

PROBLEM KOORDINACIJE U JAVNOJ UPRAVI: NATRAG PREMA HIJERARHIJI?

Petra Đurman

Pravni fakultet,
Sveučilište u Zagrebu

Anamarija Musa

Pravni fakultet,
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak
Primljeno: listopad 2013.

Sažetak Koordinacija u javnoj upravi jedan je od najvažnijih praktičnih problema javnog upravljanja te vrlo aktualno istraživačko pitanje. U suvremeno doba zahtjevi za koordinacijom su narasli, prvenstveno zbog akumulacije učinaka reformi koje su zahvatile javnu upravu od 1980-ih nadalje, uzrokujući fragmentaciju uprave koja rezultira poteškoćama u koherentnoj formulaciji i implementaciji politika te nedostatkom efektivne kontrole od strane političkog centra. Stoga se u novije vrijeme reafirmiraju strukturni i funkcionalni instrumenti za ostvarivanje koordinacije prvenstveno hijerarhijskoga tipa. U radu se prikazuju tendencije koje govore u prilog rebirokratizaciji kao potencijalno novoj upravnoj doktrini koja pretpostavlja hijerarhiju kao glavni mehanizam ostvarivanja koordinacije te podrazumijeva jačanje usmjerivačkog kapaciteta političkog središta i čvršću kontrolu nad aspektima *policy* procesa. Ta se teza nastoji potvrditi u komparativnom dijelu rada na slučajevima četiriju zemalja – Velike Britanije, Francuske, Švedske i Hrvatske, pokazujući način ostvarivanja koordinacije iz centra izvršne vlasti uz oslanjanje na dominantno hijerarhijski tip koordinacijskih instrumenata.

Ključne riječi koordinacija, upravne reforme, *joined-up government*, rebirokratizacija, hijerarhija, mreže

1. Uvod

Postizanje koordinacije u oblikovanju i provođenju javnih politika nije samo aktualno istraživačko pitanje u političkoj i upravnoj znanosti, nego i jedan od ključnih praktičnih problema

upravljanja. Iako problem koordinacije postoji otkada se javna uprava počela diferencirati iz monolitne vojne uprave na pojedina ministarstva i odjele (v. Pusić, 2002), s razgranatošću i atomizacijom javne uprave, koja odražava kom-

pleksnost društvene okoline, u posljednja dva desetljeća koordinacija postaje jedan od najvećih izazova s kojima se suočavaju suvremene vlade (Dahlström i sur., 2011). U tom se kontekstu zahtjevi za poboljšanjem koordinacije javljaju kao korektivni mehanizam decentralizacijskih tendencija u sustavu upravljanja. Nekoliko je razloga za to. Prvo, suvremena društva suočavaju se sa sve većim brojem kompleksnih, isprepletenih *cross-cutting policy* problema, za rješavanje kojih je potrebno pažljivo i dobro usklađeno zajedničko djelovanje različitih razina vlade, upravnih organizacija i *policy* područja. Drugo, fiskalni problemi s kojima se u novije vrijeme suočavaju države postavljaju zahtjev za smanjivanjem javnih izdataka, između ostalog i uklanjanjem nekonzistentnosti između politika i *policy* programa. Treće, globalizacijski i europeizacijski procesi dodatno potiču koordinaciju prisiljavajući države da što efikasnije riješe kolektivne probleme kako bi se osigurao uspješan društveno-ekonomski razvoj. U slučaju utjecaja EU odgovarajuća *policy* formulacija i implementacija preduvjet su članstva u Uniji (Musa i Petak, 2011: 4-5; Peters, 1998: 295-296). Na kraju, novi javni menadžment i mrežni pristup od 1980-ih naovamo doveli su do fragmentacije čitavoga javnog sektora naglašenom decentralizacijom i širenjem njegovih granica, što slabi kontrolne i usmjerivačke kapacitete središnje vlasti. Povezanost decentralizacije i jačanja koordinacije u skladu je s postulatima teorije organizacije da specijalizacija dovodi do veće potrebe za koordinacijom.

Problem koordinacije odražava se kroz spektar specifičnih problema koji rezultiraju neusklađenošću politika i programa. Kako ističe Peters (1998: 296), nedovoljna koordinacija dovodi

do preklapanja i dupliciranja programa ili aktivnosti, do izostavljanja i drugih propusta u provedbi aktivnosti, te do, s političkog stajališta, najproblematičnijeg aspekta – kontradikcija između vladinih politika odnosno programa. Javne politike pretpostavljaju postojanje konzistentnosti – svi dijelovi akcije trebaju biti usklađeni jedan s drugim, a nastojanja jedne organizacije ne smiju biti u suprotnosti s naporima druge (tj. da su politike tijela državne uprave koja se bave različitim *policy* područjima usklađene) (Petak, 2009: 265). U tom smislu prikladna je Petersova definicija (rezultata) koordinacije kao *stanja* u kojem su vladine politike i programi obilježeni minimalnim preklapanjima, propustima i nekoherentnošću. Koordinacija može biti manje ili više uspješna, a njezin rezultat stvar je stupnja (Peters, 1998). No osim što se može definirati kao određeno stanje ili ishod, koordinacija se može shvatiti i kao *proces* kojim se nastoje uskladiti aktivnosti između aktera kako bi se osigurali pozitivni ishodi (Bouckaert i sur., 2010). Koordinacija kao proces podrazumijeva razvoj ideja o udruženom i holističkom djelovanju te zajedničkih informacijskih sustava, dijalog između organizacija te procese planiranja i donošenja odluka (Perri 6, 2004: 106).

Uz koordinaciju tržišnim i mrežnim instrumentima koji dominiraju od 1980-ih, u posljednje se vrijeme reafirmiraju i hijerarhijski instrumenti za ostvarivanje koordinacije strukturnog i funkcionalnog tipa. Budući da je hijerarhijsko načelo glavno obilježje klasičnoga weberijanskog tipa uprave, čija se podobnost da uređuje odnose u promijenjenim društvenim okolnostima na prijelazu tisućljeća osporavala paralelno s inzistiranjem na tržišnim i mrežnim instrumentima, reafirmacija hijerarhij-

skih instrumenata postala je povod tvrdnjama o rebirokratizaciji (Olsen, 2008), povratku centru (Dahlström i sur., 2011), objedinjenoj vladi (*joined-up government*) (Pollitt, 2003) i sl.

Cilj je ovoga rada prikazati razloge i opravdanja koji podržavaju rebirokratizaciju kao potencijalno novu upravnu doktrinu, a koja pretpostavlja hijerarhiju kao glavni mehanizam ostvarivanja koordinacije te podrazumijeva jačanje usmjerivačkog kapaciteta političkog središta i zadobivanje kontrole nad aspektima *policy* procesa. Uz diskusiju o koordinaciji, njezinim instrumentima i različitim pristupima rad donosi komparativni prikaz četiriju zemalja (Velika Britanija, Francuska, Švedska i Hrvatska), pokazujući kako je ostvarivanje koordinacije iz centra izvršne vlasti (*core executive*) uz oslanjanje na dominantni hijerarhijski tip koordinacijskih instrumenata danas svojstveno različitim upravnim tradicijama. Pritom se identificiraju i ostale vrste koordinativnih mehanizama (tržišni, mrežni), a pojedini se instrumenti svrstavaju u kategorije strukturnih i funkcionalnih (procesnih) koordinacijskih instrumenata.

2. Koordinacija kao pojam i problem

2.1. Organizacija i koordinacija – mikroperspektiva

Znanstveni interes za fenomen organizacije povezan je s činjenicom da je ona sveprisutna u današnjem životu – suvremeno društvo je društvo organizacija (Perko-Šeparović, 1975). Pritom je organizacijska struktura jedna od najčešće istraživanih tema teorije organizacije i krucijalna sastavnica organizacijskog fenomena (Koprić, 1999: 35). Svakoju organiziranju ljudskoj aktivnosti inherent-

na su dva fundamentalna i suprotstavljena zahtjeva – podjela rada na pojedine zadatke koji trebaju biti obavljani i postizanje koordinacije između zadataka (Pusić, 1985: 34), a ta se tenzija odražava u strukturi organizacije (Mintzberg, 1983: 2). Budući da svaka organizacija teži efikasnosti, nameće se pitanje načina na koji bi organizacija trebala biti strukturirana kako bi postizala maksimalnu efikasnost. Jedan najbolji način ne postoji (v. Perko-Šeparović, 1975), no općeprihvaćeno je pravilo da strukturni elementi trebaju biti konzistentni i međusobno i s vanjskim čimbenicima. Mintzberg (1983) ističe povezanost strukturnih elemenata sa situacijskim čimbenicima (faktori kontingencije) te s uvjetima iz okoline organizacije, među kojima se ističu političko-kulturne prilike u nekoj državi.

Problem koordinacije intenzivno se razmatra u literaturi o upravnoj znanosti još u prvoj polovici 20. stoljeća, s dvije škole mišljenja, obje zaokupljene prvenstveno formalnom strukturom organizacije, i to na način da usmjeravaju pažnju ili na izravni nadzor (vodstvo) organizacije¹ ili na proces standardizaci-

¹ Tako je H. Fayol među svojih 14 načela uspješnog upravljanja posebno značenje dao jedinstvu zapovijedanja i funkcionalnom vodstvu kao kompatibilnim načelima kojima se ostvaruje koordinacija i postiže svrha organizacije (v. Perko-Šeparović, 1975: 13-14). Njegov rad odrazio se na klasičnu organizacijsku teoriju (Gulick, Mooney, Reiley i Urwick). Za Mooneya je koordinacija determinirajući princip organizacije – hijerarhijski lanac (niz rukovodnih funkcija) osigurava upravo koordinativna funkcija vrha organizacije, a ključnu ulogu pritom ima načelo delegacije kojim se prenose ovlasti odgovornosti na niže razine i određuju funkcije podređenih.

je² (Mintzberg, 1983: 8). Koordinacija je, međutim, nastavila zaokupljati pažnju mislilaca, pa se tako njome bave neki od ključnih teoretičara organizacije i upravljanja, kao što su J. Thompson, C. Lindbloom, H. Simon, J. March i dr.

U mikroperspektivi, tj. na razini organizacije, nekoliko je temeljnih mehanizama postizanja koordinacije (prema Mintzberg, 1983: 4-7). *Uzajamno usklađivanje* najjednostavniji je koordinacijski mehanizam – koordinacija se ostvaruje neformalnom komunikacijom, koja postoji i u najjednostavnijim organizacijama i u onima vrlo komplicirane strukture, u kojima obavljanje složenih zadataka zahtijeva prilagodbu aktera novim i nepredviđenim situacijama.³ Drugi je način ostvarivanja koordinacije unutar organizacije *izravan nadzor* od strane pojedinca koji je odgovoran za rad podređenih, davanje instrukcija i nadgledanje aktivnosti koje poduzimaju. Ko-

ordinacija se može ostvariti i *procesom standardizacije*, posebno u većim organizacijama koje se zbog veličine ne mogu osloniti isključivo na izravnu kontrolu kao koordinacijski mehanizam. Standardizirati se mogu radni procesi, rezultati i vještine. Standardizacija radnih procesa podrazumijeva određivanje i specifikaciju sadržaja rada koji treba obaviti; standardizacija rezultata znači da su rezultati rada koji se žele postići jasno određeni; standardizacija znanja i vještina postiže se uvjetovanjem osposobljavanja za obavljanje određene vrste rada, čime se *a priori* osigurava koordinacija. Redoslijed navedenih koordinacijskih mehanizama odražava njihovu složenost. S porastom kompleksnosti organizacije, posebno s porastom složenosti zadataka i veličine organizacije, koji se odražavaju u kompleksnosti strukture organizacije, raste i potreba za usvajanjem sofisticiranijih instrumenata koordinacije (Mintzberg, 1983: 7-14).⁴

² F. W. Taylor na temelju svojih studija "vremena i pokreta" zaključuje da je za povećanje produktivnosti rada i efikasnosti organizacije nužna opća standardizacija radnika, vremena, kvalitete i kvantitete rada te radne okoline (Mintzberg, 1983: 8; Perko-Šeparović, 1975: 10-12). S druge strane, Weber je, kreirajući ideal-tip birokratsko-monokratske organizacije, inzistirao na njezinu obilježju standardizacije putem pravila i ograničenja službenih funkcija pravnim normama koje određuju ovlasti i dužnosti, ali i na standardizaciji znanja i vještina, s obzirom na to da se službenici zapošljavaju na temelju kvalifikacija (Perko-Šeparović, 1975: 20-22; Olsen, 2005: 4-7).

³ U slučajevima vrlo kompleksnih i međusobnih poslova te visoke horizontalne specijalizacije mogu se formalno ustrojiti tzv. povezujuće pozicije odnosno službe koje olakšavaju komunikaciju među jedinicama, npr. odbor ili menadžerski položaj s integrativnom funkcijom.

2.2. Vrste koordinacije u političko-upravnom sustavu

Koordinacija je kompleksno i višedimenzionalno pitanje. Za detaljniji uvid u njenu problematiku potrebno je načiniti nekoliko temeljnih razlikovanja. Prema kriteriju razine na kojoj se odvija postoji distinkcija između *policy* (političke) i administrativne (upravne) koordinacije. Prva se odnosi na formulaciju politika i programa na političkoj razini i odraz je pristupa *top-down*, dok je druga

⁴ Tako se kod jednostavnih radnih zadataka organizacija može osloniti na standardizaciju radnih procesa kao glavni koordinacijski mehanizam, dok složeni radni zadaci traže standardizaciju rezultata ili se, u slučaju izrazite kompleksnosti, pribjegava standardizaciji radnih znanja i vještina.

vezana uz implementaciju formuliranih *policy* programa, pružanje javnih usluga i utoliko odražava perspektivu *bottom-up*. Međutim, Bouckaert i sur. (2010) naglašavaju da je odvajanje *policy* i administrativne koordinacije te pitanje bi li *policy* akteri trebali više pažnje posvetiti prvoj ili drugoj "lažna dilema". One se nadovezuju jedna na drugu i međusobno se nadopunjuju. Dobra koordinacija u fazi formulacije preduvjet je dobro usklađenih provedbenih aktivnosti u provođenju i pružanju usluga.

Nadalje, razlikuju se horizontalna i vertikalna koordinacija, pri čemu se prva odnosi na organizacije na istoj hijerarhijskoj razini vlasti, dok druga obuhvaća nekoliko razina. U tom smislu horizontalna se koordinacija odnosi na organizacijsku suradnju i interakciju sektorskih upravnih tijela kako bi se reducirala dupliciranja i kontradikcije te se na taj način što racionalnije pristupilo stvaranju javnih politika. Vertikalna koordinacija obuhvaća smjernice nižim razinama vlasti odnosno podređenim upravnim tijelima s ciljem osiguranja konzistentnog provođenja ciljeva političkog centra (Petak, 2009: 266). Za razliku od vertikalne horizontalna koordinacija najčešće se ne može osigurati nametanjem odluka jedne organizacije drugoj prema hijerarhijskome principu. Stoga će najvećim dijelom ovisiti o dobrovoljnoj suradnji, komuniciranju i usklađivanju organizacija (Bouckaert i sur., 2010).

S obzirom na opseg politika na koje se odnosi, može se govoriti o *intra-policy* koordinaciji, koja je ograničena na formulaciju i implementaciju unutar jednog *policy* područja te o *inter-policy* koordinaciji, koja zahvaća više *policy* područja (Musa i Petak, 2011: 8). Na kraju, Metcalfovo razlikovanje stupnjeva

policy koordinacije uključuje devet metoda koje se kreću unutar spektra minimalne do maksimalne koordinacije, gdje je prvi vezan uz samostalno odlučivanje organizacije, a onaj najviši se odnosi na strategiju vlade (v. Musa i Petak, 2012).

2.3. Mehanizmi koordinacije

Tri su različita mehanizma kojima se može ostvariti koordinacija unutar političko-upravnog aparata: hijerarhijski, tržišni i mrežni. Riječ je o temeljnim procesima koji podupiru koordinacijska nastojanja (Bouckaert i sur., 2010: 50). Koordinacija putem hijerarhije klasičan je modus ostvarivanja koordinacije unutar struktura vlasti koji se temelji na autoritetu i dominaciji kako bi se osiguralo ostvarivanje jasno postavljenih ciljeva. Norme, standardi i nadzor određuju smjer i okvir akcije, a poticaj za ostvarenje koordinacije dolazi prema principu *top-down*. Tržište kao alternativni model podrazumijeva razmjenu i natjecanje kao sredstva za postizanje željenih ishoda. Koordinacija se ostvaruje ekonomskim poticajima i putem reguliranih kvazitržišta koja okupljaju kupce/korisnike i ponuđače/pružatelje putem ugovora. Mreže kao vrsta koordinacijskog mehanizma temelje se na dobrovoljnoj suradnji i solidarnosti između relevantnih aktera koji su zainteresirani za specifična *policy* pitanja. Razmjena informacija, pogađanje i pregovaranje osnovni su interaktivni procesi sudionika. Pretpostavka je da zajedničke vrijednosti značajno oblikuju ponašanje pojedinaca, što znači da se koordinacija može ostvariti bez postojanja središnjeg autoriteta (Bouckaert i sur., 2010: 36-48; Peters, 1998: 17-21).

Tri mehanizma možemo smatrati alternativama, no danas u praksi u pojedinim državama najčešće susrećemo kom-

binaciju dvaju modela ili sva tri modela koja se primjenjuju u različitim kontekstima. Ipak, u novije vrijeme uočava se trend reafirmacije hijerarhijskoga modela, iako se činilo da je pojavom tržišnog i mrežnog modela najstarijem koordinativnom mehanizmu “odzvnilo”. Naime, ubrzo nakon etabliranja dvaju novih pristupa pojavili su se brojni problemi uzrokovani manjkom kontrole iz jednog središta. Dakle, u svakom političko-upravnom sustavu (pa i onima visokodecentraliziranima) i svakoj vrsti organizacije za rješavanje koordinacijskih problema nužni su hijerarhijski elementi.

2.4. Instrumenti koordinacije

Za razliku od mehanizama koordinacije, koji su temeljni koordinacijski procesi na općenitijoj i apstraktnijoj razini, instrumenti su specifične strukture ili aktivnosti koje se poduzimaju radi ostvarivanja koordinacije. Specifični koordinacijski instrumenti pritom upućuju na određeni koordinacijski mehanizam s obzirom na to da instrumenti djeluju oslanjajući se na autoritet (hijerarhija), natjecanje (tržište) ili suradnju (mreže) (Bouckaert i sur., 2010: 50). Mogu se razlikovati strukturni/organizacijski instrumenti, koji obuhvaćaju sredstva koja potiču koordinaciju unutar granica organizacije ili se koriste organizacijom kao središtem koordinacijske aktivnosti te funkcionalni/proceduralni instrumenti, koji se odnose na procese kojima se nastoji postići koherentno ponašanje, politike, programi i sl. (Musa i Petak, 2011: 11-12; COCOPS, 2012: 6-7).

Prva skupina koordinacijskih instrumenata locirana je u samoj jezgri izvršne vlasti (*core executive*). Riječ je o pozicijama i organima u samom središtu vlade koji snose krajnju odgovornost za

politike i njihovu koordinaciju. Tu spadaju osobni uredi i osoblje premijera i predsjednika koje im pomažu u koordinativnim i nadzornim poslovima te središnja tijela nadležna za pitanja proračuna, određeno *policy* područje ili upravljanje osobljem. Kabinet je važno mjesto usuglašavanja stavova o isprepletenim *policy* pitanjima. Ako se programi ne mogu efektivno koordinirati u kabinetu, odbori unutar kabineta mogu biti dobro koordinativno rješenje. Ministri bez portfelja također su instrument koji služi koordiniranju programa unutar šireg *policy* područja. Druga skupina strukturnih instrumenata uključuje organizacije unutar ministarstava. Jedna je mogućnost stvaranje “superministarstava” koja unutar svoje strukture uključuju širok raspon programa, koji bi u suprotnom morali biti usklađivani putem nekoliko ministarskih struktura. Sljedeća su mogućnost savjetodavni odbori u kojima se nalaze predstavnici interesnih skupina zainteresirani za određeno *policy* područje, ali i predstavnici drugih ministarstava, što bitno može doprinijeti usklađivanju *policy* inicijativa. Naposljetku, važna su sredstva koordiniranja programa i kompleksnih *policy* pitanja različite međuministarske organizacije, radne grupe te *ad hoc* odbori za rješavanje novonastalih i kompleksnih problema (Peters, 1998: 27-43).

Budući da struktura koja nije proračun odgođavajućim djelovanjem ne može dovesti do rezultata ili promjena koje se žele ostvariti, valja razmotriti procesnu stranu koordinacijskih instrumenata. Jedan od najvažnijih funkcionalnih instrumenata svakako je određivanje proračuna. S obzirom na fiskalna ograničenja s kojima se vlade suočavaju, raspodjela proračunskih sredstava vjerojatno je najvažniji mehanizam

za određivanje prioriteta i koordinativnih aktivnosti (Peters, 1998). Evaluacije (vrednovanja) javnih politika također mogu, u nekim situacijama, doprinijeti koordinaciji politika. Instrument bez kojega je efikasna koordinacija i *policy* kooperacija nemoguća jest kontinuirana dvosmjerna razmjena informacija između uključenih aktera (Bouckaert i sur., 2010). Za horizontalnu koordinaciju, koja u velikoj mjeri ovisi o međusobnom usklađivanju i prilagođavanju organizacija, uspostavljeni su sustavi razmjene informacija *sine qua non*. Međuorganizacijska kultura, koja obuhvaća zajedničke vrijednosti, norme i znanja, u velikoj mjeri može unaprijediti koordinaciju i suradnju između organizacija. Sustavi poticaja i nagrada za kooperativno djelovanje, premještanje osoblja između pojedinih organizacija, zajednički IT-sustavi te uključivanje vanjskih eksperata u ranoj fazi stvaranja politika također pridonose uspješnijoj koordinaciji u javnoj upravi (Pollitt, 2003: 42-43).

3. Uloga javne uprave u političkom sustavu i važnost koordinacije

Javna uprava dio je političkog sustava zemlje i u uskoj je vezi s njezinim javnim politikama. Bit političko-upravnog odnosa očituje se, načelno, u tome što uprava treba izvršavati odnosno provoditi u djelo odluke donesene na političkoj razini (Pusić, 2002: 107). Istovremeno, kao sredstvo za ostvarenje postavljenih ciljeva javna uprava izražava vrijednosti i preferencije građana, zajednice i društva općenito (Bourgon, 2007: 7). To posebno vrijedi zbog činjenice da provedba političkih odluka nije jedina funkcija uprave, već ona ima važnu ulogu u oblikovanju odluka koje se donose na političkoj razini – političke ciljeve definiraju politička tijela, dok

se definiranje načina njihova ostvarenja stavlja u nadležnost upravi, koja to danas čini uz pomoć čitavog niza aktera. Informacijama kojima raspolaže, identificiranjem mogućih opcija i procjenom učinaka određenih akcija uprava ima ključnu ulogu u *policy* procesu – i u fazi formulacije i u samoj provedbi (Bourgon, 2007: 11). Tako u idealnom slučaju uprava pridonosi cjelovitosti i koordinaciji, preciznosti i brzini, predvidivosti, nepristranosti te smanjenju nesuglasica i materijalnih i drugih oblika troškova. U konačnici to znači da osigurava institucionalnu memoriju i regulira osnovne društvene procese, te na taj način osigurava stabilnu državnu vlast (Olsen, 2005; Pusić, 2002). Ujedno, defekti u organizaciji i funkcioniranju uprave odražavaju se na učinkovitost formuliranja i provedbe *policy* odluka.

Javna uprava u zadnjih je pola stoljeća prošla temeljitu transformaciju, odražavajući promjene u razumijevanju njezine uloge te normativnog i empirijskog funkcioniranja. Sve do kraja 1970-ih prevladavao je birokratski tip uprave, tj. uprava u klasičnome weberijanskom smislu, čija su glavna obilježja racionalnost, formalnost, hijerarhija i kontrola. Ta obilježja, međutim, imaju potencijal da se razviju u disfunkcije, osobito do rigidnosti uprave koja prerasta u neracionalnost, nefleksibilnost, neefikasnost i nedemokračičnost sustava.⁵ Upravo su ta obilježja temelj kritike tradicionalne uprave koja se javlja od 1960-ih, a koja je eksplodirala uslijed krize socijalne države 1970-ih te njezine skupoće i nedovoljne efikasnosti (v. Koprić i Marčetić, 2000). Odgovor na nove potrebe društva

⁵ O disfunkcijama birokracije posebno su pisali Merton, Gouldner i Selznick (v. Perkošeparović, 1975).

koje su u neskladu s neefikasnošću uprave te njezinim odnosom s drugim društvenim akterima i institucijama pronađen je u novom javnom menadžmentu (NJM; *new public management*). Bit te nove upravne doktrine svodi se na primjenu načela, postupaka i struktura iz privatnog sektora u javnoj upravi, a temeljne vrijednosti od kojih se pritom polazi jesu ekonomske – ekonomičnost, efikasnost i efektivnost (3E), vrijednost za novac, orijentacija na rezultat, konzumeristički pristup korisnicima usluga itd. (*ibid.*). Privatizacija, deregulacija, komercijalizacija, javno-privatno partnerstvo, ugovori i koncesije postaju glavni mehanizmi ostvarenja ciljeva javnih politika (Olsen, 2008: 20). Velik se dio javnih službi privatizira, neki od poslova koje su prije obavljale upravne organizacije povjeravaju se akterima izvan javne uprave, javljaju se nezavisna tijela za regulaciju i nadzor privatiziranih javnih usluga, stvaraju se nova upravna tijela (agencije) koja su do određene mjere odvojena od ministarstava i drugih tijela državne uprave te raspoložu većim ili manjim stupnjem autonomije (agencifikacija) (Koprić, 2009: 33). Agencijski model podrazumijeva odvajanje provedbenih (izvršnih) aktivnosti u relativno autonomne agencije, dok poslovi oblikovanja javnih politika (*policy* poslovi) ostaju unutar ministarstava, a ta funkcionalna specijalizacija nalazi opravdanje u učinkovitijem obavljanju poslova (v. Musa, 2013). Princip NJM-a da vlada ne treba “veslati”, već samo nadzirati, tj. postaviti široke, opće smjernice i prepustiti njihovu razradu i provedbu drugim akterima koji će zbog autonomije i specijalizacije biti uspješniji, u konačnici je doveo politički centar u nezdogan položaj: njegove su mogućnosti kontrole nad diferenciranom upravom vrlo ograniče-

ne, ali se od njega i dalje traži odgovornost za krajnje ishode (Dahlström i sur., 2011).

Druga kritika klasične birokracije, u okviru doktrine dobrog upravljanja (*good governance*), potječe od zagovornika mrežnog pristupa upravljanju u 1990-ima i djelomično je reakcija na negativne posljedice NJM-a. U biti te doktrine su načela otvorenosti, participacije, odgovornosti i djelotvornosti (Šimac, 2002). Građani i civilno društvo potiču se na sudjelovanje u oblikovanju odluka te pružanju usluga. Smatra se da su javni i privatni akteri međuovisni i da trebaju pregovarati, surađivati i izgrađivati povjerenje, a da civilno društvo treba služiti kao veza između vlasti i građana (Olsen, 2008: 20-21). Država se tako našla u partnerskoj ulozi s drugim subjektima javnoga, privatnog i civilnog sektora. Odnosi unutar upravnog sustava tako postaju ravnopravniji i u većoj mjeri horizontalni (Koprić, 2009: 34). Međutim, velika fleksibilnost i interakcija s okolinom dovodi do nejasnih granica javne uprave, a politička moć i pritisak određenih socijalnih skupina mogu biti veliko ograničenje mogućnostima vlade da osigura koordinaciju i koherentnost politika. Stoga mrežni pristup, poput tržišnoga, postavlja velike izazove političkoj i upravnoj koordinaciji.

Zbog promjena koje su nastale kao posljedica ponajprije tržišnoga, a zatim i mrežnog pristupa – fragmentacija javne uprave, problem odgovornosti i usmjerenja koji uzrokuje participacija velikog broja aktera, decentralizacija ovlasti i funkcija – smanjena je mogućnost kontrole političkih vođa te otvoren veći prostor za neusklađenosti i nekonzistentnosti u oblikovanju i provođenju politika. Stoga se u novije vrijeme javljaju zahtjevi za boljom *policy* koordinacijom i

međuorganizacijskom koordinacijom, jasnijim linijama odgovornosti i ulogom demokratskog vodstva, zbog čega mnogi autori govore o rebirokratizaciji (Olsen, 2008).⁶ S obzirom na smanjenu mogućnost vlade da efikasno kontrolira aspekte *policy* procesa, bolja koordinacija i konzistentnost u javnoj upravi jedan je od gorućih problema. Prepoznaje se potreba za jasnijim linijama odgovornosti i reafirmacijom uloge političkoga centra u procesu upravljanja (Olsen, 2008). Naime, političko vodstvo ima dvije komponente – politička kontrola i organizacijsko vodstvo – koje su neophodne za osiguravanje koordinacije i konzistentnosti u javnoj upravi. Navedene reforme potaknute mrežnim i tržišnim pristupom stvorile su deficit u pogledu organizacijskog vodstva i koordinacije od strane političkog središta (Dahlström i sur., 2011: 10). To se, nadalje, odrazilo na efikasnosti, jer svaki oblik manjka konzistentnosti u formulaciji i implementaciji javnih politika (preklapanja, dupliciranja, kontradiktorne aktivnosti i sl.) uvijek stvara vremenske i financijske troškove. Efikasan *policy-making*, dakle, zahtijeva cjelovit, integriran pristup s jasnim ovlastima i funkcijama uključenih aktera te krajnjom odgovornošću i mogućnošću kontrole od strane jednog središta, a ne fragmentirano i samoregularajuće upravljanje do kojega su doveli tržišni i mrežni pristup. Drugim riječima, država bi trebala imati ulogu glavnog koordinatora te uz “pregovaranje” mora i “naređivati”. Takvi procesi zna-

⁶ Isti fenomen naziva se “neo-veberijanizmom” (Pollitt i Bouckaert, 2004), “postmenadžerskim reformama” (Christensen i Laegreid), *joined-up government* (Pollitt), “povratkom centru” (Dahlström, Peters i Pierre) (prema Dahlström i sur., 2011).

će vraćanje središnjoj ulozi vlade i hijerarhiji kao bitnom elementu provođenja politika (Petak, 2008: 13).

U tom kontekstu Dunleavy (2005) govori o reintegraciji koja, međutim, ne znači jednostavno vraćanje na centralizirani sustav kakav je postojao prije NJM-a i naglaska na participaciji u mrežnom pristupu, već predstavlja sintezu odgovora na probleme koje je takav sustav uzrokovao, oslanjajući se s jedne strane na prijašnje prakse, ali pronalazeći nova rješenja. Takav pokušaj reintegracije sadržan je u zahtjevima za “objedinjenom vladom” (*joined-up government*), koji su u Europi bili najradikalniji u Velikoj Britaniji za vrijeme Tonyja Blaira, te u zahtjevima koji idu i korak dalje, prema holističkoj vladi. Takav pristup uključuje, kako ističe Dunleavy, i druge procese reintegracije, kao što su ograničavanje agencifikacije, recentralizacija te osnaživanje funkcija ureda za tehničku podršku i simplifikaciju mreža.

4. Komparativni pregled središnje koordinacije u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Švedskoj i Hrvatskoj

Kao odgovor na opisanu dezintegraciju i fragmentaciju sustava javne uprave, ali i drugih čimbenika koji su doprinijeli kompleksnosti u sustavu modernog upravljanja te pokazali nužnost integriranog i jasno usmjeravanog pristupa iz jednog centra kao pretpostavke osiguranja konzistentnosti u oblikovanju i provedbi javnih politika, mnoge su zemlje nastojale ojačati koordinaciju u političko-upravnom sustavu. Međutim, iako odražavaju sličnu razvojnu tendenciju, koordinacijske strategije u pojedinim državama nisu jednoobrazne. U literaturi (v. Dahlström i sur., 2011; Bouckaert i sur., 2010; Gualmini, 2008) postoji suglasnost da su različitosti uvjetovane

kontekstom koji obilježavaju političko-upravna kultura i tradicija, čije značajke određuju propusnost administrativnih reformi i (ne) dopuštaju etabliranje tržišnih i mrežnih pristupa. Međutim, zajedničko im je povratak hijerarhijskim instrumentima koordinacije te isticanje središnje uloge političkog centra.

U nastavku se analiziraju koordinacijske strategije u četirima državama – Velikoj Britaniji, Francuskoj, Švedskoj i Hrvatskoj. Prve tri pripadaju krugu starih zapadnih demokracija, no međusobno se razlikuju po upravnoj tradiciji (anglosaksonska, kontinentalna (napoleonski tip), skandinavska).⁷ Hrvatska kao tranzicijska postkomunistička država ne pripada samo posebnoj političko-upravnoj tradiciji, već i postkomunističkom krugu mladih demokracija. U kontekstu dubokih političkih, ekonomskih i kulturnih razlika između tih dviju skupina te upravnoga razvojnog obrasca tranzicijskih država, koji odstupa od zapadnoeuropskoga tipa, razmatra se može li se trend rebirokratizacije (Olsen, 2008) i “povratka centru” u svjetlu izazova suvremenog sustava upravljanja pratiti ne samo u zapadnim već i u tranzicijskim zemljama.

4.1. Velika Britanija

4.1.1. Problem fragmentacije i potreba za objedinjavanjem vlade

Kao odgovor na kritike javne uprave, lokalne samouprave i generalno financijskog upravljanja u javnom sektoru tijekom 1970-ih, konzervativne

vlade 1980-ih i početkom 1990-ih pokreću reforme usmjerene na povećanje efikasnosti i smanjenje birokracije u negativnom značenju tog pojma (v. Pusić, 2002). Nakon inicijalnog reduciranja javnih troškova uslijedio je oštar zaokret prema (neo)menadžerizmu, intenzivnoj privatizaciji i uvođenju kvazitržišta, a proces debirokratizacije kulminirao je 1988. pokretanjem programa *Next Steps* u okviru kojeg je formirano više od 120 poluautonomnih agencija i tzv. *quangos*, a dio poslova državne uprave delegiran je i lokalnim jedinicama. Odgovornost se tako u velikoj mjeri prenijela s ministarstva na decentralizirane, specijalizirane i fleksibilne agencije, jačajući njihovu financijsku i upravljačku autonomiju: iako su formalno ostale dio ministarstva, agencije su izvještavale o svom radu, imale vlastiti proračun i direktora koji je financijski odgovarao za rad agencije. Upravo se osnivanjem izvršnih agencija u okviru programa *Next Steps* jasno odvojilo oblikovanje javnih politika, koje je ostalo u ministarstvu, od njihove provedbe preko agencija (Gualmini, 2008: 79; Ling, 2002: 618-622; v. Musa, 2013).

Proces agencifikacije učinio je evidentnim posljedice specijalizacije – fragmentaciju javne uprave i nemogućnost vlade da formulira i provodi cjelovite i konzistentne *policy* programe, napose one koji obuhvaćaju više resora. Upravo je fragmentacija, koja je u Velikoj Britaniji bila radikalna u usporedbi s drugim zemljama, sredinom 1990-ih uzrokovala zahtjeve za drugačijim pristupom javnim uslugama, boljom koordinacijom i holističkim rješavanjem problema. Rješenje koje su ponudili Blairovi novi laburisti nakon osvajanja vlasti 1997. sažeto je u sintagmi *joined-up government*. Inicijativa polazi od teze o nemogućnosti ostvarivanja ciljeva javnih politika u

⁷ Četvrta je kontinentalna germanska, a sve se više govori i o tradiciji postsocijalističkih zemalja. Za upravne tradicije v. Peters (1998), Musa (2013). O tome kako se upravne tradicije bave pitanjem moći v. Arellano-Gault i Castillo-Vega (2004).

sustavu odvojenih agencija i nepovezanih aktivnosti, već je potrebno integriranje i dobro koordiniranje aktivnosti između ministarstava, središnje i lokalne razine vlasti te između različitih vrsta aktera, riječju – svih elemenata koji konstituiraju *policy* arenu. Pritom se cijela ideja temelji na modelu snažne kontrole iz političkog centra (Ling, 2002: 616; Smith, 2011: 171). Glavni elementi nove *policy* strategije navedeni su u dokumentu *White Paper Modernising Government* iz 1999. Za Laburističku stranku *policy-making* mora biti strateški, holistički, usmjeren na isporuku usluga i dugoročne ishode te utemeljen na dokazanim činjenicama i iskustvima i jasno definiranim ciljevima (Kavanagh i Richards, 2001: 8).⁸

4.1.2. "Stari" i novi koordinacijski instrumenti

U britanskom političkom sustavu moć je koncentrirana u samome centru vlasti – *core executive*. Jezgra vlasti obuhvaća tradicionalne strukturne koordinacijske instrumente: premijer i njegov ured (*Prime Minister's Office*) imaju važnu političku i *policy* koordinativnu funkciju unutar vlade, Kabinet sa svojim

⁸ Ling (2002) definira četiri klastera objedinjene vlade. Prvi se odnosi na intraorganizacijske dimenzije (vrijednosti i kultura, upravljanje informacijama, uvježbavanje); drugi na interorganizacijske karakteristike (jedinstveno vodstvo, zajednički proračun, povezane strukture i udruženi timovi); treća skupina obuhvaća dimenzije koje se odnose na pružanje usluga (konzultacije s klijentima, razvijanje zajedničkog usmjerenja na klijente, *one stop shop*); konačno, četvrti klaster sastoji se od elemenata koji se odnose na osiguranje odgovornosti prema gore (*Public Service Agreements*, mjerila izvedbe, zajednički propisi).

odborima (*Cabinet, Cabinet Office, Cabinet Committees*) brine se o koordinaciji između pojedinih resora, dok Riznica (*Treasury*) koordinira aktivnosti vezane uz alokaciju javnih sredstava (Beuselinck, 2010: 114-115).⁹ Koordinativne funkcije tih tijela nisu degradirane ni 1980-ih i početkom 1990-ih kada se koordinacija u velikoj mjeri ostvarivala tržišnim instrumentima (privatizacija, kvazitržišta, poticaji i sl.). Hijerarhijski su elementi, dakle, ostali i nakon prijelaza s weberijanske (hijerarhijske) uprave na minimalističku državu i predominantno tržišni tip upravljanja.

Uz navedene tradicionalne koordinacijske instrumente, od 1997. osniva se niz novih. Jedan od prvih poteza nove vlade bilo je osnivanje posebnih jedinica za koordinaciju unutar ureda vlade (*Cabinet Office*) za rješavanje problema koji obuhvaćaju više resora: *Social Exclusion Unit* okupljao je dužnosnike iz relevantnih ministarstava te osobe s praktičnim znanjem iz socijalnih službi, policije, crkve itd. radi kreiranja objedinjenih politika usmjerenih na reduiranje siromaštva i nezaposlenosti, dok *Performance and Innovation Unit* odgovara izravno premijeru za pružanje usluga koje uključuju nekoliko javnih tijela i sl. (Beuselinck, 2010: 124-126; Kavanagh i Richards, 2001: 10). Kako bi se osigurao zajednički stav o *policy* ciljevima, uvedeni su redoviti bilateralni sastanci premijera i pojedinih ministara te njihovih pomoćnika. Nadalje, osnovan je i veći broj *ad hoc* tijela koja se bave specifičnim problemima koji nadilaze

⁹ Ministri bez portfelja (npr. *Chancellor of the Duchy of Lancaster*) i "superministarstva" (*Department of Health and Social Security*) također imaju važnu ulogu u koordinaciji različitih *policy* područja.

granice pojedinih ministarstava i imaju savjetodavnu ulogu (*task forces*). Uvedena je institucija *tsara* kojeg imenuje premijer, a djeluje unutar određenog ministarstva i pomaže u rješavanju problema određenog *policy* područja (*Drugs Tsar, Health Tsar, Children's Tsar* i sl.). Uz to, znatno je povećan broj političkih savjetnika premijera koji služe kao dodatan izvor informacija i savjeta te imaju koordinacijsku ulogu (Smith, 2011: 173-174). Nadalje, kreirani su tzv. *Public Service Agreements*, sredstvo za poboljšanje koordinacije u određivanju prioriteta za isprepletena *policy* pitanja te za što bolju alokaciju javnih izdataka. Riječ je o dokumentima koji navode *policy* prioritete i ciljne skupine za svako ministarstvo. Ministarstva najprije pripremaju nacрте o kojima se zatim raspravlja s posebnim timovima Riznice zaduženima za pojedine resore (James, 2004: 399-401).

Jedan od najvažnijih instrumenata za jačanje koordinativnog kapaciteta centra bilo je osnivanje *Prime Minister's Delivery Unit*, tijela koje je trebalo osigurati provođenje prioriteta koje je postavio premijer, i to tako što bi izravno pratilo djelatnosti ministarstava "na terenu". Time se željelo reafirmirati kontrolu centra nad *policy* procesom i pružanjem javnih usluga te istaknuti kako *policy* proizlazi iz samog političkog centra odnosno jezgre vlasti – premijera, a ne iz ministarstva (Smith, 2011: 175). Naime, britanski premijeri tradicionalno nisu raspolagali znatnim institucionalnim resursima, već se njihova moć uglavnom temeljila na personalizmu – koordinativna uloga premijera ovisila je o njegovoj moći uvjeravanja u vrijednost određenih ciljeva javnih politika. Stoga su centri procesa oblikovanja i implementacije javnih politika u britanskom sustavu bili u ministarstvima. Kako ističu

Kavanagh i Richards (2001), taj problem *departmentalizma* postojao je u Britaniji više od pedeset godina – pojedina ministarstva štutila su svoje vlastite interese, ne osvrćući se na ostvarenje vladina programa i zajedničkih ciljeva te potičući time kontradiktornost među politikama i nedostatak zajedničke strategije, zajedno s fragmentacijom i manjkom koordinacije koje je prouzročio NJM. Taj je problem Blair nastojao riješiti instrumentima poput bilateralnih sastanaka s ministrima i ustrojavanjem jedinica koje odgovaraju izravno premijeru. Namjera je bila transferirati moć od ministarstava i Kabineta te je koncentrirati u rukama samog premijera i njegova ureda (Smith, 2011: 167).

4.1.3. Ograničenja koncepta joined-up government?

Od kraja 1990-ih može se pratiti trend jačanja vodstva i centralizacije moći premijera (Smith, 2011: 178), što je funkcionalni aspekt instrumenata kojima se promiče koordinacija iz centra.¹⁰ Koordinacijska nastojanja unutar inicijative *joined-up*, dakle, predominantno se oslanjaju na hijerarhijske mehanizme koordinacije. No ne smije se previdjeti važnost mrežnih instrumenata za ostvarenje holističkog projekta – npr. *task forces* i političkih savjetnika. Usto, postojala je svijest o tome da je za nadilaženje problema fragmentacije i *departmentalizma* potrebno promijeniti kulturu u čitavoj javnoj upravi – stvoriti *esprit* predanosti zajedničkim ciljevima svih dionika, za što je nužno efikasno vodstvo (Ling, 2002).

¹⁰ Tu ulaze i selektivne intervencije premijera, uključujući imenovanja ministara te određivanje *policy* prioriteta, strateških ciljeva i promjena.

Objedinjena vlada, međutim, zahtijeva institucionalnu bazu, a takva institucionalizacija podrazumijeva da strukturni i funkcionalni instrumenti koordinacije obuhvate i neformalne kulturne kontekste i procese koji mogu utjecati na političko-administrativno ponašanje (Bouckaert i sur., 2010). Međutim, značajke političkog sustava i političko-upravne kulture uvijek su varijable koje u znatnom opsegu determiniraju ishode drugih procesa i utjecaja. Tako je npr. personalizam kao značajka političko-upravne kulture iznimno važan faktor za ostvarenje koordinacije u sustavu, kako ističe Smith (2011), prema kojem koordinacija uvelike ovisi o autoritetu premijera i neformalnim vezama među ministrima. Isto tako, britansku upravu, za razliku od kontinentalne upravne tradicije, nikada nije obilježavao visok stupanj kohezivne organizacijske kulture utemeljene na snažnom legalizmu i formalizaciji, što je uvelike omogućilo snažne tendencije prema menadžerizmu i specijalizaciji (Gualmini, 2008: 77). Konačno, pokušaji jačanja koordinativne snage sustava obilježeni su i tenzijom između središnje vlasti i lokalne autonomije. Naime, unutar britanskog sustava implementacija se tradicionalno u velikoj mjeri prepuštala lokalnoj razini, zbog čega je Laburistička stranka željela uspostaviti dominaciju centra i njegove kontrole. Međutim, istovremeno s "objedinjavanjem" odvijali su se procesi unapređenja lokalne razine upravljanja i pružanja javnih usluga te se poticao razvoj kvazitržišta (višestruki pružatelji javnih usluga u kompetitivnom okruženju), što je dijelom bilo u kontradikciji s pokušajima jačanja koordinacije iz centra i slabilo efekte tih nastojanja (Smith, 2011: 171).

4.2. Francuska

4.2.1. Hijerarhijska centralizacija i ograničen doseg menadžerskih reformi

Francuski političko-upravni sustav odlikuje se strogom hijerarhijskom strukturom koja je proizašla iz višestoljetnog procesa centralizacije sadržanog u snažnoj izvršnoj vlasti, mehanizama središnjeg usmjeravanja te koherentnog hijerarhijskog modela uprave. Glavna je razina koordinacije politička, s koje se pomoću kontrolnih i usmjeravajućih instrumenata sustav koordinacije transferira prema nižim razinama. Vertikalna organizacijska hijerarhija kao temelj sustava koordinacije i usmjeravanja te tradicija intenzivne političke kontrole nad upravom čimbenici su koji mogu objasniti slab doseg menadžerskih reformi i ograničenu debirokratizaciju francuske države (Bezes i Lidec, 2011: 28; Bouckaert i sur., 2010: 171). Usprkos tome sustav koordinacije nije jednostavan i jednoobrazan, već ga usložnjavaju fragmentacija i decentralizacijska dinamika, osobito od početka 1980-ih.

Ranije kontrolirana dekoncentracija doživjela je zamah između 1981. i 1985, kada počinje intenzivniji prijenos ovlasti na niže razine vlasti. Vanjske usluge (*Services extérieurs*) središnjih ministarstava, koje na razini regija i departmana postoje od 1960-ih, osamdesetih su dalje decentralizirane na lokalnu razinu. Svaki je transfer nadležnosti, međutim, bio popraćen jasnim mjerama osiguravanja središnje kontrole (Verhoest i sur., 2007: 339).¹¹ S druge strane, agencifikacija je

¹¹ Gubitak kontrole sprječavali su snažni prefekti i institucije poput *Conférence administrative régionale*, osiguravajući kontrolu nad proračunom i poduzetim akcijama (Verhoest i sur., 2010: 339).

bila ograničena na stvaranje novih organizacijskih struktura (dakle, agencije ne nastaju izdvajanjem postojećih jedinica iz ministarstava kao u Britaniji) koje su trebale odgovoriti na aktualne ekonomske zahtjeve i provoditi nove javne politike ili regulirati određene sektore (Bezes i Lidec, 2011: 35). Uz to, uspoređujući ih s britanskim *Next Steps* dvojnicima, francuske agencije imaju manju autonomiju (Gualmini, 2008: 79).¹² K tome, od kraja 1980-ih promiče se kultura evaluacije javnih politika, naglašava odgovornost državnih službenika, uspostavlja orijentacija na korisnike javnih usluga, a dio se javnih službi privatizira (Bouckaert i sur., 2010: 174; Gualmini, 2008: 85). Usprkos promjenama piramidalna struktura uprave uglavnom je ostala nepromijenjena, kao i upravna kohezija i kultura. Uloga *Grand Corps* i prestiž *Ecole Nationale d'Administration* nisu dovedeni u pitanje. Zapošljavanje u upravi i dalje je centralizirano, s političkim imenovanjima na najvišim razinama državne uprave (Gualmini, 2008: 82-89).¹³

¹² Razlog tome je formalno određenje pojedinosti oko ciljeva, financijskih i personalnih resursa, te odgovornosti ne samo nadležnom ministarstvu već i Ministarstvu javne uprave i Ministarstvu gospodarstva (Gualmini, 2008: 79).

¹³ Politizacija je vidljiva i u načinu imenovanja članova ministarskih kabineta te upotrebi diskrecijskih ovlasti predsjednika i vlade prilikom imenovanja na najviše položaje. Općenito, snažnije veze između političara i viših državnih službenika razvijaju se od 1970-ih, oblikujući ono što je poznato kao politički involvirana javna uprava (Bezes i Lidec, 2011: 29).

4.2.2. Koordinativni kapaciteti – stabilnost postojećih i potreba za dodatnim instrumentima

Tradicionalno važne koordinativne funkcije u Francuskoj na razini izvršne jezgre vlasti imaju premijer (osobito u vrijeme kohabitacije) i predsjednik, a u oblikovanju politika sudjeluju i savjetodavna tijela. Ministarstvo financija određivanjem proračuna vrši bitnu koordinativnu funkciju. Prefekti (*préfet*), koji djeluju kao predstavnici središnje vlasti, imaju izuzetno važnu koordinativnu i integrativnu ulogu u francuskom teritorijalnom sustavu, a raspoložu i savjetodavnim tijelima. Osim tih strukturnih oblika, važan je funkcionalni koordinacijski instrument upravna kultura – zajednička profesionalna kultura (*corps*) unutar uprave koja jamči koherentnost u djelovanju (Verhoest i sur., 2007).

Reforme 1980-ih i 1990-ih bile su samo djelomičan izazov hijerarhijskoj centralizaciji. Ipak, stvaranje agencija doprinijelo je fragmentaciji, a decentralizacija je oslabila poziciju i kontrolnu ulogu prefekata i Ministarstva unutarnjih poslova (*Ministère de l'Intérieur*). Tako od početka 2000-ih dolazi do reafirmacije hijerarhijske strukture kako bi se ojačalo jedinstvo u provođenju naredbi, do čvršćeg usmjeravanja iz centra te do nastojanja da se osigura odgovornost uprave izvršnoj jezgri (Bezes i Lidec, 2011: 36-40). Za odlučivanje o specifičnim pitanjima kao što su *policy* evaluacija, upravna reforma i sl. od kraja 1990-ih osnivaju se mreže državnih službenika s ciljem razmjene informacija i iskustava, što je primjer mrežnog koordinativnog mehanizma. Nadalje, Francuska ima tradiciju strategijskoga višegodišnjeg planiranja i kolektivnih strategija, koje su važno koordinativno sredstvo. K tome, u novije se vrijeme

upotrebljavaju informacijski sustavi kao funkcionalni instrument za unapređenje koordinacije (Bouckaert i sur., 2010: 181-185).

Nadalje, 2001. inicirano je preispitivanje i redefiniranje uloga i zadataka ministarstava. Ministri su bili zaduženi za određivanje osnovnih zadataka te za promjene organizacijske strukture i metoda. Taj funkcionalni instrument trebao je ojačati koordinaciju i spriječiti centrifugalne tendencije (Bezes i Lidec, 2011: 40). Isti je cilj imao snažan strukturni instrument uspostavljen 2004. unutar ministarstava: glavno tajništvo. Unutar svakog većeg ministarstva imenuje se glavni tajnik koji izravno odgovara ministru, koordinira implementaciju ministrovih odluka i predlaže mjere koje smatra potrebnima, snosi odgovornost za modernizaciju i sl. Taj je instrument nadopunjen još jednom strukturnom promjenom na razini ministarstva – redefiniranjem granica između pojedinih ministarstava i njihovim spajanjem u veće cjeline, u superministarstva.¹⁴ Takvom reorganizacijom pomoću hijerarhijskog mehanizma jačaju kapaciteti za odlučivanje, a time i koherentnost javnih politika. Reorganizacija teritorijalnog sustava vlasti provedena je 2008. i njome je bitno učvršćena vertikalna koordinacija i linija provedbe političkih odluka unutar francuske uprave. Naime, uvedena je nova hijerarhija između razina vlasti, pri čemu je regionalna razina bila odlučujuća za usmjeravanje i provođenje javnih politika. U skladu s time,

¹⁴ Na primjer, spajanjem Ministarstava infrastrukture, transporta, ekologije, pomorstva i regionalnog razvoja stvoreno je superministarstvo MEEDDAT (*Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire*).

koordinativna uloga prefekata reafirmirana je i dodatno ojačana – regionalni prefekt jamac je kohezije i važan arbitar u provedbi državnih međuministarskih politika. Uz to, broj regionalnih uprava ministarstava značajno je smanjen njihovim povezivanjem, što je odražavalo novi dizajn spomenutih superministarstava. Istom logikom povezane su uprave i na razini departmana. Cilj smanjenja broja uprava na razini regija i departmana bio je povećati kontrolne sposobnosti prefekata, a formalnim podvrgavanjem prefekata departmana regionalnim prefektima stvorena je jasna linija hijerarhije od predsjednika, premijera i pojedinih ministara koji se direktno oslanjaju na regionalne prefekte do prefekata departmana. Valja napomenuti kako je takva centralna koordinacija bitno oblikovana političkim vodstvom i stilom predsjednika Sarkozyja koji je, osvojivši 2007. predsjednički mandat, ustvrdio kako preuzima osobnu odgovornost za sva *policy* postignuća, ali i za neuspjehe. Sukladno tome, nekoliko je tijela stavljeno pod izravni nadzor ureda predsjednika¹⁵ te su osnovana ili izravno od predsjednika imenovana *ad hoc* tijela odgovorna za pripremu reformi (*ibid.*: 40-46).¹⁶ Svi su navedeni instrumenti bili usmjereni prema učvršćivanju usmjerivačkog kapaciteta iz središta vlasti i poboljšanju koordinacije javnih politika unutar i između ministarstava. Jačanje kontrole

¹⁵ Primjerice, Vijeće za obranu i nacionalnu sigurnost pod izravnim predsjedanjem predsjednika države, kao i Vijeće za stvaranje umjetnosti.

¹⁶ Odbor za preispitivanje i predlaganje mjera modernizacije i rebalansiranja institucija Pete republike, Komisija za poticanje ekonomskog rasta, Odbor za reformu lokalne vlasti itd.

nad upravom evidentno je u postavljanju manjeg broja lojalnih “superslužbenika”, poput glavnih tajnika na središnjoj razini i prefekata na regionalnoj i razini departmana, koji imaju izravne veze s ministrima, ali i premijerom ili predsjednikom države (prema Bezes i Lidec, 2011). Jednostavnije, politizacija je primijenjena kao dio strategije jačanja središnje koordinacije. Pritom je važno napomenuti kako je u slučaju Francuske koordinacijski kapacitet ostao visok i stabilan, odnosno inkrementalno se povećavao (Verhoest i sur., 2007: 340), što se objašnjava otpornošću postojećih institucija i mehanizama centralizacije koja je kočila etabliranje novih organizacijskih oblika i instrumenata 1980-ih i 1990-ih (Bezes i Lidec, 2011: 35).

4.3. Švedska

4.3.1. Specifičnosti švedskog upravnog sustava

Švedski sustav koordinacije i središnjeg usmjeravanja određuju dva specifična faktora. Prvo distinktivno obilježje očituje se u kolektivnoj naravi donošenja odluka – smjernice upravi daje vlada kao kolektiv, a ne individualni ministri. Riječ je o tipu političko-upravne kulture kojoj su u temelju suradnja, konsenzus, problemska orijentacija i visok stupanj neformalnosti (Bouckaert i sur., 2010: 133). Kolektivnost je temeljna vrijednost javne uprave, pretpostavljena moći i hijerarhiji, što omogućuje izražavanje i provođenje općeg interesa (Arellano-Gault i Castillo-Vega, 2004: 522). Drugi faktor odnosi se na specifičnost upravnog sustava, koji se odlikuje dualnom strukturom s relativno malim ministarstvima zaduženima za oblikovanje javnih politika te strukturno odvojenim i relativno nezavisnim agencijama za provedbu politika, njih oko 300 na držav-

noj i regionalnoj razini. Takav agencijski model vuče korijene iz 18. stoljeća, a odraz je historijskih okolnosti i političkih shvaćanja o neutralnosti uprave, diobe vlasti i održanja državnog kontinuiteta (Musa, 2013). Uz to, relativno je visoka razina decentralizacije koja uključuje autonomne regije i lokalne vlasti (Dahlström i Pierre, 2011: 193; Peters, 2011: 10). Determinirajući značaj prvog čimbenika odražava se u činjenici da hijerarhijski mehanizmi koordinacije nikada nisu etablirani u onoj mjeri u kojoj su to bili u Velikoj Britaniji i Francuskoj. *Policy-making* u većoj mjeri obilježava dijalog i dogovor između ministarstava i agencija negoli sustav zapovijedanja i kontrole (Dahlström i Pierre, 2011: 198). Drugi faktor sugerira kako u zemlji koja ima dugu tradiciju autonomnih agencija¹⁷ problematika menadžerskih reformi nije bila u fokusu interesa. Švedska nikada nije u potpunosti prigrlila NJM, pa je stoga i korektivni proces – pokušaj uspostavljanja koordinacije (re-koordinacija) – umjeren.

4.3.2. Tradicionalni instrumenti i novi izazovi koordinacije

Tradicionalno se koordinacija u švedskom upravnom sustavu uvelike ostvarivala mrežnim mehanizmima – kolektivnost u procesu donošenja odluka, sudjelovanje različitih *ad hoc* komisija i odbora u formulaciji politika, međuministarske konzultacije, neformalne mreže i sl. U takvu sustavu s malim centrom neformalne su veze dobro razvijene, što olakšava međuresornu ko-

¹⁷ Za razliku od izvršnih agencija koje su u sklopu NJM-a osnovane u mnogim zemljama, status agencija u Švedskoj i njihova autonomija zaštićeni su ustavom (Bouckaert i sur., 2010: 134).

ordinaciju. Kao i drugdje važna je koordinativna funkcija premijera, kojem podršku pruža njegov ured koji prati rad pojedinih ministarstava. Mnoge se rasprave unutar vlade vode u obliku neformalnih sastanaka kabineta (npr. za vrijeme ručka). Kada je riječ o pitanjima koja se tiču dvaju ili više ministarstava, obvezni su bilateralni razgovori ili zajednička formulacija ministara, u koje je obično uključeno i Ministarstvo financija. Još su jedan uobičajen instrument koordinacije nacrti odluka, koji kruže između vladinih ureda prije nego što se rasprave na sastanku kabineta, čime ministri dobivaju priliku izraziti vlastiti stav. Na posljetku, valja istaknuti međusobno ovisan odnos ministarstava i agencija – budući da su ministarstva mala i raspoložu ograničenom ekspertizom, agencije aktivno participiraju u pripremanju i formulaciji politika. Velika je mobilnost između njih, što je pogodovalo razvoju neformalne mreže između političara i državnih službenika (Bouckaert i sur., 2010: 134-136; Verhoest i sur., 2007: 337).

Unatoč tome što švedski upravni sustav nikada nije težio istančanome usmjeravanju i kontroli agencija i subnacionalnih vlasti iz centra, NJM je pojačao kompleksnost političko-upravnog sustava, što je dovelo do potrebe za jačanjem koordinacije i upravljačkih kapaciteta političkog centra (Dahlström i Pierre, 2011: 198). Sredinom 1980-ih vlada je kao odgovor na probleme u javnome sektoru proglasila modernizacijski program koji je podrazumijevao decentralizaciju ovlasti (napose na lokalnoj razini), deregulaciju, usmjerenost na rezultate i povećanje autonomije agencija. Početkom 1990-ih veći se naglasak stavlja na tržišne principe u upravljanju i na privatizaciju, a decentralizacijski i deregulacijski programi dobivaju novi zamah.

Međutim, već u drugoj polovini 1990-ih razne su evaluacije ukazivale na fragmentaciju središnje vlade, neadekvatnu kontrolu nad resursima te na potrebu za uspostavljanjem jače izravne kontrole centra nad implementacijom politika (Bouckaert i sur., 2010: 136-142; Peters, 2011: 7). Osim menadžerskih reformi zahtjeve za boljom koordinacijom, kao i u drugim zemljama, potaknuli su i drugi čimbenici, primjerice uključivanje države u kompleksnu međunarodnu okolinu, članstvo u Europskoj Uniji, veći broj isprepletenih *policy* problema, pritisak medija i sl. Tomu treba dodati i učestalost koalicijskih vlada koje traže veće napore kako bi se ostvarila politička koordinacija, kako unutar same vlade tako i u odnosima s parlamentom (Dahlström i Pierre, 2011: 196-199).

4.3.3. Jačanje središnjeg upravljačkog kapaciteta – uvođenje hijerarhijskih elemenata koordinacije

Krajem 1990-ih i početkom 2000-ih na djelu su inicijative kojima se nastoje ojačati koherentnost i koordinativni kapacitet centra vlade. Ta je skupina instrumenata dominantno hijerarhijska. Jedna od prvih strukturnih novina uvedena je 1997, kada su sva ministarstva i Ured premijera integrirani u tzv. Vladin ured (*Regeringskansliet*) odgovoran za pripremu *policy* prijedloga, planiranje i koordinaciju. Iako podjela na pojedina ministarstva nije izbrisana, Vladin je ured trebao djelovati kao kolektivna cjelina (Bouckaert i sur., 2010: 145). Drugi strukturni instrument koordinacije bio je spajanje četiriju ministarstava 1998. u novo "superministarstvo za rast" (Ministarstvo industrije), čime su se željele dokinuti suprotnosti i podjele između relevantnih ministarstava te unaprijedi-

ti koordinacija između njih. Od 2000-ih vlada posvećuje mnogo pažnje inicijativama u sklopu e-uprave – web-stranice i mreže za objedinjavanje usluga te većeg broja agencija i institucija – jer umrežena vlada pretpostavlja i veći stupanj koherentnosti politika i usluga. Stoga je za razmatranje pitanja razvoja javne uprave i e-uprave 2006. uspostavljena agencija pod ingerencijom Ministarstva financija, i to tako što su strukturno povezana četiri ranija tijela, što upućuje na centralizacijsku tendenciju.¹⁸ K tome, o potrebi za snažnijom središnjom hijerarhijskom kontrolom svjedoči uspostavljanje čvršćeg nadzora vlade nad agencijama – uvođenje godišnjih dijaloga između ministara i agencija, obveza agencija da podnose izvješća i sl. Članstvo u EU također je izazvalo centralna pomicanja prenošenjem velikog dijela koordinativnih funkcija s Ministarstva vanjskih poslova na Ured premijera. Tajništvo za koordinaciju svakodnevnih poslova vezanih za EU također je 2004. preseljeno u Ured premijera (Bouckaert i sur., 2010: 145-150; Verhoest i sur., 2007: 338).

Dahlström i Pierre (2011) uočavaju trend rasta politizacije egzekutive u Švedskoj, tj. povećanje broja političkih imenovanja u vladinim uredima, što povezuju sa zahtjevima za jačom koordinacijom iz političkog centra. Prvo, tijekom godina povećan je broj državnih tajnika čiji je zadatak vođenje svakodnevnih poslova unutar ministarstva i uključivanje u razgovore između ministra i uprave, ministarstva i parlamenta te, u slučaju koalicijske vlade, između različitih stranaka. Drugo, povećao se broj tajni-

ka za odnose s javnošću, tako da danas svako ministarstvo raspolaže s barem dvama. Njihova je koordinativna uloga vezana uz medijski menadžment unutar, ali i između ministarstava. Konačno, povećan je broj političkih savjetnika koji se bave određenim *policy* pitanjima. Jedna od važnih funkcija koje obavljaju jest uspostavljanje kontakata s interesnim skupinama i stranačkom organizacijom kako bi prikupili relevantne informacije i eventualne *policy* prijedloge. Ne iznenađuje što se najveći broj političkih imenovanja pronalazi u Uredu premijera i u Ministarstvu financija. Premijerov je ured “čvorište” i ondje je pritisak za *policy* koordinacijom najveći, dok je Ministarstvo financija glavni koordinator raspodjele proračunskih sredstava. Iako pridonosi horizontalnoj koordinaciji između vladinih ureda, narasla politizacija prvenstveno je usmjerena na unapređenje vertikalne koordinacijske dimenzije (Dahlström i Pierre, 2011: 203-208). Zaključno se može ustvrditi kako je uvođenje hijerarhijskih elemenata upravljanja u javnu upravu i sustav koordinacije u državi koja se povijesno predominantno oslanja na mrežne mehanizme dijaloga i kolektivnih dogovora bitan doprinos tezi o “recentriranju” (Dahlström i sur., 2011) odnosno rebirokratizaciji (Olsen, 2008) političko-upravnih sustava u zapadnim demokracijama.

4.4. Hrvatska

4.4.1. Koordinacija iz centra u postkomunističkim državama

Za razliku od navedenih etabliranih demokracija Hrvatska pripada kategoriji tranzicijskih postkomunističkih država, odnosno novih demokracija koje su prije nešto više od dvadeset godina nastale na području Srednje i Jugoistočne Europe. Ta je činjenica odlučna za središnje

¹⁸ To su Švedska agencija za javni menadžment, Vladin odbor za interoperabilnost, Delegacija za razvoj e-usluga i Nacionalno vijeće za kvalitetu i razvoj.

pitanje ovog rada – mogu li se težnje za čvršćom hijerarhijskom koordinacijom iz centra vlade pratiti i u tranzicijskim zemljama. Raskorak između dviju kategorija država očituje se u zaostajanju srednjoistočnih i jugoistočnih europskih zemalja za trendovima koji se bilježe u zapadnim demokracijama. Ipak, i post-komunističke države – doduše, različitim tempom i intenzitetom jer i među njima postoje razlike¹⁹ – slijede tendencije jačanja političkog centra i koordinacije. Naime, kao i u zapadnim državama jezgra vlasti oslabjela je zbog vanjskih okolnosti kao što su uključivanje u međunarodni sustav međuovisnosti, jačanje tržišnih i mrežnih mehanizama upravljanja te agencifikacije i decentralizacije, sve to u kontekstu fragilnih institucija (v. Dimitrov i sur., 2006). I kolaps komunizma može se sagledati kao varijanta *hollowing out of the state* koja zahtijeva ponovnu izgradnju koordinacijskih kapaciteta (*ibid.*: 4).

Nove su demokracije u ranim tranzicijskim godinama bile suočene s potrebom preoblikovanja upravnih organizacijskih struktura te s nužnošću izgradnje stabilnosti i uspostave upravljačkih funk-

¹⁹ Saner i sur. (2008) dijele zemlje bivšeg komunističkog bloka u dvije kategorije: zemlje srednjoistočne Europe (Češka, Poljska, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Estonija, Litva, Latvija) i zemlje jugoistočne Europe (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Albanija, Makedonija, Moldavija, Bugarska, Rumunjska). Prva je kategorija zemalja ostvarila impozantan uspjeh u brzini i kvaliteti provedbe ekonomskih i političkih reformi, što je rezultiralo njihovim primanjem u članstvo Europske Unije 2004, dok su drugu skupinu obilježile vrlo turbulentne tranzicijske godine političkih nestabilnosti i ratnih okolnosti, što je naštetilo razvoju demokracije i institucija.

cija i kapaciteta, a napeti i neuhodani odnosi između izvršne i zakonodavne vlasti zahtijevali su stabilizaciju; k tome, proračunska politika bila je nadasve problematična i obilježena pritiscima (*ibid.*: 8-9). Čimbenik koji je u najvećoj mjeri determinirao smjer razvoja koordinativnih struktura i procesa u slučaju postkomunističkih vlada sastojao se u sve većim izazovima sudjelovanja u međunarodnoj okolini. *Policy* koordinacija na razini središnje vlade te koordinacija s drugim javnim tijelima nužna je za djelotvornost sustava upravljanja i mogućnost sudjelovanja u međunarodnim odnosima – konkretno – za stupanje u članstvo Europske Unije (Saner i sur., 2008). K tome, fragmentacija javne uprave, koja je identificirana kao jedan od glavnih uzroka rebirokratizacije, i u tranzicijskim je postkomunističkim zemljama nastupila uvođenjem elemenata menadžerskih reformi (agencifikacija, privatizacija, kompeticija), i to nedugo nakon uspostave demokratskih sustava. U Hrvatskoj se tako neke od odrednica novog javnog menadžmenta uvode već 1990-ih, kada standardi klasičnog weberijanskog modela stručne, nepristrane, profesionalne i efikasne uprave još nisu dosegnuti (Koprić, 2006b). Slučaj Hrvatske trebao bi pokazati kako nastojanja na jačanju koordinacije u tranzicijskim zemljama nisu nimalo jednostavna, te nailaze na brojne prepreke, kako u obliku strukturnih nedostataka tako i u neadekvatnosti funkcionalnih predispozicija.

4.4.2. *Problemi koordinacije politika u hrvatskom kontekstu*

Za središnje vlasti u postkomunističkim zemljama glavni je normativ razvoj upravljačkih funkcija i kapaciteta te uspostava političkog i upravnog centra vlade – *core executive*, sa sposobnošću koordiniranja, integriranja i usmjerava-

nja vladinih aktivnosti. Stvaranje jezgre izvršne vlasti također zahtijeva promjene u javnoj upravi, pri čemu je kritična uspostava kapaciteta za stvaranje javnih politika na najvišim upravnim razinama (Dimitrov i sur., 2006: 8). Za Hrvatsku je to još uvijek velik izazov – središnja koordinacija relativno je slaba. Postoje mnogi problemi vezani za *policy*/upravnu koordinaciju, kao i u sustavu horizontalne/vertikalne koordinacije. Promatrano sa strukturnog aspekta, centar vlade vrlo je fragmentiran. Obavljanje političko-administrativnih koordinativnih funkcija u nadležnosti je decentraliziranog i u velikoj mjeri nepovezanog mehanizma koji čine uži kabinet vlade (uključuje predsjednika i potpredsjednike), Ured predsjednika vlade, tajništvo, vladine koordinacije, uredi i službe (za zakonodavstvo, za odnose s javnošću, za opće poslove itd.). Tajništvo pritom ne posjeduje nikakve kapacitete za *policy* koordinaciju jer obavlja isključivo tehničke poslove i pruža logističku potporu vladi i njezinim radnim tijelima (SIGMA, 2005; 2008). Budući da se Ured predsjednika vlade u velikoj mjeri bavi administrativnim i protokolarnim poslovima, premijer ne raspolaže adekvatnim uredom na koji bi se oslanjao u pitanjima koordinacije politika. Nedostatak odgovarajućih *policy* stručnjaka i tijela koja bi obavljala sustavnu *policy* analizu tradicionalno je jedna od glavnih boljki procesa stvaranja javnih politika u Hrvatskoj (Petak, 2009; Musa i Petak, 2011). Taj nedostatak smanjuje mogućnosti za međusektorsku suradnju i inicijative te postizanje koherentnosti s drugim politikama i strategijskim ciljevima (SIGMA, 2008: 3). Osim toga ni jedno od spomenutih tijela nema mogućnost nadzornog kapaciteta kojim bi se osigurala usklađena akcija pojedinih

ministarstava. Nedovoljno nadgledanje (*monitoring*) vladinih odluka u fazi implementacije SIGMA (2005) ističe kao jednu od glavnih slabosti *policy* procesa.

Problem integrativnoga i koordinacijskog potencijala vlade očituje se u tome što na razini središnje vlasti nema dogovora između ministarstava o postavljanju ciljeva politika. U praksi vlada kultura nemiješanja u resorne poslove (Petak, 2009: 266). Nedostatak suradnje u sustavu s relativno jakim ministrima čini preklapanja i dupliciranja provedbenih politika neizbježnima. Budući da ne postoji hijerarhija ciljeva na međuministarskoj razini, prioriteti se određuju ostvarenjima u državnom proračunu. Pritom ključnu ulogu ima Ministarstvo odnosno ministar financija koji uvelike određuje način donošenja odluka. I dok u sudjelovanju ministra financija u strateškom određivanju *policy* prioriteta nema ničega spornog (u zapadnim je demokracijama ministarstvo financija jedan od glavnih koordinativnih instrumenata), u slučaju Hrvatske problem je način na koji se odluke donose – grubom financijskom procjenom bez sustavne *policy* analize i procjene učinaka (Musa i Petak, 2011). Uz brojne probleme u sustavu horizontalne koordinacije, neadekvatni su i mehanizmi ostvarivanja vertikalne koordinacije. U tom kontekstu Petak (2008: 22; 2009: 268) ključnim nedostatkom smatra nepostojanje središnjeg *policy* tijela, tj. *policy* ureda vlade ili premijera koji bi u suradnji s državnom riznicom i vladinim stručnim službama davao resornim ministarstvima i upravama vertikalne *policy* smjernice koje je potrebno slijediti kako bi se ostvarili ciljevi u okviru određene politike. Osim manjkavosti strukturnog odnosno organizacijskog aspekta koordinacije, nedostaju i adekvatni

funkcionalni instrumenti. Na političkoj i administrativnoj razini ne pronalaze se adekvatne upravljačke sposobnosti i vještine, nedostaje stručnog znanja, odgovarajuće etike i internaliziranih vrijednosti, a politizacija je još uvijek problem na upravnim razinama (Musa i Petak, 2011). Potrebno je razviti efikasan sustav razmjene informacija i povezanosti aktera (mrežni mehanizam), što bi u široj perspektivi pridonijelo razvoju zajedničke kulture političko-upravnog aparata.

4.4.3. Primjeri dobrih praksi – prema hijerarhijskim mehanizmima koordinacije?

Usprkos brojnim problemima i nedostacima koordinacije u oblikovanju i provedbi politika, postoje indikacije da je retorika o “objedinjenoj vladi” i potrebi jačanja koordinacijskog kapaciteta centra vlade stigla i do Hrvatske. Kao glavni katalizator takva pravca razvoja u Hrvatskoj, kao i u drugim postkomunističkim državama, može se identificirati pretendiranje na članstvo u Europskoj Uniji. Naime, EU prepoznaje problem slabe koordinacije kao jedan od glavnih problema upravnih sustava u postkomunističkim zemljama. Zbog toga naglašava ulogu vlade i predsjednika vlade u ostvarivanju političke i upravne koordinacije. Njihova je zadaća osigurati da ministarstva ne djeluju neovisno, te tako spriječiti dezintegraciju i neusklađene akcije koje dovode do konfuzije. Koordinacija iz centra nužna je za uspješnost pregovora. Drukčije rečeno, proces pristupanja EU postavlja izvršnu vlast iznad zakonodavne te zahtijeva visok stupanj centralizacije i uključenosti predsjednika vlade. Na taj su se način pred postkomunističke zemlje postavili visoki koordinacijski zahtjevi na koje se

moralo odgovoriti jačanjem usmjerivačkog kapaciteta središnje vlade (Goetz i Wollmann, 2001).

U hrvatskome kontekstu tendencija uvođenja hijerarhijskih elemenata koordinacije u najvećoj se mjeri može pratiti na slučaju politike pristupanja Europskoj Uniji. Kako to pokazuju Musa i Petak (2011), ta politika pokazuje primjere dobrih koordinacijskih rješenja u fazi formulacije i implementacije. U dvadesetogodišnjem razdoblju u tri je faze stvorena relativno centralizirana struktura i hijerarhijska logika upravljanja i koordiniranja aktivnosti vezanih za pristupanje EU. Početkom 2000-ih mehanizam koordinacije na političkoj je razini centraliziran u nadležnom ministarstvu, parlamentarnom odboru i vladinoj koordinaciji. Nadalje, 2005. došlo je do vrlo važne strukturne promjene – spajanja Ministarstva europskih integracija i Ministarstva vanjskih poslova u jedno superministarstvo, čime su moguća neslaganja između dvaju ministarstava reducirana (Musa i Petak, 2011: 15-19). Sredinom 2006. uspostavljeno je i posebno tijelo na razini središnje državne uprave za zadatkom koordinacije programa i pomoći EU – Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (SDURF). Kako se koordinacija može unaprijediti na horizontalnoj dimenziji, pokazuje i sljedeći instrument povezujućih karika: od 1998. sva su ministarstva obvezna uspostaviti jedinicu ili osobu nadležnu za koordinaciju poslova vezanih za EU, a do 2005. iste su jedinice osnovane u svim tijelima središnje državne uprave. U funkcionalnim terminima uspostavljena je nova organizacijska kultura utemeljena na profesionalizmu i nastojanju postizanja zajedničkog cilja (Musa i Petak, 2011).

S politikom pristupanja EU povezana je pojava antikorupcijske politike u Hrvatskoj početkom 2000-ih. Prvu fazu razvoja te politike obilježio je nedostatak koordinacije i suradnje između institucija u implementaciji, kao i u adekvatnom nadzoru. No 2008. ostvaren je znatan napredak. Te je godine vlada osnovala *Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije* kao glavno koordinacijsko tijelo na izvršnoj razini, čija je glavna zadaća unapređenje koordinacije i suradnje između ministarstava u pitanjima antikorupcijske politike. U početku je sastav Povjerenstva uključivao ministra pravosuđa kao glavnog koordinatora na državnoj razini, državne tajnike jedanaest ministarstava te predstavnike Vrhovnog suda, Državnog odvjetništva, USKOK-a, Državnog ureda za reviziju i Vladina ureda za udruge. Sastav Povjerenstva izmijenjen je 2009. dolaskom nove predsjednice vlade na vodeće mjesto Povjerenstva i zamjenom državnih tajnika ministrima, odražavajući pokušaj uvođenja jasnog usmjerenja iz političkog centra (Musa i Petak, 2012). U pitanjima upravne koordinacije Povjerenstvo se oslanja na posebnu jedinicu unutar Ministarstva pravosuđa koja bi trebala osiguravati koordinaciju između tijela koja sudjeluju u provedbi politike, te surađuje s Nacionalnim vijećem za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije koje je zaduženo za parlamentarnu kontrolu implementacije antikorupcijske politike. Činjenica da je ta politika počela davati pozitivne rezultate podizanjem "vlasništva" na višu razinu, tj. na premijersku razinu, ukazuje na veću efikasnost hijerarhijskih mehanizama i važnost centralnog vodstva u složenim *policy* pitanjima.

Od kraja 2011. nova vlada uvodi čitav niz promjena koje su trebale zajam-

čiti jačanje političke i *policy* koordinacije – uvedena je institucija prvog potpredsjednika vlade, politiziran vrh ministarstava (umjesto ranijih državnih tajnika politizacija u ministarstvima pokrila je razinu zamjenika ministra i pomoćnika ministra) i pozicija glasnogovornika vlade, kao i čitav niz drugih funkcija, uvedeni su *policy* savjetnici u kabinetima ministara i premijerovu uredu, uspostavljena su brojna vladina povjerenstva koja se bave pojedinim pitanjima, kao što je npr. koordinacija informatizacije javnog sektora i sl. Strukturne su promjene skromnije, ali ipak vidljive – zakonom je definiran veći broj vladinih ureda, uspostavljen je ured potpredsjednika vlade, pojedine prije izdvojene službe uključene su u vladu (npr. informacijsko-dokumentacijska agencija), uspostavljeni su državni uredi pri vladi za pojedina pitanja (npr. za imovinu, javne nabave), a u agencijama i javnim poduzećima imenovanjima je ojačan politički utjecaj. Centralizacijske tendencije vidljive su i iz drugih primjera. Tako je spomenuti SDURF uključen u novoosnovano Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije koje je postalo centralno tijelo za europske fondove i razvojnu politiku regija. Slično tome, u procesu deagencifikacije od 2010. broj agencija smanjen je za gotovo 20%, i to uglavnom njihovim pripajanjem državnoj upravi ili drugim organizacijama (v. Musa, 2013).

Pokušaji "objedinjavanja vlade" u Hrvatskoj skromni su (Musa i Petak, 2011). Ipak, navedeni primjeri uvođenja hijerarhijskih elemenata koordinacije u sustav upravljanja pokazuju da prakse zapadnih demokracija nisu strane ni tranzicijskim zemljama, dakako, unutar kontekstualno zadanih mogućnosti i ograničenja. Ono što je, međutim, raz-

ličito jest sofisticiranost instrumenata koordinacije i činjenica da jačanje koordinacije kroz političko vodstvo ne prati paralelno sustavno jačanje strukturnih elemenata koordinacije kroz centar vlade te intenzivnije nastojanje na promjeni upravne kulture.

5. Zaključna razmatranja

U prethodnim poglavljima analizirana je problematika koordinacije te nastojanja na njezinu jačanju u odabranim zemljama. Iako je riječ o poznatom teorijskom i praktičnom pitanju, splet okolnosti u posljednja je tri desetljeća učinio problem koordinacije u javnoj upravi vrućom temom na agendi suvremenih vlada. Menadžerske reforme, participatorni pristupi upravljanju, potreba vlada za ograničavanjem izdataka, regionalni i globalni integracijski procesi te sve zahtjevniji *policy* problemi koji nadilaze granice pojedinih resora postavili su koordinaciju u središte izazova s kojima se susreću suvremene države. Navedene su promjene – osobito postulati doktrine novog javnog menadžmenta – u većini razvijenih demokracija izmijenile percepciju uloge i logiku funkcioniranja javne uprave. Učinci reformi u osnovi se odnose na fragmentaciju javne uprave, uzrokovanu horizontalnom i vertikalnom decentralizacijom i specijalizacijom. Ta je situacija dovela do potrebe uspostavljanja novih ili reafirmiranja postojećih koordinacijskih mehanizama s ciljem ponovnog povezivanja i uspostavljanja efikasne kontrole nad provedbom javnih politika. Takva reakcija potvrđuje jedno od temeljnih načela organizacijske teorije – da specijalizacija uvećava potrebu za koordinacijom. U tom kontekstu došlo je do razvoja inicijativa koje teže “objedinjenoj” ili “cjelovitoj” vladi, ističući reintegraci-

ju upravnih organizacija i povezanost s vladinim strukturama te nužnost horizontalne suradnje (Verhoest i sur., 2007: 326). Budući da je na potrebu jačanja koordinacijskih kapaciteta i osnaživanja usmjerivačkih sposobnosti središta vlade odgovoreno uvođenjem novih ili ponovnim aktiviranjem postojećih koordinacijskih instrumenata, u literaturi se taj trend naziva i rebirokratizacijom, neoveberijanizmom, povratkom centru (v. *bilj.* 6). U osnovi, nakon naglašavanja prednosti tržišnih i mrežnih mehanizama 1980-ih i 1990-ih, hijerarhija se krajem 1990-ih i tijekom 2000-ih ponovo etablirala kao dominantan koordinacijski mehanizam. Zbog toga se u razvojnom obrascu upravnih doktrina rebirokratizacija navodi kao najnovija doktrina, koja je prema logici akcije-reakcije (problem-rješenje) nastupila nakon problematičnih efekata novog javnog menadžmenta i participativnog pristupa upravljanju.

Potvrda novog trenda tražila se u komparativnom pregledu na slučajevima četiriju država: Velike Britanije, Francuske, Švedske i Hrvatske. Tendencija jačanja hijerarhijskih mehanizama u ostvarivanju koordinacije, uz naglašavanje usmjerivačkog kapaciteta centra vlade, pokazala se točnom u slučaju triju zapadnih demokracija, a djelomično se potvrdila i na slučaju tranzicijske Hrvatske. Povratak hijerarhiji i centralizaciji u koordinacijskim nastojanjima najeklatantniji je u slučaju Velike Britanije, gdje se od kraja 1990-ih može pratiti sustavno uvođenje i jačanje strukturnih i funkcionalnih instrumenata (nova tijela za koordinaciju složenih *policy* pitanja, redoviti bilateralni sastanci, *task forces*, institucija *tsara*, posebna tijela i jedinice, jačanje liderske uloge premijera, izravne intervencije premijera i određivanje *po-*

lity prioriteta i dr.) kojima je cilj osnažiti kapacitet centra vlade za holističko i koherentno oblikovanje politika te za efikasan nadzor njihova implementiranja. Jačina re-koordinacijskih nastojanja u slučaju Velike Britanije može se objasniti uz pomoć političko-administrativne kulture koja ne počiva na visokom stupnju legalizma i formalizma (kao što je to slučaj u kontinentalnim zemljama), te je djelovala propusno prema menadžerskim reformama i specijalizaciji, dopuštajući im da poprime radikalne oblike koji su kasnije zahtijevali intenzivne reintegracijske napore.

I u Francuskoj su fragmentacija i narasla *policy* kompleksnost tražile reafirmaciju hijerarhijske strukture i učvršćivanje kontrole uvođenjem strukturnih i funkcionalnih mjera koordinacije (glavno tajništvo, superministarstva, jačanje koordinativne funkcije prefekata, afirmiranje liderskih funkcija predsjednika države). Međutim, tradicionalno stroga hijerarhijska struktura političko-upravnog sustava i tradicija političke kontrole nad upravom ograničavale su doseg decentralizacijskih reformi 1980-ih i 1990-ih, zbog čega se koordinacijski kapacitet centra vlade reducirao znatno manje nego u slučaju Velike Britanije.

Jačanje hijerarhijske koordinacije u Švedskoj prema intenzitetu se može smjestiti između onih u Velikoj Britaniji i Francuskoj. Zbog političko-upravne kulture koju obilježava visok stupanj kolektivnosti i konsenzusa, strogi hijerarhijski instrumenti koordinacije u oblikovanju i provedbi javnih politika, poput onih u Francuskoj i Velikoj Britaniji, nikada nisu uspostavljeni. Ipak, prihvaćanje načela novoga javnog menadžmenta te ostali čimbenici koji su usložnili sustav upravljanja doveli su do osnaživanja hijerarhijskih elemenata u sustavu koor-

dinacije, kao što su strukturna povezivanja ministarstava i agencija u veće cjeline, uspostavljanje čvršćeg nadzora vlade nad agencijama, porast broja političkih imenovanja u vladinim uredima te prijenos određenih funkcija koje su prije bile u nadležnosti ministarstva na premijerov ured.

Hrvatska kao država koja pripada novim, postkomunističkim demokracijama očekivano iskazuje nešto drugačiju sliku kad je riječ o koordinaciji politika. I u formulaciji i u implementaciji politika i programa postoje brojni problemi i nedostaci. Središnja koordinacija može se ocijeniti relativno slabom. Ipak, mogu se identificirati i dobri primjeri *policy* i upravne koordinacije, i to prvenstveno u politikama povezanim s pristupanjem Europskoj Uniji. Pritom je indikativno da takvi primjeri u velikoj mjeri podrazumijevaju primjenu hijerarhijskih instrumenata koordinacije, poput strukturnog spajanja ministarstava u superministarstvo, premijerskog preuzimanja povjerenstva za antikorupciju, odnosno povećanja broja politički imenovanih položaja. To upućuje na zaključak kako se trend jačanja koordinativnog i usmjerivačkog kapaciteta donekle može pratiti i u poskomunističkim državama. Pritom je razlika u odnosu na zapadne demokracije u tome što je zbog temeljnih političko-institucionalnih, ekonomskih i kulturnih odrednica ta tendencija prvenstveno inducirana zahtjevima participacije u međunarodnoj okolini, odnosno pristupanjem Europskoj Uniji. K tome, tranzicijske zemlje nisu bile pošteđene onih izazova u sustavu upravljanja koji su u zapadnim demokracijama uzrokovali potrebu za jačanjem koordinacije – isprepletana *policy* pitanja, fiskalna ograničenja, menadžerske reforme. Uz to, suočava-

le su se i s dodatnim izazovima, poput preoblikovanja organizacijskih struktura, dovršetka procesa institucionalizacije, konsolidacije odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti i sl.

U cjelini, na temelju komparativne analize središnje koordinacije u četiri zemljama nameće se nekoliko zaključaka. Prvo, efikasna *policy*/upravna koordinacija velik je izazov za sve države koje su izložene podjednakim pritiscima okoline da ojačaju koordinativne i usmjerivačke kapacitete. Drugo, odgovarajući na narasle zahtjeve za koordinacijom u sustavu modernog upravljanja, razvijene demokracije (Velika Britanija, Francuska, Švedska) pribjegavaju reafirmiranju hijerarhijskih strukturnih i funkcionalnih koordinacijskih instrumenata, dok postkomunistička Hrvatska takva nastojanja odražava u znatno skromnijem obliku, i to temeljeno na jačanju političkog vodstva. Treće, razlike u ostvarivanju koordinacije između triju zapadnoeuropskih zemalja i Hrvatske prvenstveno proizlaze iz bitno drugačijih političko-institucionalnih uvjeta i kulture. Četvrto, unutar kategorije razvijenih demokracija postoji vrlo slična razvojna tendencija, no koordinacijske strategije nisu jednoobrazne, a razlika među njima uvjetovana je političko-upravnom tradicijom te stupnjem usvajanja decentralizacijskih odnosno neomenadžerskih reformi 1980-ih i 1990-ih.

Na kraju, što se tiče Hrvatske, a time i drugih tranzicijskih zemalja, valja naglasiti da usprkos navedenim uspješnim primjerima središnje koordinacije i uvođenja hijerarhijskih instrumenata koordinacije, ne valja preglasiti njihov obujam – sustav upravljanja u cjelini još uvijek je opterećen mnogim boljka-

ma. Nedostatak integrativnog kapaciteta vlade, strateškog planiranja i određivanja prioriteta, razvijenih konzultacijskih mehanizama, adekvatnih javnoupavljačkih znanja i sposobnosti, napose upotrebe *policy* analize u formuliranju politika, te nedostatan nadzor nad provedbom politika glavni su problemi (Koprić, 2006a; Musa i Petak, 2011; SIGMA, 2005). Izazov se stoga nazire u, prvo, etabliranju struktura, procedura i odnosa moći unutar političke egzekutive koji će omogućiti djelotvornu primjenu izvršnih ovlasti (izgradnja *core executive* oko premijera, njegova ureda i ministra financija) i, drugo, u postavljanju politički neutralnih državnih službenika te popunjavanju najviših upravnih razina profesionalno kompetentnim, ali i politički umješnim pojedincima koji će podupirati političare u *policy* namjerama (Goetz i Wollmann, 2001: 864-866). Pri utvrđivanju smjera razvoja valja imati na umu da postojeća organizacijska struktura i procesi determiniraju mogućnosti i ograničenja reformi koje će se provoditi. To nalaže oprez pri preuzimanju gotovih recepata, tj. praksi koje su se pokazale dobrima u drugim zemljama (osobito u razvijenim zapadnim demokracijama), jer su u njihovoj primjeni u bitno drukčijem kontekstu moguća odstupanja, a onda i neočekivani ili neželjeni rezultati. Stoga se primjena određene vrste mehanizama i instrumenata koordinacije mora temeljiti na pažljivoj procjeni mogućnosti njihova funkcioniranja i dugoročnih učinaka s obzirom na strukturu sustava javne uprave i javnog sektora, dane mogućnosti unutar postojećih političkih, socijalnih i ekonomskih uvjeta te na osnovne značajke političko-administrativne i organizacijske kulture.

LITERATURA

- Arellano-Gault, D., Castillo-Vega, A. Del (2004) Maturation of Public Administration in a Multicultural Environment: Lessons from the Anglo-Saxon, Latin, and Scandinavian Political Traditions. *International Journal of Public Administration* 27 (7): 519-528.
- Beuselinck, E. (2010) Coordination in the United Kingdom (1980-2005), u: G. Bouckaert, G. B. Peters, K. Verhoest, ur., *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bezès, P., Lidec, P. Le (2011) Steering from the Centre in France in the 2000s: When Reorganizations Meet Politicization, u: C. Dahlström, G. B., Peters, J. Pierre, ur., *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bouckaert, G., Peters, G. B., Verhoest, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bourgon, J. (2007) Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Review of Administrative Sciences* 73 (1): 7-26.
- COCOPS (2012) *The Governance of Social Cohesion: Innovative Coordination Practices in Public Management* (Work Plan).
- Dahlström, C., Pierre, J. (2011) Steering the Swedish State: Politicization as a Coordination Strategy, u: C. Dahlström, G.B. Peters, J. Pierre, ur., *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press: 194-211.
- Dahlström, C., Peters, G. B., Pierre, J., ur. (2011) *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dimitrov, V., Goetz, K. H., Wollmann, H. (2006) *Governing After Communism: Institutions and Policymaking*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2005) New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 467-494.
- Goetz, H. K., Wollmann, H. (2001) Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-country Comparison. *Journal of European Public Policy* 8 (6): 864-887.
- Gualmini, E. (2008) Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration* 86 (1): 75-94.
- James, O. (2004) The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance. *Public Administration* 82 (2): 397-419.
- Kavanagh, D., Richards, D. (2001) Departmentalism and Joined-Up Government: Back to the Future? *Parliamentary Affairs* 54: 1-18.
- Koprić, I. (2009) Od javnih službi do službi od općeg interesa: Nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima, u: *Zbornik radova s drugog skopsko-zagrebačkog*

- pravnog kolokvija*. Skoplje: Pravni fakultet Justinijan Prvi.
- Koprić, I. (2006a) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: Okviri, iskustva i perspektive, u: I. Koprić, i sur., *Javna uprava: nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Koprić, I. (2006b) Temeljna načela i usmjerenja reforme javne uprave u Hrvatskoj, u: I. Koprić i sur., *Javna uprava: nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Koprić, I. (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Koprić, I., Marčetić, G. (2000) Kriza socijalne države, upravne reforme i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2 (1): 25-82.
- Ling, T. (2002) Delivering Joined-up government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration* 80 (4): 615-642.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Musa, A. (2013, u objavi) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Musa, A., Petak, Z. (2012) Coordination for Policy in Transition Countries: A Case of Croatia. Madrid IPSA World Congress.
- Musa, A., Petak, Z. (2011) The Quest for Coordination in Formulation and Implementation of EU Accession Policy in Croatia. Dubrovnik: IPSA RC32.
- Olsen, J. P. (2008) The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science* 11: 13-37.
- Olsen, J. P. (2005) Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 1-24.
- Perko-Šeparović, I. (1975) *Teorije organizacije*. Zagreb: Školska knjiga.
- Perri 6 (2004) Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (1): 103-138.
- Petak, Z. (2009) Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem policy-kordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2008: 263-273.
- Petak, Z. (2008) Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao* 45 (2): 9-26.
- Peters, G. B. (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration* 76: 295-311.
- Pollitt, C. (2003) Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review* 1: 34-49.
- Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Pusić, E. (1985) *Upravni sistemi*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Saner, R., Toseva, G., Atamanov, A., Mogilevsky, R., Sahov, A. (2008) Government Governance (GG) and Inter-Ministerial Policy Coordination (IMPC) in Eastern and Central Europe and Central Asia. *Public Organizations Review* 8: 215-231.
- SIGMA (2008) Croatia Policy-making and Coordination Assessment May 2008.
- SIGMA (2005) Croatia Policy-making and Coordination Assessment June 2005.
- Smith, M. (2011) The Paradoxes of Britain's Strong Centre: Delegating

- Decisions and Reclaiming Control, u: C. Dahlström, G. B. Peters, J. Pierre, ur., *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Šimac, N. (2002) *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo.
- Verhoest, K., Bouckaert, G., Peters, G. B. (2007) Janus-faced Reorganization: Specialization and Coordination in four OECD countries in the period 1980–2005. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3): 325-348.

Problem of Coordination in Public Administration: Back to Hierarchy?

SUMMARY Coordination in public administration is one of the most important practical problems of public management, making it a very prominent issue for research. In the contemporary world, demands for coordination have increased, primarily due to the accumulative outcomes of reforms that have been present in public administration since 1980. This caused a fragmentation of public administration, which created obstacles to coherent formulation and implementation of policies and an absence of effective control mechanisms from the political center. Therefore, a re-affirmation of structural and functional tools for the accomplishment of a primarily hierarchical type of coordination has been noticed recently. This article presents tendencies that argue in favor of re-bureaucratization as a potential new administrative doctrine which presupposes hierarchy as a key mechanism for the accomplishment of coordination goals, and implies strengthening of directional capacities of the political center and firmer control over various aspects of the policy process. The authors aim to confirm this argument in the comparative part of the article, which provides a comparative analysis of four countries: Great Britain, France, Sweden and Croatia, and which shows the method for accomplishment of coordination from the center of executive power with reliance on the dominantly hierarchical type of coordination instruments.

KEYWORDS coordination, administrative reforms, joined-up government, re-bureaucratization, hierarchy, networks