

Mihovil Škarica*

UDK: 35.076(038)

Bratimljenje (engl. *twinning*), pojam je koji u diskursu o lokalnoj samoupravi i europskim asocijacijama označava sporazumno povezivanje jedinica lokalne samouprave (uglavnom gradova) iz različitih država s ciljem stvaranja prijateljskih bilateralnih ili multilateralnih odnosa na kojima mogu niknuti i opipljivije koristi za uključene aktere. Sporazumno i prijateljsko povezivanje gradova na europskom kontinentu datira još iz srednjeg vijeka, inspirirano uglavnom vojnim ili trgovačkim razlozima. Suvremeni koncept bratimljenja u međunarodnu je političku i upravnu praksu uveden djelovanjem Vijeća europskih općina i regija (*Council of European Municipalities and Regions – CEMR*), asocijacije osnovane 1951. koja okuplja jedinice teritorijalne samouprave i njihove nacionalne udruge te, između ostalog, promiče, prati i financijski potiče njihovo povezivanje kroz institut bratimljenja. Bratimljenje predstavlja skup inicijalnih aktivnosti koje rezultiraju sporazumom o političkoj, ekonomskoj ili kulturnoj suradnju dvije samoupravne jedinice iz različitih država. Riječ je dakle o jednom obliku prekogranične suradnje jedinica lokalne samouprave. Uobičajene aktivnosti proistekle iz bratimljenja obično uključuju susrete i razmjene građana (međusobne posjete delegacija gradova, razmjene učenika, studenata, sportaša i umjetnika) te zajedničke kulturne, sportske i druge manifestacije, a često suradnja rezultira i zajedničkim razvojnim, ekološkim ili socijalnim projektima. U čitavoj Europi u odnose bratimljenja uključeno je preko 30.000 jedinica lokalne samouprave. Istraživanje koje je 2009. provela Udruga općina pokazuje da su 143 lokalne jedinice u Hrvatskoj s inozemnim partnerima uspostavile 274 odnosa bratimljenja,

* Dr. sc. Mihovil Škarica, viši asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (senior assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: mskarica@pravo.hr).

ponajviše s jedinicama susjednih država: mađarskim (73), talijanskim (57) i slovenskim (42).

Društveni kapital (engl. *social capital*), je kao specifičan pojam ponikao iz socioloških teorija društvenih mreža (*social networks*) i društvene razmjene (*social exchange*), a proizlazi iz ideje da odnosi među društvenim akterima (pojedincima, grupama ili organizacijama) posjeduju vrijednost koja se ne može isključivo pripisati tradicionalnim resursima – ljudskim, novčanim, fizičkim ili informacijskim, a koja omogućava postizanje individualnih i kolektivnih rezultata koji se bez takve vrste kapitala ne bi mogli postići. On je istodobno sociološki, politološki i ekonomski koncept te s obzirom na to ne postoji njegova univerzalno prihvaćena definicija. Društveni kapital je vezivno tkivo svakog kooperativnog odnosa, a omogućava da se takvi odnosi, bilo između pojedinaca, skupina ili organizacija, lakše razvijaju te da efikasnije postižu ciljeve radi kojih su uspostavljeni. Promatra se kao 'resurs' koji stvara i održava povjerenje i suradnju među društvenim akterima. Društveni se kapital stoga može ekstenzivno odrediti kao zbroj postojećih i potencijalnih resursa uklopljenih u mreži društvenih veza, dostupnih kroz tu mrežu i/ili nastalih kroz interakciju aktera u mreži. Društveni kapital u tom smislu označava specifičan resurs, odnosno 'proizvodni faktor' koji pojedini akter posjeduje, a značenjem obuhvaća društvene veze (*social ties*) koje je akter uspostavio, a koje mu omogućavaju lakši i izvjesniji pristup drugim potrebnim resursima. Koncept društvenog kapitala sve je popularniji u istraživanjima, a koriste ga znanstvenici svih društvenih disciplina čineći ga tako jednim od najutjecajnijih koncepata društvenih znanosti u posljednjih tridesetak godina. Na primjenu tog koncepta može se naići kako u istraživanju interpersonalnih odnosa tako i u makro društvenim analizama, posebno u istraživanju razvoja i funkcioniranja civilnog društva u pojedinim političkim sustavima. Teorija društvenog kapitala i ostali koncepti mrežne analize odnosa među društvenim akterima predstavljaju odmak od racionalističkog, utilitarističkog i uglavnom ekonomskog tumačenja društvenih fenomena prema kojem akteri racionalno streme ka uvećavanju vlastite koristi prema relacijskim, kontekstualnim i sustavnim objašnjenjima ponašanja društvenih aktera. Mogu se razlučiti tri dimenzije društvenog kapitala: strukturna, relacijska i kognitivna. *Strukturna* dimenzija se odnosi na obrasce i konfiguraciju veza među akterima; *relacijska* dimenzija obuhvaća specifične kvalitativne aspekte odnosa među akterima poput prijateljskih osjećaja, povjerenja, zajedničkih vrijednosti, uzajamnih obveza i slične, dok *kognitivna* dimenzija društvenog kapitala predstavlja manifestacije i interpretacije komuni-

kacijskih simbola među akterima koje potiču ili ograničavaju međusobnu društvenu razmjenu.

Institucionalna kolektivna akcija (engl. *institutional collective action*), noviji teorijski okvir u političkim i upravnim znanostima, razvijen u posljednjem desetljeću u SAD-u, kojim se pokušavaju objasniti modaliteti autonomnog i sporazumnog povezivanja organizacija javnog sektora u politički i organizacijski fragmentiranim, ponajviše federalnim sustavima. Reprezentativan izbor teorijskih pogleda institucionalne kolektivne akcije i provedenih empirijskih istraživanja sadržan je u knjizi *Self-organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas* (Feiock, R. C. i Scholz, J. T., eds.) objavljenoj 2010. Teorijski okvir institucionalne kolektivne akcije svojevrsni je amalgam teorije kolektivne akcije upravljanja javnim dobrima, teorije transakcijskih troškova te mrežne i institucionalne analize. Takvim se okvirom pokušavaju objediniti i sistematizirati istraživanja različitih institucionalnih mehanizama kolektivne akcije, odnosno suradnje javnih organizacija i političkih jedinica koji su autonomni, sporazumni i endogeno potaknuti, a rezultat su vanjskih učinaka (eksternalija) i interferencije individualnih odluka i jednostranog djelovanja institucionalnih aktera: neformalne *policy* mreže, međujurisdiksijski i međuorganizacijski sporazumi i ugovori, dobrovoljna regionalna vijeća, dobrovoljno uspostavljeni specijalni distrikti, zajedničke organizacije javnih službi i drugi. Korištenje tih instrumenata pri koordinaciji javnih politika i zajedničkom pružanju javnih usluga uvijek je, prema teoriji institucionalne kolektivne akcije, rezultat pažljivog vaganja pojedinih aktera između potencijalnih koristi u vidu postizanja ekonomije razmjera, ušteda i veće kvalitete politika i službi te negativnih implikacija kolektivne akcije poput porasta transakcijskih troškova i gubitka autonomije pojedinih aktera. Takva se, sporazumna i uglavnom privremena arhitektura javnog sektora naziva samoorganizirajućim ili kooperativnim federalizmom. Ovaj teorijski pristup obilježen je snažnim empirijskim usmjerenjem i kvantitativnim analitičkim metodama, a istraživanja se uglavnom fokusiraju na lokalnu razinu javnog upravljanja. Osnovne skupine varijabli koje čine eksplanatorni okvir institucionalne kolektivne akcije te kojima se tumače frekvencija i strukturni oblici inter-organizacijske kolektivne akcije jesu: državni regulacijski i institucionalni okvir, demografske karakteristike područja teritorijalnih jedinica, tehnološke karakteristike javnih poslova i službi (mjerljivost rezultata i specifičnost potrebnih resursa), karakteristike lokalnih političkih institucija, gustoća institucionalnih aktera na određenom geografskom području i slične.

Kontraktualizacija u javnom sektoru (engl. *contractualization in the public sector*), recentan razvojni proces koji podrazumijeva djelomičnu transformaciju hijerarhijskih odnosa utemeljenih na propisima između organizacijskih dijelova javnog sektora i/ili različitih teritorijalnih razina u načelno ravnopravne odnose koji se temelje na međusobnom sporazumijevanju, a u pravno ruho zaodijevaju ugovorima koji se označavaju kao 'javni' ili 'upravni'. Takav proces pravni je izričaj novih oblika upravljanja u javnom sektoru: višestupanjskog upravljanja (*multi-level governance*), upravljanja kroz suradnju (*collaborative governance*) ili kooperativnog federalizma. Ugovaranje postaje instrument kojim se pokušava optimalno pomiriti dva zahtjeva funkcioniranja javnog sektora: njegova koherentnost, odnosno usklađenost disperziranih dijelova s potrebom da se rubnim organizacijskim dijelovima omogući veća neovisnost u djelovanju i osjećaj 'vlasništva' nad konkretnim javnim politikama i upravnim programima. Funkcionalna specijalizacija dijelova državnog aparata koja rezultira organizacijskom diferencijacijom pretpostavka je promjene koordinacijskih mehanizama: osamostaljeni dijelovi javnog sektora, vezani na svoju specifičnu operativnu okolinu i vođeni svojim partikularnim ciljevima i vrijednostima te specifičnim korpusom tehničkih pravila, bilo formalno, bilo *de facto* ne mogu se koordinirati isključivo hijerarhijom, formalnim propisima i centralnim planiranjem. Koordinacijski mehanizmi stoga postaju konsenzualniji: inzistira se na dogovoru i partnerstvu; koordinacija između različitih organizacija i razina sve je manje uniformno i generički propisana, a sve se više svodi na *ad-hoc* ili privremenu koordinaciju u različitim problemskim situacijama gdje određena pravila i specifični inter-organizacijski odnosi vrijede dok se implementacijom konkretne javne politike ili upravnog programa ne postigne kratkoročan ili srednjoročan cilj. Ugovori kao koordinacijski instrument različitih teritorijalnih razina izraz su šire orijentacije k decentralizaciji te orijentacije na učinke i rezultate koja je odjek menadžerskih reformi u javnoj upravi. U posljednje su vrijeme takvi ugovori sve češći između države i jedinica teritorijalne (lokalne i/ili regionalne) samouprave. U tom kontekstu ugovori postaju instrument osiguranja da će lokalne i druge samoupravne jedinice doista i preuzeti ulogu i određene poslove jer zakoni obično ne predviđaju sankciju ako lokalna jedinica ne preuzme zakonom dopuštene ovlasti i poslove. Orijeantacija javnog sektora na rješavanje društvenih problema i na rezultate zahtijeva anticipativno stvaranje uvjeta za uspjeh javnih politika te je u skladu s tim važnije osigurati prethodno sporazumno djelovanje pri njihovoj formulaciji i provedbi nego se oslanjati na posteriorne sankcije i nadzorne mehanizme. Iako ugovaranje međusobnih odnosa, prava i obveza predstavlja odmak

od propisima reguliranih odnosa ka njihovoj većoj elastičnosti, potreba za specifikacijom ugovora i njihova formalna narav zahtijevaju ipak određen stupanj standardizacije pri podjeli uloga i poslova, stoga je upravljanje putem ugovora teško uvesti u područjima javnih poslova koji su nerutinski ili čiji su ishodi teže mjerljivi.

Lokalne akcijske grupe (engl. *local action groups* – LAGs), asocijacije osnovane s ciljem da potiču, osmišljavaju i koordiniraju društveni razvoj u lokalnim, pretežito ruralnim sredinama. One su institucionalni okvir suradnje između javnog, privatnog i civilnog sektora kojom se postiže sinergijski učinak potreban za buđenje i jačanje lokalnih kapaciteta za razvoj. U stručni su i upravni diskurs ušle djelovanjem Europske mreže za ruralni razvoj, kao jedna od komponenti programa LEADER (fran. *Liaison Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale* – Poveznice između razvojnih mjera i ruralnog gospodarstva). LEADER je od 1991. do 2007. imao status inicijative, a u posljednjem je proračunskom razdoblju postao integralni dio politike ruralnog razvoja Europske unije. Temelji se na načelima održivosti ruralnog razvoja, umrežavanja, suradnje i inovativnosti, 'odozdo prema gore' (*bottom-up*) pristupu utemeljenom na lokalnoj inicijativi te specifičnostima lokalnih područja ina integralnom shvaćanju razvoja. Lokalne akcijske grupe počivaju na načelno ravnopravnoj suradnji triju društvenih sektora: javnog, privatnog i civilnog, što se odražava i u njihovu članstvu: barem 50% članova mora biti iz privatnog i/ili civilnog sektora, a najmanje 20% iz lokalnih javnih tijela. Lokalne akcijske grupe posebno su prikladne za administrativno fragmentirana područja jer omogućavaju vođenje jedinstvene razvojne politike na području više jedinica lokalne samouprave te na taj način preveniraju negativne ishode konkurirajućih individualnih razvojnih strategija. Područje LAG-ova može obuhvaćati područja s više od 5.000, a manje od 150.000 stanovnika. Najčešći dionici (*stakeholders*) lokalnih akcijskih grupa su jedinice lokalne samouprave i lokalne javne ustanove ili njihovi predstavnici, profesionalna udruženja i savezi, civilne udruge, lokalne i regionalne razvojne agencije, poduzetnički inkubatori, trgovačka društva i mediji. Najvažnije funkcije osnovanih LAG-ova su priprema lokalnih strategija razvoja te njihovo konkretiziranje kroz operativne razvojne planove, informiranje lokalnog stanovništva o mogućnostima prijave projekata u okviru programa IPARD, pružanje pomoći pri izradi i provedbi razvojnih projekata i sl. Takve su grupe platforma na kojoj niču i oblici čvršće i formalnije suradnje među članovima. U državama članicama Europske unije u 2013. djelovalo je 2.440 lokalnih akcijskih grupa. U Republici Hrvatskoj osnovana je 61 i u njih je uključeno 459 jedinica lokalne samouprave.

Međuorganizacijska suradnja (engl. *inter-organizational cooperation/collaboration*), specifična vrsta međuorganizacijskih odnosa koja se može razumjeti kroz svoje kvalitativne, funkcionalne i strukturalne dimenzije. Proučavanje kooperativnih odnosa među organizacijama zauzima ponajveći dio znanstvene grane međuorganizacijskih odnosa. Suradnja među organizacijama može biti reakcija na objektivnu potrebu za njihovom kolektivnom akcijom (eksterno uvjetovana) ili rezultirati iz konvergencije pojedinačnih želja i potreba različitih organizacija i temeljiti se na kompromisu (interno uvjetovana). Suradnja među organizacijama može se uspostaviti u tri društvene arene – ekonomskoj, političkoj i legitimacijskoj te može služiti realizaciji široke palete individualnih i/ili kolektivnih interesa uključenih organizacija. Suradnja kao zajedničko i/ili usklađeno djelovanje više organizacija u teoriji je nedvosmisleno određena kao dobrovoljan, sporazuman i instrumentalan odnos koji u strukturalnom smislu označava nešto više od slučajnih i povremenih kontakata, a nešto manje od potpune integracije više organizacija. One dakle, realizirajući zajednički interes i povezujući se, istovremeno ostaju nezavisne i autonomne. U kvalitativnom smislu suradnjom se podrazumijeva odnos ravnopravnosti, razumijevanja, poštovanja i harmonije koji, barem denotativno, isključuje konfliktne i kompetitivne odnose. Kao upravljački mehanizam međuorganizacijskih odnosa, suradnja se smješta među hibridne odnosno mrežne mehanizme koordinacije različite od koordinacije hijerarhijom ili tržišnim signalima i transakcijama. Kao takva, ona je jedan od mogućih odgovora na prethodnu međuovisnost, no njome se također može anulirati odnosno supstituirati zajednička ovisnost više organizacija o čimbenicima zajedničke okoline te stvarati 'dogovoreno okruženje' koje smanjuje okolišnu neizvjesnost. Svrhe suradnje, odnosno motivi koje organizacije pokreću na uspostavljanje kooperativnih odnosa uglavnom su: pribavljanje te efikasna i ekonomična alokacija potrebnih resursa i konačnih proizvoda, stjecanje moći kroz kolektivno promoviranje zajedničkih interesa, stjecanje legitimiteta te kreiranje stabilnije okoline kroz reduciranje neizvjesnosti. S obzirom na izloženo, suradnja među organizacijama približno bi se mogla odrediti kao metoda sporazumne koordinacije i stabilizirane interakcije usmjerena postizanju individualnih i/ili kolektivnih ciljeva, koja često podrazumijeva i razmjenu ili združivanje resursa uključenih organizacija.

Međuorganizacijski odnosi (engl. *inter-organizational relations*), grana organizacijske znanosti usmjerena istraživanju i razumijevanju razloga i uvjeta zbog kojih i pod kojima nastaju trajniji odnosi među organizacijama, njihovih strukturalnih obrazaca, upravljačkih mehanizama, evolucije

te ishoda i posljedica takvih odnosa. Odnosi među organizacijama kao znanstveno područje ponajprije su rezultat uvođenja opće teorije otvorenih sustava u proučavanje organizacijskog fenomena koja je naglasila organizacijsko-okolišnu međuuvjetovanost te su oni važniji što je veći dio relevantne organizacijske okoline strukturiran u obliku drugih organizacija. Slijedom toga, zbog sve veće organizacijske gustoće u društvu te sve detaljnije podjele rada, međuorganizacijski odnosi sve su važniji aspekt funkcioniranja organizacija. Međuorganizacijski teorijski koncepti razvili su se primarno iz onih teorijskih pogleda koji su, nadišavši početne jednostrane postavke o uvjetovanosti organizacija okolinom, stavili naglasak na njihovu međuuvjetovanost: s jedne strane na mogućnost organizacija da aktivnim djelovanjem i strateškim izborima oblikuju i kontroliraju dijelove okoline, a s druge da se dimenzije okoline i (organizacijski) akteri u njoj percipiraju u pozitivnom svjetlu kao prilike i podrška organizaciji, a ne samo kroz prijetnje, zahtjeve i ograničenja njezinim aktivnostima, prosperitetu i razvoju. To su na individualnoj razini analize ponajprije teorija ovisnosti o resursima, a na populacijskoj pristup društvene ekologije. Kako se fokus organizacijskih teorija pomicao s individualističkog na populacijsko proučavanje organizacija, tako je i teorija međuorganizacijskih odnosa evoluirala s bilateralnih na multilateralne odnose većeg broja organizacija, a same inter-organizacijske strukture, a ne uključene organizacije, postale su primaran objekt analize. Znanstveno se polje međuorganizacijskih odnosa diferenciralo na proučavanje njihova sadržajnog i procesnog aspekta (*inter-organizational relationships*) te na proučavanje nastalih međuorganizacijskih struktura ili 'entiteta' (*inter-organizational entities*). Međuorganizacijski odnosi mogu biti interaktivni i neinteraktivni, odnosno izravni i neizravni, a kvalitativno se mogu označiti kao kooperativni, konfliktni ili kompetitivni. Teorijski pristupi međuorganizacijskim odnosima danas su mnogobrojni i divergentni, a primjenjivi su na sve tipove organizacija u različitim kontekstima njihova djelovanja. Stanje je discipline, kroz prikaz teorijskih i konceptualnih pristupa te empirijskih spoznaja, iscrpno prikazano u recentnoj publikaciji *Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations* (eds. Cropper et al., 2008). Kvalitativna i strukturalna raznovrsnost međuorganizacijskih odnosa iznjedrila je specifičnu terminologiju te se pojedine veze među organizacijama i skupine povezanih organizacija specifično nazivaju partnerstvima (*partnerships*), savezima (*alliances*), udrugama (*associations*), federacijama (*federations*) ili koalicijama (*coalitions*).

Međuovisnost (engl. *interdependency*), odnos uzajamne, odnosno višesmjernje (ne uvijek i recipročne) ovisnosti između više društvenih akte-

ra (pojedinaca, skupina ili organizacija). U organizacijskoj teoriji isprva je stavljen naglasak na kooperativnu, intraorganizacijsku međuovisnost među dijelovima organizacije koja postoji zbog podjele procesa rada u organizacijama. U tom je smislu najpoznatija operacionalizacija međuovisnosti koju je ponudio James D. Thompson. Prema njemu, u organizaciji postoje tri vrste međuovisnosti: a) zbirna (*pooled*), gdje svaki dio daje poseban doprinos cjelini rezultata; b) sekvencijalna, gdje je rezultat jednog elementa pretpostavka (*input*) za rad drugoga; c) recipročna, u kojoj su rezultati jedne organizacijske jedinice input za sve ostale i obrnuto. U korpusu međuorganizacijskih odnosa pojam međuovisnosti jedan je od temeljnih čimbenika njihova nastanka i načina njihova strukturiranja, u toj mjeri da se međuovisnost među organizacijama smatra najvažnijom intermedijarnom varijablom kroz koje se prelamaju drugi faktori utjecaja na formiranje interorganizacijskih poveznica i mreža. Međuovisnost među organizacijama postoji uvijek kada jedna od njih ne kontrolira sve uvjete potrebne za postizanje željenog djelovanja ili ishoda. Uzajamna ovisnost organizacija posljedica je društvene podjele rada te sve detaljnije profesionalne specijalizacije koja se strukturalno očituje kao organizacijska diferencijacija. Pojedini društveni akteri sve su manje u mogućnosti biti samodostatni te u sve većoj mjeri ovise o adekvatnom doprinosu drugih, čije djelovanje uvijek generira određenu dozu neizvjesnosti i oportunitizma. U međuorganizacijskim odnosima najčešće se govori o horizontalnoj ili kompetitivnoj međuovisnosti, vertikalnoj (transakcijskoj) međuovisnosti te simbiotičkoj međuovisnosti. Razlikuje se također 'međuovisnost o ishodu' (*outcome interdependence*) od 'međuovisnosti o ponašanju' (*behaviour interdependence*). *Horizontalna međuovisnost* javlja se među organizacijama koje djeluju na istom tržištu te je djelovanje svake od njih uvjetovano odlukama i akcijama konkurenata. *Vertikalna međuovisnost* postoji među organizacijama koje djeluju u različitim tržištima, no povezane su procesnom tehnologijom i sekvencijalnom podjelom rada te su funkcionalno komplementarne – svaka posjeduje resurse koji drugoj trebaju. *Simbiotička međuovisnost* može postojati među organizacijama koje pripadaju različitim sektorima, no koje nisu izravno povezane sekvencijalnim proizvodnim procesom, ali međusobno razmjenjuju proizvode i usluge ili ih nude istom krugu korisnika. Međuovisnost generira neizvjesnost te ju treba regulirati, odnosno njome upravljati pomoću nekog od mehanizama međuorganizacijske koordinacije – tržišnim, hijerarhijskim ili mrežnim (hibridnim) instrumentima. Osim u organizacijskoj analizi, pojam međuovisnosti jedan je od stupova novijih analiza društva u cjelini u kojima, uz povećanu društvenu gustoću i razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije, pred-

stavlja najvažniji čimbenik vodoravnog umrežavanja društvenih aktera i različitih društvenih sektora.

Organizacijska populacija (engl. *organizational population*), u organizacijskoj teoriji označava skupinu organizacija grupiranih prema nekom temeljnom klasifikacijskom načelu odnosno promatranj karakteristici. Najčešće se pripadnost organizacija istoj populaciji temelji na sličnosti (ili istovjetnosti) njihovih struktura, djelatnosti, metoda rada, geografskih lokacija ili veličine, a i s obzirom na ovisnost o sličnim okolišnim akterima, uvjetima i izvorima resursa. Prijelaz s individualne na populacijsku (makro)razinu analize u organizacijskoj je znanosti povezan s paradigmom determiniranosti organizacija faktorima njihove šire okoline, odnosno presudnim utjecajem koji takvi čimbenici (ponajviše društvene institucije, pravna regulacija i ekonomski uvjeti) imaju na uspješnost i opstanak organizacija i koji, zapravo, vrše prirodnu selekciju organizacija u populacijama. Organizacijske populacije temeljna su jedinica analize u okviru teorijskog pristupa *populacijske ekologije organizacija* koji se od kraja sedamdesetih godina 20. stoljeća, preuzevši biološku terminologiju, usmjerio na izučavanje uvjeta pod kojima organizacije odnosno njihove populacije nastaju, razvijaju se i mijenjaju, opstaju ili 'umiru' – gajeći longitudinalan (evolucijski) i kvantitativan pristup istraživanjima. Kapitalno djelo takvog pristupa organizacijske znanosti je knjiga *Organizational Ecology* (1989) autora Michaela T. Hannana i Johna T. Freemana. Konceptualizacija organizacijskih populacija, ali i smjerova organizacijsko-okolišne međuuvjetovanosti razlikuje se po dva pristupa – prema prvom, prethodno obrazloženom, populacije su organizacijski kolektivi povezani samo sličnim svojstvima, neovisno o mogućim izravnim vezama među njima. Prema nešto drugačijem pristupu *društvene ekologije*, populacije organizacija nisu, odnosno ne bi trebale biti, amorfn skup, odnosno nekoherentni aglomerat organizacija, nego se u njima mogu razviti interaktivni odnosi te se organizacije strukturiraju kao multiorganizacijski entiteti s velikim stupnjem zasebnog subjektiviteta, u kojima organizacije međusobnom interakcijom amortiziraju djelovanje okolišnih procesa na populaciju. Stoga povezivanje organizacija i njihovo individualno djelovanje nije moguće apstrahirati u kauzalnom lancu 'sudbine' organizacija u određenoj populaciji. Takvo je gledište, postulirajući da organizacije, osim što su uvjetovane okolišnim čimbenicima, značajan dio okoline mogu i same kreirati, približilo populacijske teorije organizacije teorijama strateškog i racionalnog izbora, a u terminologiju populacijskog pristupa proučavanju organizacijskog fenomena uvelo termine poput 'združenih' (*conjugate*) ili organskih orga-

nizacijskih kolektiva (W. Graham Astley), međuorganizacijskih domena' (*inter-organizational domains* – Eric Trist) ili 'organizacijskih polja' (*inter-organizational fields* – Walter W. Powell i Paul J. DiMaggio).

Suradnja jedinica lokalne samouprave (engl. *inter-municipal cooperation/collaboration*), u najširem smislu svaki trajniji interaktivni odnos između više lokalnih jedinica koji se temelji na dobrovoljnosti i sporazumu, a cilj mu je poboljšanje funkcioniranja ili položaja makar jedne od njih. Suradnja lokalnih jedinica smatra se jednim od modaliteta integracije sustava lokalne samouprave i u tom je smislu ona alternativa teritorijalnoj konsolidaciji i kreiranju intermedijarnih (samo)upravnih stupnjeva u sustavu. Ona također služi ekonomičnijem i kvalitetnijem obavljanju lokalnih javnih službi, koordinaciji lokalnih javnih politika i propisa te promoviranju zajedničkih interesa lokalnih jedinica pred nacionalnim ili nadnacionalnim političkim forumima ili prema privatnom sektoru. Suradivati se može neformalno, kroz lokalne *policy* mreže ili periodične materijalne transakcije između lokalnih jedinica, formalno, putem sporazuma i ugovora među lokalnim jedinicama te kroz osnivanje zajedničkih tijela, ustanova, udruga ili trgovačkih društava. Porast frekvencije suradnje i diferencijacija njezinih oblika u posljednjim desetljećima korespondiraju s decentralizacijskim reformama političko-upravnih sustava, sa sve većom složenošću njihove strukture te s porastom društvenog razvoja zbog kojeg je sve teže lokalizirati i teritorijalno omediti društvene procese i iznaći optimalnu veličinu osnovnih samoupravnih jedinica. Također, suradnja sve više supstituira druge načine integracije sustava lokalne samouprave – stupnjevanje i okrupnjavanje osnovnih lokalnih jedinica. Takvi reorganizacijski procesi osujećeni su sve većim političkim legitimitetom lokalnih razina i sve bržim društvenim procesima koji nadilaze tempo potencijalnih reorganizacija. Suradnja lokalnih jedinica, u normativnom smislu, transformira se iz kompromisne reformske strategije podredne teritorijalnim i strukturalnim reformama u optimalnu, interesno najprihvatljiviju strategiju za sve relevantne aktere, a u strukturalnom pogledu kao zalog potrebne fleksibilnosti javnog sektora. Pravo lokalnih jedinica na povezivanje, udruživanje i suradnju postalo je standardni dio 'paketa' suvremenog institucionalnog i pravnog položaja lokalne samouprave koji je u zapadnom civilizacijskom krugu utemeljen na konceptima političke decentralizacije i supsidijarnosti te je, slijedom toga, ono utemeljeno i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Zbog toga su sve češće aktivne politike poticanja interlokalne suradnje kroz poticajne mjere financijske, političke i pravne prirode. Najrazvijeniji sustav poticanja i reguliranja suradnje tradicionalno imaju države s fragmentira-

nom strukturom osnovnih lokalnih jedinica: Francuska, Švicarska, Španjolska i Italija, a od država bivšeg socijalističkog bloka Mađarska, Češka i Slovačka. To su ujedno i države s najčvršće integriranim oblicima suradnje. Suradnja lokalnih jedinica stimulira se i promovira kroz djelovanje profesionalnih i političkih međunarodnih asocijacija. Oblici suradnje koji su organizacijski integrirani i koji dobivaju sve više javnih ovlasti djeluju sve neovisnije o lokalnim jedinicama koje su ih uspostavile te se na taj način otvaraju pitanja demokratske legitimacije, odgovornosti i nadzora interlokalnih kooperativnih entiteta. Zasad se taj problem pokušava riješiti putem adekvatne predstavljenosti i pravedne podjele upravljačkih prava među uključenim jedinicama te inzistiranjem na transparentnosti njihova djelovanja u odnosu prema građanima. Ipak, pojedini eksperimentalni pokušaji da se uvedu neposredni demokratski izbori članova upravljačkih tijela u kooperativnim entitetima (Finska) upozoravaju da se suradnjom uspostavljeni entiteti mogu postupno institucionalizirati u specijalne jedinice lokalne samouprave te da je njihova demokratizacija logičan i nužan korak razvitka regulativnog okvira takvih oblika suradnje.

Teorija ovisnosti o resursima (engl. *resource dependence theory – RDT*), pravac organizacijske teorije koji, u skladu s paradigmatom organizacija kao otvorenih društvenih sustava, funkcioniranje organizacija tumači kontekstom u kojem one djeluju. Kao najvažnije dijelove organizacijske okoline, a time i determinante djelovanja organizacija, ovaj teorijski model ističe one aktere (uglavnom druge organizacije) koji fokalnu organizaciju opskrbljuju potrebnim resursima ili takve resurse posjeduju. Stupanj ovisnosti organizacija o eksternim akterima uvjetovan je trima okolnostima: a) važnošću resursa koji kontroliraju druge organizacije; b) stupnjem diskrecije koju eksterni akter posjeduje s obzirom na raspolaganje tim resursima te c) koncentracijom potrebnog resursa u okolini, odnosno stupnjem kompetitivnosti među akterima koji taj resurs posjeduju. Osim konvencionalnog značenja resursa kao materijalnih ili informacijskih unosa potrebnih za odvijanje tehnološkog procesa u organizaciji i izradu konačnog proizvoda (*outputa*), taj se pojam u ovoj perspektivi odnosi na svaku okolnost koja uvjetuje uspješno djelovanje organizacije, a koju organizacija ne posjeduje ili izravno ne kontrolira tako da se njima smatraju i legitimitet, poštovanje, moć i drugi 'neopipljivi' resursi. U takvoj interorganizacijskoj konstelaciji, svaka organizacija, prema postavkama ovoga pravca, teži osigurati i stabilizirati unos potrebnih resursa, a u isto vrijeme i zadržati autonomiju u djelovanju te steći što više moći u odnosima na organizacije u okolini. Slijedom toga, organizacijsko se djelovanje promatra kao balansiranje izme-

đu oprečnih zahtjeva sigurnosti i izvjesnosti te moći i autonomije u svakodobnom kontekstu. Time je teorija ovisnosti o resursima napravila odmak od jednostrane uvjetovanosti organizacija faktorima okoline te je, naglašavajući ulogu vodstva organizacije, postulirala organizacijsko-okolišnu međuuvjetovanost i dvostrani utjecaj. Kapitalno je djelo ovog teorijskog pravca i jedna od najcitiranijih knjiga organizacijske znanosti *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (1978) autora Jeffreyja Pfefferera i Geralda Salancika. Od njezina objavljivanja naovamo, RDT je postala jedna od najutjecajnijih teorija organizacijske znanosti. S obzirom na centralno mjesto koje pojam organizacijske međuovisnosti ima u tumačenju ponašanja organizacija, teorija ovisnosti o resursima prvi je pravac u proučavanju organizacijskog fenomena koji je međuorganizacijske odnose stavio u samo središte interesa, a kooperativne strategije prema drugim organizacijama analizirao kao funkcionalne i vrijednosne ekvivalente individualnim, adaptivnim i ofenzivnim strategijama. Takve su se strategije, putem stvaranja međuorganizacijskih veza (*inter-firm linkages*), pokazale često kao optimalan kompromis između stabilnosti i sigurnosti pribavljanja potrebnih resursa, s jedne, te zadržavanja bitnog dijela organizacijske autonomije, s druge strane.

Teorija transakcijskih troškova (engl. *transaction cost theory*), teorijski model ponikao u ekonomskoj znanosti, a počiva na ideji da je ekonomiziranje troškovima 'utkanim' u ekonomske transakcije temeljni motivacijski mehanizam kojim društveni akteri (pojedinci i/ili organizacije) biraju upravljačke mehanizme, odnosno institucionalni okvir takvih razmjena. Takva je perspektiva prvenstveno zaživjela kroz školu institucionalne ekonomije i teoriju tvrtke (*theory of the firm*), radovima američkih ekonomista Coasea i Commonsa iz 1930-ih, a zrela je oblik i širu afirmaciju postigla 1970-ih i 1980-ih godina kroz djelo Olivera E. Williamsona, dobitnika Nobelove nagrade za ekonomiju iz 2009. Transakcijski troškovi su oni koji prate svaku ekonomsku transakciju te se u tom smislu mogu razlikovati troškovi traženja i procesuiranja informacija o potrebnim resursima, troškovi pregovaranja, usklađivanja stavova, izrade prikladnih ugovora, troškovi njihove provedbe i nadzora ponašanja partnerske strane. Teorija transakcijskih troškova presumira da su temeljne dvije oznake ljudskog ponašanja ograničena racionalnost (*bounded rationality*) i oportunitizam, koje, zajedno sa stupnjem neizvjesnosti o ponašanju drugih te specifičnosti i složenosti resursa koji se razmjenjuju, čine korpus osnovnih čimbenika koji uvjetuju izbor upravljačke strukture transakcija. U tim okvirima i s takvim ograničenjima akteri kontinuirano biraju hoće li potrebne resurse pribavljati na

tržištu ili će njihovu proizvodnju internalizirati u hijerarhijskom organizacijskom okviru. Pri tome se smatra da su jednokratne ili kratkotrajne transakcije generičkih resursa prikladnije za tržište, dok troškove periodičkih, složenijih i neizvjesnijih transakcija bolje minimizira njihova hijerarhijska koordinacija te da se takve transakcije trebaju internalizirati. Isprva usredotočena na dihotomiju hijerarhija/tržište, teorija transakcijskih troškova u svojoj je kasnijoj razvojnoj fazi nadopunjena i analizom hibridnih (mrežnih) odnosno kooperativnih mehanizama koordinacije ekonomskih transakcija. Afirmacijom mrežnih oblika upravljanja u javnom sektoru te procesima liberalizacije i privatizacije pojedinih njegovih dijelova, teorija transakcijskih troškova sve se više primjenjuje i za tumačenje suradnje i koordinacije javnih organizacija i teritorijalnih jedinica pri organizaciji javnih službi, prvenstveno kao dio teorijskog okvira institucionalne kolektivne akcije. Teorija transakcijskih troškova doživjela je kritiku jednostranosti svojih postavki prema kojima je percipirana efektivnost koordinacijskih mehanizama ekonomskih transakcija temeljni razlog njihova izbora. Stoga je primjena postavki teorije transakcijskih troškova u novijim istraživanjima obično dopunjena i 'mekšim' varijablama poput povjerenja, bliskosti i moći među ekonomskim akterima koje sukreiraju izbor koordinacijskog mehanizma.