionalno profesionalno pružanje usluga ne uključuje vanjske aktere, dok u novije vrijeme uključuje značajnu suradnju s korisnicima ili s drugim članovima zajednice. Kod tradicionalnog pružanja usluga, usluge isporučuju profesionalci, ali faze planiranja i projektiranja trebaju blisko uključiti korisnike i članove zajednice. U literaturi Bovarid navodi primjere kao što su planiranje stvarnih vježbi u kojima su zajednice uključene, odbore za savjetovanje korisnika u kojima korisnici daju povratne informacije o usluzi i mogu utjecati na prijedloge za promjenu usluge tijekom određenog vremenskog perioda, roditelji i upravitelji škola djelujući zajedno, vježbe participativnog proračuna u kojima članovi zajednice mogu utjecati na godišnji proračun.

Primjerice, prema našem Zakonu o državnim službenicima u odnosu prema građanima državni službenik postupa profesionalno, nepristrano, te je državni službenik dužan u obavljanju službene dužnosti koristiti stručno znanje na način da građanima pomaže u ostvarivanju njihovih prava, te postupajući u skladu s načelom ustavnosti, zakonitosti i zaštite javnog interesa. Također, potrebno je da se službenik ophodi s pažnjom prema osobama koje imaju invaliditet. (Bovaird, 2007., str. 846-847, i Zakon o državnim službenicima).

### **4.1.4. Uloge građana u pružanju javnih službi**

U prvom slučaju profesionalci ne djeluju na uslugu samostalno, već zajedno s korisnicima i članovima zajednice. Neki od primjera su iskusni pacijenti koji su sadašnji ili bivši korisnici usluga, bolnice koje promiču zdravlje te pokušavaju osnažiti zajednicu za promicanje promjene načina života i liječenje kroničnih bolesti, volonteri (uključujući obitelji, susjede i prijatelje) u službama skrbi koji nadopunjuju iskustvo stručnog osoblja, izravna plaćanja korisnicima usluga skrbi od kojih tada možete kupiti profesionalnu njegu, program u kojem su obučene majke pružaju

podršku novim majkama i porezni sustavi samoprijavljivanja i samooporezivanja u kojem građani sastavljaju neke od obrazaca.

U drugom slučaju se radi o takozvanoj profesionalnoj koprodukciji. Ovdje korisnici i profesionalci u potpunosti dijele zadatak planiranja i osmišljavanje usluge, a nakon toga i isporuku. Primjeri se odnose na zaklade zajednice koje rade s profesionalcima za planiranje i dizajn određenih usluga, isporuka usluge putem volontera koji često prikupljaju sredstva, stambena udruženja ili poduzeća u zajednici i zadruge kojima upravljaju stanari, socijalne službe temeljene na vjeri koje zapošljavaju profesionalce, ali njima upravljaju predstavnici zajednice, često uz pomoć volontera i slično (Bovaird, 2007., str. 848.).

Treći slučaj obuhvaća isporuku usluga od strane profesionalaca, ali bez formalnog planiranja, te glavnu ulogu preuzimaju članovi zajednice, a profesionalna pomoć se koristi kad je neophodna. U primjere takvog oblika spadaju centri u zajednici koji pružaju aktivnosti za lokalno stanovništvo i lokalne udruge koje su specijalizirane za sport, kulturu i slično, a stručna pomoć se poziva samo kod organiziranja specijalnih događaja. Bovaird (2007., str. 849) također spominje isključivu isporuku korisnika/zajednice koplaniranih ili kodno dizajniranih usluga. Ovdje korisnici ili drugi članovi zajednice pružaju usluge koje djelomično i sami planiraju i dizajniraju, a to su na primjer usluge po ugovoru koje poduzimaju grupe lokalne zajednice koje su pod ugovorom s agencijom (npr. održavanje stambenih naselja ili čišćenje društvenih centara).

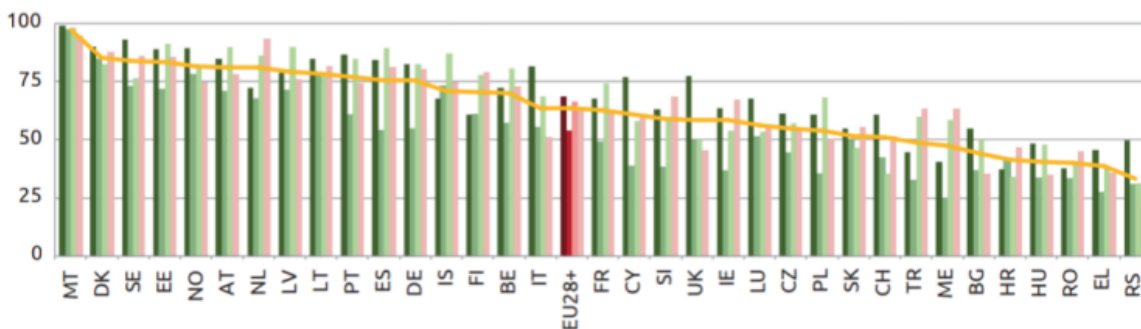
Posljednje, tradicionalna samoorganizirana zajednica slučaj je u kojem stručno osoblje nema izravno uključivanje u usluge, kao što je dječja grupa za igru, školski klubovi za doručak, prehrambene zadruge i slično. U određena pitanja se uključuje mnogo sudionika te se postavlja pitanje kako najbolje iskoristiti svaki potencijal. Izazov? se pojavljuje između stručnosti i profesionalnosti u rješavanju određenih pitanja i korisnika koji sami najbolje razumiju svoje potrebe. Najčešće prevelika sigurnost javog sektora dovodi do manjkavosti u pružanju usluga korisnicima, te se ponekad zanemaruju prednosti koje donosi iskustvo korisnika usluga. Aktivnosti građana kojima se želi postići određeni ishod nazivaju se koprodukcijom kada se njihovi doprinosi podudaraju s djelovanjem službenika u javnim službama. (Kuljanac, 2018., str. 34; Bovaird 2007., str. 848-850).

## 4.2. Nova informacijska tehnologija u javnoj službi

Unazad 50 godina, ubrzano se razvija nova informacijska tehnologija, uz snažan utjecaj na razvoj javne uprave i gospodarstva (Musa 2006., str. 1). Stvaraju se nove mogućnosti i nove potrebe za uslugama, smanjuju se troškovi i povećava se kvaliteta i učinkovitost usluga, te se mijenja narav poslovnih procesa, a traženje i razmjena informacija postaje brže i učinkovitije (Šuber, 2005., str. 98). Inovacije u načinu pružanja državnih usluga, posebice korištenje novih elektroničkih komunikacijskih tehnologija stavljaju koprodukciju ponovno u prvi plan. Neke od inovacija su centralizirani vladini pozivni centri koji građanima nude informacije, no unatoč porastu takvih sustava, stručnjaci i praktičari zabrinuti su da oni ne privlače ljude iz različitog demografskog područja. Tradicionalni model ima vladu, dok građani zauzimaju pasivnu ulogu, no sve više vlade traže nove načine kako angažirati javnost kroz korištenje internetskih i elektroničkih sredstava (Clark i Brudey i Clark, 2013., str. 687-688). William Barnes i Brian Williams (2012) potiču javne službenike da prihvate novu informacijsku tehnologiju kao odgovor na promjenjivo društvo i građanstvo. Internet može omogućiti bolju povezanost s kontaktima građana putem društvenih mreža, a rezultati sugeriraju da novi mediji i internetske mreže mogu potaknuti koprodukciju i razmjenu informacija između građana i njihovih vlada.

Informatička tehnologija postaje sve važnije sredstvo u transformaciji uprave u pogledu unapređenja unutrašnjih postupaka i funkcija, te u načinu na koji uprava donosi koristi građanima i poslovnim subjektima. Sve veća politička svijest u vezi s internim korištenjem informatičkih tehnologija i e-upravom u javnoj upravi je postala vidljivija u mnogim zemljama, te su mnoge vlade dale prioritet informatičkim tehnologijama kako bi pojednostavile odnos između uprave i građana povećanjem kvaliteta ponuđenih usluga i efikasnosti unutrašnjih procedura. Za koprodukciju koja, kao što smo ranije naveli smanjuje troškove, informacijska tehnologija je dodatno olakšavajuće sredstvo. S obzirom na dostupnost javnih usluga zemlje se razlikuju u napretku tehnologije, pa tako strategija Europske unije iz 2016. pokazuje zemlje koje imaju veću dostupnost javnih usluga u odnosu na ostale kao što je prikazano na Slici 5.





**Slika 5.** Razina dostupnosti javnih usluga u Europi, (Izvor: eGovernment Benchmark 2017., str. 31)

## 5. Primjeri istraživačkih pitanja koprodukcije u literaturi

### 5.1. Utjecaj koprodukcije na javne službe i javno upravljanje

Eyal BenAri je na primjeru uvođenja noviteta u sustavu odvajanja otpada u jednom japanskom gradu iz 1982. godine proučavao uspješnost i djelovanje koprodukcije. Gradska uprava tada je održala kampanju u kojoj je bilo uključeno mnogo građana, a organizacija je bila s ciljem prezentiranja novog načina odvoza otpada koji će biti funkcionalan jedino ako ga građani samostalno provode. U kampanji su, osim tijela javne vlasti, bili uključeni i mnogi građani i volonteri koji su analizirali novu shemu odvoza otpada (Ben-Ari, 1990., str. 474). Na ovom primjeru vidljivo je shvaćanje građana kao suradnika i dio procesa. Takav način odvoza otpada je podrazumijevao razvrstavanje otpada na plastiku, papir, metal, a tu je zadatak građana da se samostalno organiziraju pri biranju tko će odvesti otpad na mjesto razvrstavanja. Koprodukcija djeluje u tako zvanom „pogonu košnice“ jer svatko doprinosi svojim dijelom, a vlast je tu da koordinira. Građani samostalno uče kako najbolje iskoristiti uslugu, a u slučaju nedoumica dostupna im je i stručna pomoć (Kuljanac, 2018., str. 17).

Bovaird navodi četiri studije slučaja, u dvije – *Participativno budžetiranje* i *Inicijativi siguran početak* održani su razgovori i omogućen je uvid u dokumentaciju. Ostale dvije studije *Villa Families* i *Tackley Village* nastali su dopisivanjem s glavnim akterima u inicijativi.

Prvi slučaj studije je participacijski proračun u Porto Alegreu u Brazilu koji uključuje mnoštvo građana i ima veliki utjecaj na odluke vijeća. To prikazuje potencijal pomoću kojeg građani mogu biti uključeni u planiranje usluga unutar sustava u kojem su se usluge prije isporučivale tradicionalnim metodama. Glavni cilj je bila prvotno poboljšana infrastruktura, a naročito transport, čista voda i pročišćavanje otpadnih voda. Jakom podrškom građana prikupljeni su resursi za državni proračun. S vremenom ciljevi građana su se prirodnim putem prebacili na poboljšanja u obrazovanju, zdravstvu i socijalnoj skrbi.

Drugi slučaj studije je *Inicijativa za siguran početak u Gatesheadu*, a program je započeo 2001. tako što je uveden u pet siromašnih područja u općini. Od samog početka je postojala visoka zastupljenost roditelja u inicijativama. Pomagali su uspostavljanju lokalnih ciljeva, a bavili su se educiranjem i savjetovanjem majki o dojenju čemu su pridonjele i promidžbene kampanje. Najveća prednost ovog načina podrške je da su majke puno spremnije razgovarati s ostalima u istoj situaciji nego profesionalne primalje.

Treći slučaj je studija *Caterham Barracks Community Trust* koja prikazuje potencijal da zajednica ima glavnu ulogu u zajedničkom planiranju i djelovanju. Vojska je 1990. proglasila vojarnu viškom i ostvljajući niz zgrada u malom ruralnom naselju. Ponovni razvoj mjesta uspostavljen je u suradnji s zajednicom, te je formirana zaklada. Zaklada djeluje kao oglasna ploča za prijedloge projektantima, očuvanje karakteristika mjesta, poticanje na pristupačni smještaj, projektiranje igrališta i osiguravanje parkinga za postojeće seljane. Financira gomilu gospodarskih, društvenih, obrazovnih, kulturnih i sportskih objekata na gradilištu. Izgrađeno je povjerenje koje je glavni dio koprodukcije i ima velik utjecaj na odluke koje se tiču lokalnih stanovnika. Uz to možemo navesti i *Block watching*, te ostale programe sudjelovanja građana u prevenciji kriminala i provođenju zakona koji prikazuju primjere pokušaja javnih dužnosnika da provode mjere razvoja sposobnosti građana kao koproducenta i da potaknu koproduktivnu aktivnost (Bovaird 2007., str. 852 i Sharp, 2015. str. 116.).

Četvrti slučaj je *Obiteljski projekt vile u Francuskoj*, a riječ je o starijim osobama koje moraju imati njegu dalje od kuće u drugom gradu. Projekt je razvijen da bi se omogućilo starijima da budu

bliže svojeg mjesta stanovanja i obitelji. Projekt je započeo još 1990., a sada ih već ima dvadesetak. Projekt nudi posebne stanove u kući za dvije obitelji od kojih svaka ima po tri starije osobe, a u prosjeku su stariji od 80 godina. Koncept domaćina znači da domaćin ima veliki stan na katu, dok u prizemlju ima velika dnevna soba u kojoj svi imaju svoj glavni obrok zajedno i dijele aktivnosti u slobodno vrijeme. U konceptu Villa Family zapošljavaju se i starije osobe domaćini i može ih otpustiti ako ne zadovolje. Na taj način stariji ostaju pod kontrolom svojih života usprkos njihovoj starosti i invaliditetu. Država im isplaćuje invalidninu, koja pokriva veći dio plaće domaćina Villa Family, a to predstavlja financijsku nezavisnost od svojih obitelji. Osim toga, ima ulogu održavati kontakt obitelji i starijih osoba sa zajednicom i lokalnim službama. Koprodukcija se u primjeru očituje po tome što je koprodukcija model po kojem javnost može početi sprječavati društvene probleme poput kriminala i lošeg zdravlja. To znači javne usluge graditi na sustavu međusobne podrške koji mogu riješiti probleme prije nego što postanu akutni (Boyle 2009., str. 14, i Bovaird 2007.)

## **5.2. Ostale znanstvene studije istraživanja koprodukcije**

Iako koprodukcija ima mnoštvo prednosti koje se odnose na građane i vladu znanstvenici su došli do zaključka da su sudionici pretežito iz bogatih zajednica. Bovaird smatra da to može pogoršati kontrolu nad resursima koju imaju imućniji članovi zajednice. S druge strane pojedini građani nemaju mogućnost iskorištavanja koprodukcije zbog potrebne specijalizirane obuke koju ne posjeduju, a efikasnost ovisi o sposobnosti građana da izvršavaju svoje zadatke. Prema znanstvenom ispitivanju obično u koprodukciji sudjeluju starije osobe i žene koje nisu aktivne na tržištu rada, odnosno to su skupine ljudi koje su spremnije uključiti se. Većinom se svi znanstvenici slažu da su najugroženije nacionalne manjine i osobe s manjim stupnjem obrazovanja i s nižim socioekonomskim mogućnostima, te ne mogu aktivno sudjelovati u aktivnostima koprodukcije (Brudney i Clark 2013. str. 690).

### 5.3. Primjeri koprodukcije u Hrvatskoj

Kao i u ostalim europskim zemljama, i u Hrvatskoj raste složenost kolektivnih problema i nastaje potreba za boljim i jeftinijim uslugama što je potaknulo niz reformi. Najaktualniji oblici pružanja socijalnih usluga u Republici Hrvatskoj odnose se na pružanje smještaja za osobe s invaliditetom i starije osobe. Koprodukcijski oblik se temelji na partnerstvu nedržavnih i državnih aktera dok se upravlja kroz kolektivno utvrđene ishode, a povjerenje je glavni upravljački mehanizam (Kekez, 2017: 421). Jedan od primjera koprodukcije je udruga Carpe Diem koja je osnovana za unapređivanje kvalitete života, odnosno za poticanje i razvoj socijalnih potencijala djece, mladih i odraslih. Udruga pretežno radi s mladima pokrivajući sva područja života mladih kako bi doprinijeli razvoju boljih uvjeta života mladih na području Karlovačke županije.

U istraživačkom radu Kekez (2017.) analizira se utjecaj reformskih inicijativa i pružanja konkretnih javnih usluga u Hrvatskoj kroz proučavanje reforme. Glavne usluge u Hrvatskoj koje se odnose na koprodukciju su usluge smještaja i dugotrajne skrbi za starije osobe i djecu s teškoćama u razvoju, te promjene u organizaciji pružanja tih usluga. U današnje vrijeme se u obje vrste usluga upravlja pravilima, ali i ugovorima, a država pritom kombinira ulogu izvršnog direktora, regulatora i inspektora. Razvoj načina pružanja tih usluga su u posljednjih 15 godina najčešće nadahnuti idejama novog javnog menadžmenta, te decentralizacijom i podugovaranjem, koji su se nadograđivali na tradicionalnu organizaciju javnog sektora. Sustav birokratskog hijerarhijskog upravljanja na kojoj se zasniva upravljanje hrvatskim sustavom socijalne skrbi nije se pritom napustio, već se samo nadograđuje pojedinim menadžerskim praksama (Kekez, 2017., str. 425).

## 6. Zaključak

Na kraju rada možemo zaključiti da su građani glavni kreatori javnih politika, ali uspješnost koprodukcije ovisi najvećim dijelom o kooridnatoru koji nadgleda cjelokupni proces. Neovisno stvara li se koprodukcija odozgo ili odozdo postoje određene prednosti i nedostaci. Najvažnijim se smatra angažman zajednice kako bi se postigli željeni rezultati. Razvojem upravnih doktrina novog javnog menadžmenta i dobrog upravljanja počinju se koristiti instrumenti koji veći naglasak stavljaju na ulogu građana kao korisnika i sudionika uprave. Građani aktivnije sudjeluju i djeujuju kao pružatelji povratne informacije kako bi se uspostavili bolji ishodi javnih politika. Određene studije slučaja pokazale su brojne prednosti koprodukcije, poput smanjenja troškova i bolje kvalitete javnih usluga. Usluge više ne pružaju samo profesionalci i rukovodeće osoblje u upravnim organizacijama, već su koproducirane od strane korisnika i njihovih zajednica. Koncept koprodukcije nije ograničen na prijavljene volonterske aktivnosti kroz koje građani pomažu upravnim službenicima. Koncept koprodukcije također postoji u manje vidljivim aktivnostima građana koje su dio procesa pružanja usluga. Koprodukcija može označavati i nastojanje građana da samoinicijativno dovedu do promjena u kojima javni službenik može samo pomoći ili savjetovati. U pogledu kreiranja politike u današnjim vremenima gradovi moraju tražiti alternativne načine smanjenja troškova i efikasnijeg upravljanja. Provođenjem individualnih, grupnih i kolektivnih koprodukcijskih programa pojačava se kvaliteta javnih usluga. Informacijska tehnologija je sredstvo kojim se unapređuju unutrašnji postupci i funkcije, te je politička svijest u vezi s e-upravom i internim korištenjem informatičkih tehnologija u javnoj upravi postala vrlo značajna u mnogim zemljama. Koprodukcija prikazuje potencijal pomoću kojeg građani mogu biti uključeni u planiranje unutar sustava s obzirom da su se prije usluge isporučivale tradicionalnim metodama bez neposredne interakcije s građanima.

## 7. Literatura

1. Jeffrey L. Brudney and Robert E. England (1983.), Source Toward a Definition of the Coproduction Concept Author(s): Public Administration Review, 59-65.
2. Benjamin Y. Clark and Jeffrey L. Brudney, Coproduction of Government Services and the New Information Technology: Investigating the Distributional Biases
3. Catherine Needham (2008.), Realising the Potential of Coproduction: Negotiating Improvements in Public Services. Social Policy and Society, 7, 221-231.
4. Tony Bovaird (2007.), Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services 847-857.
5. Žaklina Kuljanac (2018.), Pojam koprodukcije i međudnos aktera u koprodukciji, 30-35.
6. Petra Đurman (2020.), Participation in Public Administration Revisited: Delimiting, Categorizing and Evaluating Administrative Participation
7. Elaine B. Sharp (1980.), University of Kansas, Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept, 105-118.
8. David Boyle and Michael Harris (2009.), The Challenge of Co-production - How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services, 3-23.
9. Taco Brandsen, Tilburg University, Faculty of Law, Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services
10. Joost Fledderusa, Taco Brandsen & Marlies Honingh (2013.), Restoring Trust Through the Co-Production of Public Services: A theoretical elaboration, 425-439.
11. Ivan Koprić (2017.), Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i javne uprave, str. 20.
12. Vujčić, Vladimir (2000.), "Politička participacija." *Politička misao*, 115-140.
13. Izvještaj futurelabeurope (2016.), (<https://futurelabeurope.files.wordpress.com/2016/09/missing-a-generation-in-eu-politics.pdf>).
14. E- savjetovanje (<https://savjetovanja.gov.hr/postupak-donosenja-propisa-1104/1104>)
15. Anamarija Musa (2006.), E-uprava i problem digitalne podjele, 1-27.

16. Šuber Bojan (2005.), "Unapređenje poslovnih procesa pomoć informacijske tehnologije." *Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues*, 97-105.
17. Ploštajner, Z., & Mendeš, I. (2005.), Citizens Participation. *How to Improve Development on Local Level*, 97-113.
18. Anka Kekez, Daniela Širinić (2017), Neposredna implementacija javnih politika u zajednici: Modeli u praksi hrvatske socijalne politike, 413-436.
19. Tanja Oblak (2002.) ,Internet kao medij i normalizacija kibernetickog prostora, 61-76.
20. Jana Vukić, Kristina Careva, Rene Lisa (2021.), Participacija građana u planiranju i uređivanju javnog prostora. Bottom up pristup na primjeru grada Zagreba.