

# MENADŽMENT U ORGANIZACIJAMA KAZNENOPRAVNOG SUSTAVA - VRIJEME PROMJENA

Datum prijave: 8.7.2013.

UDK 658:65:343

Datum prihvaćanja: 22.11.2013.

Pregledni rad

Snježana Maloić, dipl. defektolog-socijalni pedagog  
Ministarstvo pravosuđa RH, Uprava za kazneno pravo i probaciju  
Ulica grada Vukovara 49, Zagreb, Hrvatska  
Telefon: 01-3714-232 Fax: 01-3714- 299 E-mail: snjezana.maloic@pravosudje.hr

**SAŽETAK** - U okviru organizacija kaznenopravnog sustava postoji mnogo vrsta i razina menadžera, koji se suočavaju s mnogim izazovima, uključujući smanjivanje proračunskih sredstava i broja zaposlenika te promjene javnih i političkih perspektiva vezano uz uloge koje ove organizacije trebaju imati u društvu. Menadžeri u okviru organizacija kaznenopravnog sustava odgovaraju na problem kriminala u svoj njegovoj kompleksnosti i suočavaju se s vrlo intenzivnim izazovom razvoja novih vještina u okviru upravljanja implementacijom novih politika, programa i procedura. Ovaj rad raspravlja potrebu i dinamiku promjena u funkcioniranju ovih organizacija, koje uključuju mjerenje i vrednovanje učinkovitosti, poboljšanje strategija planiranja troškova, upravljanje ljudskim resursima, primjenu novih tehnologija, stvaranje partnerstava. Rad istražuje ključne razlike i poveznice između menadžmenta u okviru javnog/neprofitnog sektora i privatnog sektora, uključujući neka domaća i strana iskustva, prvenstveno s aspekta velikih aktualnih promjena u menadžmentu organizacija kaznenopravnog sustava u Hrvatskoj. Izazovi uvođenja promjena u vrijeme financijske krize dodatno su ilustrirani primjerom domaće i probacijskih službi drugih država.

**Ključne riječi:** menadžment, organizacija, kaznenopravni sustav, probacija

**SUMMARY** - There are many types of criminal justice managers in different levels, who confront numerous challenges, which include budget and staffing shortfalls and changing public and political perspectives on the roles of criminal justice organisations in society. Criminal justice managers are responding to the issue of crime in all its complexity and face an intense challenge to develop skills in managing the implementation of new policies, programs and procedures. This paper discusses the need and dynamics of change in the functioning of criminal justice organisations, which include measuring and evaluating performance, improving budget strategies, managing human resources, applying new technologies, building partnerships. The article examines key differences and links between public/non-profit sector management and private sector management, including some domestic and international experiences, primarily in terms of great current changes in management in Croatian criminal justice organisations. Challenges of the changes in time of financial crisis are further illustrated by the example of domestic and foreign probation services.

**Keywords:** organisation, crime justice, probation, management

## 1. UVOD

Za menadžere u organizacijama kaznenopravnog sustava<sup>1</sup> 21. stoljeće donosi velike izazove, s obzirom na stalne promjene u društvenom okruženju, kao i vezano uz zadatke ovih organizacija i poslovne politike. Zadatak je menadžera u ovim organizacijama u prošlosti donekle bio usmjeren na čuvanje uobičajenih načina obavljanja poslova i sprječavanje utjecaja i pritisaka iz okruženja. Danas se sve više preispituju tradicionalni načini obavljanja poslova, naglasak se stavlja na tehnologije i resurse, a pogotovo na omjer učinaka i troškova. Građani očekuju sve brže, bolje i jeftinije usluge. Sudovima se često zamjera da su spori i nedovoljno učinkoviti, zatvorskom sustavu da je veliki potrošač državnog proračuna. Od policije se više ne očekuje da samo reagira

na počinjeno kazneno djelo i uhvati počinitelja, već i da aktivno doprinese smanjenju kriminala tj. da se ponaša proaktivno pa i da prevenira činjenje kaznenih djela. S obzirom na nove poslove, potrebno je osnivati i nove organizacije, vezano uz što autorica ovog članka ima i osobno iskustvo<sup>2</sup>. U pokušaju povećanja učinkovitosti i smanjenja troškova pojedini poslovi putem ugovora daju se i privatnim agencijama. Dok su u prošlosti organizacije kaznenopravnog sustava uglavnom djelovale samostalno uz jasnu podjelu poslova, od njih se sada očekuje da surađuju međusobno ali i s drugim javnim i privatnim organizacijama. Naglasak je prvenstveno na štedljivosti i transparentnosti, uz stalno propitivanje načina poslovanja.

Organizacije kaznenopravnog sustava u našoj državi posljednjih su se godina suočile s nizom promjena, u vidu izmjena velikog broja zakonskih propisa

<sup>1</sup> U Hrvatskoj bi uputnije bilo koristiti termini „tijela“, „institucije“ ili „službe“ kaznenopravnog sustava (misli se na sud, državno odvjetništvo, policiju, zatvorski sustav i probacijsku službu), međutim s obzirom na temu autorica je primjerenijim smatrala termin „organizacija“

<sup>2</sup> Autorica rada sudjelovala je kao član razvojnog tima u ustrojavanju profesionalne probacijske službe u Hrvatskoj i zaposlena je kao voditeljica odjela u Središnjem uredu Sektora za probaciju Uprave za kazneno pravo i probaciju Ministarstva pravosuđa RH

i donošenja novih, ali i s nizom organizacijskih preustroja. Osim toga, iniciran je i niz promjena vezano uz način poslovanja ovih organizacija. Mnogi problemi s kojima se susreće hrvatski kaznenopravni sustav nastoje se riješiti ili ublažiti razvojem informacijskih tehnologija u poslovnim procesima (Nakić-Alfirević, 2011). U vrlo kratkom vremenu upravljanje (*eng. management*) dobiva novi značaj - moguće i važno postaje upravljati svime - promjenama, vremenom, rezultatima, projektima, ljudskim potencijalima, radnim opterećenjem, ciljevima, poslovnim učinkom, kvalitetom, rizicima pa i počiniteljima kaznenih djela (*eng. offender management*). Važno je postalo osmisliti strategije i akcijske planove (uključujući komunikacijske strategije, strategije upravljanja ljudskim resursima ...), imati misiju, viziju, operativnu politiku, definirati jasne standarde. Rukovodeći službenici različitih razina svojom ili mimo svoje volje „postaju“ menadžeri. Ovakva situacija djelomice je rezultat i više projekata provedenih u okviru pristupanja Hrvatske Europskoj uniji te rada niza inozemnih stručnjaka sa zaposlenicima u organizacijama kaznenopravnog sustava.

U postupku pridruživanja Europskoj uniji, Ministarstvo pravosuđa provelo je niz reformi i projekata koristeći fondove EU, najprije u okviru programa CARDS 2001-2004 i programa PHARE 2005-2006, a od 2007. godine koriste se sredstva predpristupnog programa IPA. Ovi su projekti između ostalog bili usmjereni na informatizaciju i općenito podršku učinkovitijem, efikasnijem i modernijem radu te na razvoj upravljačke strukture i sposobnosti upravljanja. Nadalje, u svrhu modernizacije i usklađivanja hrvatskog pravosudnog sustava s EU standardima, Republika Hrvatska i Međunarodna banka za obnovu i razvoj potpisali su Ugovor o zajmu za Projekt potpore pravosudnom sektoru. Ugovor o zajmu stupio je na snagu 12. srpnja 2010. godine, a petogodišnji je projekt usmjeren na poboljšanje učinkovitosti sudbenog sustava i državnog odvjetništva te općenito na jačanje upravljačkih funkcija Ministarstva pravosuđa. U okviru ovog projekta najavljuje se uvođenje i tzv. „sudskog menadžera“, koji bi svojim radom trebao doprinijeti učinkovitijem radu sudova uz manje troškove poslovanja. Ministarstvo unutarnjih poslova također je provelo niz projekata iz programa CARDS, PHARE, IPA (i prijelazni instrument) usmjerenih na jačanje informatizacije, upravljanja ljudskim resursima i sustava obrazovanja i obuke.

Dva su pitanja aktualno predmet rasprava u okviru organizacija kaznenopravnog sustava: (1) kakva je uloga i koji su problemi menadžera vezano uz uvođenje promjena, (2) kolika je zapravo primjenjivost poduzetničkih načela u okviru organizacija kaznenopravnog sustava.

## 2. ULOGA I PROBLEMI MENADŽERA

Javne/državne organizacije u svijetu, a i u Hrvatskoj, često se doživljavaju kao prekobrojne, prevelike, hiperbirokratizirane, neučinkovite, nesposobne i skupe, čiju je potrošnju potrebno smanjiti a učinkovitost povećati (ovaj pritisak naročito raste sa gospodarskom krizom). Na ovakve postavke, nadovezu-

je se temeljna postavka menadžmenta da se poboljšanjem menadžmenta mogu riješiti ekonomski i socijalni problemi, uključujući i kriminal. U tom smjeru, javne/državne službe obilježavaju različite promjene u okviru vertikalne i horizontalne decentralizacije, dehijerarhizacije i deetatizacije, u okviru različitih modela novog javnog menadžmenta (*eng. new public management*) (britanski model: privatizacija i tržište, švedski model - upravljanje putem rezultata, nizozemsko/danski model - devolucija/decentralizacija), uz različite nacionalne pristupe reformama (Kickert, 2008). Od menadžera u organizacijama kaznenopravnog sustava očekuje se da podrže i provedu niz promjena na što brži i održiv način.

Međutim, mnogi menadžeri i njihovi suradnici nisu skloni promjenama (Kulaš, 2011). Poboljšanje procesa vrlo je zahtjevan i složen zadatak u organizacijama kaznenopravnog sustava, s obzirom na promjene zakona, napredak tehnologija, stalni pritisak na reduciranje troškova i stalne reorganizacije hijerarhijskih struktura (Improvement Skills Consulting, 2008). Postoje otpori promjenama i težnja da se zadrži tradicijsko/uobičajeno poslovanje (*eng. business-as-usual*), prisutni iz razloga kao što su: mijenjati nešto značilo bi da do sada nismo radili dobro, analize bi mogle pokazati da ne radimo dovoljno dobro, premalo je resursa da bi se radilo drugačije.

Nadalje, iako se od menadžera u državnom sektoru ponekad očekuje rad identičan radu menadžera u privatnom sektoru, menadžeri u državnom sektoru ipak su u bitno drugačijoj poziciji od onih u privatnom sektoru. Autonomiju menadžera u državnom sektoru je limitirana, dok menadžeri usmjereni na profit imaju daleko veću slobodu. U privatnom sektoru hijerarhijska je odgovornost puno jasnija, dok odlučivanje u državnom sektoru zahtijeva uvažavanje različitih interesa, dobivanje raznih suglasnosti i odobrenja, pregovaranje, što traži više vremena i ograničava slobodu djelovanja. Nadalje, dok su odluke menadžera u privatnom sektoru prvenstveno vezano uz tržište, u državnom sektoru na donošenje odluka prvenstveno utječu političke odluke tj. vlada. U državnom sektoru ciljeve je teže definirati i puno su teže mjerljivi, vrednuje se u odnosu na javni interes i političke kompromise, dok privatni sektor vrednuje profit. Za razliku od privatnog tržišta, kod pružanja javnih usluga postoje određene razlike (Koch-Nielsen, 2002):

- proizvod ne može biti unaprijed proizveden,
- usluga u nekim slučajevima ne može i ne bi trebala biti standardizirana,
- ishod isporuke usluge ovisi o korisniku/pacijentu/klijentu a ne samo o pružatelju,
- obično nema brze povratne informacije,
- neke javne usluge (kao na primjer one koje pružaju policija, probacija i sl.) mogu biti vrednovane od strane korisnika samo uz određena ograničenja,
- neke se usluge baziraju na pretpostavljenim potrebama korisnika.

Dok se menadžer u privatnom sektoru rukovodi upravo profitom, u javnom/državnom sektoru menadžer ima dodatni interes da ostane na poziciji ili

da bude ponovo izabran. Složenosti njegove pozicije dodatno doprinosi činjenica da je odgovoran daleko većem broju ljudi (nego menadžer u privatnom sektoru) i izložen različitim utjecajima onih koji su odgovorni njemu. Problemi menadžera u organizacijama kaznenopravnog sustava obuhvaćaju i ograničenu samostalnost u raspolaganju materijalnim sredstvima i u određivanju prioriteta. Također, privatni je sektor manje transparentan i izložen javnim kritikama koje mogu utjecati na političke odluke i financiranje. Jedan je od problema menadžera u organizacijama kaznenopravnog sustava činjenica da se rad njihovih organizacija, a tim i njihov, u većoj mjeri vrednuje i temeljem pojedinačnih incidenata od strane različitih medija prikazanih senzacionalistički, što potom može imati reperkusije i na njihov daljnji rad.

Organizacije kaznenopravnog sustava su hijerarhijske organizacije u okviru kojih su se odluke uvijek donosile odozgo prema dolje - sada sve manje govori o uvođenju promjena odozgo ili odozdo, a sve više o upravljanju promjenama od sredine prema gore i od sredine prema dolje (Rman, 2005), a što stvara dodatnu konfuznost. Jedan od problema na koji se ukazuje u okviru ovih organizacija je i još uvijek nedovoljno transparentan proces identifikacije i selekcije menadžera tj. nepostojanje jasnih pravila „tržišne utakmice“, odnosno nepostojanje kriterija konkurencije među ljudskim potencijalima u smislu njihova kandidiranja za menadžerske pozicije (Orlović i Pušljević, 2010).

U okviru izrade strateških planova i analiza u državnom sektoru fokus je još uvijek puno više na aktivnostima nego na ishodima, a promjene su najčešće posljedica određenih kriznih situacija koje su se već dogodile (Burell i Gelb, 2007). Učinci koje donosi gospodarska kriza u privatnom sektoru, kao što su zaustavljanje rasta ili smanjivanje plaća, stalno razmatranje učinkovitosti i smanjivanje broja zaposlenika, stres koji donosi stalna kompeticija (Bencsik i Nagy, 2007), pogađaju i državni sektor, dovodeći do određenog pesimizma među zaposlenicima. Službenici se konstantno bore za bolje radne uvjete i veće plaće u okviru svojih sindikalnih organizacija. Imaju moć utjecati na političke odluke koje se potom reflektiraju i na organizacije kaznenopravnog sustava. Same promjene, ali i zaostajanje u postizanju željenih promjena mogu kod službenika, kao i kod korisnika usluga, uzrokovati frustracije, konflikte i nemotiviranost, kada se od menadžera očekuje da planiranim djelovanjem potiču motivaciju i stvaranje odgovarajuće organizacijske klime. Naime, osim promjena organizacijske strukture, puno su važnije promjene u kulturi poslovnih organizacija, pri čemu je potrebno razvijati participaciju i menadžment suradnje, postići da promjene budu stalan i održivi proces, uvoditi timski rad kao ključni element učenja i napredovanja. U postizanju navedenog ključna je uloga menadžera, čiji je prvenstveni zadatak dobro obrazložiti promjene te kontinuirano motiviranje službenika.

### 3. PRIMJENJIVOST NOVIH PRISTUPA

Tendencije primjene managerialističkog pristupa u okviru organizacija kaznenopravnog sustava izazivaju stalne rasprave o tome koliko je i u kojim organizacijama ovaj pristup primjenjiv, te koje su moguće koristi, a što su već dokazane ili potencijalne štete. Dok neke promjene pridonose poboljšanjima, neke uzrokuju i velike probleme, prvenstveno kada podrazumijevaju preuzimanje modela iz privatnog sektora, a bez uvažavanja specifičnih svrha, uvjeta i zadataka organizacija kaznenopravnog sustava (Stewart i Walsh, 1992).

Dok su tradicionalni ciljevi kaznenopravnog sustava bili na primjer pronaći počinitelja kaznenog djela, povećati priznavanje krivnje, kazniti i resocijalizirati počinitelja i osigurati kompenzaciju žrtvi, s porastom percepcije žrtava kaznenih djela kao kupaca, sada se ove organizacije sve češće ocjenjuju prema razini zadovoljstva žrtve - tj. njihov se uspjeh mjeri u odnosu na uspjeh koji se definira kao zadovoljstvo žrtve. Postavlja se pitanje koliko je upravo ovaj kriterij uspješnosti prikladan, s obzirom da žrtva na primjer može očekivati neopravdano visoko kažnjavanje počinitelja kaznenog djela i njegovo dugotrajno zatvaranje, kada svako „blaže“ postupanje s počiniteljem zapravo izaziva nezadovoljstvo žrtve. Također se postavlja pitanje na primjer koliko zatvorenici mogu biti legitimni/opravedani evaluatori zatvora. Pokret prava zatvorenika pokazuje kako zatvorenici mogu utjecati na zatvore, što potom dovodi do strogih standarda postupanja, veće birokracije i donekle do demoralizacije zatvorskog osoblja.

Perko-Šeparović (2002) naglašava kako ljudi nisu samo potrošači ili kupci, već i građani koji žele što niže poreze i učinkovite javne službe, ali žele i zaštitu svojih prava i reakciju na potrebe građana. Ističe kako privatizacija i tržišna kompetencija zasada uglavnom nisu pokazale željeni učinak u javnom sektoru, ali da je ovaj pristup „ozbiljno narušio određene temeljne demokratske vrijednosti“. Ima vrlo kritički stav posebno prema uvođenju britanskog modela u zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama, ističući kako se države razlikuju s obzirom na „ekonomske, društveno-političke, kulturne, ustavne i institucionalne osobine“, a da modeli reforme ne pokazuju dovoljan stupanj različitosti u odnosu na države u kojima se primjenjuju. Ujedno ističe kako se osim brige o učinkovitosti, moderna država treba baviti i pitanjima svoje odgovornosti prema građanima.

Neke od mogućih negativnih posljedica i problema na koje se upozorava odnose se na smanjenje državnog kapaciteta djelovanja, nejasne linije odgovornosti i otežanu kontrolu, zlouporabe, pokušaji smanjenja administrativnog poslovanja još većim administriranjem (statistike, analize itd.), smanjenje plaća svima osim menadžerima, plaća prema ocjeni rukovoditelja, loše psihološke posljedice za zaposlenike, pogoršanje organizacijske kulture, instant obuka menadžera općeg tipa, manjak resursa za provođenje evaluacija, manjak mjerenja učinka prije početka reformi, složenost mjerenja učinkovitosti, te problem izoliranja učinka specifičnih institucijskih reformi na učinkovitost u odnosu na druge vanjske utjecaje (Curristine i sur., 2007). Postoji i

niz drugih primjedbi povezanih sa uvođenjem tržišnih pristupa (temeljenih uglavnom na financijama i učincima) u kombinaciji s visoko-tehnološkim pristupima i informatizacijom, za koje se navodi da prvenstveno doprinose birokratskoj i hijerarhijskoj kontroli i u određenoj mjeri štete profesionalnom radu (smanjivanje znanja i vještina stručnog rada) i smanjuju mogućnost diskrecijskog stručnog odlučivanja (Oldfield, 1994).

### 3.1. Sudovi

Vežano uz rad sudova, postavlja se na primjer pitanje koliki utjecaj managerialistički pristup, usmjeren na povećanje učinkovitosti i smanjenje troškova, može imati direktno na sudske postupke i izricanje sankcije (poticanje diverzije, nagodbi itd.), jer suci u okviru ovakvog pristupa zapravo postaju menadžeri u sudnici. Ističe se opasnost kršenja ljudskih prava ili kroz preoštro kažnjavanje ili kroz rješavanje sporova u okviru „neformalnog“ sudske postupanja kao što je na primjer restorativna pravda (Jeffries, 2002). Otvara se i pitanje sudske neovisnosti, koja bi se eventualno mogla dovesti u pitanje limitiranjem budžeta (npr. sudac ne može platiti stručnjaka za određeno područje), dok se s druge strane ističe problem trošenja novaca od strane sudova koje nije moguće kontrolirati, a neovisno o kvaliteti i brzini pružene usluge. Postavlja se i pitanje tko bi zapravo trebao rukovoditi radom sudova (u mnogim zemljama predviđeno je da bi to trebao biti sudac) i koliko su suci bez dodatnih edukacija ujedno i dobri menadžeri. Također, predmet je rasprava i što je zapravo kvaliteta u radu suda. Dok će suci reći da je to kvaliteta presude, građani će govoriti o duljini postupka, stavu/ponašanju suca i sudske službenika, prostoriji za čekanje na raspravu itd. (Mann, 2009). Najčešće su primjedbe zapravo na sporost sudske postupaka, pri čemu se suci u pravilu žale na vrijeme koje se utroši na najteže i najsloženije slučajeve, a što naravno ne može biti kriterij za sve predmete (Stelman, 2010).

Sve su dominantniji stavovi da sudovi ne mogu ostati pasivni i "neovisni", već da umjesto toga trebaju preuzeti punu odgovornost za kvalitetu i kvantitetu ishoda svojeg rada (Mann, 2009). Mišljenja oko toga tko treba voditi sud su različita - konsenzus se nazire u dva smjera: to može biti sudac uz dodatnu izobrazbu ili menadžer koji ne može biti i „šef“ sucima, već je to tada predsjednik suda koji usko surađuje s menadžerom. Na tom tragu, na američkim raspravnim sudovima uvodi se poseban alat - okvir visokog učinka suda (*eng. high performance court framework*), koji se sastoji od pet koncepata usmjerenih na svakodnevni rad sudova (Hanson i dr., 2010):

1. administrativna načela (*eng. administrative principles*) - usmjerenost na visoki učinak i isticanje administrativnih procesa koje i suci i menadžeri smatraju važnima,

2. kultura upravljanja (*eng. managerial culture*) - način na koji suci i menadžeri vjeruju da treba obavljati posao, gradeći kulturu posvećenu visoko kvalitetnoj usluzi,

3. upravljanje učinkom (*eng. performance management*) - razmatra se kako voditelji sudova odgovaraju na rezultate vezano uz željeni učinak i kako sud razvija svoje kreativne kapacitete za redefiniranje i poboljšanje administrativne prakse,

4. krug kvalitete (*eng. quality cycle*) - dinamičan, iterativan proces koji povezuje ranije spomenute četiri procedure u mrežu aktivnosti koja podržava stalno poboljšavanje učinka.

Sporost sudova nastoji se prevladati uvođenjem alata vremenskih standarda (*eng. time standards tool*) - kao alata sudske menadžmenta, a koji se odnosi na određivanje razumnog, pravovremenog i pravednog roka u kojem građani mogu očekivati završetak većine slučajeva određenog tipa (na primjer, obiteljski predmeti, maloljetnički, prekršajni, kazneni, prometni itd.) (Stelman, 2010).

Uz brži rad sudova, kao mogući pozitivni učinci novih pristupa ističu se i veće uvažavanje klijenata od strane suda na način da se klijentima omogući dostupnost informacijama, izgradnja boljih zgrada, bolje prostorije (na primjer, odvojene čekaonice za žrtvu i počinitelja kaznenog djela), više edukacija za suce i službenike suda (Jeffries, 2002).

### 3.2. Državno odvjetništvo

Težnje ka povećanju učinkovitosti u svijetu ne zaobilaze ni državno odvjetništvo, prvenstveno zbog sve oskudnijih sredstava koja na raspolaganju stoje organizacijama kaznenopravnog sustava. Na primjer, sredinom 90-ih godina provedena je sveobuhvatna reforma državnog odvjetništva u Švedskoj, čije su financije tada bile u znatnom deficitu. Mjere restrukturiranja su uključivale zabranu zapošljavanja i otpuštanje dijela uredskog osoblja, stvaranje manje centraliziranih, fleksibilnijih organizacija s većim i „jačim“ lokalnim uredima državnog odvjetništva. Uvedeni su novi oblici kontrole, menadžmenta i praćenja (*eng. follow up*), naglasak je stavljen na upravljanje ljudskim potencijalima, metode rada i informacijsku tehnologiju. Osnovan je specijalni odjel zadužen za obavljanje poslova osmišljenih u svrhu podrške strateškog i operativnog menadžmenta državnog odvjetništva i njegovih resursa. Između ostalog, ovaj odjel radi statističke analize kojima se mjeri učinak aktivnosti državnog odvjetništva i analizira poslovne procese, te daje preporuke usmjerene na osiguravanje najučinkovitijih i najuspješnijih načina korištenja resursa i osoblja. Financije državnog odvjetništva sada su uravnotežene, ostvaren je čak i malen višak sredstava, koji je potreban za daljnji razvoj aktivnosti i vještina u okviru organizacije (Prosecutor General of Sweden, 2002). Ovaj primjer pokazuje i neke posljedice na koje ukazuje kritičari managerializma - povećanje nezaposlenosti i radnog opterećenja zaposlenika te kontrola koja može ugroziti stručnost.

### 3.3. Policija

Jedan od poznatih primjera koji se ističe u prilog mogućnosti poboljšanja u okviru organizacija kazne-

nopravnog sustava je CompStat model (*eng. compare statistics*). Radi se o modelu upravljanja koji je, nakon što je 1994. godine predstavljen u policiji New Yorka, doprinio značajnom i trajnom padu kriminala. Naime, u prvih pet godina ubojstava u gradu pao je za 75%, a od 1993. do 2003. godine broj ozbiljnih kaznenih djela pao je za 66 % (Burell i Gelb, 2007). Ovaj je program potom usvojen od strane policijskih odjela diljem Sjedinjenih Američkih Država. CompStat je menadžerski proces u okviru upravljanja učinkom, koji sintetizira podatke o kriminalu, strategijsko rješavanje problema i jasnu strukturu odgovornosti. Temelji se na četiri jasna načela: (1) točni i pravodobni podaci - lako prikupljanje i laka i učinkovita razmjena na svim razinama organizacije, (2) učinkovita taktika - umjesto uhodanih procedura razmišljati „izvan kutije“, u reagiranju problem razmotriti i unutarnje i vanjske resurse, brzo postupati - uobičajena sporost javnih subjekata postaje neprihvatljiva, (3) brzi razvoj - umjesto reaktivnog pristupa u okviru ograničenih resursa naglasak je na pristupu strateških politika, (4) kontinuirano praćenje i procjenjivanje - rezultati su ključni element (sve što se radi evaluira se u odnosu na rezultate). U okviru ovog modela posebno je važna revizija uživo (*eng. live audits*) - u određenim vremenskim razdobljima u središnjem uredu sastaju se svi voditelji odjela u svrhu analize izvješća o kriminalu i pokazatelja učinkovitosti - na ovaj način stvara se javni forum odgovornosti. Načela CompStata su razvijena za policiju, međutim ova načela pružaju solidne smjernice i za druge organizacije i agencije, uključujući i zatvorski i probacijski sustav. Probacijski odjel u New Yorku prvi je razvio posebnu verziju CompStata - program STARS (*eng. Statistical Tracking, Analysis and Reporting System*) koji je pokrenut 2001. godine. Posljednji autorici dostupni podaci pokazuju da je u razdoblju od sredine 2004. godine do 2007. godine uz primjenu ovog programa broj uhićenja osoba koje su bile pod supervizijom probacije pao za 9,5 % (Burell i Gelb, 2007).

Kritičari se primjenjivosti modela iz privatnog sektora u okviru organizacija kaznenopravnog sustava najčešće pozivaju na već postojeće primjere nastalih šteta, navodeći i primjere povezane s radom policije. Na primjer, jedna interna istraga provedena u Velikoj Britaniji vezano uz pritužbe povezane sa silovanjima, pokazala je da je menadžment policije u određeno vremenskom razdoblju tretirao prometna kaznena djela (*eng. car crime*) kao posao većeg prioriteta u odnosu na seksualne delikte, jer su bili pod pritiskom ostvarivanja ciljeva rješavanja upravo tih slučajeva (Sanders i dr., 2010, 42).

### 3.4. Zatvori

Promjene nisu zaobišle ni zatvorski sustav. U svrhu ušteda, povećanja učinkovitosti i inovacija, donekle po američkom modelu, od 1992. godine i na europskom području tj. u Ujedinjenom Kraljevstvu započinje se s privatizacijom zatvora. U svijetu zapravo već postoje kompanije koje vode zatvore na više kontinenta (Selby, 2005), tj. pojedine kompanije vode zatvore u Americi, Australiji, Novom Zelandu i Južnoj Africi, s jasno prisutnom tendencijom

širenja u Europu. Privatizaciji zatvora donekle se priznaje da donosi manje troškove zatvaranja, međutim postoje i snažne kritike s obzirom na način ušteda (Selby, 2005):

- bazične plaće zatvorskih službenika u privatnim zatvorima su za trećinu niže, tjedna satnica je puno veća, godišnji odmori su manji, kao i mirovine; navedeno ima za posljedicu veliku fluktuaciju kadrova (dvostruke brojke u odnosu na javni sektor), mlado i neiskusno osoblje, s malo prijašnjeg znanja o zatvorskom sustavu;
- zanemaruje se osiguravanje smislenih i svrhovitih aktivnosti za zatvorenike usmjerenih na njihovu reintegraciju u zajednicu,
- interes je ovih kompanija što veća zatvorska populacija.

Sve se više ističe da zatvori u okviru državnog sektora mogu biti jednako ili više isplativi u odnosu na privatnu sferu, a da je glavni učinak privatizacije samo brža gradnja novih zatvora (Selby, 2005). Nadalje, čini se da privatne kompanije zaobilaze „osjetljive“ skupine kod kojih su prava zaštićenija i traži se veći angažman (ulaganje), kao što su na primjer osuđene maloljetne djevojke. Glavno pitanje postaje samo koliko je tržište atraktivno i mogućnost zarade, dok država i parlamentari imaju sve manju kontrolu nad radom privatnih zatvora, a detalji ugovora sve su manje transparentni (s obzirom na komercijalnu povjerljivost).

### 3.5. Primjena specifičnih modela i tehnika

Osamdesetih i devedesetih godina prošlog stoljeća posebno u Ujedinjenom Kraljevstvu dolazi do velikih promjena u okviru javnih/državnih službi (Improvement Skills Consulting, 2008). Jačaju načela upravljanja cjelovitom kvalitetom (*eng. Total Quality Management - TQM*), bazirajući se na tri osnovna načela: (1) identificirati i zadovoljiti zahtjeve kupca/primatelja usluge, (2) reducirati troškove na način da se posao od prve napravi učinkovito, (3) uključiti osoblje na svim razinama u poboljšanje učinka. Unatoč opravdanim raspravama vezano uz definiciju „kupca“ i ograničenja primjene TQM u javnom sektoru, TQM je ipak pokazao određeni uspjeh u organizacijama kaznenopravnog sustava (Stojković i dr., Klofas, 2012, 463). Novi zamah upravljanju kvalitetom donijelo je i osnivanje Europske zaklade za upravljanje kvalitetom 1988. godine (*eng. The European Foundation for Quality Management - EFQM*), sa svrhom promoviranja kvalitete kao ključnog procesa za kontinuirana poboljšanja, stimuliranja i podrške menadžmentu u primjeni inovativnih načela TQM prikladnih za europsko okruženje i poboljšanja konkurentnosti u europskom privatnom i javnom sektoru (Watson, 2002). Za učinkovit menadžment fundamentalnim se smatra vođenje (*eng. leadership*) što je ujedno i prvi od devet kriterija EFQM modela i ključni pospješivač ostvarivanja rezultata (McPhillips i sur., 2012).

Mnogi zaposlenici u javnim i državnim službama ne vjeruju da njihov posao može biti analiziran i poboljšan kroz EFQM model i u mogućnosti poboljšanja ishoda provedbe u okviru sheme: dobavljač - ulaz -

proces - izlaz - kupac - povratna informacija. Vrlo su kritični prema pokušajima preuzimanja različitih modela poboljšavanja poslovnih procesa iz privatnog sektora (kao što su: eng. Business Improvement (BPI), Business Process Reengineering (BPR), Process Management, Six Sigma, Lean, ISO 9001), iako su se u okviru organizacija kaznenopravnog sustava, recimo BPI projekti (bazirani na timskom pristupu i usmjereni na postupno poboljšanje već postojećeg procesa) dokazali korisnima (Improvement Skills Consulting, 2008).

Analiza odnosa troška i koristi (eng. *cost-benefit analysis - CBA*) i analiza troška i učinkovitosti (eng. *cost-effectiveness analysis - CEA*) sve se više koriste u okviru organizacija kaznenopravnog sustava, s obzirom na jačanje zahtjeva javnosti za većom odgovornošću državnih organizacija i sve veću dostupnost novih podataka i analitičkih tehnika koje omogućuju identificiranje troškova kriminala. Na primjer, ističe se kako nije dovoljno znati koliko stoji određeni tretmanski program i koliko ga je počinitelja kaznenih djela uspješno završilo, a bez znanja o stvarnim koristima koji proizlaze ili ne proizlaze iz završetka tog programa (Cohen, 2000). Postoje dokazi da analiza odnosa troška i koristi može biti učinkovito primijenjena u okviru osmišljavanja kaznene politike, na način da se povećaju financijske uštede i povećaju sigurnost zajednice. Na primjer, Washington State Institute for Public Policy (WSIPP) je evaluirao učinke zakona donesenog 2003. godine koji je omogućio povećanje primjene ranije otpusta, za zatvorenike koji su to svojim ponašanjem zaslužili. Utvrdili su da je primjenom ovog zakona skraćena duljina boravka u zatvoru za 63 dana, čime su smanjeni troškovi zatvora, a za 3.5 % je smanjena i stopa recidivizma. U posljednje vrijeme poseban se naglasak stavlja na prevenciju kriminala, u okviru čega se očekuje i participacija organizacija kaznenopravnog sustava. Analiza odnosa troška i koristi je alat koji dokazano omogućava usporedbu prednosti i nedostataka (kontraproduktivnosti) poduzimanja određenih preventivnih programa ili politika u okviru ekonomske perspektive i donošenje odluka u smislu modificiranja, proširivanja ili ukidanja projekta (Dossetor, 2011). Međutim, problem je što se provodi vrlo malo ovakvih istraživanja, uslijed manjka adekvatnog financiranja te se učinkovitost pojedinih zakona, promjena ili programa zapravo vrednuje temeljem subjektivnih interpretacija različitih strateških podataka (Rosenberg i Mark, 2011).

#### 4. PRIMJERI PROBACIJSKIH SLUŽBI

##### 5.1. Hrvatska probacijska služba

U kontekstu svih ovih promjena, zanimljivim se čini ukratko prikazati projekt osnivanja hrvatske probacijske službe, koja je odmah u fazi planiranja bila zamišljena kao „servis“ različitih „kupaca“ - sudaca, državnih odvjetnika, zatvorskog sustava, počinitelja kaznenih djela, žrtava kaznenih djela, građana odnosno zajednice. Naglasak je stavljen na učinkovitost u ostvarivanju strateških ciljeva, puno se

značaja pridavalo budućoj kvaliteti ponuđenih usluga i osiguravanju kvalitete, kao i „marketinškom“ pristupu u okviru kojeg su se usluge probacijske službe trebale doživjeti učinkovitima, isplativima i korisnima za zajednicu.

Proces ustrojavanja probacijske službe u Hrvatskoj započeo je u okviru procesa pristupanja Europskoj uniji, i pokazao se vrlo zahtjevnim za menadžere čiji je to zadatak, s obzirom na mnoge izazove (Kovčo Vukadin i dr., 2009, Kovčo Vukadin i dr., 2011, Kovčo i dr., 2012). Kao glavne argumente za osnivanje probacijske službe navodilo se prenapučenost i velike troškove zatvorskog sustava. Početna veća ulaganja trebala su biti isplaćena kroz smanjenje broja zatvorenika, ali i šire uštede (zadržavanje posla osuđenika, rad za opće dobro na slobodi itd.). Naime, usporedba podataka o troškovima zatvaranja u odnosu na alternativne sankcije u drugim zemljama govorila je u prilog radu s počiniteljima kaznenih djela u zajednici. Procijenjeno je da bi hrvatska probacijska služba, radom s počiniteljima kaznenih djela u zajednici, mogla utjecati na smanjenje broja osoba u zatvorskom sustavu i do 1000 godišnje, što bi donijelo uštedu sredstava državnog proračuna od 106 milijuna kuna godišnje.

U okviru Twinning light projekta EU, 2007. godine donesena je Strategija ustrojavanja probacijske službe 2008.-2012., a od 2008. godine razvojni tim, uz podršku engleskih eksperata u okviru bilateralnog SPF projekta „Tranzicijska podrška razvoju probacijske službe u Hrvatskoj“, počinje sa stvaranjem preduvjeta za izgradnju profesionalne probacijske službe. Razvoj nove organizacije potom je obilježen nizom reformi Ministarstva pravosuđa, koje su stalno donosile nove organizacijske i komunikacijske promjene i izazove. Tako je 2009. godine osnovana samostalna Uprava za probaciju, koja potom već u ožujku 2010. godine postaje Sektor u okviru Uprave za probaciju i podršku žrtvama i svjedocima, da bi od ožujka 2013. godine Sektor za probaciju postao ustrojstveni dio Uprave za kazneno pravo i probaciju. Razvoj nove službe obilježio je i cijeli niz izmjena zakona, uz donošenje novog Zakona o kaznenom postupku (Narodne novine, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12) i novog Kaznenog zakona (Narodne novine, br. 125/11, 144/12). Nakon Zakona o probaciji (Narodne novine, br. 153/09) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010. godine, kompletan novi Zakon o probaciji (zbog usklađivanja s novim Kaznenim zakonom) stupio je na snagu već 1. siječnja 2013. godine (Narodne novine, br. 143/12). Navedeno zahtijeva stalne prilagodbe poslovnih procesa (i osmišljavanje novih), kao i izmjene u postojećem probacijskom informacijskom sustavu. Prema novom Zakonu, probacijska služba više nije nadležna za neke ranije poslove, ali postaje nadležna za obavljanje novih poslova. Sveukupno gledajući, primjenom novog Zakona očekuje se povećanje obima posla u okviru probacije, koji daleko premašuje broj službenika kojima probacijska službe raspolaže.

Akcijskim planom za unaprjeđenje zatvorskog sustava od 2009. do 2014. godine bilo je planirano zapošljavanje 70 probacijskih službenika 2010. godine te potom svake sljedeće godine (2011., 2012. i 2013.) zapošljavanje još 80 probacijskih službenika.

Međutim, Akcijskim planom razvoja probacije u Republici Hrvatskoj 2010.-2014., predviđeno je zapošljavanje samo 40 novih službenika tijekom 2011. godine, čime je „dinamika zapošljavanja smanjena za preko 80%“, u svrhu „smanjivanja potrebnih sredstava“ za razvoj službe. Prvi javni natječaj za prijam probacijskih službenika objavljen je u kolovozu 2010. godine, međutim nisu popunjena sva radna mjesta te je natječaj za 11 radnih mjesta ponovljen u listopadu 2011. godine. Inicijalno je bilo zamišljeno da probacijski službenici po statusu budu izjednačeni sa zatvorskim službenicima, uključujući i dodatak na plaću, međutim naknadno se od navedenog odustalo, što donekle otežava zapošljavanje. U Strateškom planu Ministarstva pravosuđa 2013.-2015. navodi se da u Sektoru za probaciju radi 68 službenika (Središnji ured i probacijski uredi), te da je u tijeku završna faza natječaja za prijam kojim će se popuniti još 6 radnih mjesta (svibanj 2012). Vezano uz eventualno daljnje zapošljavanje, navodi se: “Ovisno o financijskim mogućnostima, a prema potrebama dodatnog jačanja kapaciteta probacijskih službe pristupiti će se daljnjem zapošljavanju probacijskih službenika”.

Akcijskim planom razvoja probacije u Republici Hrvatskoj 2010.-2014. bilo je predviđeno otvaranje svih 12 probacijskih poslova 2010. godine, međutim zbog financijskih poteškoća oko pronalaženja prostora i adaptacija to nije realizirano - dvanaesti probacijski ured u Dubrovniku otvoren je tek početkom 2013. godine. Ipak, unatoč poteškoćama broj predmeta probacijske službe kontinuirano raste (Kovčič Vukadin i sur., 2012) - na dan 15. travnja 2013. godine probacijska služba je izvršavala 3062 predmeta (rad za opće dobro na slobodi, zaštitni nadzor uz uvjetnu osudu, nadzor uvjetno otpuštenih zatvorenika itd.).

Što se zatvorskog sustava tiče, na čiju se prekapacitiranost i željelo utjecati osnivanjem profesionalne probacijske organizacije, od 2010. godine u Hrvatskoj se očito događa pad zatvorske populacije. Na dan 31. prosinca 2011. godine u zatvorskom sustavu bile su 5084 osobe, dakle 81 osoba manje u odnosu na isti dan 2010. godine, što zapravo predstavlja pad zatvorske populacije od 1,6 %. Na dan 31. prosinca 2012. godine u zatvorskom sustavu bilo je 4741 osoba, što u odnosu na 31. prosinca 2010. godine kada se u zatvorskom sustavu nalazilo 5165 osoba predstavlja pad od 8,2% tj. 424 osoba manje. Zasad nisu provedena istraživanja koja bi ukazala koje su aktivnosti i u kojoj mjeri doprinijele padu zatvorske populacije (koja je od 2003. konstantno rasla da bi se do 2010. godine gotovo udvostručila) (Ministarstvo pravosuđa, 2013). Mogući utjecaj probacijske službe zasada ostaje na razini pretpostavke.

Radi se o organizaciji koja od svojeg osnivanja konstantno nastoji educirati svoje službenike i unaprijediti svoje poslovanje. Od lipnja 2011. godine do ožujka 2013. godine provodio se Projekt „Razvoj probacijskog sustava u Republici Hrvatskoj“ u okviru programa IPA 2008, u okviru kojeg su informatički opremljeni i povezani svi probacijski uredi, razvijen je probacijski informacijski sustav (PIS), educirani su svi probacijski službenici vezano uz obavljanje pro-

bacijskih poslova uz dodatnu edukaciju rukovodećih službenika - voditelja probacijskih ureda i voditelja u Središnjem uredu. S jedne strane, naučeno menađžeri tek ograničeno uslijed velikih financijskih problema koji otežavaju i usporavaju razvoj organizacije, dok im s druge strane naučeno olakšava snalaženje u ovoj svojevrsnoj kriznoj situaciji bremenitoj stalnim promjenama. Njihov rad donekle otežava i činjenica da se u okviru domaće stručne javnosti sve više spominju velika sredstva koja su uložena u razvoj ove organizacije, a koja navodno nisu u dovoljnoj mjeri opravdana. Pri tome se ignorira ili zaboravlja da bi ova organizacija, da su uložena planirana i dostatna sredstva, vrlo brzo postala i isplativija donoseći i uštede, prvenstveno vezano uz skup i prenapunjen zatvorski sustav (aktualno je taj učinak limitiran uslijed nedovoljnih kapaciteta probacijske službe). Također, važno je ponovo napomenuti da se radi o subjektivnim procjenama, a da nedostaju analize kojima bi se zapravo utvrdilo činjenično stanje. Međutim, s obzirom na u drugim zemljama već prisutno otvaranje tržišta i za poslove u okviru kaznenopravnog sustava, odgovorno plansko ponašanje i konkurentnost s vremenom bi mogli postati imperativ preživljavanja za mnoge organizacije i u našoj državi pa tako i za probaciju.

#### 4.2. Probacijske službe u svijetu

Probacijske službe su tradicionalno u SAD-u bile u nadležnosti država/vlada i nekada je bilo teško zamisliva privatizacija probacijskih poslova. Privatizacija probacijskih službi u SAD-u je počela 70-ih godina prošlog stoljeća (Schloss i Alarid, 2007). Prva država koja je 1975. godine započela s privatizacijom probacije bila je Florida, dok su danas u najmanje deset država privatne agencije primarno odgovorne za superviziju počinitelja lakših kaznenih djela koji predstavljaju nizak rizik u okviru sudski određene probacije. Navedenom su poglavito doprinijeli manjak državnih sredstava uslijed rastuće probacijske populacije i prevelik broj predmeta po jednom probacijskom službeniku. Uz prednosti, kao što je na primjer rasterećenje države, u okviru ovakvog načina rada zamijećen je niz problema, naročito etičkih:

1.) plaćanje naknade (*eng. probation fees*) od strane počinitelja kaznenog djela - iako nemogućnost da plati naknadu ne znači automatski da počinitelj ne može biti uključen u probaciju, postoje dokazi da se nezaposleni i sporadično zaposleni počinitelji češće isključuju iz probacijskih programa nego oni stalno zaposleni tijekom supervizije. Nadalje, iako se probacija najčešće ne opoziva samo zbog neplaćanja naknade, uočeno je da počinitelji kada kasne nekoliko mjeseci s plaćanjem prestaju redovito dolaziti kod probacijskog službenika, što potom u kombinaciji s neplaćanjem predstavlja razlog za upućivanje u zatvor. Čini se da privatne agencije prije izrade izvješća o kršenju, uzimaju u obzir financijski status počinitelja;

2.) mnoge privatne organizacije koje provode superviziju počinitelja kaznenog djela u zajednici imaju i vlastite programe koje provode temeljem

ugovora s državom (npr. kontrola ljutnje, različite edukacije) - ovakva situacija privatnim agencijama otvara mogućnost da od klijenta zahtijevaju korištenje njihovih dodatnih/pomoćnih usluga kao obvezni sadržaj supervizije (te su usluge organizaciji dodatno plaćene, ali se postavlja pitanje jesu li počinitelju uopće potrebne);

3.) u svim državama nije jasno propisan minimum edukacija i treninga za probacijske djelatnike koji u privatnim organizacijama rade s počiniteljima kaznenih djela;

4.) radi uštede novaca, a bez propisanih standarda (koji nisu propisani u svim državama), privatne organizacije mogu ugrožavati sigurnost zajednice povećanjem broja predmeta po djelatniku, a što može dovesti do minimaliziranja kontakata s počiniteljem, propuštanja/zanemarivanja kršenja uvjeta ostanka na slobodi.

Predviđa se mogućnost da će uslijed stalnih ograničavanja budžeta, u budućnosti privatne organizacije dobiti mogućnost rada i s počiniteljima teških kaznenih djela, a što bi moglo izazvati poteškoće i rizike (nedovoljna educiranost djelatnika, teži slučajevi i više papirologije donose povećani stres i opasnost sagorijevanja na poslu).

Dok u mnogim europskim zemljama probacijske poslove obavljaju državne institucije, u Austriji na primjer ove poslove isključivo obavlja temeljem ugovornog odnosa privatna organizacija - Neustart. Oko 90% financira se iz sredstava Ministarstva pravosuđa, a ostatak financiraju druga ministarstva, zajednice ili druge zemlje. Poslovanje organizacije kontinuirano se revidira, u smislu postojećih standarda, postignuća, resursa, troškova, u svrhu optimizacije izvršenja budžeta i garancije u povećanja učinkovitosti i uspješnosti, a ministarstva imaju i mogućnost inspeksijskog nadzora. Organizacija sama za sebe ističe da se radi o poslovanju sumjerenom na ostvarenje vrijednosti (*eng. value-driven*), a ne o poslovanju usmjerenom na profit (*eng. profit-driven*) (Neustart, 2013). Ovaj se primjer u Europi često koristi u zastupanju privatnog sektora kod obavljanja probacijskih poslova.

Velika Britanija aktualno pokušava otići korak dalje te sredstva iz proračuna koristiti po načelu plaćanja prema rezultatima/učinku (*eng. payment by results*), što znači da bi privatne kompanije i dobrotvorna tijela trebala biti plaćena prema rezultatima u smanjenju recidivizma, a ne prema broju i vrsti poduzimanih aktivnosti. Naime, javna probacijska služba nastavila bi raditi samo s visokorizičnim počiniteljima kaznenih djela kao što su ozbiljna nasilna kaznena djela i seksualni delikti, dok bi se za sredstva za rad s „lakšim“ počiniteljima kaznenih djela mogli natjecati svi ponuđači sukladno određenim kriterijima i standardima. Na ovaj način područje obavljanja probacijskih poslova postaje „tržište“, koje podrazumijeva učinkovitost i konkurentnost. Prije svega je potrebno kreirati raznoliko i održivo tržište, tako da će vlada inicijalno investirati oko pola milijuna funti kako bi potencijalnim pružateljima usluga pomogla da se pripreme za natjecanje u svrhu sklapanja ugovora. Pilot projekti koji se provode ili su u pripremi trebali bi ukazati na eventualne rizike, a cilj su dugoročne uštede tj. dugoročno

održive redukcije troškova. Postoje i pozivi da se svi probacijski poslovi stave na tržište, što bi doprinijelo atraktivnosti tržišta, kreiranju inovacija, ostvarenju načela vrijednosti za novac (*eng. value for money*) i što bi facilitiralo plaćanje po rezultatu/učinku (Ministry of Justice, 2013). Ovakvom se planu (očekuje se da će ova reforma biti implementirana do 2015. godine) u okviru javnih debata upućuje dosta podrške, ali i niz kritika:

- da će se ugroziti javna sigurnost jer se radi o nedovoljno testiranom pristupu,

- da su procjenom srednjeg i niskog rizika obuhvaćeni i slučajevi koji uključuju potrebu zaštite djece, nasilje prema drugoj osobi ili obiteljsko nasilje, ovisnike pa i članove bandi i recidiviste u provalama,

- da će posao preuzeti velike zaštitarske firme a ne manje organizacije koje bi doprinijele konkurentnosti, te da će ljudi u okviru probacije biti promatrani samo u vidu njihove isplativosti tj. profitabilnosti.

Osim ovih, ističe se niz zabrinutosti povezanih uz ovaj plan (Ministry of Justice, 2013):

1.) razina rizika je promjenjiva, što znači da bi počinitelj kaznenog djela „šetao“ iz privatnog u državni sektor i obrnuto,

2.) problem fragmentiranja sustava probacije,

3.) pitanje hoće li novi pružatelji usluga biti u stanju zadovoljiti standarde koji aktualno postoje u probacijskoj službi, s obzirom na složenost posla i visoku razinu znanja potrebnih za njegovo obavljanje,

4.) opasnost da privatne organizacije neće biti pripremljene ponuditi potrebnu razinu edukacije i profesionalnog razvoja, a što može rezultirati manje profesionalnom uslugom,

5.) rizik da se ne propišu znanja i vještine koje mora imati osoblje koje obavlja probacijske poslove

6.) organizacije uključene u plaćanje prema rezultatima više neće dijeliti znanja i iskustva najbolje prakse jer to postaju komercijalno osjetljive informacije

7.) pitanje prioriteta - je li to napraviti najbolji posao s počiniteljem i za zajednicu, ili dobiti najjeftiniju uslugu,

8.) plaćanje prema rezultatima bi moglo voditi prema konfliktu interesa - ostvariti preduvjete za plaćanje na štetu počinitelja i/ili zaštite zajednice.

S obzirom na aktualne trendove, Scott (2012) ističe kako su glavne mane javnih/državnih probacijskih organizacija njihov tradicionalni način razmišljanja i nedostatak fleksibilnosti, prilagodljivosti i dinamike potrebne za poboljšanja, konkurentnost, inovacije, kreativnost. Smatra da državne probacijske organizacije trebaju razvijati poslovnu slobodu, jačati poduzetničko vodstvo koje će poticati diversifikaciju, inovaciju i rizik, maksimizirati socijalnu vrijednost u okviru komercijalnih postavki, u svoj rad ugraditi komercijalne vještine i poslovne sposobnosti, naglasak staviti na reforme i izvrsnost, popraviti konkurentnost i usvojiti načelo vrijednosti za novac.



## 4. ZAKLJUČAK

Temeljem svega navedenog možemo zaključiti kako su pred javnim/državnim službama pa tako i pred organizacijama kaznenopravnog sustava neminovne promjene. Upravljanje promjenama, porast učinkovitosti i odgovornosti za zaštitu građana od kriminala, zadaci su svih zaduženih za obavljanje ovih poslova a naročito menadžera.

Autorica se pridružuje stavu da su modeli iz privatnog sektora djelomice primjenjivi i u organizacijama kaznenopravnog sustava, ali u realno potrebnom vremenu za njihovo uvođenje i uz stvaranje potrebnih preduvjeta. Uvođenje poduzetničkih načela treba biti oprezno i promišljeno, na način da se uvažavaju specifične svrhe i zadaci pojedinih kaznenopravnih organizacija, uz poseban naglasak na poštivanje ljudskih prava što je u okviru ovih organizacija, s obzirom na društvenu odgovornost koju imaju, izuzetno značajno. U tom smislu, važno je istaknuti otvorena pitanja i potrebu analiza i domaćeg znanstveno-istraživačkog rada vezano uz ovo područje kao i značaj financiranja ovih istraživanja, u smjeru razrješavanja nedoumica mogu li ovakve promjene zaista doprinijeti učinkovitosti ovih organizacija bez ugrožavanja njihovih bazičnih svrhi ili ne, ima li negativnih učinaka i kako ih riješiti ili ubuduće prevenirati i u konačnici, kako bi se steklo odnosno učvrstilo povjerenje u mogućnost i koristi ovih promjena.

## LITERATURA

- Bencsik, A., Nagy, Z. (2007): Practice-Related Problems and Solutions on the Field of Improving Worker Satisfaction. *Problems and Perspectives in Management*, Vol 5/3 (58-68)
- Burell, W., Gelb, A. (2007): You Get What You Measure: Compstat for Community Corrections. *Public Safety Policy Brief*, No 1. Pew Center on the States, Washington
- Cohen, M. (2000): Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice. In Duffee, D. (eds). *Measurement and Analysis Crime and Justice*, Criminal Justice 2000, Vol.4. The National Institute of Justice, United States Department of Justice
- Currstine, T., Lonti, Z., Joumand, I. (2007): Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, Vol 7/1 <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43412680.pdf> (21. 5. 2013.)
- Dossetor, K. (2011): Cost-benefit analysis and its application to crime prevention and criminal justice research. *Australian Institute of Criminology*
- Hanson, R., Ostrom, B., Kleiman, M. (2010): The Pursuit of High Performance. *International Journal for Court Administration*, Vol 3/1 (2-12)
- Improvement Skills Consulting Ltd (2008): *Process Improvement in the Public Sector*. An in depth Whitepaper
- Jeffries, S. (2002): Transforming the criminal courts: politics, managerialism, consumerism, therapeutic jurisprudence and change. *Technical Report Criminology Research Council Founded Research Report*. Australian Institute of Criminology
- Kickert, W. J. M. (2008): *The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. der moderne staat - dms, *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Vol 1/1 (221-234)
- Koch-Nielsen, I. (2002): *Quality Assurance in Social Public Services - and their possible application in services for homeless people*. Paper presented at the seminar: *Housing and Social Inclusion*, Bruxelles, 16-17 January 2002
- Kovčo Vukadin, I., Rajić, S., Balenović, M. (2009): *Uspostava probacijskog sustava - novi izazov za Hrvatsku?*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol 16/2 (711-751)
- Kovčo Vukadin, I., Rajić, S., Maloić, S. (2011): *Izazovi u izgradnji probacijskog sustava u Republici Hrvatskoj*. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol18/2 (717-735)
- Kovčo Vukadin, I., Maloić, S., Rajić S. (2012): *Policija i probacija - novi partneri u zaštiti zajednice?*, *Policija i sigurnost*, Vol 21/4 (800 - 820)
- Kulaš, A. (2011): *Mogućnosti menadžmenta promjena u poslovnim organizacijama*. *Ekonomski vjesnik*, 1, (197-210)
- Maloić, S., Rajić, S. (2012): *Potreba i značaj razvoja suradnje probacijskog sustava i sustava socijalne skrbi u RH*. *Ljetopis socijalnog rada*, Vol 19/1 (29-52)
- Mann, B. (2009): *Past And Future For Management Of Courts*. *International Journal for Court Administration*, Vol 2/1 (22-29)
- McPhillips, S, Underdown, A, Blumsom, M, O'Keefe, C, Senior, P (2012): *I Wanted to Make It Work: knowledge and experience of probation policy and practice changes 1998-2010*. Sheffield Hallam University: Hallam Centre for Community Justice
- Ministry of Justice (2013). *Punishment and Reform: Effective Probation Services*. Summary of consultation responses. [www.justice.gov.uk](http://www.justice.gov.uk) (22. 5. 2013.)
- Ministarstvo pravosuđa RH (2013): *Izješća o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2011. i 2012. godinu*. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54823>. (5. 7. 2013.)
- Nakić-Alfirević, T. (2011): *Računalom podržano unaprjeđenje poslovnih procesa pravosudnog sustava*. Magistarski rad. Fakultet elektronike i računarstva, Sveučilište u Zagrebu
- Neustart (2013). [www.neustart.at](http://www.neustart.at) (23.5.2013)
- Oldfield, M. (1994): *Talking Quality, Meaning McDonalds, the Market and the Probation Service*. *Probation Journal*, Vol 41/4 (186-192)
- Orlović, A., Pušljević, A. (2010): *Operativni menadžment ljudskih potencijala (SWOT analiza pozicije first-line menadžera u kriminalističkoj policiji)*. *Policija i sigurnost*, Vol 19/1 (67-90)
- Perko-Šeparović, I. (2002): *Novi javni menadžment - britanski model*. *Politička misao*, Vol 39/4 (31-43)

25. Prosecutor General of Sweden (2002): An inspiring example: Performance and results within the Swedish Public Prosecution Service. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/swedenPerf\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/swedenPerf_en.pdf) (21. 5. 2013.)
26. Rman, M. (2005): Javna uprava i organizacijska kultura. Anali Hrvatskog politološkog društva, Vol 1/1 (253-265)
27. Rosenberg, J., Mark, S. (2011): Balanced justice: Cost-Benefit Analysis and Criminal Justice Policy. Policy Brief No. 11. New York University School of Law
28. Sanders, A., Young, R., Burton, M. (2010). Criminal Justice. Oxford University Press
29. Schloss, C. S., Alarid, L. F. (2007): Standards in the Privatization on Probation Services: A Statutory Analysis. Criminal Justice Review, Vol 32/3 (233-245)
30. Scott, J. (2012): Future models of Probation. Keynote Speech to Probation Chief's Association Conference, Bristol, 8 March
31. Selby, P. (2005): Private Punishment: Who Profits? Prison Reform Trust. London
32. Steelman, D. (2010): Time Standards as A Court Management Tool: The Experience in American State and Local Trial Courts. International Journal For Court Administration, Vol 2/2 (1-11)
33. Stewart, J., Walsh, K. (1992): Change in the Management of Public Services. Public Administration, Vol 70 Winter (499-518)
34. Stojkovic, S., Kalinich, D., Klofas, J. (2012): Criminal Justice Organizations: Administration and Management. Cengage Publishers
35. Watson, P. (2002): Implementing the European Foundation for Quality Management Excellence Model. FIG XXII International Congress. Washington, D.C. USA, April 19-26 2002