

Izazovi koordinacije javnih politika

Autor: B. Gaj Piters¹

Departman za političke nauke, Univerzitet u Pittsburgu, Pittsburg, Pensilvanija, SAD

Objavljeno 29. marta 2018.

Tekst na izvornom jeziku dostupan je na adresi doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946.

Sažetak

Koordinacija javnih politika jedan je od najduže prisutnih izazova za države, ali je u poslednje vreme ovo pitanje postalo još značajnije usled promene prirode problema sa kojima se suočavaju vlade i sve šire rasprostranjenosti ideja „Novog javnog upravljanja“. U ovom radu ispituju se uzroci problema sa koordinacijom i mehanizmi koji mogu pomoći da se ona unapredi. U zaključku se razmatraju granice koordinacije kao rešenja za probleme upravljanja državama.

Ključne reči: koordinacija politika; saradnja u javnim politikama; integracija javnih politika; Novo javno upravljanje; osmišljavanje javnih politika; praksa javnih politika

Kreiranje javnih politika se u suštini svodi na njihovo osmišljavanje, pri čemu se većina diskusija o osmišljavanju javnih politika usredsređuje na kreiranje ili unapređenje pojedinačnih programa. Iako takva usredsređenost omogućava onima koji su zaduženi za osmišljavanje javnih politika da usmere pažnju na naročite zahteve svake pojedinačne programske oblasti i ograniče razmatranje drugih aspekata, takav pristup može dovesti i do isuviše usko definisanih programa. Jedna od premisa značajnih za osmišljavanje javnih politika trebalo bi da bude da će uspeh bilo kog pojedinačnog programa barem delimično zavisiti i od drugih programa. Programi u prosveti neće biti delotvorni ako su đaci u klupama gladni ili ako se plaše da dođu u školu jer postoje nasilničke bande. Stoga treba razmotriti kako da ostvarimo koordinaciju javnih politika i kako da ih navedemo da rade zajedno (videti Peters, 2015).

U najboljem od svih svetova, programi bi bili osmišljeni tako da omoguće *integraciju javnih politika* (Candel and Biesbroek, 2016). Sve politike koje utiču jedna na drugu bile bi osmišljene tako da ostvaruju sinergetski uticaj, ili barem tako da se umanje njihovi međusobni konflikti. Međutim, kako ne živimo u tom savršenom svetu, moramo da razmislimo o tome kako da koordiniramo programe pošto se oni usvoje i nakon što počne njihovo sprovođenje. Iako se uz ovakav naglasak naizgled zanemaruju pitanja osmišljavanja javnih politika, to ipak nije slučaj, te bi oni koji osmišljavaju ove politike trebalo unapred da razmisle o tome koji će elementi jednog programa povećati ili umanjiti njegovu sposobnost za koordinaciju.

Mada se države već vekovima bave koordinacijom, ovo pitanje je od osamdesetih godina 20. veka počelo da privlači naročitu pažnju, a u žiži interesovanja je ostalo sve do danas. Ta usredsređenost na koordinaciju je delimično posledica uspešnosti „Novog javnog upravljanja“ (*New Public Management*) i težine koju on pridaje upravljanju pojedinačnim programima. Taj naglasak, kao i naglasak na osnivanju autonomnih ili kvaziautonomnih javnih tela, često je doprinio daljem rasparčavanju ionako fragmentiranog javnog sektora. Takvo stanje stvari dovelo je do toga da premijeri poput Tonija Blera počnu da pozivaju na „povezaniju“ javnu

¹ B. Guy Peters, bgpeters@pitt.edu, Department of Political Science, University of Pittsburgh, 4600 Wesley W. Posvar Hall, Pittsburgh, PA 15260, USA

upravu, ili, u ekstremnim slučajevima, holističiju javnu upravu (Perri *et al.*, 2002, str. 6), dok je vlada Novog Zelanda usvojila program za „ponovno uspostavljanje centra“.

Drugi činilac koji je doveo do intenzivnijeg pritiska radi veće koordinacije bio je nastanak složenih problema koji se ne mogu jednostavno rešiti delovanjem bilo koje pojedinačne organizacije iz javnog sektora. Ti problemi, katkad prilično slobodno opisani kao „nezgodni“ (*wicked*), zahtevaju daleko veću koordinaciju od relativno benignih pitanja koja se jednostavno uklapaju u polje nadležnosti pojedinačnih državnih organizacija. Rešavanje problema kao što su klimatske promene ili održivi razvoj zahteva angažovanje najvećeg dela državnog aparata, pa samim tim i koordinaciju.

U ovom radu se naglašava horizontalna koordinacija u javnom sektoru, mada je u svim političkim sistemima bitan i određeni stepen vertikalne koordinacije. Ona je posebno značajna u federalnim državama, u kojima teritorijalne jedinice imaju značajnu autonomiju, pa stoga savezna vlast može imati potrebu da iznađe neki mehanizam za upravljanje sistemom u celini. Vertikalna koordinacija je postala značajna i u Evropskoj uniji, koja je na neki način organizovana kao federalna politička struktura (Bolleyer and Börzel 2010).

U ovom radu će se dalje, kao prvo, ispitati više alternativnih definicija koordinacije i više mogućih načina za njeno merenje. Zatim će razmotriti razloge iz kojih nismo uspešniji kada je koordinacija u pitanju, i to premda je koordinacija očigledno do te mere značajna na polju javnih politika i administracije da je pojedinci nazivaju „svetim gralom“ koji može da reši probleme javne uprave. Dalje, osvrćući se na to koji su nam instrumenti dostupni ako želimo da ostvarimo koordinaciju. U zaključku će ukazati na to da koordinacija, i pored svog značaja, ima granice, te da ona u pojedinim slučajevima može da škodi ostvarenju važnih ciljeva javnih politika.

1. Šta je to koordinacija?

O koordinaciji svi govore pozitivno, ali šta podrazumevamo pod tim izrazom? Jedna standardna definicija Čarlsa Lindbloma (1965, str. 154) je:

Skup odluka je koordinisan ako su u njemu izvršene korekcije tako da su negativne posledice bilo koje pojedinačne odluke na druge odluke iz tog skupa u određenoj meri i sa određenom učestalošću izbegnute, umanjene, kompenzovane ili prevladane.

Drugim rečima, koordinacija se javlja kada se pri donošenju odluka u okviru jednog programa ili organizacije uzimaju u obzir i odluke iz drugih, te postoji nastojanje da se izbegne konflikt. To je ono što je Fric Šarf (Scharpf, 1994) nazvao „*negativnom koordinacijom*“. Sa druge strane, *pozitivna koordinacija* bi podrazumevala da organizacije odu korak dalje od prostog izbegavanja konflikta i nastoje da iznađu načine da sarađuju na izradi rešenja koja mogu da budu od koristi svim organizacijama o kojima se radi, kao i korisnicima njihovih usluga. Međutim, problemi sa koordinacijom ne tiču se samo konflikata, već mogu nastati i usled redundantnosti programa ili postojanja jazova u njihovom obuhvatu zbog odsustva međusobne koordinacije. I ti problemi se mogu rešavati na pozitivan način u cilju kreiranja kvalitetnijih usluga.

Tabela 1. Metkafova (Metcalf) skala koordinacije javnih politika

9. Državna strategija
8. Uspostavljanje prioriteta centralne vlasti
7. Postavljanje ograničenja za postupanje ministara
6. Otklanjanje razlika između javnih politika arbitražom
5. Traganje za saglasnošću ministara
4. Izbegavanje razmimoilaženja između ministara
3. Konsultacije sa drugim ministarstvima (povratne informacije)
2. Komunikacija sa drugim ministarstvima (razmena informacija)
1. Nezavisno donošenje odluka ministara

Izvor: Metcalfe (1994)

Iako pozitivna koordinacija može da ostvari značajan doprinos javnoj upravi i javnim politikama, možemo da zamislimo postojanje i još jednog nivoa. *Strateška koordinacija* bi podrazumevala koordinaciju programa okupljenih oko širokih strateških ciljeva države. Ostvarivanje bitnih ciljeva, kao što su poboljšanje zdravstvenog stanja stanovništva ili unapređenje održivog razvoja, zahtevaće angažovanje mnogih aktera u javnom sektoru. Pored toga, radnje u cilju strateške koordinacije moraće da se obavljaju unapred, a ne retroaktivno, kao što je neretko slučaj kod drugih vidova koordinacije.

Još jedan način za rešavanje problema koordinacije jeste razmatranje stepena koordinacije koji se mogu postići. Lez Metkaf (1994, Tabela 1) je razvio skalu koordinacije koja se kreće od skoro potpune nezavisnosti programa do veoma bliske integracije između politika. Ta skala je izrađena da bi se bolje razumela koordinacija na nivou Evropske unije, ali je relevantna i za skoro svaku državu. Pojedine zemlje, međutim, poput onih u kojima postoje snažne centralne institucije ili posvećeni pojedinci, mogu biti sposobnije da ostvare veći stepen koordinacije. Veoma mali je broj organizacija koje mogu da dosegnu najviše nivoe ove skale, ali ona svakako predstavlja koristan standard za poređenje obrazaca interakcije između programa i organizacija u stvarnom svetu.

Definisanje koordinacije otvara i pitanja o tome da li akteri potencijalno uključeni u koordinaciju treba napore da usmere na najviše ili najniže nivoe relevantnih organizacija. Sa jedne strane, ako programi mogu da budu usklađeni na vrhovima tih organizacija, problemi se mogu rešiti i pre nego što se programi sprovedu u delo. Pa ipak, nastojanje da se javne politike koordiniraju i integrišu na tom nivou može da izazove političke sukobe oko resursa i tumačenja zakona. Sa druge strane, iako se mogu javiti teškoće u fazi sprovođenja, koordinacija može biti izvodljivija kada postoje stvarni korisnici usluga sa stvarnim potrebama. U takvim slučajevima, državni službenici zaduženi za te mere mogu da se nađu pod većim pritiskom da iznađu rešenja za sukobe i elemente programa koji nedostaju.

2. Zašto koordinacija treba da nam bude značajna?

Iako se koordinacija obično smatra korisnom sama po sebi, postoje i praktičniji razlozi da se u nju ulože vreme i politički kapital. Među njima su:

1. *Preklapanja.* Programi mogu da imaju isto dejstvo, ili se njima od građana može zahtevati da uzastopno dostavljaju iste informacije. Ta preklapanja mogu da dovedu do nepotrebnih troškova za državu i gubitka vremena za građane i privredu.
2. *Kontradiktornosti.* Različite organizacije će sprovoditi programe koji su direktno suprotstavljeni jedan drugom, mada često iz opravdanih političkih razloga. Teta za zaštitu životne sredine će možda nastojati da smanje obim intenzivne zemljoradnje, dok će ministarstva poljoprivrede želeći da povećaju prinose.

3. *Dislociranje*. Jedna organizacija može bez najave doneti odluke koje otežavaju posao drugim organizacijama. Primera radi, nakon terorističkog napada na SAD 9. septembra 2001, novoformirano Ministarstvo domovinske bezbednosti propisalo je obavezu korišćenja pasoša za američke državljane koji putuju u Kanadu i Meksiko. Međutim, ovo telo nije o tome obavestilo Ministarstvo spoljnih poslova, koje izdaje putne isprave, pa je ono bilo prinuđeno da izda milione novih pasoša.
4. *Naglasak na vertikalnom upravljanju*. Novo javno upravljanje naglašava upravljanje unutar pojedinačnih organizacija, ali je taj pristup doveo do manje usmerenosti na horizontalno upravljanje uz učešće drugih organizacija. Ako se rezultati jednog tela ocenjuju isključivo na osnovu njegovog internog učinka, manja je verovatnoća da će to telo uložiti resurse u pružanje pomoći drugima. Stoga je potrebno u određenoj meri naglasiti i horizontalne radnje, čime će se dopuniti naglasak stavljen na vertikalne aktivnosti.
5. *Izmenjene potrebe*. Grupe korisnika koje zahtevaju širok dijapazon usluga, kao što su deca ili stariji građani, postale su politički značajnije. Države stoga moraju da nađu načina da ovim grupama građana pruže integrisane usluge.
6. *Multidisciplinarni problemi*. Pored mobilizacije grupa korisnika koje imaju potrebe za širokim dijapazonom usluga, neki od najznačajnijih problema sa kojima se države danas suočavaju prevazilaze uobičajene granice odgovornosti pojedinačnih ministarstava.
7. *Bolja uređenost*. Na kraju, države će možda biti zainteresovane za bolju koordinaciju prosto da bi građanima izgledale sposobnije i da bi izgradile poverenje javnosti. Kako se stepen poverenja u države u poslednje vreme smanjuje, bitno je učiniti sve što je moguće da bi se unapredila reputacija javnog sektora.

3. Zašto ne ostvarujemo koordinaciju?

Brojne države se suočavaju sa svim pritiscima za ostvarivanje koordinacije opisanim u gornjem tekstu, ili bar sa većinom njih, pa bi se tako od njih moglo očekivati da će ulagati znatnija sredstva u koordinaciju – ali uprkos tome postoje mnogi primeri odsustva koordinacije, pa čak i primeri u kojima države uopšte ni ne pokušavaju ozbiljno da ostvare bolju koordinaciju. Zašto se, dakle, države toliko protive intenzivnijoj koordinaciji? Opet, postoje mnogi razlozi za postojanje pristupa u vidu „silosa“ ili „dimnjaka“ koji se javljaju u velikom broju država:

1. *Specijalizacija*. Možda najznačajniji razlog za manjak koordinacije je značaj njene sušte suprotnosti – specijalizacije – u državnoj upravi. Herbert Sajmon (Simon, 1947) je zastupao stanovište da većina reformi u javnom sektoru predstavlja kretanje napred-nazad između pozitivnih vrednosti, a odnos specijalizacije i koordinacije je jedna od takvih dihotomija (Bouckaert *et al.*, 2010).
2. *Moć*. U državnoj upravi, kao i u drugim organizacijama koje obrađuju informacije, posedovanje informacija predstavlja moć, tako da dolazi do nedovoljne razmene informacija. Čak iako razmena informacija može biti potrebna za ostvarenje ciljeva jedne organizacije, brojni organi radije „gomilaju“ i čuvaju informacije (Stinchcombe, 2000).
3. *Upravljanje rezultatima*. Jedan element Novog javnog upravljanja – upravljanje rezultatima – posebno je negativno uticao na koordinaciju. Organizacija koja određuje ciljne vrednosti za svoj učinak često će zanemariti kolektivne ciljeve.
4. *Teritorijalnost*. Organizacije nastoje da odbrane svoje budžete, zaposlene i javne politike, i pribojavaju se da će koordinacija sa drugim organizacijama ugroziti njihovu „teritoriju“.

5. *Uverenja i ideologija.* Svaka specijalizovana organizacija u sektoru javne uprave sastoji se prvenstveno od pojedinaca koji veruju u misiju te organizacije. Takva organizaciona ideologija može biti dodatno učvršćena stručnom obukom i tendencijom stručnjaka iz jedne oblasti da probleme javnih politika i njihova moguća rešenja posmatraju iz određene perspektive.
6. *Politika.* Budući da ovde govorimo o koordinaciji unutar javnog sektora, javiće se i pitanje politike. Do problema sa koordinacijom može doći u koalicionim vladama gde različite političke stranke kontrolišu različita ministarstva. Slično tome, problemi sa koordinacijom mogu da se jave i u federalnim sistemima ako različite pokrajine ili savezne države kontrolišu političke stranke koje nisu na vlasti na centralnom nivou.
7. *Odgovornost.* Baš kao i koordinacija, odgovornost se u javnom sektoru smatra vrlinom. Međutim, stroga finansijska i zakonska odgovornost mogu da otežaju koordinaciju. Ako revizori ne mogu da prate novac a parlament nije u stanju da utvrdi odgovornost za pojedine radnje, koordinacija može biti onemogućena.

4. Kako da ostvarimo koordinaciju?

Države ulažu značajno vreme i energiju u nastojanja da ostvare bolju koordinaciju, a za to im je na raspolaganju više mehanizama. Svi ti mehanizmi imaju određene prednosti, ali nijedan nije „čarobni štapić“. Neki od njih zavise od vidova koordinacije koji se manje-više nameću odozgo nadole, dok se drugi pak ostvaruju kroz međusobne interakcije i pregovaranje između relevantnih aktera.

4.1. Mreže

Koordinacija se u određenoj meri može ostvariti putem mreža, i to naročito mreža karijernih državnih službenika. Te mreže ne moraju biti formalne, već se mogu postepeno razviti kroz interakcije između državnih službenika koji rade zajedno i poznaju se dovoljno dobro da mogu da koordiniraju svoje aktivnosti izvan zvaničnih kanala. Nažalost, reformama sprovedenim u sklopu Novog javnog upravljanja i dotadašnjim „autsajderima“ je omogućen pristup karijerama u javnoj službi, što je donekle oslabilo ove unutrašnje mreže.

Kao mehanizam koordinacije mogu da posluže i mreže između socijalnih aktera i države. Te mreže mogu da omoguće koordinaciju u smeru odozdo na gore, gde različiti relevantni socijalni akteri poseduju informacije o aktivnostima različitih državnih organizacija sa kojima stupaju u interakcije i na osnovu njih utvrđuju kontradiktornosti i „propuste“ u njihovom postupanju. Ovaj vid koordinacije, naravno, zavisi od spremnosti relevantnih organizacija iz javnog sektora da postupe u skladu sa informacijama koje im saopšte partneri iz ovih mreža i da sarađuju u cilju bolje koordinacije javnih politika.

4.2. Saradnja

Mada većina dostupnih mehanizama koordinacije zavisi od struktura i interakcija između aktera, ova mogućnost se u većoj meri oslanja na ideje. Kao što je napred već navedeno, jedan od razloga za nedovoljnu koordinaciju je to što organizacije ne dele iste ideje o tome šta predstavlja dobru javnu politiku i mogućnost za rešavanje problema. Zdravstvene organizacije će problem korišćenja opojnih droga posmatrati iz potpuno drugačije perspektive nego organi unutrašnjih poslova. Ako te organizacije mogu da dođu do nekog stepena osnovne saglasnosti o prirodi jednog problema i, možda, o načinu da se on prevaziđe, može se doći do delotvornije koordinacije, a samim tim i do delotvornijih javnih politika.

Judžin Bardak (Bardach, 1998) je proces stvaranja tog zajedničkog razumevanja nazvao „saradnjom“. Slično tome, Šen i Rajn (Schön and Rein, 1994) su razmatrali „promenu frejminga“ kao način za rešavanje upornih problema sa javnim politikama. U oba slučaja, pristup se zasniva na pretpostavci da pitanje koordinacije, ili, tačnije, pitanje integracije javnih politika, može biti rešeno ako se može utvrditi zajednički „frejm“ za određeni problem koji može da prihvati i koristi više aktera. Taj zajednički „frejm“ je proizvod pregovaranja između predstavnika različitih relevantnih organizacija.

Rešavanje problema sa koordinacijom putem saradnje ili promene „frejminga“ može biti krajnje složen i dugotrajan proces. Kod različitih aktera često postoje duboko ukorenjene ideje o javnim politikama koje moraju da se međusobno usaglase. Dalje, pokušaji više aktera da dođu do kompromisne pozicije mogu da dovedu do rešenja zasnovanog na najnižem zajedničkom imeniocu a istovremeno proizvedu veoma malo procesa značajnih za konkretno rešavanje problema (videti Scharpf 1988). Sa druge strane, ako je taj proces uspešan, može dovesti do veće koordinacije nego u većoj meri strukturno utemeljena rešenja koja se obično primenjuju na pitanje koordinacije.

Na kraju se može ispostaviti da kod ovog sredstva za koordinaciju, baš kao i kod već pomenute saradnje, veći stepen koordinacije zavisi prvenstveno od radnji pojedinaca. Ti pojedinci moraju da budu spremni da pregovaraju o definicijama problema i programa u okviru kolaborativnog modela, a moraju da budu i u stanju da sarađuju unutar mreža da bi ovaj model bio uspešan. Strukture za koordinaciju jesu značajne, ali su bitni i posvećeni i sposobni pojedinci koji rade u njima.

4.3. Hijerarhija

Kada se suoče sa problemom koordinacije, države najčešće biraju rešenje koje podrazumeva vršenje hijerarhijskih ovlašćenja centralnog nivoa vlasti. Reč je možda o prirodnoj reakciji, pošto je najverovatnije da će pojedinci na funkcijama u centru vlade utvrditi potrebe za koordinacijom. Pored toga, oni najčešće nemaju nikakve obaveze prema bilo kom pojedinačnom ministarstvu ili drugom organu, pa stoga nisu sputani lojalnošću ili uverenjima o naročitim načinima rešavanja problema sa javnim politikama.

Centar vlade zapravo na raspolaganju ima široku lepezu instrumenata koje može da koristi kada se suoči sa problemima u koordinaciji. Neki od njih postoje već decenijama, dok drugi predstavljaju relativno skorašnje inovacije. Pa ipak, svi oni u određenoj meri zavise od autoriteta aktera u središtu izvršne vlasti: predsednika, premijera i njihovih saveznika. Ti su mehanizmi, stoga, često podjednako i politički i administrativni. Suština koordinacije nije samo navođenje organizacija da rade zajedno na neometan i delotvoran način, već i utvrđivanje i ostvarivanje prioriteta.

Organi na centralnom nivou – odnosno organizacije koje nadziru rad resornih organa i pružaju im podršku – možda su najčešći mehanizam za nastojanja da se unapredi koordinacija. Organizacije poput ministarstava finansija, uprava za budžet, kadrovskih uprava i sličnih tela spadaju u kategoriju organa na centralnom nivou (videti Dahlstrom *et al.*, 2010). Te organizacije su zadužene za staranje o tome da ostatak državne uprave ostvaruje prioritete trenutne vlade u što većoj meri, a u tom cilju koriste budžet i svoj uticaj na zakonodavnu aktivnost. Koordinacija ne mora biti ključna dužnost ovih organizacija, ali je svakako jedan od njihovih važnih zadataka.

Kao drugo, i na nivou vlade postoje mehanizmi koji se mogu koristiti za ostvarenje veće koordinacije. Odbori vlade su mehanizmi u okviru kojih se sastaju ministri koji predstavljaju svoja ministarstva i nastoje da definišu zajedničke javne politike (videti Hustedt and Tiessen,

2006). Pored toga, u većini parlamentarnih sistema postoji institucija državnih sekretara, pomoćnika ili zamenika ministara zaduženih, primera radi, za grupe korisnika usluga kao što su žene i deca. Ovi funkcioneri nisu dužni da „brane“ svoja ministarstva kao što se to očekuje od ministara, ali obično na raspolaganju nemaju brojne resurse da pozovu ministre na saradnju (dok ministri te resurse imaju). Slično tome, mogu da postoje i ministri bez portfelja koji učestvuju u radu vlade ali, opet, nemaju ministarstvo čije interese bi morali da zastupaju u pregovorima. Ti funkcioneri mogu da pregovaraju sa drugim ministarstvima i tako nastoje da podstaknu saradnju.

Države za podsticanje saradnje mogu da koriste i određene strukture. Primera radi, više država je spojilo veći broj srodnih organizacija u „superministarstva“ radi ostvarivanja interne koordinacije, a među takvim primerima su Ministarstvo domovinske bezbednosti u SAD i kanadsko Ministarstvo zapošljavanja i socijalnog razvoja (videti Kettl, 2007). Iako je taj pristup naizgled logično sredstvo za podsticanje konkurencije, pojedinačne komponente tako stvorenih širih organizacija mogu da zadrže svoje interne kulture, pa problemi sa koordinacijom mogu prosto da se premeste iz spoljnog okruženja organizacije u njenu unutrašnjost. Na primer, iako Ministarstvo odbrane SAD postoji od 1947, svaki od četiri vida oružanih snaga ove države ima svoju unutrašnju kulturu i među njima ne postoji nužno uvek delotvorna saradnja.

Države mogu i da razviju procedure kojima se naglašavaju njihovi prioriteti i unapređuje koordinacija između ministarstava. Primera radi, Finska je uvela sistem za upravljanje programima u skladu sa kojim je svaka nova vlada nakon izbora bila dužna da odabere četiri do pet prioriteta koji nadilaze okvire pojedinačnih ministarstava i zahtevaju da se relevantna ministarstva uključe u njihovo ostvarivanje (Bouckaert *et al.*, 2000; Kekkonen and Raunio, 2010). Ovim mehanizmom se ne rešavaju opštiji problemi koordinacije, ali on ipak omogućava premijeru i ostatku vlade da se pozabave pojedinim prioritetnim pitanjima javnih politika.

Ove procedure katkad mogu da budu veoma jednostavne: primera radi, moguće je obavezati ministre koji nameravaju da upute predlog vladi da o njemu obaveste svoje kolege 48 časova unapred kako bi ostali ministri mogli da ocene kako se taj predlog uklapa u njihove postojeće programe. Pored toga, i budžetski proces bi trebalo posmatrati kao priliku za ostvarivanje veće koordinacije. Na prvi pogled se može učiniti da se budžetski proces prosto tiče sume novca koja treba da se potroši, ali on može biti mnogo više od toga. Kao što je jednom primetio Aron Vildavski (Aaron Wildavsky), budžet je izjava o prioritetima vlade izraženim u dolarima i centima. Godišnji proces izrade budžeta, stoga, predstavlja mogućnost za utvrđivanje programa koji moraju delotvornije da sarađuju i aktivnosti koje se mogu preduzeti da se taj cilj ostvari.

Među skorašnjim mehanizmima za unapređenje koordinacije je funkcija tzv. „cara“ (*czar*), odnosno koordinatora (Vaughn and Villalobos, 2015). Reč je o funkcioneru kome se dodeljuje lična odgovornost za određenu oblast javne politike i koji postaje zadužen za njeno uspešno sprovođenje. On je najčešće neposredno odgovoran šefu izvršne vlasti, a može se svojim politički autoritetom založiti za unapređenje rezultata i koordinacije. Iako su ovakvi funkcioneri najprisutniji u demokratskim državama angloameričkog sistema, slične pozicije postoje i u drugim političkim uređenjima.

Da rezimiramo, brojni su mehanizmi koji se mogu koristiti za podsticanje koordinacije u javnom sektoru. Svaki od njih može biti delotvoran u odgovarajućem okruženju, te je, stoga, zadatak onih koji osmišljavaju koordinaciju javnih politika da razumeju sva takva okruženja i odaberu najprikladnije instrumente. Uz to, izbor mogućih mera nije nužno ograničen. Brojne države koriste široku lepezu mera za pospešivanje koordinacije, a katkad se javlja potreba i za koordinacijom rada samih koordinatora. Iako mi u akademskoj zajednici možemo da tražimo algoritme kojima se daju elegantni odgovori na probleme koordinacije, u doglednoj budućnosti će ove odluke ipak zavisiti više od rasuđivanja pojedinaca nego od političke nauke.

5. Da li je koordinacija uvek pravi odgovor?

U ovom radu se do sada prvenstveno naglašavao značaj koordinacije za unapređenje usluga koje se pružaju građanima. Naučnici koji izučavaju javnu upravu i javne politike od samog nastanka svojih disciplina bave se neuspesima koordinacije, a problemi na tom planu svakako još uvek nisu otklonjeni. Međutim, moramo biti oprezni i da ne pretpostavimo da je koordinacija uvek odgovor na pitanja koja muče države, jer je u pojedinim slučajevima problem ne manjak, već višak koordinacije.

Najznačajniji razlog za preispitivanje vrednosti koordinacije jeste specijalizacija. Države uspostavljaju ministarstva zdravlja, saobraćaja ili nečeg trećeg kako bi okupila stručnjake iz date oblasti i usredsredila se na konkretne probleme javnih politika. Specijalizacija jeste vredna, mada su pojedine reforme koje se vezuju za Novo javno upravljanje zapravo dodatno podelile državne uprave stvaranjem specijalizovanih organa sa još užim usmerenjem na pojedine oblasti javnih politika (Verhoest, 2018). Stoga, preveliki naglasak stavljen na koordinaciju može negativno da utiče na prednosti ostvarene specijalizacijom.

Kao drugo, nastojanja da se uspostavi koordinacija mogu da se negativno odraze na napore države u cilju promovisanja nauke i umetnosti. Uz mogući izuzetak projekta „Menhetn“ i drugih aktivnosti preduzetih tokom Drugog svetskog rata, poput programa razbijanja nemačkih vojnih šifara u britanskom Blečli Parku, pokušaji država da koordiniraju velike naučne projekte i upravljaju njima uglavnom su manje uspešni nego što bi se to moglo očekivati na osnovu uloženi sredstava. Nauka najčešće zahteva značajnu slobodu, a uspeh nastojanja da se do inovacija trasira linearniji i koordinisaniji put često ne odgovara očekivanjima učesnika. Bez obzira na to, koordinacija dobija na značaju kada se pređe na fazu eksploatacije osnovnih naučnih otkrića.

Kao treće, redundantnost može donekle imati smisla (Landau, 1969). Određeni stepen redundantnosti može biti koristan, i to naročito kada se države bave zadacima koje bez ostatka žele da sprovedu u delo, ili ako nisu sigurne koji procesi mogu biti potrebni da se obezbedi uspeh. Primera radi, sastavni delovi sistema za nacionalnu bezbednost mogu biti redundantni izvori obaveštajnih podataka i višestruki skupovi senzora, i to bi se ostvarila najveća moguća verovatnoća otkrivanja kako istinskih pretnji tako i lažnih opasnosti koje mogu da izazovu nepotrebne i rizične radnje.

Kao četvrto, previše koordinacije može da ugrozi privatnost i građanske slobode. Iako možda želimo da nam se pruže koordinirane usluge, isuviše dobra koordinacija i integracija prikupljanja podataka o građanima može da predstavlja pretnju (Bamberger and Mulligan, 2013). Odsustvo integracije podataka može da omogući pojedine privredne prestupe, pa čak i nasilna krivična dela, a može i da oteža pružanje usluga u okviru programa socijalne i zdravstvene zaštite, ali to može biti cena koja mora da se plati za zaštitu individualnih prava.

Kao peto, konkurencija između organizacija i nedostatak kontrole koji je prati može da se koristi za internu kontrolu unutar javnog sektora. Odgovornost se obično konceptualizuje kao hijerarhijska kontrola nalogodavca nad nalogoprincem, ali podsticanje interne konkurencije i postojanje većeg broja organizacija može da pogoduje razvoju odgovornosti (Hood *et al.*, 2004). Redundantne organizacije mogu da posluže ne samo kao eksperimentalni subjekti za unapređenje kvaliteta usluga koje se pružaju građanima, već i kao sredstva za vršenje uzajamnog nadzora.

Na kraju, kao što je već napomenuto, hijerarhijski mehanizmi koordinacije mogu da predstavljaju izazove za ostvarenje odgovornosti. Ako programi koordinacije zahtevaju kombinovanje novčanih sredstava iz više izvora i vršenje zakonskih nadležnosti više subjekata,

centralni organi odgovorni za kontrolu u javnom sektoru neće nužno imati dovoljno kapaciteta da prate rad tih organizacija i njihove budžete. Iako razvoj struktura za koordinaciju može dovesti do unapređenja javnih usluga, tako se može izgubiti deo kapaciteta za njihovo praćenje. To se može ispraviti integriranjem strateških ciljeva u proces odgovornosti.

6. Rezime: Šta možemo da učinimo u pogledu koordinacije? Šta treba da učinimo?

Koordinacija je osnovni problem za javnu upravu i javne politike. Ona je već vekovima prepoznata kao pitanje kojim se država bavi, ali i dalje muči pojedince koji nastoje da unaprede rad državnih organa. Uprkos brojnim pokušajima da se omogući delotvorna saradnja između organizacija u javnom sektoru, i dalje nema standardizovanog metoda za pristupanje pitanjima koordinacije, pa uspešnost ili neuspeh nastojanja da se koordinacija ostvari naizgled u velikoj meri zavisi od konkretnog konteksta. Hijerarhijski metodi koordinacije mogu biti uspešni u određenim situacijama ali ne i u drugima, a to važi za sve dostupne opcije.

Uz to, baš kao što instrumenti za rešavanje problema sa koordinacijom moraju da budu prilagođeni okolnostima, potreba za koordinacijom razlikuje se u zavisnosti od države i oblasti javnih politika. Pojedini sektori mogu biti sasvim funkcionalni uz minimalno ulaganje napora za koordinaciju sa drugima, ali u drugim oblastima može biti potrebna značajna integracija i koordinacija javnih politika. Slično tome, u pojedinim političkim sistemima naglasak na koordinaciji i državnoj upravi može biti snažniji (videti Hayward and Wright, 2002).

Praktična pitanja vezana za ostvarivanje koordinacije jesu složena, ali normativni problemi koji se javljaju u ovom kontekstu mogu biti još teži za rešavanje. Koliko napora treba da se uloži u nastojanja da se ostvari konkurencija, i u kojim okolnostima? Iako se u većini literature o koordinaciji politika koordinisani programi posmatraju isključivo u pozitivnom svetlu, u upravljanje državom u praksi može da zahteva balansiranje. Adekvatna ravnoteža zavisiće od brojnih činilaca, ali za donošenje ispravne odluke o koordinaciji potrebno je političko i profesionalno rasuđivanje.

Prijava sukoba interesa

Autori nisu prijavili potencijalni sukob interesa.

Literatura

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. Boćrzel. 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.
- 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.