

# Pojam koprodukcije i međuodnos aktera u koprodukciji

**Žaklina Kuljanac**

**Država karakterizirana  
veberijanskom upravom koja je  
"stroga", hijerarhizirana, u kojoj  
se javne politike kreiraju odozgo  
prema dolje, mijenja svoje naličje.  
Novo javno upravljanje promovira  
drugačije principe i instrumente od  
modela veberijanske javne uprave**

Država karakterizirana veberijanskom upravom koja je "stroga", hijerarhizirana, u kojoj se javne politike kreiraju odozgo prema dolje, mijenja svoje naličje. Novo javno upravljanje promovira drugačije principe i instrumente od modela veberijanske javne uprave. Utemeljenje u birokratskim strukturama i dominacija formalnih aktera zamjenjuje se fokusom na građane. Građani postaju sukreatori i suprovoditelji javnih politika te prestaju biti pasivni promatrači ili korisnici usluga. Polazeći od pretpostavke da građani sami znaju najbolje što im je potrebno za kvalitetniji život, u ovome modelu vlast sluša potrebe građana te njihovim djelovanjem smanjuje vlastite izdatke (Robinson, 2015: 9). Nadležnost za oblikovanje i provedbu javnih politika dijeli se s nedržavnim akterima i nižim razinama vlasti, a država postaje moderator i koordinator koji usmjerava djelovanje svih uključenih aktera. Državna tijela tako postaju jedan od sudionika rasprave o obliku i načinima provedbe politika, dok drugi spektar čine organizacije civilnoga društva te građani kao pojedinci (Robinson, 2015: 9).

Sudionički oblici upravljanja javnim politikama podrazumijevaju aktivnije građanstvo i prilagodljiviju središnju vlast. Interaktivno upravljanje podrazumijeva oslušivanje potreba krajnjih korisnika te kreiranje inovativnijih politika. Interaktivnim upravljanim nositelji ovlasti nastoje steći podršku, znanje i energiju koju posjeduju pojedinci, a sve u cilju poboljšanja učinkovitosti javnih politika i načina odlučivanja. Interaktivni proces zahtijeva vrijeme i resurse, ono može dovesti do neučinkovitih politika, ukoliko ima previše provoditelja, interesa i vrijednosti na koje se mora računati i koje mogu dovesti do raznih

Žaklina Kuljanac diplomirala je na Odsjeku za javne politike, menadžment i razvoj Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Osim javnih politika, područje interesa su joj i politike sigurnosti te političko ponašanje. E-pošta: zaklina.kuljanac@gmail.com.

sukoba i zastoja u provedbi. Građani ne mogu djelovati kao samostalni kreatori politika i usluga, već je država ta koja treba osigurati resurse i podržati građana u interaktivnim upravljačkim inicijativama (Edelenbos i van Meerkerk, 2016: 10). Kako karakter oblikovanja i provedbe javnih politika postaje interaktivan i kreativan, sve važniji postaju procesni instrumenti, kao što su savjetodavni odbori, referendumima te građanske inicijative (Kekez i Širinić, 2017: 416-420). Koprodukcija zadobiva na značenju u novije doba sa smanjenjem državnog proračuna i nedostatkom kreativnosti među obnašateljima vlasti. Što je zaista koprodukcija te kako su građani uključeni u javne politike? Kako građani i vlast mogu suproizvoditi javne politike? Tko sve može pokrenuti određene promjene u javnim politikama?

### **Interaktivno upravljanje i kreiranje javnih politika**

Država, ali i građani, mogu pokrenuti interaktivno upravljanje u cilju poboljšanja određenih politika. Interaktivno upravljanje, koje potiče vlada, podrazumijeva prilagodbu uloge države te generiranje novih informacija i kanala za sudjelovanje u procesu stvaranje javnih politika. Vlade na taj način pokušavaju prevladavati izgubljeno povjerenje te vratiti politički legitimitet u suvremenim društvima. U tim

**Država, ali i građani, mogu pokrenuti interaktivno upravljanje u cilju poboljšanja određenih politika. Interaktivno upravljanje, koje potiče vlada, podrazumijeva prilagodbu uloge države te generiranje novih informacija i kanala za sudjelovanje u procesu stvaranje javnih politika**

naporima, izvršna vlast razvija nova pravila i uvjete u kojima nastoji oblikovati aktivno građanstvo. Time se daje prostor i sloboda građanima koji imaju mogućnost odbiti participaciju ili prihvatiti nove vrijednosti koje promovira vlast. Razvoj participativnog građanstva, međutim, može voditi do manipulacije sudioničkim procesom ili potaći produbljivanje postojećih te stvaranje novih podjela. Naime, zbog razlika u snazi i vještinama pojedinaca, nisu svi u mogućnosti sudjelovati i kreirati politike na jednako učinkovit način (Edelenbos i van Meerkerk, 2016: 13).

Interaktivno upravljanje koje potječe iz zajednice podrazumijeva kako sami građani preuzimaju odgovornost za rješavanje problema zajednice te se usmjeravaju nedostatke u pružanju usluga i neizvršavanje prethodnih projekata i programa koje je vlada kreirala. Mobilizacijom pojedinaca, skupina i zajednice za provođenje javne politike razvijaju se nove dimenzije građanskoga identiteta te se stvara novi oblik društveno-političkoga

identiteta zajednice. U tom procesu, međutim, može doći do situacije u kojoj građani preuzimaju previše odgovornosti za one djelatnosti koje ne mogu provesti te u tom slučaju nastaju problemi odgovornosti (Edelenbos i van Meerkerk, 2016: 15).

**Mobilizacijom pojedinaca, skupina i zajednice za provođenje javne politike razvijaju se nove dimenzije građanskoga identiteta te se stvara novi oblik društveno-političkoga identiteta zajednice**

Kada se radi o interaktivnom upravljanju, javne politike mogu biti stvarane na inicijativu vlasti ili građana. Interaktivno upravljanje koje pokreće vlada naziva se pristup odozgo prema dolje, dok pristup odozdo prema gore podrazumijeva upravljanje koje pokreću korisnici i skupine na koje se odnosi javna politika. Ako se javne politike iniciraju odozgo prema dolje to podrazumijeva provedbu javnih politika koju inicira država putem zakona i izvršnih odluka. Same odluke su složene prema hijerarhiji te država na taj način nadgleda implementaciju. Odozdo prema gore pristup započinju skupine koje bi inače bili korisnici usluga s jasnim uvidom u stvarnu situaciju. Odozgo prema dolje pristup podrazumijeva jasan sustav zapovijedanja i kontrole, on prikazuje jasne i dosljedne ciljeve, artikulirane na vrhu hijerarhije, poznavanje relevantnih uzroka i posljedica, jasnu hijerarhiju autoriteta te pravila uspostavljena na vrhu (Political Pipeline, 2018).

Često se događa da politike koje potječu od vrha budu predstavljene stručnim jezikom, budući da su njeni kreatori stručnjaci koji govore posebnim jezikom. Iz toga proizlazi kako su određene politike nejasne i korisnicima, ali i provoditeljima iz razloga što oni nisu stručnjaci, niti se služe posebnim jezikom struke kojega ne razumiju oni na koje se politika odnosi ili oni koji ih provode. Odozdo prema gore pristup podrazumijeva pokretanje javne politike od ciljnih skupina i pružatelja usluga. Odozdo prema gore pristup predstavlja svojevrsan izazov za administraciju zbog stvarnosti delegiranoga autoriteta, prema diskrecijskoj mogućnosti dozvoljenoj različitim agentima, što uvijek uzrokuje različitost pristupa u realizaciji ciljeva. Pristup odozdo prema gore može stvoriti nejasne i raznolike ishode javnih politika (Political Pipeline, 2018).

Ti pristupi razilaze se u svojoj naravi, diskrecijskoj ocjeni, odnosno slobodi lokalnih birokrata te strogoj hijerarhiji koja karakterizira odozgo prema dolje pristup. Problemi koji proizlaze iz oba pristupa rješivi su pravovaljanom koordinacijom i uključivanjem svih zainteresiranim u izradu javne politike. Oni uvode pojam interaktivnoga upravljanja u područje političke znanosti i javnih politika, a interaktivno upravljanje se najbolje odražava u pojmu koprodukcije. U interaktivnom upravljanju građani su aktivno uključeni u javne politike, a vlast je usmjerena na potrebe građana.

## Pojam koprodukcije

Unatoč mnogobrojnosti definicija koprodukcije, u tekstu se koristi jednostavnija definicija koprodukcije kako bi se izbjegle određene manjkavosti. Koprodukcija javnih usluga podrazumijeva kako su usluge stvorene suradnjom profesionalaca i zaposlenika u javnim ustanovama i građanima te zajednicama. Pojam profesionalca obuhvaća rad i javne vlasti kroz obučene birokrate, no međutim, isto tako se ne smije zanemariti rad

### Koprodukcija javnih usluga podrazumijeva kako su usluge stvorene suradnjom profesionalaca i zaposlenika u javnim ustanovama i građanima te zajednicama

udruga i civilnog društva. Potrebno je znanje o javnim politikama, ali i znanje o stanju na terenu o kojem građani imaju boljih uvida. Kako bi bolje razumjeli pojam koprodukcije, potrebno je uvidjeti u kojoj mjeri su građani uključeni u javnu politiku, njeno stvaranje te koje vrste zadataka obavljaju, a koji su ključni za javnu uslugu. Analizirajući međuodnos građana i njihovih zadataka, sa zadacima koja imaju javne ustanove, pojavljuju se četiri potencijalne vrste koprodukcije (Brandsen i Honing, 2015: 1-2).

Komplementarna koprodukcija u stvaranju i implementaciji usluga podrazumijeva uključenost građana u koprodukciju, ali su više fokusirani na samu srž stvaranja javne politike. Autori spominju primjer kada roditelji pomažu organizirati školski izlet ili druge školske izvannastavne aktivnosti, ali ne i sudjeluju na samom izletu. Komplementarna koprodukcija u implementaciji treba obuhvatiti motiviranost i uključenost građana u provođenje javne politike, ali ne i njenu izradu. Autori daju primjer kada roditelji zapravo pomažu i organiziraju izvanškolske aktivnosti, međutim te se aktivnosti ne dotiču učenja, koja je glavna svrha školovanja svakog djeteta (Brandsen i Honing, 2015: 6-7).

Koprodukcija u izradi i implementaciji same srži usluge podrazumijeva izravnu uključenost građana u izradi javne politike, srži usluga koje pruža određena ustanova. Građani su izravno uključeni u izradu i implementaciju javne politike. Primjer suradnje građana i ustanove, odnosno javnih službenika, su postdiplomski moduli u kojima polaznici s instruktorima, profesorima kreiraju i savladavaju sadržaje i projekte koje žele ostvariti. Takav oblik suradnje pojavljuje se kada su građani aktivno uključeni u implementaciju, ali nisu uključeni u samu izradu javne politike koja je u srži javne ustanove (Brandsen i Honing, 2015: 7).

Ponekad je javna politika kreirana tako da građani nemaju izravan utjecaj na kreiranje javne politike na svom primjeru, ali je od esencijalne važnosti njihova angažiranost za provedbu politike. Obrazovanje je i dalje izrazito dobar primjer koprodukcije. Prilikom obrazovanja djece, ona slijede striktna pravila i

definirane predmete, no za uspjeh obrazovanja potrebna je njihova motiviranost i uključenost kako bi se u konačnici zaposlili te integrirali u društvo. Javne politike potiču koprodukciju na razne načine, ali je najvažniji cilj građanima dati veću kontrolu nad izradom usluga koje oni izravno koriste. Roditelji često mogu birati način obrazovanja svoje djece u skladu sa svojim uvjerenjima, no država propisuje minimum, srž, koju oni moraju obuhvatiti u svakom načinu obrazovanja svojega djeteta (Brandsen i Honing, 2015: 7).

Ostrom i Parks proučavali su koprodukciju već 1973. godine u suradnji građana i države na primjeru čikaške policije. Naglasak je sa striktnog državnog upravljanja prebačen na koprodukciju građana i lokalnih vlasti, mijenjajući time karakter politike sigurnosti k socijalnim politikama radi uključenosti građana. Sâmmim proračunskim deficitom ponovno se javlja koprodukcija kako bi se uključivanjem građana smanjili izdatci koje vlast mora pružiti u implementaciji politike. Nije samo financijski kapital razlog jačanja interesa za koprodukciju kao instrument javnih politika. Iskustveno znanje je često puta izrazito značajnije od kodificiranoga, a socijalni kapital od financijskoga. Država nastoji uključiti građane te tako smanjuje resurse potrebne za implementaciju politike (Howlett i dr., 2017: 488).

Uža definicija koju Alford nudi objašnjava koprodukciju kao uključivanje građana, klijenata, potrošača, volontera i/ili društvenih organizacija u proizvodnji javnih usluga. U studijama o uključenosti roditelja i nastavnika u obrazovanju u Skandinaviji, uključenost roditelja je bila dobrovoljna te je smanjivala troškove proizvodnje i isporuke usluga javnosti. Taj način suradnje pokazao se atraktivnim vladama koje su isticale socijalno poduzetništvo i promicanje društvenog kapitala i kohezije, budući da koprodukcija sama po sebi smanjuje troškove vlasti. Značenje koprodukcije zadnjih se godina razvija u suradnji pojedinaca i organizacija, poput neprofitnih organizacija, s vladinim agencijama koje kreiraju i upravljaju uslugama. Nevladine organizacije mogu djelovati kao djelotvorni facilitator sudjelovanja građana dok utjecaj vlasti kao menadžera obeshrabruje konkurenciju te potiče razmjenu znanja među sudionicima javne politike (Howlett i dr., 2017: 488).

### Značenje koprodukcije zadnjih se godina razvija u suradnji pojedinaca i organizacija, poput neprofitnih organizacija, s vladinim agencijama koje kreiraju i upravljaju uslugama

Prakse javnih politika su se mijenjale između tradicionalnih preferencija za hijerarhijsku praksu upravljanja, prema novom javnom upravljanju te onome koje se temelji na tržištu. U novije doba, civilno društvo sve više putem novoga javnog upravljanja utječe na reforme i izbor javnih politika. Također se mijenjaju obrasci za odabir alata u mnogim područjima. Alati se više prilagođavaju novonastalim situacijama i problematici pojedinih politika. Problemi se proučavaju zasebno te se na što kreativniji

i kvalitetniji način pokušava pronaći rješenje. Procesi u javnim politikama su promijenili način, svrhu, metode i instrumente javnih politika te u tom pogledu koprodukcija može biti spoj pravovrijednog uključivanja građana u javne politike, drugačiji pogled na problematiku te uspješnije implementiranje same javne politike i poboljšavanje kvalitete života korisnika javnih politika (Howlett i dr., 2017: 489).

## Koprodukcija dobiva na važnosti kada se naglasak u javnim politikama stavlja na zajedničko upravljanje, naglašavaju se suradnički elementi naspram čisto hijerarhijskih i tržišnih struktura

Instrumentima politika smatraju se tehnike upravljanja koje uključuju korištenje državne vlasti ili svjesna ograničenja u pružanju robe i usluga društvu. Koprodukciju se u tom smislu karakterizira kao upravljački alat koji potpomaže implementaciju javnih politika i pružanju usluga. Sama koprodukcija može biti nadomjestak ili nadoknada drugih sredstava poput javnih organizacija (odnosno država) ili privatnih ugovora (odnosno tržišta) kako bi građani lakše i bolje dobili svoje usluge i dobra (Howlett i dr., 2017: 490).

Koprodukcija dobiva na važnosti kada se naglasak u javnim politikama stavlja na zajedničko upravljanje, naglašavaju se suradnički elementi naspram čisto hijerarhijskih i tržišnih struktura. Prema Pollittu i Bouckaertu, uključivanjem širega raspona društvenih aktera u stvaranje i provedbu politika, nova javna uprava ima za cilj smanjiti oslanjanje vlade na tržišne alate te učiniti državne aktivnosti legitimnijima, fleksibilnijima i učinkovitijima. Država se ne nastoji vratiti na tradicionalne birokratske prakse i rutine. Što se tiče novih instrumenata javnih politika, novo javno upravljanje nastoji zamijeniti hijerarhiju i tržište kao središnje koordinacijske institucije s alatom izgrađenim oko mreže više aktera koji će sudjelovati u koprodukciji (Howlett, i dr., 2017: 490).

## Postoje tri razine svake politike, mikro, mezo i makro

Za stvaranje više prostora za angažman društvenih aktera u različitim fazama javne politike mogu se koristiti savjetodavni odbori, sudjelovanje javnosti ili konzultacije sudionika. Sam angažman građana nije moguć ako vlada ne djeluje kao facilitator i ako ne stvara prostor za diskreciju drugih aktera. Svi akteri bi trebali dijeliti odgovornost, u protivnom koprodukcija kao instrument javne politike neće polučiti uspjeh. Ne moraju svi akteri imati isti stupanj odgovornosti, ali je potreban osjećaj odgovornosti i zaduženja u određenoj mjeri kako bi potaknuo

aktere na ispunjavanje svojih zadaća (Howlett, i dr., 2017: 491-492). Koprodukcija može krenuti i odozgo prema dolje, ali i odozdo prema gore, no uspješnost dizajna i implementacije zahtijeva aktivno i osnaženo stanovništvo koje koristi uslugu. Sama javna vlast treba iskazati volju za suradnjom, učinkovitosti, ali i mogućnosti zajedničkoga upravljanja. Razni su motivi iz kojih građani djeluju u implementaciji javne usluge, ali ih javna vlast treba prepoznati i na temelju njih surađivati s građanima. Koordinacija u koprodukciji i osjećaj odgovornosti su ključni elementi koji razgraničavaju uspješne koprodukcije od neuspješnih (Howlett, i dr., 2017: 496).

## Odnos sudionika u koprodukciji

Postoje tri razine svake politike, mikro, mezo i makro. Mikro-razina su zapravo sami korisnici, mezo ili srednja razina podrazumijeva različite aktere, vladine i nevladine, dok je makro razina na razini države ili čak viša instance od države (primjerice, razina Europske unije). Vijeća kao instrument koprodukcije se nalaze na mezo-razini. Mezo-perspektiva podrazumijeva kako ovlašteni korisnici, zajedno s vladom, surađuju u ostvarenju određenih političkih ciljeva koji se mogu implementirati u skladu s potrebama korisnika. Vlada, nevladine udruge, gradovi i zajednice surađujući stvaraju javnu politiku. Takav način implementacije može biti potaknut i od građana i od vlade. Vlada može formulirati osnaživanje građana kao glavni cilj politike te tako ostvariti značajan doprinos građana u pružanju usluga. Vlada time pokušava rasteretiti proračun, ali i dobiti bolji uvid u stvarne potrebe građana. Vlada ne može samostalno obavljati sve funkcije u zajednici. Potrebno je uključiti i ostale aktere u javnim politikama. Mezo razina djeluje kao spoj između mikro- i makro-razine te je često ona zaslužna za dobro kanaliziranje sredstava i mjera od vlade do krajnjih korisnika (Howlett i dr., 2017: 498).

Ako promatramo koprodukciju kao instrument javne politike, ona funkcionira kao instrument središnje politike, ali to čini u kombinaciji s drugim suradničkim, birokratskim ili tržišnim alatima. U stvarnoj kalibraciji mikro-razine koprodukcijских aranžmana, regulacija lokalne samouprave, nacionalne sheme bespovratnih sredstava, kao i tržišne aktivnosti (kao što je prilika za zaraditi novac) mogu se koristiti za poticanje i organizirati različite vrste građana za sudjelovanje i pomoći u postizanju ciljeva politike (Howlett i dr., 2017: 498).

Iako prema brojim autorima postoje određeni prijedori, najčešća podjela unutar novoga javnog menadžmenta i njegovih metoda je na zajedničko upravljanje (*co-governance*), ko-menadžment (*co-management*) te koprodukciju. Zajedničko upravljanje odnosi se na aranžman u kojem organizacije civilnog društva ili treći sektor sudjeluje u planiranju i isporuci javnih usluga, ko-menadžment na aranžman u kojem te organizacije provode samu isporuku usluga. Pod trećim sektor se podrazumijevaju organizacije koje su niti državne niti privatne. Potrebno je napraviti distinkciju između ovih modela kako bi se bolje razumio pojam i određenje koprodukcije. Koprodukcija, barem djelomično, pruža individualnim građanima mogućnost proizvodnje svojih usluga. Dok zajedničko upravljanje i ko-menadžment primarno podrazumijevaju interakciju među

organizacijama, koprodukciju obilježavaju dobrovoljni napori građana (Brandsen i Pestoff, 2006: 497).

U doba suvremenog upravljanja pojavljuje se novi instrument gdje su građani uključeni na razne načine u implementa-

## Koprodukcija, barem djelomično, pruža individualnim građanima mogućnost proizvodnje svojih usluga

ciju javne politike koja ima ključno značenje za njihov život i/ili kvalitetu njihova života. Politika se nastoji okrenuti prema građanima, a donositelji odluka napokon uočavaju kako saznanja građana o njihovim osobnim problemima mogu pružiti enciklopedije znanja, smanjiti resurse koje država troši na određene politike te pospješiti samu implementaciju javne politike.

U koprodukciji se država kreće prema korisniku i vraća zajednici. Koprodukcija vuče korijene u pokretima za građanska prava i kampanjama za prava osoba s invaliditetom. Naglasak je u tim kampanjama bio na tome kako svaki pojedinac može doprinijeti društvu. Koprodukcija ne negira državu, ali prepoznaje granice njenog djelovanja. Prihvaćanjem pregovaračkog karaktera interakcije građana i javnih službi stvorili su od koprodukcije instrument smješten na pola puta između države i civilnog društva. Koprodukcija bi trebala zapravo inzistirati na suradnji građana i javnih vlasti kako bi se polučili najbolji rezultati. Koprodukcija je ključni element interaktivne vlasti. Djelovanje građana za postizanje željenog ishoda postaje koprodukcija kada se njihovi doprinosi podudaraju s djelovanjem službenika u javnim službama. Inherentno je u koprodukciji upravljati međudnosima građana i javnih službi. Potrebna je pravovaljana koordinacija građana, no potrebna je i određena samostalnost građana od javne vlasti prilikom implementacije javne politike (Bovaird i Loeffler, 2016: 256-257).

## U koprodukciji se država kreće prema korisniku i vraća zajednici

S jedne strane, korisnik usluga ili građanin može sudjelovati u javnoj politici kroz koprodukciju zbog želje za društvenim sudjelovanjem u zajednici, odnosno, zajedničko djelovanje postat će društvena aktivnost koja služi svima u zajednici. S druge strane, koprodukcija nije ishod samo sebičnih interesa pojedinaca, već može koristiti kompletnoj zajednici. Građani svojim znanjima pomažu javnim službenicima razumjeti svoje potrebe i mogućnosti te zajedno pronalaze načine poboljšanja kvalitete usluge. Korisnicima se u konačnici nude prikladniji načini pružanja usluga kao dinamičan učinak učenja u koprodukciji. Koprodukcija proizvodi širok spektar rezultata, od učenja kroz iskustvo do učenja o upravljanju te mnogih drugih. Autori to objašnjavaju kao pozitivne eksternalije, no one nisu dovoljno

istražene (Bovaird i Loeffler, 2016: 260). Interakcija na raznim razinama odlučivanja potiče učenje, suosjećanje, stavlja naglasak na stvarne probleme korisnika usluga i u konačnici vlast postaje demokratičnija jer građani zaista sudjeluju u javnim politikama. Koprodukcija se ostvaruje u pogonu košnice, vlast koordinira djelatnosti, ali je na svakom pojedincu odgovornost i samostalnost u obavljanju svoje uloge bez koje koprodukcija nije ostvariva.

Korisniku se poboljšava kvaliteta života, dok se volonterima, prijateljima, njegovateljima i provoditeljima javne politike smanjuje napor potreban za održavanje kvalitete života korisnika. Korisnici sami uče kako najbolje iskoristiti uslugu jer je usluga sada približena i njima, dostupna im je te imaju stručnu pomoć. Ostalima, možda budućim korisnicima, približavaju se koristi od usluge, budući da vide njene ishode te se smanjuje otpor prema korištenju usluge. Koprodukcija budi i filantropske osjećaje jer se korisnici uključuju i iz osjećaja za svoju zajednicu, ne nužno samo za zadovoljenje svojih potreba. Porast broja volontera proizvodi kolektivnu korist te poboljšava korištenje javne politike, dok isticanje sebičnih interesa nazaduje uspjeh zajednice i koprodukcije. Zajednica i korisnici koprodukcijom stvaraju pozitivnu sinergiju, to jest, nelinearnu korist. Zadovoljstvo korisnika čini zadovoljnu zajednicu bogatu znanjima (Bovaird i Loeffler, 2016: 261).

Neke od čestica koje vode do ostvarivanja punog potencijala su mjere sufinanciranja politike poput deliberativnog sudjelovanja, planiranja aktivnosti, određivanje prioriteta i usluga kroz, primjerice, individualne proračune za pojedinog korisnika ili *crowdfunding*. Konzultacijama s korisnicima i shemama za poboljšanje usluga omogućuje se zajedničko dizajniranje politike. Povjerenstvima se zajednički upravlja uslugama, dok se suradnjom korisnika i profesionalaca utječe na promjenu ponašanja samih korisnika. Zajedničko izvršavanje usluga moguće je kroz razne grupe i partnerstva. Zajedničkim procjenama politike, koje uključuju praćenje i suodlučivanje, poput inspekcija, ispunjavanje anketa i procjena korisnika potiču se promjene, a korisnici imaju osjećaj kako vlast brine za svakog pojedinca (Bovaird i Loeffler, 2016: 262).

Međutim, kada se u određeno pitanje uključi izrazito mnogo različitih sudionika, postavljaju se i određena pitanja kako najbolje iskoristiti svaki potencijal te kako zaobići moguće rizike. S jedne strane, stručnjaci i vlast dvoje oko stručnosti i tehničkog iskustva korisnika u rješavanju određenih stručnih pitanja. S druge strane, prevelika sigurnost javnog sektora i organizacija u pružanju usluga prethodno je dovela do određenih manjkavosti u njihovom pružanju korisnicima. Javni sektor ponekad zanemaruje prednosti i znanja koja korisnici i zajednica mogu pridodati ako ih se uključi u implementaciju javne politike. Procjenjujući rizik potrebno je uzeti u obzir širinu sudionika koprodukcije i njihove složene interakcije. Autori naglašavaju koristi od eksperimentiranja, odnosno napora za pronalazak novih metoda i načina poboljšavanja javnih politika (Bovaird i Loeffler, 2016: 274).

## Zaključak

Svaka je javna politika različita te su potrebne različite mjere kako bi se ona implementirala. Ono što je zajedničko svim

javnim politikama sudjelovanje je javne vlasti te korisnici koji će se služiti javnom politikom. Interaktivne javne politike i koprodukcija s građanima trebaju nositelje javnih ovlasti u funkciji moderatora ili koordinatora kako bi se provele u cjelini. Bilo da je inicijator politike vlada ili zajednica, jedno bez drugoga ne mogu funkcionirati. Koprodukcija zahtijeva napore i korisnika, ali i javne vlasti, ona nije besplatna, potrebna su i novčana sredstva ali i napori građana. U novije doba, vlast je samo kanalizator želja i potreba građana, nije više ona koja provodi samovolju i odlučuje u ime svih vlastitih građana. Vlast je češće vodilja i koordinator, dok se sami korisnici trebaju aktivnije uključiti u implementaciju usluge koja je za njih, u konačnici, i stvorena (Bovaird i Loeffler, 2016: 275).

## Svaka je javna politika različita te su potrebne različite mjere kako bi se ona implementirala

Promijenjena priroda društva mijenja i narav javnih politika te se u današnje vrijeme traži kreativnost pri izradi politika i prilagodljivost u njenoj implementaciji. Kako bi koprodukcija javnih politika bila što uspješnija, potreban je koordinator koji bi nadgledao cjelokupni proces. Bilo da se koprodukcija kao instrument stvara odozgo prema dolje ili odozdo prema gore, ne smijemo zanemariti niti prednosti niti nedostatke tih dvaju pristupa. U novije doba, vlast je samo vodilja kroz politike, medijator, a građani su stvarni kreatori i korisnici javne politike. Potrebna je detaljna analiza koprodukcije, odnosno raznih vijeća koja se osnivaju zadnjih godina u Hrvatskoj te razmotriti stanje na terenu. Interaktivno upravljanje koje u koprodukciji dobiva svoj smisao često nailazi na razne prepreke. Te prepreke je potrebno detaljno analizirati i pronaći rješenja za njih. Javne politike su tu radi krajnjih korisnika, njihove kvalitete života te samo oslušujući njihove potrebe vlast može donositi pravovaljane odluke. Uključujući razne aktere smanjuje se pritisak na državni proračun te se preostala sredstva mogu kvalitetnije koristiti u sektoru u kojemu nije moguće koristiti koprodukciju. Neovisno o definiciji koprodukcije, bitan je što veći angažman zajednice i korisnika u njenoj implementaciji.

## Literatura

- Bovaird, Tony i Loeffler, Elke (2016) What has co-production ever done for interactive governance? U: Edelenbos, Jurian i van Meerkerk, Ingmar (ur.) *Critical Reflections on Interactive Governance Self-organization and Participation in Public Governance*. (str. 254-277) Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Brandsen, Taco i Honingh, Marlies (2015) Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review* 20 (20): 1-9.
- Brandsen, Taco i Pestoff, Victor (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review* 8 (4): 493-501.
- Edelenbos, Jurian i van Meerkerk, Ingmar (2016) Critical Reflections on Interactive Governance Self-organization and Participation in Public Governance. [https://repub.eur.nl/pub/99496/-9781783479061-Critical-Reflections-on-Interactive-Governance-Introduction\\_-three-reflecting-perspectives-on-interactive-governance.pdf](https://repub.eur.nl/pub/99496/-9781783479061-Critical-Reflections-on-Interactive-Governance-Introduction_-three-reflecting-perspectives-on-interactive-governance.pdf) Pristupljeno 10. lipnja 2018.
- Howlett, Michael i dr. (2017) Understanding Co-Production as a PolicyTool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 19 (5): 487-501.
- Kekez, Anka i Širinić, Daniela (2017) Neposredna implementacija javnih politika u zajednici: modeli u praksi hrvatske socijalne politike, U: Koprić, Ivan; Musa, Anamarija i Giljević, Teo (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora* (str. 413-436). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Political Pipeline (2013) Top-Down and Bottom-Up Approaches Within Implementation. <https://politicalpipeline.wordpress.com/2013/02/21/top-down-and-bottom-up-approaches-within-implementation/> Pristupljeno 10. lipnja 2018.
- Robinson, Mark (2015) From Old Public Administration to the New Public Service – Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. Global Centre for Public Service Excellence. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/PS-Reform.html> Pristupljeno 12. prosinac 2017. ■