

## Предизвикот во координацијата на политиките

Б. Гај Питерс

### РЕЗИМЕ

Координацијата на политиките е еден од најстарите предизвици за владите, но стана уште поважен како што и владите се соочуваа со нови проблеми, а идеите на „Новиот Јавен Менаџмент“ се дифузни. Овој труд ги испитува причините за проблемите со координацијата и механизмите што можат да бидат достапни за подобрување на координацијата. Завршува со дискутирање на границите на координацијата како решение за проблемите на управувањето.

Клучни зборови: Координација на политики; соработка помеѓу политиките; интеграција на политиките; Нов јавен менаџмент; креирање на политика; пракса на политики

Изработката на јавни политики е во суштина задача на креација, при што повеќето дискусии за дизајнирање на политика се фокусираат на создавање или подобрување на единствена програма. Додека тој фокус му овозможува на креаторот да се осврне на специјализираните барања од областа на програмата и да се обиде да ограничи друг тип на размислувања, сепак може да произведе програми кои се премногу ограничени. Една важна премиса за креирањето политики треба да биде дека успехот на која било програма ќе зависи, барем делумно, од другите програми. Програмите за образование нема да функционираат ефикасно ако учениците на часови се гладни, или ако учениците се плашат да одат на училиште заради насилство до страна на банди. Затоа, треба да размислиме како да ги координираме политиките и да направиме тие да работат заедно (види Peters 2015).

Во најдобар можен случај, програмите ќе бидат дизајнирани на начин што ќе придонесе за нивна *интеграција во политиката* (Candel and Biesbroek 2016). Сите политики кои влијаат едни врз други би требало да се креирани на начин што произведува синергија, или на начин конфликтите да се намалени на минимум. Но, ние не живееме во совршен свет и затоа треба да размислиме како да ги координираме програмите откако ќе бидат овластени и ќе бидат имплементирани. Иако се чини дека со овој фокусот прашањата за дизајнот

изостануваат, тоа не е така, и дизајнерите треба да размислуваат *ex ante* за тоа кои елементи во програмата ќе ја направат повеќе или помалку подложна на координацијата.

Иако координацијата со векови е проблем за владите, таа стана посебен проблем во осумдесеттите години на минатиот век и останува главна грижа од тоа време до сега. Оваа загриженост во врска со координацијата беше делумно функција на успехот на Новото Јавно Управување и фокусот на управување со одделни програми. Тој фокус и акцентот на создавање на автономни или квази-автономни агенции, имаа тенденција за понатамошно фрагментирање и веќе фрагментиран јавен сектор. Затоа, премиерите како, Тони Блер започнаа да бараат поголема „здружена“ влада, или на крај, поголема холистичка влада (Б, Perri et al. 2002) како и владата на Нов Зеланд коишто имаа програма за „враќање на центар“.

Друг фактор што предизвикува притисок за зголемена координација беше појавата на тешки проблеми кои не можеа лесно да се решат преку активностите на индивидуална организација на јавниот сектор. За овие проблеми, понекогаш релативно лабави карактеризирани како лоши проблеми, потребни се значително поголеми напори за координација отколку релативно да се решат проблемите кои спаѓаат во доменот на единствена владина организација. Обид за справување со проблем како што се климатските промени или одржливиот развој бара вклучување на голем дел од владата, а со тоа и координација на истата.

Овој труд ќе ја потенцира хоризонталната координација во јавниот сектор, но во сите политички системи, важна е и одредена вертикална координација. Ова е особено важно во сојузните режими во кои локалните власти може да имаат значителна автономија и, според тоа, на централната власт можеби ќе треба да најде некои средства за да управува со системот како целина. Вертикалната координација, исто така, стана многу важна во Европската унија, што претставува нешто како федерална политичка структура (Bolleyer and Borzel 2010).

Остатокот од овој труд ќе започне со испитување на неколку алтернативни дефиниции за координацијата и со неколку можни начини за мерење на координацијата. Тогаш јас ќе дискутирам зошто, кога координација е очигледно важна во јавната политика и администрација, до тој степен што некои гледаат на тоа како "каменот на филозофот" што може да ги реши проблемите на јавната администрација, не работиме подобро за да имаме подобра координација. Понатаму, ако сакаме да координираме, кои инструменти ни се достапни. Ќе завршам со тоа што ќе истакнам дека иако координацијата е важна, таа исто така има свои граници и во некои случаи може да биде дури и штетна за постигнување на важни цели на политиката.

## 1. Што е координација?

Сите зборуваат позитивно на координацијата, но што подразбираме под поимот? Една стандардна дефиниција од Чарлс Линдблом (1965, 154) е

Збир на решенија е координиран ако се направени прилагодувања во него, така што негативните последици од која било одлука за другите одлуки во тој збир се до одреден степен и во одредена фреквенција избегнати, намалени, избалансирани или надминати.

Со други зборови, координацијата се јавува кога одлуките донесени во една програма или организација ги земаат во обзир оние одлуки донесени во другите и се обидуваат да избегнат конфликт. Тоа е она што Фриц Шарпф (1994) го нарече *негативна координација*. Како и да е, *позитивната координација* ќе бара од организациите да ги надминат, едноставно, да ги

избегнуваат конфликтите и да бараат начини да соработуваат за решенија што можат да бидат од полза за сите вклучени организации и нивните клиенти. Координативните проблеми не се однесуваат само на конфликтите, но може да се појават и заради непотребните програми или постоењето на празнини во покриеноста затоа што програмите не се координирани. Овие проблеми, исто така, можат да се решат позитивно со цел да се создадат подобри услуги.

Табела 1. Скала за координација на политиките на Металфи.

9. Владина стратегија
  8. Утврдување на централни приоритети
  7. Утврдување на ограничувањата на министерското дејствување
  6. Арбитража на разликите во политиката
  5. Барање договор меѓу министрите
  4. Избегнување на разлики меѓу министрите
  3. Консултации со други министри (повратна информација)
  2. Комуникација со други министри (Размена на информации)
  1. Независно одлучување на министрите
- Меткалфи (1994).

Иако позитивната координација може многу да придонесе во администрацијата и политиката, исто така можеме да размислиме за уште едно ниво. *Стратешката координација* вклучува координација на програмите околу широките стратегиски цели на владата. Постигнувањето на главни цели, како што се подобрување на здравствената состојба на населението или унапредувањето на одржливиот развој, ќе бара вклучување на многу актери во јавниот сектор. Понатаму, за стратешка координација, акцијата ќе биде повеќе потребна во иднина, отколку ретроспективно, како што е често случај за други форми на координација.

Друг начин за решавање на координацијата е да се земат предвид нивото на координација што може да се постигне. Лес Меткалфе (1994, Табела 1) разви размер на координација што зависи од скоро тоталната независност на програмите до многу блиска интеграција во политиката. Оваа скала е развиена за да се разбере координацијата во рамките на Европската унија, но е релевантна за скоро секоја влада. Сепак, некои, како оние со силни

централни институции или со посветени вработени поединци, може да се поспособни и да ги достигнат повисоките нивоа. Многу малку групи на организации би ги достигнале највисоките нивоа на оваа скала, но тоа обезбедува корисен стандард според кој можеме да ги споредиме моделите на интеракција во реалниот свет меѓу програмите и организациите.

Дефинирањето на координацијата, исто така, отвора прашања за тоа дали можните координатори треба да ги насочат своите напори на највисоко или на најниско ниво на вклучените организации. Од една страна, ако програмите можат да се усогласат на врвот на вклучените организации, тогаш проблемите може да се решат пред да се спроведат програмите. Сепак, обидот за координација и интеграција на политиките на тоа ниво може да предизвика политички конфликти во врска со ресурсите и толкувањето на законите. Од друга страна, иако може да има потешкотии во фазата на спроведување, координирањето може да биде полесно кога има вистински клиенти со реални потреби. Вклучените јавни службеници тогаш може да имаат поголем притисок да создадат решенија за конфликтите и елементите што недостасуваат во програмите.

## 2. Зошто да се грижите за координацијата?

Додека координацијата обично се смета за добра работа сама по себе, постојат повеќе практични причини да се инвестира време и политички капитал во координацијата. Овие содржат:

1. *Подвојување*: Програмите можат да се за истото, или може повторно да ги бараат истите информации за граѓаните. Ова подвојување може да создаде непотребни трошоци за владата, и изгубено време за граѓаните и деловните субјекти.

2. *Контрадикторности*: Различни организации, честопати заради добри политички причини, ќе спроведат програми кои се директно контрадикторни едни на други. Агенциите за животна средина можеби ќе сакаат да го намалат интензитетот на производство во земјоделство, додека министерствата за земјоделство сакаат да го зголемат производството.

3. *Замена*: Една организација ќе донесе одлуки што создаваат проблеми за други организации, без да ги консултира. На пример, по нападите на 11 септември во Соединетите Американски Држави, новото Министерство за внатрешна безбедност соопшти дека потребен е пасош за Американците да патуваат во Канада и Мексико. Сепак, тие не успеаја да го известат Стејт департментот коишто ги издаваат пасошите и коишто се соочија со потребата да издадат милиони нови пасоши.

4. *Нагласување на вертикалното управување*: Во Новото Јавно Управување се потенцираше управувањето во одделни организации. Но, тоа го тргна фокусот од хоризонталното управување, вклучувајќи други организации. Ако успешноста на една организација се проценува директно во рамките на нивната организација, помала е веројатноста дека тие ќе инвестираат ресурси за да им помогнат на другите. Затоа, потребен е одреден акцент на хоризонталното дејствување за да се зголеми акцентот на вертикалата.

5. *Променување на барањата*: Групите на клиенти, како што се деца и стари лица кои имаат барања за најразлични услуги, станаа политички поважни. Затоа, владите мора да најдат начини за обезбедување интегрирани услуги на овие групи на население.

6. *Проблеми со вкрстување*: Како и мобилизацијата на групи на клиенти, кои имаат потреба од низа услуги, некои од најважните проблеми со кои се соочуваат привремените влади ги намалуваат и се вкрстуваат со вообичаените одговорности во одделот.

7. *Едноставна среденост*: Конечно, владите може да бидат заинтересирани да бидат подобро координирани, едноставно да изгледаат поспособни и да градат доверба кај јавноста. Со оглед на тоа што нивото на доверба во владите опаѓа, важно е да се направи се што е можно за да се подобри имиџот на јавниот сектор.

### 3. Зошто не координираме?

Многу влади се соочуваат со сите или со повеќето притисоци за координација споменати погоре, и може да се очекува да инвестираат многу во координација, но сепак има бројни примери на неуспех во координацијата, а и многу примери каде дури и многу се трудат да направат поголема координација. Па, зошто се докажало дека владите се толку отпорни на поопширно координирање. Повторно, постојат низа причини за упорноста на „силосите“ и „цевките“ што постојат во повеќето влади:

1. *Специјализација*: Можеби главната причина за помала координација е дека нејзината антитеза - специјализацијата - е исто така важна вредност во владата. Херберт Симон (1947) тврди дека повеќето реформи во јавниот сектор одат напред - назад помеѓу позитивните вредности, а специјализацијата наспроти координацијата е една од тие дихотомии (Bouckaert et al. 2010).

2. *Моќ*: Во владата и во другите организации за обработка на информации, информациите се моќ, при што има недоволно споделување на информации. Дури и ако целите на една организација можат да бидат унапредени преку размена на информации, многу организации трупаат информации (Stinchcombe 2000).

3. *Управување со работата*: Еден елемент на новото јавно управување - управување со работата - има особено негативен ефект врз координацијата. Со поставување на цели на една организација, се појавува тенденција таа да ги игнорира колективните цели.

4. *Терен*: Организациите сакаат да ги бранат своите буџети, персонал и политики и стравуваат дека координацијата со другите организации ќе го загрози нивниот „терен“.

5. *Верувања и идеологии*: Специјализираните организации во владата ќе бидат популарни пред се кај лицата со верба во мисијата на организацијата. Таа идеологија во рамките на организацијата може да биде засилена со стручно оспособување и тенденција на професионалците да имаат одредена концепција за проблемите во политиките и можното решавање на тие проблеми.

6. *Политика*: Со оглед на тоа што зборуваме за координација во јавниот сектор, политиката секако ќе биде вклучена. Во коалиционите влади, доколку министерствата се контролирани од различни политички партии, може да има проблеми со координацијата. Исто така, во федералните системи, ако различни провинции или држави се контролирани од политички партии, освен онаа контрола на национално ниво, може да се јават проблеми со координацијата.

7. *Одговорност*: Во јавниот сектор, одговорноста, како и координацијата, е доблест. Но, строгата финансиска и правна одговорност може да ја отежни координацијата. Ако ревизорите не можат да ги следат парите и парламентот не може да додели одговорност за активности, тогаш координацијата може да биде попречена.

#### 4. Како постигнуваме координација?

Владите вложија многу време и енергија во обид да постигнат подобра координација и да имаат на располагање голем број механизми. Сите овие механизми имаат некои доблести, но ниту еден не е лек. Некои од овие механизми за координација зависат од повеќе или помалку наметнати форми на координација од горе надолу, додека други може да се појават преку индивидуални интеракции и договарање меѓу вклучените актери.

##### 4.1. Мрежи

Може да се случи одредена координација преку некои мрежи, особено мрежи на вработените државни службеници. Овие мрежи не треба да бидат формализирани, но може да се развиваат со тек на време преку интеракции меѓу државните службеници кои работат заедно и се познаваат доволно добро за да можат да се координираат надвор од официјалните канали. За жал, сепак, отворањето на јавни услуги за соработка за надворешни лица, како дел од новите реформи во новиот јавен менаџмент, до одреден степен ги ослаби овие внатрешни мрежи.

Постоењето на мрежи помеѓу социјалните актери и владата исто така може да послужи како механизам за координација. Овие мрежи можат да обезбедат координација од долу нагоре, при што различни социјални актери коишто се вклучени имаат информации за тоа што прават различните владини организации со коишто комуницираат, како и да идентификуваат противречности и празнини меѓу нив. Овој облик на координација, секако, зависи од подготвеноста на вклучените организации од јавниот сектор да ги чујат информациите од нивните партнери во мрежите и да работат на подобра координација на политиките.

##### 4.2. Соработка

Додека повеќето механизми што се достапни за координација зависат од структурите и интеракциите на актерите, оваа алтернатива зависи повеќе од идеи. Како што е наведено погоре, една од причините за лошата координација е дека организациите имаат различни идеи за добра политика и начини на решавање на проблемите. Здравствените организации ќе го видат проблемот со нелегална употреба на дроги многу поинаку отколку што тоа ќе го направат организациите за спроведување на законот. Ако овие организации можат да

постигнат основен договор за природата на проблемот и можеби за средствата за решавање на проблемот, тогаш може да се појави поефикасна координација и поефикасна политика.

Јуџин Бардах (1998) се осврнa на процесот на создавање на заедничко сфаќање на проблемот како „соработка“. На сличен начин, Шон и Реин (1994) дискутираат за „ставање на проблемот во друга рамка“ како средство за решавање на проблемите со непогрешливи политики. И во двата случаи, логиката е дека ако може да се идентификува заедничка рамка за проблем што повеќе актери можат да ја прифатат и да работат во неа, тогаш прашањето за координација или можеби поточното прашање, прашањето за интеграција на политиките може да се реши. Таа заедничка рамка е производ на договарање меѓу претставниците на различните вклучени организации.

Решавањето на проблемите со координацијата преку соработка или ставање во друга рамка може да биде многу тешко и одзема многу време. Честопати има длабоко вградени идеи за политиките за коишто актерите мора да најдат заеднички јазик. Понатаму, при обидот да се најде одредена позиција на компромис кај актерите, договарањето да придонесе за решение преку најнискиот заеднички именител и да произведе многу мал процес, недоволен за решавање на проблемот (види Scharpf 1988). Но, ако овој процес е успешен, тој може да произведе поголема координација од решенија коишто се постројктурни и обично се применуваат за прашањето на координацијата.

Ова средство за координација, како мрежите споменати погоре, на крајот може да зависи од индивидуалните активности за достигнување на повисоки нивоа на координација. Поединците треба да бидат подготвени да се занимаваат со дефинирање на проблемите и програмите во моделот на соработка. И поединците треба да можат да работат заедно во мрежи доколку тој модел е успешен. Структурите за координација се важни, но исто така, потребни се посветени и способни лица за да ги исполнат тие структури.

#### 4.3. Хиерархија

Кога се соочуваат со проблем со координацијата, вообичаеното решение избрано од владата вклучува хиерархиска власт која доаѓа од центарот на власта. Ова претставува природна реакција со оглед на тоа што поединците кои заземаат позиции во центарот на владата веројатно ќе идентификуваат потреба за координација. Понатаму, тие ќе имаат тенденција да немаат обврски кон одредена агенција или оддел и, според тоа, нема да бидат ограничени од лојалност или верувања во начини за решавање на проблемите со политиките.

Центарот на владата всушност има многу голем спектар на инструменти што треба да се користат при соочување со проблемите со координацијата. Некои од овие инструменти постојат со децении, додека други се релативно неодамнешни иновации. Сепак, сите зависат до одреден степен од авторитетот на актерите во главната извршна власт: претседатели, премиерски министри и нивните сојузници. Затоа, овие механизми честопати се толку политички колку што се административни. Координацијата е поставување и спроведување приоритети, како и приближување на организациите да работат заедно непречено и ефикасно.

Централните агенции, т.е. организациите кои вршат надзор и поддршка на линиските агенции, се можеби најчестиот механизам за обид за создавање координација. Организациите, како што се министерства за финансии, буџетските канцеларии, канцеларии за персонал и слично, се вклопуваат во категоријата на централни агенции (види Dahlstrom et al. 2010). Овие организации се одговорни да направат останатите влади да ги следат, колку

што е можно, приоритетите на владата времено и со користење на буџетот и нивното влијание врз законодавството за да се случи тоа. Координацијата можеби не е клучна одговорност на овие организации, но тоа е секако една важна задача.

Второ, постојат механизми во владиниот кабинет кои можат да се користат за да се добие поголема координација. Комитетите на кабинетот се механизми за здружување на министрите што ги претставуваат нивните одделенија со цел да се изготват некои колективни политики (види Hustedt and Tiessen 2006). Исто така, повеќето парламентарни системи користат помошници министри на кои може да им се даде одговорност за групите на клиенти, како што се жени или деца. Тие не треба да ги бранат своите министерства како министерот, но имаат на располагање да многу ресурси за да ја поттикнат соработката од министрите. Слично на тоа, може да има министри без ресор кои имаат статус на кабинет, но повторно немаат министерство коешто треба да го бранат во преговорите. Овие службени лица можат да преговараат преку министерствата и да се обидат да дојдат до соработка.

Владите исто така може да користат структури за да се обидат да ја зајакнат координацијата. На пример, голем број влади создадоа „суперминистерства“ кои обединуваат голем број поврзани организации за да создадат внатрешна координација. Примери за ова се Министерството за внатрешна безбедност во САД и Министерство за вработување и социјален развој од Канада (види Kettl 2007). Иако се чини логично како средство за производство на координација, компонентите на големите организации можат да ги задржат своите внатрешни култури, така што проблемите со координацијата може да бидат преместени однадвор во внатрешноста на организацијата. На пример, иако Министерството за одбрана на САД постои од 1947 година, четирите служби ги задржуваат своите внатрешни култури и не мора да работат ефективно едни со други.

Владите исто така можат да развијат процедури за да ги потенцираат нивните приоритети и зајакната координација за поддршка преку министерствата. На пример, финската влада разви систем за управување со програми со коишто се бараше од новата влада да избере четири или пет приоритети по нејзин избор. Овие приоритети се разгледуваат од постојните оддели и се бара нивно вклучување на тие одделенија (Bouckaert et al. 2000; Kekkonen and Raunio 2010)

Овој механизам не решава поопшт проблем за координација, но му дозволува на премиерот и на преостанатиот дел од владата да решат некои прашања со висок приоритет во политиката.

Понекогаш овие процедури можат да бидат многу едноставни, како што се министрите што сакаат да дадат предлог до кабинетот, на своите колеги да им го достават во рок од 48 часа, така што другите министри можат да проценат како предлогот одговара на нивните постојни програми. И буџетскиот процес, исто така, треба да се смета за дел кадешто треба да се направи поголема координација. Процесот на буџетирање може да изгледа едноставно за тоа колку пари ќе потроши, но може да биде и многу повеќе. Како што еднаш забележа Арон Вилдавски, буџетот е изјава за приоритетите на владата изразени во долари и центи. Затоа, годишниот буџетски процес обезбедува простор за да се идентификуваат кои организации треба да работат заедно и поефикасно и што може да се стори за да се случи тоа.

Еден од најновите развиени механизми за да се спроведе координација е „царот“ (Vaughn and Villalobos 2015). Овие се службеници на кои им се дава лична одговорност во доменот на политиката при што тие се одговорни да креираат таа политика. Тие генерално се одговорни директно на главниот извршен директор и исто така можат да го искористат неговиот или нејзиниот политички орган да извршат притисок за подобри перформанси и



координација. Иако овие функционери се најмногу видливи во англо-американските демократии, тие имаат свои колеги во голем број други политички системи.

Накратко, нема недостаток на механизми што можат да се користат за унапредување на координацијата во јавниот сектор. Било кој од нив може да биде ефективен во вистинскиот амбиент, така што, според тоа, задачата за креаторот на координацијата во политиката е да ги разбере тие поставки и да направи најсоодветен избор на инструменти. И тој дизајнер не треба да зависи од единствен избор. Многу влади користат широк спектар на уреди за координација, а понекогаш има потреба да ги координираат и координаторите. Иако ние во академската заедница може да бараме алгоритми кои обезбедуваат уредни одговори на проблемите со координацијата, во блиска иднина, овие одлуки ќе зависат повеќе од процената отколку од науката за политики.

## **5. Дали секогаш одговорот лежи во координацијата?**

Најголемиот дел од овој труд ја нагласува важноста на координацијата за импровизирање на услугите што се доставуваат до граѓаните. Студентите по јавна администрација и политика се занимаваа со неуспеси во координацијата уште од почетокот на овие дисциплини и проблемите секако не се решени. Но, ние исто така мора да бидеме внимателни да не претпоставуваме дека координацијата е секогаш одговор на проблемите што ја опфаќаат владата, а, во некои случаи, премногу координација, отколку недоволно може да биде проблем.

Најважната причина за сомневање во вредноста на координацијата е специјализацијата. Владите создаваат министерства за здравство или транспорт, или што било за да соберат експерти од областа и да се фокусираат на специфични проблеми со тие политики. Специјализацијата е вредна и навистина, некои од реформите поврзани со Новиот јавен менаџмент ги поделија владите и создадоа повеќе специјализирани агенции кои имаат уште потесен фокус на политиката (Verhoest 2018). Затоа, преголемиот акцент на координацијата може да ги поткопа придобивките постигнати преку специјализација.

Второ, обидите за координација може да ги поткопаат напорите на владата за промовирање на науката и уметноста. Со можен исклучок на проектот Менхетен за време на Втората светска војна и други напори, како што е Паркот Блечли за време на војната, обидите на владата да ги координира и да управува со големите научни напори имаат тенденција да бидат помалку успешни отколку што се очекуваше со оглед на инвестицијата на ресурсите. Науката има тенденција да бара голема слобода, а обидите да се создаде полинеиран и координиран пат до иновациите не се толку успешни како што обично се надеваме. Според тоа, координацијата станува повредна во искористувањето на фундаменталните научни откритија.

Трето, може да има одредена рационалност во вишокот (Landau 1969). Особено, кога владите се занимаваат со задачи за кои сакаат да бидат сигурни дека ќе бидат завршени, или ако не се сигурни за процесите што може да бидат потребни за успех, одреден вишок може да биде од корист. На пример, националните безбедносни системи може да се изградат во непотребни извори на разузнавање и повеќекратни групи на сензори за да имаат најголема можна веројатност за откривање закани, а исто така и откривање лажни закани кои можат да предизвикаат непотребни и опасни активности.

Четврто, преголемата координација може да биде закана за приватноста и граѓанските слободи за граѓаните. Додека можеби сакаме координирани услуги, имањето колекција на

информации за граѓаните премногу добро координирани и интегрирани може да претставува закана (Vamberger and Mulligan 2013). Недоволното интегрирање на информации може да олесни некои економски, па дури и насилнички, кривични дела и може да го отежни испорачувањето на услугите за социјални и здравствени програми, но тоа може да е цената што мора да се плати за заштита на индивидуалните права.

Петто, конкуренцијата меѓу организациите и како резултат недостатокот на координација, може да се искористи за внатрешна контрола во јавниот сектор. Одговорноста обично се смета за хиерархиска контрола на директорите врз агентите, но создавање внатрешна конкуренција и користењето на повеќе организации исто така може да промовира одговорност (Hood et al. 2004). Исто како што организациите коишто се вишок можат да се користат скоро како експерименти за подобрување на квалитетот на испорака на услугата, може да се користат и како средство за набљудување.

Конечно, како што е веќе забележано, механизмите за хиерархиска координација можат да претставуваат предизвици за одговорност. Ако програмите за координација вклучуваат мешање пари од различни извори и правни овластувања од различни извори, тогаш централните агенции одговорни за контрола во јавниот сектор стануваат нетрпеливи во врска со нивната способност да ги следат овие организации и нивните буџети. Додека испораката на услуги може да се подобри кога се развиваат структури за координација, може да се изгуби одреден капацитет за мониторинг. Ова може да се поправи преку интеграција на стратешките цели во процесот на одговорност.

## **6. Резиме: Што можеме да сториме за подобра координација? Што треба да правиме?**

Координацијата е основен проблем за јавната администрација и политика. Со векови се препознава како проблем во владата, но продолжува да ги вознемирува поединците кои се обидуваат да ја подобрат работата на владата. И покрај бројните обиди за да јавните организации работат заедно поефикасно, сè уште не постои самостоен метод за приближување кон прашањата за координација и дел од успехот или неуспехот на обидите за координација сеуште зависи од контекстот. Хиерархиските методи за координација може да функционираат во некои поставки, но не во други, и тоа е точно за сите достапни опции.

Исто како што инструментите за решавање на проблемите со координацијата треба да се совпаднаат со околностите, така и потребата за координација се разликува во различните земји и во различни области на политиката. Некои домени на политики може да работат добро со минимални обиди за координација со другите, но кај други може да е потребна значителна интеграција во политиката и координацијата. Исто така, политичките системи може да ја потенцираат координацијата и владата повеќе отколку другите (види Hayward and Wright 2002).

Практичните прашања за да се постигне координација се проблематични, но вклучените нормативни прашања може да бидат уште потешки. Колку напор треба да се вложи во обидите да се создаде координација и во какви околности? Дали можат ресурсите подобро да се искористат за испорака на услугите наместо да ги координираат? Иако голем дел од литературата за координација на политики се однесува на подобро координирани програми и тоа како доблест, сепак во реалноста се бара управување со одредено балансирање. Соодветната рамнотежа ќе зависи од голем број фактори, но потребни се политички и професионални оценки за да се донесе правилна одлука за координација.

## Изјава

Авторите не пријавиле потенцијален конфликт на интереси.

## Референци

- 6, Perri, S., D. Leat, K. Seltzer, G. Stoker. 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. Basingstoke: Palgrave.
- Bamberger, K. A., and D. K. Mulligan. 2013. "Privacy in Europe: Initial Data on Governance Choices and Corporate Practices." *The George Washington Law Review* 81: 1529–1611.
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bolleyer, N., and T. A. B€orzel. 2010. "Non-hierarchical Coordination in Multilevel Systems." *European Political Science Review* 2: 157–185.
- Bouckaert, G., D. Ormond, and B. G. Peters. 2000. *A Possible Governance Agenda for Finland*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Bouckaert, G., B. G. Peters, and K. Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Macmillan.
- Dahlstrom, C., B. G. Peters, and J. Pierre. 2010. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Candel, J. J. L., and R. Biesbroek. 2016. "Toward a Processual Understanding of Policy Integration." *Policy Sciences* 49: 211–231.
- Hayward, J. E. S., and V. Wright. 2002. *Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., O. James, C. Scott, and B. G. Peters. 2004. *Controlling Modern Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hustedt, T., and J. Tiessen. 2006. *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden*. Potsdam: University of Potsdam Press.
- Kekkonen, S., and T. Raunio. 2010. "Towards Stronger Political Steering: Program Management in Finnish Government." In *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, edited by C. Dahlstrom, B. G. Peters, and J. Pierre. Toronto: University of Toronto Press.
- Kettl, D. F. 2007. *System under Stress: Homeland Security and American Politics*. 2nd ed. Washington, DC: CQ Press.
- Landau, M. 1969. "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap." *Public Administration Review* 29: 346–358.
- Lindblom, C. E. 1965. *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Metcalfe, L. 1994. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform." *International Review of Administrative Sciences* 60: 271–290.
- Peters, B. G. 2015. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Scharpf, F. W. 1988. "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration." *Public Administration* 66: 239–278.
- 10 B. G. PETERS
- Scharpf, F. W. 1994. "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in

Embedded Negotiations.” *Journal of Theoretical Politics* 6: 27–53.

Schön, D. A., and M. Rein. 1994. *Frame Reflection: Solving Intractable Policy Disputes*. Cambridge, MA: MIT Press.

Stinchcombe, A. L. 2000. *Information and Organizations*. Berkeley: University of California Press.

Vaughn, J. S., and J. D. Villalobos. 2015. *Czars in the White House: The Rise of Policy Czars as Presidential Management Tools*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Verhoest, K. 2018. “Agencification in Europe.” In *Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, edited by E. Ongaro and S. Van Thiel. London: Palgrave.