

# *Kategorijalni aparat za proučavanje koordinacije u upravnom sustavu*

*Teo Giljević\**

UDK 35.072.01  
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad  
Received / primljeno: 27. 10. 2012.  
Accepted / prihvaćeno: 22. 7. 2013.

U radu se analizira koncept koordinacije u upravnom sustavu koji se istodobno sastoji od povezivanja dijelova (elemenata) organizacije i povezivanja organizacije s okolinom radi ostvarenja ciljeva upravnog sustava. U prvom dijelu prikazani su teorijski pristupi konceptu, glavne vrste te barijere za koordinaciju. U drugom dijelu prikazan je obuhvat koordinacije: intraorganizacijska, interorganizacijska i međusektorska koordinacija. U trećem dijelu analizirani su mehanizmi te pripadajući im instrumenti koordinacije u upravnom sustavu čime se daju alternative. Mehanizmi koordinacije predstavljaju načine putem kojih organizacija odnosno društvene grupe reagiraju na pritisak neizvjesnosti, nelagode koju izaziva pomanjkanje unutarnje orijentacije vlastitog djelovanja i nepouzdanost očekivanja u pogledu ponašanja drugih. Nijedan mehanizam kao i pripadajući mu instrument koordinacije nije sam po sebi dobar odnosno loš, izbor između njih nije ideološko pitanje, već je pitanje pod kojim je uvjetima rada pojedini oblik koordinacije najprikladniji.

---

\* Teo Giljević, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science at the Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: teo.giljevic@pravo.hr)

*Ključne riječi:* koordinacija, intenzitet koordinacije, mehanizmi i instrumenti koordinacije, upravni sustav, upravne organizacije

## 1. Uvod

Pojam koordinacije kao međusobno usklađivanje različnih djelatnosti postao je jedan od ključnih pojmova upravne znanosti i *policy* istraživanja koji se često koristi nedovoljno određeno. Općenito pojam koordinacije definira se kao sukladnost, usklađivanje, izjednačavanje, dovodenje u suglasnost (pojmovi, djelatnosti, funkcija u organizmu) (Klaić, 1972: 700). Za razliku od biološkog organizma, čiji su dijelovi, organi, materijalnim sastavom i vezama unaprijed čvrsto povezani te mu nije potrebna koordinacija, društvenom organizmu odnosno organizaciji koordinacija je od primarne važnosti jer njegovi dijelovi nisu fizički spojeni, već se sastoji od pojedinaca i skupina kao samostalnih bića koje povezuju i razdvajaju psihosocijalne sile. Da bi se dijelovi organizacija i organizacije »stavili u harmoniju te olakšalo njihovo funkcioniranje i uspjeh«, potrebna je koordinacija (Fayol, 2006: 165), naročito u upravnom sustavu.

U teorijskom smislu rad je doprinos izučavanju koncepta koordinacije kao jednog od ključnih pojmova upravne znanosti. U praktičnom smislu rad može pridonijeti razumijevanju instrumenata koji se koriste za postizanje koordinacije u upravnom sustavu.

U prvom dijelu rada analizira se koncept koordinacije koji se istodobno sastoji od povezivanja dijelova (elemenata) organizacije i povezivanja organizacije s njezinom okolinom radi ostvarenja ciljeva upravnog sustava. Razlikuju se tri temeljna pristupa koordinaciji: klasično-formalni, organsko-kontingentni i evolucijsko-međuovisni pristup te se pokazuju njihove prednosti i mane. Posebno se naglašava specifičnost koordinacije u upravnom sustavu s obzirom na specifični karakter upravnih organizacija. Potom se analiziraju glavne vrste koordinacije: politička i tehnička, pozitivna i negativna, horizontalna i vertikalna, opća i djelomična, vanjska i unutarnja te dobrovoljna i nametnuta. Nakon toga prikazuje se intenzitet koji koordinacija može imati, od najnižeg koji obuhvaća nezavisno odlučivanje organizacija pa sve do strategije vlade, s posebnim osvrtom na Metcalfeovu listu *policy* koordinacije. Na kraju prvog dijela sumarno su prikazani čimbenici koji ograničavaju koordinaciju kao i resursi potrebni za njezino postizanje.

U drugom dijelu rada prikazana je koordinacija s obzirom na obuhvat pa se može govoriti o intraorganizacijskoj koordinaciji (obuhvaća samo jednu upravnu organizaciju), interorganizacijskoj koordinaciji (obuhvaća sve ili samo jednu vrstu upravnih organizacija) i međusektorskoj koordinaciji (obuhvaća upravnu organizaciju(e) i organizacije privatnog odnosno neprofitnog sektora) koja u suvremeno doba 'zamućenih granica' između društvenih aktera dobiva sve više na važnosti.

U trećem dijelu prikazani su različiti mehanizmi koordinacije. Razlikuje se trodioba mehanizama koordinacije na hijerarhiju, tržište i mreže, nastala iz nekadašnjeg dualističkog koncepta (hijerarhija i tržište) te ostali (dodatni) mehanizmi koordinacije (glasovanje i veto, kolaboracija, arhitektura). Detaljnije se analiziraju hijerarhijski, tržišni i mrežni mehanizmi koordinacije.

U četvrtom dijelu prikazani su instrumenti koordinacije, specifične aktivnosti stvorene radi poboljšanja koordinacije. Razlikuju se strukturalni i nestrukturalni instrumenti, tržišni i hijerarhijski, tradicionalni koji se temelje na prinudi, zatim instrumenti koji se većinom ne temelje na prinudi te instrumenti koji se temelje na suradnji.

## 2. Operacionalizacija pojma koordinacije

Wildavsky<sup>1</sup> kaže da je koordinacija jedna od velikih riječi našega doba za koju međutim ne znamo što doista znači (Wildavsky, 1979: 131). S konstatacijom autora moguće se djelomično složiti s obzirom na brojnost i različitost pristupa definiranju koordinacije, što posljedično dovodi do određenog nerazumijevanja odnosno nespoznavanja pravog značenja koncepta koordinacije. Neki od uzroka takve situacije zasigurno su različiti obrazovni profil istraživača kao i različita područja u kojima se proučava koncept, što doprinosi uvjerenju kako se ne zna što doista znači. Na mnogobrojne smjerove teorije organizacije kojima se tumači koncept koordinacije može se gledati kao na suparničke paradigme (Kuhn), međutim u stvarnosti oni se većinom razlikuju po različitim područjima primjene (Grandori, 1987: xxii).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pressman-Wildavsky paradoks ističe da je uspješna koordinacija rijetka, zbog čega valja očekivati neuspjeh prilikom kompleksnog zajedničkog rada (Alexander, 1989: 451–452).

<sup>2</sup> Značajan iskorak početkom 1980-ih objedinjavanju različitih pristupa predstavlja okupljanje eminentnih međunarodnih znanstvenika iz različitih područja društvenih znanosti – ZiF grupa (*Zentrum für interdisziplinäre Forschung*) na Sveučilištu u Bielefeldu. ZiF grupa

## 2.1. Teorijski pristupi pojmu koordinacije

U radu se razlikuju tri pristupa koordinaciji: klasično-formalni, organsko-kontingentni i evolucijsko-međuovisni pristup.

Kod klasično-formalnog pristupa potreba koordinacije tumači se kao posljedica diobe rada za čije je ispunjenje potrebna svrhovitosna orijentacija i hijerarhijska organizacija. Koordinacija se formulira u odnosu prema jedinstvu učinka (Luhmann, 1981: 61). Među autorima klasično-formalnog pristupa (Gulick, Urwick, Fayol, Mooney) koordinaciji, naročito njezinu značenju, nema bitnih razlika. »Svim« (klasično-formalnim – dodao T. G.) »definicijama koordinacije zajedničko je koordiniranje podijeljenih i zatim grupiranih poslova da bi se mogli ostvariti ciljevi organizacije« (Sikavica, 2011: 71). Pristup je utemeljen na strojnom modelu ljudskog ponašanja prema kojemu loš radni učinak indicira potrebu za detaljnijim nadzorom nad djelovanjem strojeva – model nagrade i kazne. Određene razlike postoje u shvaćanju organizacije. Dok jedna skupina autora koordinaciju shvaća kao načelo organizacije (Mooney, Urwick, Koontz), drugi je – poput Fayola i Gulicka – pak vide kao jednu od komponenti funkcije upravljanja (Bulat, 1977: 77). Primjerice za Mooneyja je koordinacija determinirajuće načelo organizacije koje sadržava sva ostala načela.<sup>3</sup> Razlikuje vertikalnu koordinaciju odnosno vlast i horizontalnu koordinaciju koja se temelji na 'indoktrinaciji' (Mooney, 1937: 101). Fayol pak smatra koordinaciju jednom od (premda ključnom!) funkcija upravljanja. Organizaciju promatra kao cjelinu te njezinu sveukupnu djelatnost dijeli na određene skupine poslova (tehničke, komercijalne, financijske, sigurnosne, računovodstvene i upravljanje). Funkciju upravljanja<sup>4</sup> dijeli na ove elemente: predviđanje (*prévoyance*),<sup>5</sup> organiziranje, zapovijedanje, koordinaciju i kontrolu (Fayol,

pitanju pod kojim uvjetima javni sektor djeluje pristupa na inovativan i interdisciplinarnan način povezujući europsku tradiciju upravljanja uz pomoć prava s anglosaksonskom poduzetničkom tradicijom. Kao rezultat rada grupe 1986. godine izašla je knjiga *Guidance, Control and evaluation in Public Sector* (v. više Kaufman, 1986: 7–9).

<sup>3</sup> »Koordinacija izražava načela organizacije 'in toto'; ništa manje...« (Mooney, 1931, u: Bulat, 1977: 7).

<sup>4</sup> Pusić u prvom izdanju *Nauke o upravi* iz 1961. pod upravljanjem razumije »kontinuiranu djelatnost planiranja, usmjeravanja, kontroliranja, ocjenjivanja i ponovnog usmjerenja neke društvene aktivnosti u okviru šireg sustava pravila« (Pusić, 1961: 8). Dimitrijević također spominje koordinaciju kao jednu od funkcija upravljanja (Dimitrijević, 1959: 12).

<sup>5</sup> *Prévoyance* pojedini autori prevode kao planiranje (Biličić, 1999: 199; Sikavica, 2011: 139), no tim se izrazom Fayol koristi za predviđanje budućnosti (prognozu) i planiranje odluka o budućem djelovanju (Urwick, 1937: 83–84; Perko-Šeparović, 1973: 14).

2006: 81–173). Može se reći da su takva različita shvaćanja organizacije više posljedica određenih teorijsko-dogmatskih shvaćanja autora negoli stvarnih razlika među njima.

Temeljni prigovor klasično-formalnom pristupu je to što ne uzima u obzir kontingentni karakter aktivnosti koje obavljaju organizacije. Pokazalo se da problem koordinacije ne nestaje nakon dodjeljivanja zadataka pojedinim organizacijskim jedinicama i ljudima u organizaciji premda se aktivnosti obavljaju na unaprijed određen način. Odvajanje statičkog aspekta (podjele rada ostvarene u formalnoj organizaciji) i dinamičkog aspekta (koordinacije u akciji) nije konzistentno s postizanjem zajedničkog cilja (Bulat, 1977: 78). Klasična teorija organizacije svojom zaokupljenošću hijerarhijskom koordinacijom zanemaruje druge oblike koordinacije (v. *infra*). Također ne uviđa da povećanje nadzora povećava i vidljivost struktura moći i vlasti unutar organizacije, što rezultira rastom tenzija i konflikata između članova organizacije te narušava ravnotežu uspostavljenu institucionalnim pravilima (Gouldner, 1954, prema: March, Simon, 1958: 45).

Novi pogled na pitanje koordinacije predstavlja pristup Marcha i Simona koji organizaciju shvaćaju kao sustav za obradu informacija, čime se koordinacija povezuje uz proces komuniciranja. »Kapacitet organizacije da održava kompleksne i međuzavisne aktivnosti ograničen je njezinim kapacitetom za komuniciranje nužnim za koordinaciju. Što je komunikacija efikasnija, to će biti i veća tolerancija međuzavisnosti« (March, Simon, 1958: 162). Za Marcha i Simona koordinacija je pitanje organiziranja signalnog sustava za međuzavisne kondicionalne aktivnosti. Svoju definiciju pojašnjavaju na primjeru odjela za upravljanje ljudskim potencijalima koji mora biti informiran o svim slobodnim mjestima u organizaciji te potrebnim znanjima i vještinama za određenu poziciju i čije aktivnosti znatno variraju ovisno o situaciji (March i Simon, 1958: 28). Ostvarenje koordinacije pretpostavlja usklađivanje sadržaja, vremena i prostora, a sve u okviru jedinstvenog cilja. *Conditio sine qua non* koordinacije je komunikacija između različitih subjekata.

Organsko-kontingentni pristup kao svoju početnu postavku uzima ideju organizacije kao sustava za obradu informacija te je dalje razrađuje za oblikovanje poslovnih i upravnih organizacija (v. Thompson, 1967; Lawrence, Lorsch, 1967; Galbraith, 1973). Koordinacija se shvaća mnogo šire te obuhvaća glatko odvijanje rutine (klasični pristup), ali i 'vrebavanje' na neočekivane probleme i njihovo rješavanje (kontingentni pristup). U prvi plan stavlja se potreba prilagodbe organizacije vlastitoj okolini. Lindblom koordinaciju određuje kao usustavljen odnos između odluka.

Odluke su koordinirane ako je do njih došlo uzajamnim prilagodavanjem aktera<sup>6</sup> ili su donesene u procesu svjesnog djelovanja koje dovodi do pozitivnih, a izbjegava negativne ishode (Lindblom, 1965: 22). Koordinacijski procesi poredani su na kontinuumu prema sve većoj razini hijerarhije. Na krajnjim polovima nalaze se uzajamno prilagodavanje kod klasičnog tržišta i središnja koordinacija u organiziranoj hijerarhiji, dok je u sredini mješoviti sustav koji podrazumijeva koordinaciju preko prihvaćanja pravila ponašanja (Lindblom, 1965: 25–28). Vrlo je sličan i pristup Halla et al. koji koordinaciju definiraju kao »mjeru u kojoj organizacije nastoje osigurati usklađenost vlastitog djelovanja s djelovanjem ostalih organizacija«, što omogućuje proučavanje fenomena interorganizacijskog sukoba nezavisno od koordinacije (Hall et al., 1976: 459). Dodatna je vrijednost ove definicije koordinacije što težište stavlja i na strukturu odnosa između organizacija utemeljenih na razmjeni resursa i dogovorenim pravilima. Temeljna je prednost organsko-kontingentnog pristupa što prepoznaje uzajamno prilagodavanje kao jednu od strategija koordinacije.<sup>7</sup> S druge strane, ovom pristupu mogu se uputiti najmanje dva prigovora. Prvo, takva definicija koordinacije suviše je široka jer kao kriterij za postojanje koordinacije uzima samo jesu li organizacije prilikom donošenja odluke uzele u obzir svoju okolinu ili nisu. Drugo, koordinacija se implicitno izjednačava s pozitivnim ishodom odnosno uspjehom nekog djelovanja. Ističe se da »određeni program treba biti bolje koordiniran«, pod čime se smatra da dijelovi programa nisu kongruentni. U SAD-u se tako tvorci federalnih programa najčešće koriste pojmom koordinacije za označavanje željenog ishoda određenog programa ili organizacijskog sustava, povezivanje resursa i procesa da bi se postigao željeni cilj (v. Alexander, 1995: 5–6). Navode se tako i čimbenici potrebni za koordinaciju<sup>8</sup> – sveobuhvatnost (postojanje svih resursa i usluga u sustavu), dostupnost korisnicima te kompatibilnost (adekvatno povezivanje i redosljed obavljanja aktivnosti) (Alter, Hage, 1993: 82–83). Uzrok takvom pristupu može se pronaći ponajprije u akademskoj pozadini autora koja se temelji na istraživanju intraorganizacijske koordinacije (v. *infra*).

<sup>6</sup> Uzajamno prilagodavanje dijeli se na adaptivno i manipulativno prilagodavanje (Lindblom, 1965: 32–34).

<sup>7</sup> Pri navođenju različitih strategija koordinacije često se ne spominje tržište (ekonomsko, političko), gdje do uzajamnog prilagodavanja dolazi na temelju informacije o ponudi, potražnji, cijeni i ostalim relevantnim faktorima racionalnih aktera usmjerenih na vlastiti interes.

<sup>8</sup> Aiken et al. pak kao čimbenike potrebne za koordinaciju navode sveobuhvatnost, kompatibilnost i kooperaciju (Aiken et al., 1975: 8). Alexander pak navedene čimbenike smatra primjerenijima za evaluaciju programa nego za koordinaciju (Alexander, 1995: 23).

Treći, evolucijsko-međuovisni pristup koordinaciju definira kao »povezano djelovanje različitih aktera na način da se stvara lanac međudjelovanja« (Kauffmann, Majone i Ostrom, 1986: 790). Osnovna je ideja da koordinacija mnogobrojnih aktera ne podrazumijeva postojanje jednog središnjeg koordinativnog mehanizma koji bi povezivao sve akcije aktera jer to u stvarnosti nije moguće. Kako to Luhmann uočava, dolazi do nepodudarnosti formalne hijerarhije i stvarnih odnosa moći zbog toga što »zbijsko događanje odatje raščupanu sliku kauzalnih odnosa koji tendiraju u svim pravcima, koji se, kad ih se projicira na hijerarhiju, umjetno cijepaju u legitimne i nelegitimne (ali usprkos tome smislene i neizbježne) ovisnosti« (Luhmann, 1981: 66–69). Na problem koordinacije gleda se stoga kao na povezivanje djelovanja organizacija, a ne aktera. U prvom planu je međuzavisnost koja pred aktere postavlja zadatak usklađivanja odluka. Ovaj pristup koordinaciji uključuje različite institucionalne aranžmane, moć<sup>9</sup> i nadzor.

Prikazom tih triju pristupa koordinaciji može se vidjeti sva širina pojma koji započinje s razmjenom informacija pa ide sve do strategije vlade (v. *infra*) kao i velika raznolikost teorijskih pristupa proučavanja koordinacije.

Kod koordinacije javne uprave također je potrebno istaknuti njezinu specifičnost s obzirom na to da se javna uprava razlikuje od privatnog sektora po tome što djeluje u javnom interesu na načelima zakonitosti, jednakosti, pravednosti i solidarnosti, poštujući pritom zahtjeve ekonomičnosti i efektivnosti. Upravo zbog toga, kad se govori o koordinaciji u upravnom sustavu, vrijede pravilnosti otkrivene za organizaciju, međutim uz ogradu da je za upravne organizacije ipak potrebna određena modifikacija u odnosu na koordinaciju između (i unutar) organizacija u privatnom i civilnom sektoru. Također postoji i problem etimološko-terminološke naravi. Autori se ne koriste konzistentno terminom koordinacija, već se koriste istodobno i povezivanjem, usklađivanjem, integracijom, pa čak i upravljanjem za označavanje koordinacije.<sup>10</sup>

Sagledavajući sve navedeno, koordinacija se može definirati kao proces usklađivanja i prilagođavanja odluka i djelovanja više aktera radi postizanja određenog cilja koji se ne može postići djelovanjem samo jednog

<sup>9</sup> Crozier i Thompson glavninu izvora moći u organizaciji svode na savladavanje neizvjesnosti (više o moći vidi Perko-Šeparović, 1973: 98–100, Koprić, 1999: 100–101).

<sup>10</sup> Primjera radi Bulat tako, dok govori o »principima administrativne funkcije«, spominje usklađivanje (Bulat, 1977: 42), a potom govori o koordinaciji kao jednom od »principa upravljanja« (Bulat, 1977: 77). To je samo jedan od primjera prakse koja prema autorovu mišljenju ne pridonosi jednoznačnosti definiranja koordinacije, već se prije može govoriti o njezinoj fluidnosti, zbog čega uostalom i dolazi do nerazumijevanja i neznanja.



aktera. Takvim definiranjem koordinacije ističe se njezina procesna narav i dinamičnost, čime se posredno uzima u obzir kontingentnost.

*Odnos koordinacije i kooperacije.* Razlika između koordinacije i kooperacije može se u najširim crtama uglavnom objasniti kao kvantitativna. Kooperacija se definira kao skup oblika ponašanja kojima se uspostavljaju međusobni odnosi na radu usmjerenom na cilj (Pusić, 1985: 33), dok koordinacija pretpostavlja formalne strukture i procedure kako bi se postigla veća usklađenost među organizacijama na zajedničkom radu. Kooperacija se sastoji od dviju bihevioralnih komponenata (želje za zajedničkim radom) i pozitivnog stava prema radu (motivacija usmjerena na suradnju) (Alter, Hage, 1993: 86). Predstavnici škole ljudskih odnosa naročito naglašavaju važnost pozitivnog stava za postizanje koordinacije. Levine i White tako kao jedan od preduvjeta koordinacije navode dogovor o organizacijskim domenama (*organizational domain*) (Levin, White, 1961: 585).

Mulford i Rogers daju pregled temeljnih karakteristika kooperacije i koordinacije (v. tablicu 1). Kod kooperacije nema formalnih pravila te postoje individualni ciljevi i djelovanja organizacija. Koordinacija pretpostavlja postojanje formalnih pravila i zajedničkih ciljeva i djelovanja organizacija. Kod kooperacije postoji samo dogovor o području rada organizacije (*organizational domain*), dok koordinacija uključuje kako vertikalno tako i horizontalno povezivanje organizacija. Nižerangirano osoblje uključeno je u kooperaciju pa je ona manja prijetnja za autonomiju organizacije,<sup>11</sup> dok koordinacija uključuje osoblje višeg ranga pa je veća prijetnja za autonomiju organizacije.

Tablica 1. *Usporedba kooperacije i koordinacije*

Kriteriji	Kooperacija	Koordinacija
Karakter pravila	Nema formalnih pravila	Formalna pravila
Ciljevi i aktivnosti	Individualni ciljevi i aktivnosti organizacija	Zajednički ciljevi i aktivnosti
Implikacije za vertikalne i horizontalne veze	Nema, samo dogovor oko područja ( <i>domain agreements</i> )	Vertikalne ili horizontalne veze mogu biti zahvaćene
Uključeni personalni resursi	Nižerangirano osoblje	Višerangirano osoblje
Prijetnja autonomiji	Mala prijetnja	Veća prijetnja

Izvor: Mulford, Rogers, 1982: 13.

<sup>11</sup> Temeljna je pretpostavka da će upravna organizacija uvijek nastojati maksimizirati svoju autonomiju prema relevantnoj okolini (Alter, Hage, 1993: 13).



## 2.2. Vrste koordinacije

Postoji više vrsta koordinacija ovisno o klasifikacijama autora. Vrste koordinacija s obzirom na subjekte dijelimo na političku i upravnu koordinaciju, a s obzirom na sadržaj i način odlučivanja na interesnu i tehničku koordinaciju. Političku koordinaciju obavljaju politička tijela (predstavničko tijelo, izvršna tijela). Pretežno se bavi interesnim pitanjima te se u tom smislu interesna i politička koordinacija djelomično, iako ne u potpunosti, preklapaju jer odluke političkih tijela pored većinski interesnih elemenata mogu sadržavati i neke tehničke elemente. Slično je i pri razlikovanju između tehničke i upravne koordinacije. Upravnu koordinaciju obavljaju upravna tijela i ona se najčešće bavi tehničkim pitanjima. Međutim, jednako tako odluke upravnih tijela u okviru zadanih ciljeva odnosno kroz njihovu operacionalizaciju mogu sadržavati i pojedine interesne elemente.

Koordinacija ima u prvom redu politički karakter (mehanizam regulacije konflikata) pri odlučivanju između alternativa odnosno raspodjeljivanja koristi i troškova vezano uz pojedine planove. Politička koordinacija prvenstveno se koristi političkim sredstvima i pri tome se ponajprije koristi metodom dominacije.<sup>12</sup> Upravnu koordinaciju karakterizira planiranje i provedba već donesenih mjera na što racionalniji način s obzirom na upotrebu postojećih resursa. Svrha joj je uspostaviti vezu između različitih djelatnosti po liniji njihove tehničke međuzavisnosti. Politička koordinacija pretpostavka je upravnoj koordinaciji. Donesena interesna odluka unutar upravnog sustava razrađuje se pravnim propisima te ju upravna organizacija doživljava kao niz tehničkih odluka. U današnje doba nije više moguće kao nekada precizno definirati razliku između političke i upravne koordinacije, granice između tih dviju vrsta koordinacije u praksi su postale gotovo jednako neodređene kao one između politike i uprave (Thibaut, 2001: 173–174).

Razlikovanje između pozitivne i negativne koordinacije prvi je uveo Fritz W. Scharpf. Primjenjivao ga je na situacije u kojima planovi jednog aktera impliciraju izvanjske učinke za druge odnosno kad su troškovi i koristi neravnomjerno raspoređeni. Negativna koordinacija podrazumijeva prvenstveno bilateralne pregovore u kojima uključeni akteri izražavaju svoja neslaganja i eventualno zauzimaju pozicije veta. Pristajanje odnosno

<sup>12</sup> Uz primarno korištenje dominacijom kao metodom djelovanja politička koordinacija također se koristi i metodama kompromisa i reorijentacije (Pusić et al., 1988: 318).

odbijanje uvjetovani su isključivo pojedinačnim prosudbama o troškovima i koristima zbog čega je negativna koordinacija primarno mehanizam sprječavanja nastanka problema. S druge strane, pozitivna koordinacija je mehanizam učinkovitog rješavanja problema. Multilateralnim pregovorima donosi se odluka o ciljevima i planovima svih uključenih aktera na inovativan način uspoređivanjem rješenja koje je najpovoljnije za sve aktere.<sup>13</sup>

Sljedeće je razlikovanje, ovisno o smjeru kojim ide nastojanje za održavanjem jedinstva upravnog sustava, horizontalna i vertikalna koordinacija. Horizontalna koordinacija osigurava jedinstvo upravnih organizacija i poslova unutar iste teritorijalne jedinice (općina, grad, županija, središnja država) ili između različitih teritorijalnih jedinica koje se nalaze na istoj teritorijalnoj razini (lokalnoj, regionalnoj, središnjoj). Njezina je svrha različite akcijske ciljeve upravnih organizacija podrediti općim političkim ciljevima.<sup>14</sup> Vertikalna koordinacija pak povezuje različite razine upravnog sustava (od vrha do dna) kako bi on funkcionirao kao cjelina (Pusić et al., 1988: 317). Vrlo je osjetljivo pitanje na koji način postići jedinstvo upravnog sustava. Autonomija lokalnih jedinica sadržava snažne centrifugalne tendencije, zbog čega vertikalna koordinacija ima mnoge političke implikacije te se na nju ne može gledati kao isključivo na tehnički zadatak postizanja i očuvanja jedinstva upravnog sustava.

Prema opsegu koordinacija se može klasificirati na opću i djelomičnu. Opća koordinacija odnosi se na čitav upravni sustav, dok se djelomična koordinacija odnosi samo na određeni dio upravnog sustava, odnosno određene javne politike. Kao primjere opće koordinacije Bouckaert et al. navode pitanja zaštite okoliša te rasne i spolne ravnopravnosti koja se nameću kao svojevrsna obvezujuća načela u različitim upravnim programima (Bouckaert et al., 2010: 22).

Prema vrsti tijela koje ju obavlja koordinacija se dijeli na vanjsku – obavlja ju je tijela koja se nalaze izvan upravnog sustava, te unutarnju – obavlja ju je upravne organizacije. Konačno, s obzirom na mogućnost izbora i utjecaj na autonomiju aktera, koordinacija može biti dobrovoljna i nametnuta. Dobrovoljna koordinacija najčešće ne utječe na autonomiju aktera te

<sup>13</sup> Scharpfovo razlikovanje negativne i pozitivne koordinacije detaljnije razraduje Peters kada govori o nekoliko razina ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika (negativna, pozitivna, *policy* koordinacija i vladine strategije) (Peters, 2004, prema: Petak, 2009: 269).

<sup>14</sup> Radi postizanja međuresorne koordinacije u većini razvijenih zemalja formirana je posebna upravna organizacija poznata pod tehničkim nazivom centar vlade, bez obzira na to kako se stvarno zove u pojedinoj zemlji (Pusić, 2007: 414).

oni u dvojbjenim situacijama postupaju onako kako im najbolje odgovara. Nametnuta koordinacija sadržava obvezu postizanja sporazuma. Ako se akteri ne mogu dogovoriti, predviđeno je ili ukidanje spornih postupaka ili donošenje odluke na višoj hijerarhijskoj razini ili obavezan postupak odlučivanja (Thibaut, 2001: 173).

### 2.3. Organizacijske barijere za koordinaciju

Organizacijske barijere smještene su u unutrašnjem svijetu birokracije. Ugrađene su u različite ciljeve organizacija, različite profesionalne orijentacije, strukture i procese u organizaciji. Različiti ciljevi i profesionalne orijentacije mogu uzrokovati suprotne perspektive i dovesti do atmosfere nepovjerenja, dok razlike u formalnoj strukturi organizacija mogu stvoriti prepreke za koordinaciju te limitirati broj potencijalnih međuorganizacijskih veza (v. slično Aiken et al., 1975: 4; Alexander, 1995: 15).

Barijere se mogu podijeliti na one interesne i tehničke prirode. Organizacijske barijere interesne prirode (zaštita djelokruga i proračuna organizacije – koncept birokratske politike) visokog su konfliktnog potencijala. Zaštita djelokruga organizacije odnosi se na želju da se zadrži *status quo* ili čak da se dodatno proširi djelokrug organizacije. To se često ističe kao jedna od najvećih zapreka međusobnoj suradnji upravnih organizacija. Birokrati maksimizirajući vlastiti interes postaju tako konkurenti za resurse. Bogdanor predlaže svojevrсни *think-thank* za ministre koji bi ih savjetovao o njihovim odgovornostima koje prelaze razinu njihova matičnog ministarstva (Bogdanor, 2005: 12). Dunsire je 'babilonskom kulom' opisao ministarstva u Whitehallu gdje svako ministarstvo govori drugačijim jezikom (Dunsire, 1978, prema: Klein, Plowden, 2005: 110). Zaštita proračuna organizacije označava situaciju u kojoj se svaka organizacija nastoji vlastitim resursima koristiti za temeljne ciljeve organizacije. Zajednički rad na određenom području više organizacija može dovesti do situacije u kojoj jedna organizacija financira drugu (naročito ako nije postignut dogovor o dijeljenju troškova), zbog čega organizacije neće biti previše zainteresirane za takav način rada. Koncept birokratske politike prema kojemu različite organizacije vide istu stvar iz drugačije perspektive ovdje je u punoj mjeri primjenjiv.<sup>15</sup>

S druge strane uzroci tehničke prirode (neznanje i tehnološka nekompatibilnost) usprkos tome što su malog konfliktnog potencijala također mogu

<sup>15</sup> Koncept birokratske politike prvi je upotrijebio Graham Allison u svojoj studiji o odgovoru vlade SAD-a na kubansku krizu 1962.

uvelike onemogućiti zajednički rad (Page, 2005: 141–145). Stoga, racionalistički koncept koji za cilj koordinacije uzima prevladavanje organizacijskih i konceptualnih ograničenja (Thompson et al., 1991: 4–5) treba dopuniti i interesnim aspektom odnosno konceptom birokratske politike.

## 2.4. Intenzitet koordinacije

Koncept koordinacije otkriva iznimno široko područje od jednostavnih *ad hoc* odluka i bilateralnih djelovanja do sudjelovanja u formalnim tijelima, zbog čega se većina autora ograničava samo na dio tog spektra (Mulford, Rogers, 1982: 18). Alter i Hage razlikuju najniži intenzitet koji se sastoji od razmjene informacija odnosno resursa, zatim ograničenu koordinaciju u postizanju funkcionalne svrhe te široku koordinaciju koja uključuje zajedničku proizvodnju određenog proizvoda ili usluge (Alter, Hage, 1993: 49). Metcalfeova lista od devet stupnjeva *policy* koordinacije mjeri kapacitet vlade za koordinaciju. Najniži stupanj sastoji se samo od nezavisnog odlučivanja unutar djelokruga određene organizacije. Stupanj iznad nezavisnog odlučivanja čelnika organizacija podrazumijeva razmjenu informacija između organizacija. Uspostavljaju se formalizirani informacijski sustavi koji na određeni način smanjuju moć čelnika organizacije jer on više nema monopol nad informacijama. Konzultacije s drugim organizacijama (*feedback*) sljedeći je stupanj koji se za razliku od informiranja temelji na dvosmjernom modelu komunikacije. Proces konzultiranja između organizacija može značajno osnažiti koheziju unutar upravnog sustava razvijajući razumijevanje za ono što drugi rade, anticipiranje stavova drugih, usvajanje principa dijaloga. Izbjegavanje razlika između organizacija sastoji se od različitih mehanizama za izbjegavanje otvorenih (javnih) neslaganja između organizacija. Metcalfe kaže da proces koordinaciji mora omogućiti da »vlada govori jednim glasom« kako ne bi oslabila vlastitu poziciju te se izbjegavanje razlika može svrstati u negativnu koordinaciju. Sljedeća na redu je potraga za dogovorom između organizacija koja se sastoji od zajedničkog rada organizacija na postizanju konsenzusa određenim javnim politikama ili do stvaranja zajedničkih ciljeva. U tu svrhu osnivaju se različiti zajednički odbori, radne grupe ili projektni timovi. To je još uvijek dobrovoljan proces u kojem organizacije sudjeluju jer prepoznaju međusobnu ovisnost i zajednički interes u rješavanje otvorenih pitanja. Šesti stupanj je arbitraža *policy* razlika između organizacija. Ona uključuje treću stranu u proces koordinacije nakon što nije došlo do dobrovoljnog usuglašavanja stavova organizacija. Metcalfe uspoređuje peti i šesti stupanj koordinacije

s nagodbom stranaka izvan suda i sudskog rješavanja spora. Sedmi stupanj – uspostavljanje granica djelovanja organizacija sastoji se od proaktivnijeg pristupa vlade koja određuje što organizacije ne smiju činiti umjesto propisivanja što moraju činiti. To spada također u negativnu koordinaciju te se često proračun koristi kao instrument ograničavanja organizacija. Osmi stupanj – uspostavljanje vladinih prioriteta mnogo je više od pukog političkog manifesta odnosno koalicijskog ugovora. Središnji prioriteti omogućuju ministrima jasne smjernice što trebaju činiti i jasne upute kako određene nesuglasice treba razriješiti. Najviši stupanj *policy* koordinacije predstavlja strategija vlade. Vlada se shvaća kao uniformno tijelo odlučivanja u kojem su ministri samo »tehnički instrumenti za elaboraciju i implementaciju strategije vlade« (Metcalf, 1994: 282–284). Vrlo slična Metcalfeovoj klasifikaciji je i ona Perri 6 koja također ima devet stupnjeva. Započinje s uzimanjem u obzir drugih organizacija, a najviši stupanj koordinacije predstavlja spajanje dotada samostalnih upravnih organizacija u jednu organizaciju (Perri 6, 2005: 50).

Tablica 2. *Stupnjevi policy koordinacije*

9.	Strategija vlade
8.	Uspostavljanje središnjih prioriteta
7.	Uspostavljanje granica (ograničenja) djelovanja organizacija
6.	Arbitraža razlika u <i>policy</i> pitanjima
5.	Potruga za dogovorom između organizacija
4.	Izbjegavanje razlika (divergencija) između organizacija
3.	Konzultacije s drugim organizacijama ( <i>feedback</i> )
2.	Komunikacija s drugim organizacijama (razmjena informacija)
1.	Samostalno odlučivanje organizacije

Izvor: Metcalfe, 1994: 282–284.

## 2.5. Cijena koordinacije i potrebni resursi

Na red dolazi sljedeće temeljno pitanje za koordinaciju: Koje resurse zahtijeva koordinacija i kolika je njezina cijena? Bez obzira na to što upravne organizacije djeluju u javnom interesu te što su elementi upravnog sustava, ne može se zaključiti da će one same od sebe pristati na međusobnu

suradnju odnosno zajednički obavljati određene poslove. Cijena koordinacije za upravne organizacije ogleda se u smanjenju autonomije, zamučivanju linija odgovornosti, slabljenju specijalizacije i ekspertize. Zapravo cijena koordinacije sastoji se da svega onoga što se uobičajeno uzima kao prednost funkcionalnih organizacija (Gulick, 1937: 22–24).

Svako povezivanje iziskuje određeni trošak odnosno kibernetičkim rječnikom rečeno unos energije. Trošak koordinacije može se prevaliti na upravne organizacije ako postoji određena dobit koju sve organizacije imaju iz povezivanja. U protivnom trošak povezivanja prevalit će se na razinu čitavog upravnog sustava, a to dodatno energetske opterećuje funkcioniranje upravnog sustava (Pusić, 1974: 127). Iz toga proizlazi da postojanje određenih resursa omogućuje, a ponekad i sili upravne organizacije na međusobnu suradnju. Peters govori o šest osnovnih resursa – vlast, moć, cjenkanje, informacija, uzajamno uključivanje i vrijednosti – koji se koriste za postizanje koordinacije odnosno koji izgrađuju i održavaju koordinacijski kapacitet organizacija (Peters, 2003, prema: Bouckaert et al., 2010: 34). Hood pak spominje vlast, informacije, proračun i organizaciju kao ključne resurse za funkcioniranje koordinacije.<sup>16</sup> Ističe da vlast više nije dovoljna kao osnova upravljanja i povezivanja različitih upravnih organizacija te da zbog raznovrsnosti odnosa unutar upravnog sustava i drugi resursi dobivaju sve više na važnosti. Kompleksnost odnosa unutar upravnog sustava proširuje tako tradicionalni kriterij zakonitosti/nezakonitosti strateškim kalkulacijama (Hood, 1986: 195–198). Thompson to naziva organizacijskim okruženjem sastavljenim od onih organizacija koje proizvode ograničenja, mogućnosti i kontingencije s kojima se upravna organizacija mora nositi (Thompson, 1967: 24).

### 3. Obuhvat koordinacije

Koordinacija se razlikuje prema svom obuhvatu pa se u tom smislu može govoriti o intraorganizacijskoj, interorganizacijskoj i međusektorskoj koordinaciji. Koordinacija unutar jedne organizacije (intraorganizacijska) podrazumijeva koordinaciju između njezinih organizacijskih jedinica. Koordinacija između upravnih organizacija (interorganizacijska) odnosi se na koordinaciju svih upravnih organizacija ili jedne vrste upravnih orga-

<sup>16</sup> Za označavanje potrebnih resursa Hood rabi akronim NATO (*nodality, authority, treasure, organization*).

nizacija (npr. u resoru unutarnjih poslova).<sup>17</sup> Medusektorska koordinacija obuhvaća neke upravne organizacije i organizacije privatnog i/ili neprofitnog sektora (npr. u graditeljstvu).

### 3.1. Početni razvoj – koordinacija unutar organizacije

Sredinom dvadesetog stoljeća u okviru pristupa organizaciji kao sustavu za obradu informacija (*information-processing system*) razvijene su mnoge klasifikacije koordinacijskih instrumenata unutar pojedine organizacije (March, Simon, 1958: 160; Thompson, 1967: 56; Mintzberg, 1993: 3; Galbraith, 1973: 41).<sup>18</sup>

March i Simon navode da se ovisno o stupnju standardizacije situacije djelovanje organizacije može koordinirati putem programiranja (planiranja) i povratnog djelovanja (*feedback*). Koordinacija putem plana koristi se za stabilne situacije koje se mogu unaprijed anticipirati. S druge strane, za situacije koje obiluju kontingentnošću (ne mogu se unaprijed predvidjeti) i zahtijevaju komuniciranje radi ispravljanja nastalih nepravilnosti ili davanja uputa za djelovanje sukladno uočenim nepravilnostima koristi se koordinacija putem povratnog djelovanja (Simon, March, 1958: 160).

Thompson ističe pak da kod postojanja međuzavisnosti između dijelova organizacijskih jedinica do usklađenog djelovanja dolazi uz pomoć koordinacije. Razlikuje tri tipa međuzavisnosti koje veže uz njihove modele koordinacije.<sup>19</sup> Za zbirnu međuzavisnost odgovarajuća je tako koordinacija standardizacijom, za sekvencijalnu međuzavisnost koordinacija pomoću planiranja, dok je za recipročnu međuzavisnost optimalna koordinacija uzajamnim prilagođavanjem (*mutual adjustment*). Sva tri oblika koordinacije iziskuju komunikaciju, što stvara troškove za koordinaciju (Thompson, 1967: 56).

Mintzberg razlikuje pet mehanizama koordinacije kojima objašnjava osnovne načine na koje organizacije koordiniraju rad – uzajamno prilagođavanje, neposredni nadzor, standardizacija radnog procesa, standardizacija rezultata (*output*) te standardizacija vještina i znanja. Uzajamno prilagođavanje

<sup>17</sup> Dimitrijević se za označavanje interorganizacijske koordinacije koristi terminom kooperacija, dok koordinacijom označava samo povezivanje djelatnosti unutar organizacije (Dimitrijević, 1959: 174, 178).

<sup>18</sup> Neizvjesnost povećava količinu informacija koju organizacija mora obraditi za izvršenje zadatka (Galbraith, 1973: 55).

<sup>19</sup> Koristi se Marchovom i Simonovom klasifikacijom modela koordinacije uz određene modifikacije te ih povezuje uz različite tipove međuzavisnosti.



godavanje postiže koordinaciju radnih operacija kroz proces neformalne komunikacije. Može se koristiti u iznimno malim organizacijama poput lončarske radnje, ali i u iznimno velikim i kompleksnim organizacijama.<sup>20</sup> Neposrednim nadzorom koordinacija se postiže dodjeljivanjem ovlasti jednoj osobi za kontrolu nad radom ostalih. Ta ovlast uključuje pravo na izdavanje naloga te nadziranje njihova djelovanja. Rad može biti povezan i standardizacijom gdje se koordinacija postiže prije nego što se započne s radom. Koordinacija standardizacijom sastoji se od standardizacije radnog procesa kod koje je sadržaj rada unaprijed programiran. Koordinacija standardizacijom rezultata rada postiže se određivanjem dimenzija produkta odnosno izvedbe. Standardizaciju vještina i znanja omogućuje posebna izobrazba koja je potrebna da bi se rad mogao obavljati.<sup>21</sup> Uobičajeno je da zaposleni stječu znanja prije ulaska u organizaciju. Koordinacija standardizacijom vještina i znanja postiže posredno ono što standardizacija radnog procesa i rezultata rada postiže neposredno, kontrolu i koordinaciju rada. Organizacija postaje sve kompleksnijom kad se mehanizmi koordinacije mijenjaju, od uzajamne prilagodbe, prema neposrednom nadzoru, standardizaciji radnog procesa te standardizaciji rezultata rada, standardizaciji vještina i znanja<sup>22</sup> te konačno ponovo vraćanje na početni oblik koordinacije, uzajamno prilagođavanje. Mintzberg navodi kako će ovisno o prevladavajućim uvjetima (jednako kao i March i Simon te Thompson) organizacije preferirati određene oblike koordinacije nad drugima. Tip koordinacije ovisi tako o veličini organizacije kao i o poslu koji organizacija obavlja. Kada su zadaci jednostavni i repetitivni, organizacije se ponajviše oslanjaju na standardizaciju radnog procesa, dok složeniji zadaci nameću potrebu za

<sup>20</sup> Tu naizgled kontradiktornu tezu Mintzberg objašnjava na primjeru organizacije za istraživanje svemira koja šalje čovjeka na Mjesec prvi put u povijesti. S jedne strane, takav zadatak zahtijeva razradenu podjelu rada u organizaciji, tisuće specijalista zaduženih za različite poslove. S druge strane, u početku nitko ne može točno unaprijed sve predvidjeti, nova znanja najčešće se stječu kroz rad u neposrednom kontaktu specijalista. Uspjeh čitave misije tako, usprkos korištenju i drugim složenijim mehanizmima koordinacije, ovisi prvenstveno o mogućnosti specijalista da se međusobno prilagođuju mnogim nepredviđenim situacijama koje se javljaju tijekom zajedničkog rada (Mintzberg, 1993: 4).

<sup>21</sup> Gouldner razlikuje dva temeljna tipa organizacijskih uloga, kozmopolite – stručnjake prije svega usmjerene na svoju struku, i lokalce – ljude niže stručne spreme koji su po svojim interesima i lojalnosti primarno vezani uz organizaciju u kojoj rade (Gouldner, 1957, prema: Pusić, 2002: 169).

<sup>22</sup> Stvaranje dispozicija kod članova organizacija, premda korisno, većinom se može pokazati štetnim u turbulentnoj okolini kad naučene dispozicije otežavaju prilagodbu i svrhovitosno reagiranje na nove događaje. Veblen takve dispozicije naziva 'naučenim nesposobnostima' čime podrazumijeva situaciju u kojoj nečije sposobnosti funkcioniraju kao nesposobnosti ili mane (Pusić, 2002: 159).

koordinacijom standardizacijom rezultat rada, specificirajući rezultat rada, ali i ostavljajući na slobodu izbor radniku kako će nešto raditi. U iznimno kompleksnim organizacijama kada se rezultati rada ne mogu standardizirati, organizacija poseže za standardizacijom vještina i znanja (primjer fakulteti), dok će se, ako se nijedan od prije navedenih oblika koordinacije ne pokaže zadovoljavajućim, organizacija vratiti najjednostavnijem obliku – uzajamnom prilagođavanju. To se odnosi na većinu situacija, međutim ne smije se shvatiti na način da je to jedini obrazac koordinacije za kojim organizacije posežu. Bez obzira na uvjete, u svakoj organizaciji postoji određeni stupanj koordinacije uzajamnim prilagođavanjem kao i neposrednim nadzorom, uz oslanjanje na standardizaciju jer organizacije ne mogu opstati bez vodstva i neformalne komunikacije (Mintzberg, 1993: 3–7).

Kod intraorganizacijske koordinacije naglašava se važnost stabilnih i harmoničnih odnosa između različitih organizacijskih jedinica. Temeljna je pretpostavka da je konflikt štetan za postizanje organizacijskih ciljeva te je preporuka da ga treba izbjegavati. S druge strane, preporučuje se kooperacija i harmonija između različitih organizacijskih jedinica koje su korisne za efektivno funkcioniranje organizacije (Negandhi, 1980: 255).

Tradicionalno se za postizanje koordinacije unutar organizacije koriste hijerarhijske metode. Međutim, od kasnih 1980-ih počinje se i za koordinaciju unutar organizacije koristiti 'kvaziunutarnje tržište' koje se posebno izgrađuje za tu svrhu. To je najprije uvedeno u različitim područjima javnih službi (zdravstvo, socijalna skrb, obrazovanje) u Velikoj Britaniji. Cilj je bio osigurati uvjete za pružanje javnih usluga na najučinkovitiji način, po najnižoj cijeni ili barem po nižoj cijeni od dotadašnje. Ključna je pretpostavka da se obilježja 'vanjskog' tržišta mogu preslikati na unutrašnje funkcioniranje organizacije (Thompson et al., 1991: 8).

### 3.2. Koordinacija između organizacija

Istraživanja interorganizacijske koordinacije (nadalje: INTERK) započela su sredinom 1950-ih godina primarno u obliku studija slučaja. Autori su najčešće bili praktičari koji su međusobno surađivali na različitim zajedničkim projektima.<sup>23</sup> Pomoću studija slučaja bilježili su koordinacijski pro-

<sup>23</sup> Karakteristična obilježja zdravstvenog sustava SAD-a – decentraliziranost, fragmentacija i oskudnost resursa – nametnuli su kao nužnost suradnju između mnogobrojnih zdravstvenih ustanova. Kao jedan od temeljnih uzroka propasti zajedničkih projekata zdravstvenih ustanova navodi se nastojanje organizacija za maksimizacijom vlastite autonomije,

ces i pogreške do kojih je dolazilo u zajedničkom radu. Temeljna intencija bila je napraviti preskripcije za buduće postupanje da se uočene pogreške tijekom rada u budućnosti ne bi ponavljale. Prva empirijska istraživanja INTERK-a pojavila su se kasnih 1960-ih. Među njima najznačajnija je pionirska studiju Aikena i Hagea o koordinaciji između različitih zdravstvenih organizacija iz 1968. godine. Proučavanje INTERK-a može se podijeliti u tri faze: ranu fazu koja se sastojala u dokumentiranju različitih zajedničkih pothvata,<sup>24</sup> srednju fazu bogatu komparativnim istraživanjima o uzrocima i posljedicama INTERK-a te završnu fazu razvoja programa za unapređenje koordinacije (Whetten, 1982: 5–6).

INTERK ima određene sličnosti s intraorganizacijskom koordinacijom koja je dugo vremena bila od primarnog interesa za istraživače. Intraorganizacijska i interorganizacijske koordinacijske strategije međusobno su komplementarne te se spoznaje do kojih se došlo istražujući koordinaciju unutar organizacije mogu koristiti i prilikom razjašnjenja INTERK-a. Thompson tako kao ključni problem svih organizacija navodi nošenje s neizvjesnošću čiji su glavni uzroci organizacijske tehnologije i organizacijska okolina. Organizacije mogu izabrati kompetitivne ili kooperativne strategije za borbu protiv neizvjesnosti (Thompson, 1967: 32–35).<sup>25</sup> Razlika je između spomenutih vrsta koordinacije što kod interorganizacijske koordinacije izostanak vlasti odnosno hijerarhije koja bi određivala organizacijama kako međusobno surađivati radi ispunjenja zadatka tu suradnju znatno posložnjava. Stoga uspostavljanje i održavanje efikasnog INERK-a zahtijeva više resursa i vremena od intraorganizacijske koordinacije kod koje je mogućnost koordinacije uz pomoć hijerarhije neupitna jer sve jedinice pripadaju istoj organizaciji.

---

što rezultira mnogobrojnim problemima i trzavicama u radu, a ponekad čak i namjernom opstrukcijom zajedničkih projekata (Aiken et al., 1975: 26–27).

<sup>24</sup> Može se povući analogija između ove faze proučavanja INTERK-a i opisnog smjera kod razvoja proučavanja nauke o upravi koji se pojavio sredinom 18. stoljeća čiji je također temeljni zadatak bio opisati upravne organizacije i njihovu djelatnost kako bi to poslužilo onima koji će ubuduće raditi u upravi (vidi Pusić, 2002: 46).

<sup>25</sup> Odnosi organizacije prema okolini uobičajeno se razvijaju prema sve učestalijim kontaktima i vezama te ih se može podijeliti u tri faze. U prvoj fazi nove, još uvijek nedovoljno stabilizirane organizacije nastupaju defanzivno prema svojoj okolini. S vremenom prelaze u faza ofenzivnih operacija kako bi utjecali na okolinu koja ih okružuje. Završnu fazu karakterizira suradnja s organizacijama u njihovoj okolini zbog povećanja društvene i institucionalne okoline kao najracionalniju dugoročnu strategiju (Pusić, 1995: 78).

### 3.3. Međusektorska koordinacija

Danas je sve veća potreba za koordinacijom između upravnih organizacija i organizacija privatnog i neprofitnog sektora. Za regulaciju suvremenog društva nije više dostatno uspostaviti stabilne veze politike i uprave, već se moraju uspostaviti kompleksne veze politike, uprave, tržišta i društvenih aktera. Obavljanje javnih poslova više se ne dijeli samo između različitih teritorijalnih razina, već između javnog, privatnog i neprofitnog sektora na svakoj od tih razina. Politika i uprava prisiljene su na pregovore i suradnju s ostalim društvenim akterima jer ne mogu više samo davati naredbe i kontrolirati (Petak, 2009: 10). Paradigma novog pristupa podrazumijeva javno upravljanje kao širi koncept kolektivnog upravljanja ekonomijom i društvom koji sada uključuje sve društvene aktere (Pierre i Peters, 2005: 3–6; Meuleman, 2008: 10–11). Kettl govori o 'zamućenim granicama' gdje ne postoje jasne podjele uloga između društvenih aktera i klasičnog upravnog sustava (Kettl, 2002: 59). Sve više inicijativa različitih vlada spominje neku vrstu partnerstva između javnog i privatnog sektora (javno-privatno partnerstvo, koncesionirane javne službe) radi smanjenja proračunskog deficita, povećanja produktivnosti i kvalitete javnih usluga. Vlade postaju svjesne kako više same ne mogu rješavati kompleksne društvene probleme te se počinju oslanjati na partnerstvo s organizacijama javnog, privatnog i neprofitnog sektora. Privatni i poluprivatni subjekti također idu za suradnjom s upravnim organizacijama da bi maksimalno iskoristili svoje kapacitete i državne programe koji su im na raspolaganju. Takvi procesi potiču stvaranje međusobnih odnosa mrežnog tipa (Đulabić, 2011: 33). U zadnje vrijeme stoga se sve više spominje koncept 'objedinjenog upravljanja' (*joined up governance*) (Pollit, 2003: 38).

## 4. Mehanizmi koordinacije

Svi mehanizmi koordinacije predstavljaju načine kojima određene organizacije odnosno društvene grupe reagiraju na pritisak neizvjesnosti, nelagode koju izaziva pomanjkanje unutarnje orijentacije vlastitog djelovanja i nepouzdanost očekivanja u pogledu ponašanja drugih. Koordinacijski mehanizmi moraju dovesti do pravila po kojima se odvija interakcija i kojima se akteri prilagođuju te pružiti mjerila za prosuđivanje njezine uspješnosti na način da je svatko stimuliran učiti iz iskustva (Gretschmann, 1986: 388).

U literaturi se spominju mnogi mehanizmi koordinacije koji se mogu primijeniti na organizacije javnog, privatnog i neprofitnog sektora. Meha-

nizmi koordinacije mogu se podijeliti na temeljne i pomoćne. Temeljni mehanizmi koordinacije su hijerarhija (*hierarchy*), tržište (*market*) i mreže (*network*). Ovaj koncept proizašao je iz dualističkog koncepta – hijerarhija i tržište – kome je pridodan mrežni pristup (Rhodes, 1996: 659; Gretschmann, 1986: 387–390; Bouckaert et al., 2010: 34–36; Thompson et al., 1991: 3–4). Slično Thompson et al. govore o tri 'izvorna' modela koordinacije odnosno društvene organiziranosti: hijerarhijskom, mrežnom i tržišnom, generalno primjenjivim kao analitički okvir za razumijevanje načina na koji je društveni život organiziran (Thompson et al., 1991: 1). Peters pak mehanizme dijeli na tržišne, mrežne, kolaboraciju i hijerarhiju (Peters, 2003, u: Bouckaert et al., 2010: 36). Nešto drugačije, premda vrlo slično, Hood razlikuje vlast, arhitekturu, uzajamnu interakciju i tržište. Klasičnoj trodiodi mehanizama koordinacije pridodao je arhitekturu.<sup>26</sup> Utemeljena na kulturnoj teoriji, arhitektura označuje načine povezivanja aktivnosti organizacija koje su uobičajeno ugrađene u strukture ili na drugi način 'čvrsto povezane' da se ne mogu jednostavno zaobići (Hood, 1998, 2005).<sup>27</sup> Williamson primjenjuje ekonomsku teoriju troškova transakcije na pitanje treba li u pojedinom slučaju dati prednost regulaciji putem tržišta, posebnom ugovaranju (slično mrežnom pristupu) ili hijerarhijskoj organizaciji kao mogućnostima režima regulacije (Williamson, 1995: 319). Pusić spominje vlast, solidarnost i kontrolu informacija, iako ne govori o mehanizmima koordinacije, već integracije koju vidi kao »podvrgavanje svih elemenata sistemskom pravilu, uklapanje u sistemski oblik, ograničavanje sistemskim načelom, redukcija na zajednički nazivnik«, što se može izjednačiti sa koordinacijom (Pusić, 1974: 72, 127–155). Uz klasične mehanizme koordinacije javljaju se i drugi oblici poput glasovanja i veto mehanizama (Herzberg, Ostrom, 1986), te uzajamnog prilagodavanja uz pomoć dijaloga i uvjeravanja<sup>28</sup> te intervencija treće strane (Majone, 1986).

<sup>26</sup> Arhitektura sadržajno obuhvaća formalnu strukturu, osmišljavanje radnih procesa, kulturu i stil djelovanja te proces selekcije, socijalizacije i razvoja zaposlenih u organizaciji (Sikavica, 2011: 48).

<sup>27</sup> Ideju povezivanja uprave kroz arhitekturu prvi spominje J. Bentham u panoptičkom dizajnu zatvora i radionica i temeljnim principima 'nadzorne arhitekture', a kasnije ju je razradio Taylor (Hood, 1998: 62).

<sup>28</sup> Zbog naglaska na kvaliteti kolegij ima urođenu tendenciju k učenju, neovisno o zahtjevima klijenata, što stvara neprijateljski stav prema birokratskoj standardizaciji rada i indiferentnost prema praktičnim pitanjima poput cijene. To može dovesti do težnje za javnim uslugama klase *Cadillac*. Pogrešno je međutim vjerovanje da se u situacijama kognitivne kompleksnosti te teško procjenjivog rezultata i kvalitete usluge problem može riješiti

Kao zajednička karakteristika svih mehanizama koordinacije može se istaknuti kako svi tvrde da je koordinacija moguća te se pomoću njih može prikazati na koji način nastaje i djeluje (Thompson et al., 1991: 4). Također gotovo sve podjele spominju hijerarhiju odnosno vlast kao mehanizam koordinacije, iz čega se može djelomično razumjeti postavka koja je vladala dugi niz godina naročito u upravnopravnoj znanosti da su upravne organizacije prvenstveno koordinirane uz pomoć hijerarhije odnosno uz pomoć prava.<sup>29</sup> Ta postavka samo je naizgled validna jer premda su upravne organizacije vezane načelom zakonitosti, time se ne može objasniti na koje se načine i zbog kojih razloga upravne organizacije povezuju s drugim organizacijama bez obzira na pravne propise. Uz hijerarhijske kao primarni oblik interorganizacijske koordinacije postoje tako i drugi oblici poput klana<sup>30</sup> i ekonomskog interesa (tržište), iako su jednim dijelom prikriveni hijerarhijom kao vladajućim načelom povezivanja između upravnih organizacija.

U nastavku se detaljnije razrađuje trodioba mehanizama koordinacije na hijerarhiju, tržište i mrežni pristup.

#### 4.1. Hijerarhija

Hijerarhijski oblici koordinacije utemeljeni su na weberovskom birokratsko-monokratskom tipu organizacije. Njegova su temeljna karakteristika neosobni odnosi podređenosti i nadređenosti između članova organizacije koji slijede logiku diobe rada na sve uže i specijalnije dijelove i logiku povezivanja tih dijelova u smislenu cjelinu. Zadatak je podijeljen i dodijeljen pojedinim radnim mjestima kao službena dužnost povezana s odgovarajućim ovlastima zapovijedanja. Radna mjesta povezana su službenom hijerarhijom i načelom pismenog komuniciranja (Weber, 1978: 956–958). Đurić ističe da su za Webera moć i vlast najvažniji društveni čimbenici pa

---

jačanjem vanjske birokratske kontrole jer u tom slučaju nema drugog načina osim kolegijalne koordinacije i kontrole (Majone, 1986: 452).

<sup>29</sup> Koordinacija investicijske politike u Njemačkoj između različitih teritorijalnih razina propisana je člankom 91.a Ustava. Praksa je pokazala da se njime mogu rješavati isključivo pitanja kvantitativne naravi. Kod kvalitativnih problema nijedna teritorijalna razina neće odstupati od svoje zakonom propisane nadležnosti te se kao dominantna strategija nameće izbjegavanje konflikta odnosno negativna koordinacija (Franz, 1986: 490-491).

<sup>30</sup> U studiji o uspjehu poslovnih poduzeća Ouchi uspjech japanskih poduzeća tumači atmosferom povjerenja koja vlada između organizacija. Koncept klana sve se više počinje koristiti kao oblik kontrole u poslovnim organizacijama naročito pod uvjetima visoke nesigurnosti i specifičnosti transakcija kad ne funkcioniraju tržište ni hijerarhija, već samo klan jer su ciljevi njegovih članova kongruentni (Ouchi, 1980: 135–136; Grandori, 1987: 44–48).



ih stoga nalazi u svim područjima ljudskog života, čak i onim najintimnijima, pa su tako one i osnova za interakciju među organizacijama (Đurić, 1964: 146). Vlast i moć koriste se za postizanje koordinacije na više-manje automatski način između organizacija i pojedinih programa odnosno koriste se s ciljem nametanja koordinacije između organizacija i pojedinaca. Podrazumijevaju donošenje pravila i utvrđivanje ciljeva, jasne linije kontrole i odgovornosti. Hijerarhijski oblici koordinacije mogu se promatrati kao svojevrsne kontrolne strategije koje usmjeravaju djelovanje organizacija u smjeru u kojem ono inače ne bi išlo. Alexander to naziva koordinacijom pomoću strukturalnog pozicioniranja (Alexander, 1995: 37).

Načelo hijerarhijskog povezivanja temelji se na pretpostavci da nositelj vodeće odnosno koordinativne uloge može usmjeravati i usklađivati rad većeg broja organizacija jer zna više o funkcijama podređenih. To postaje vrlo upitno u današnje vrijeme kad upravne organizacije raspoložu većim znanjem o području svog djelovanja od svih drugih. Pretpostavka donekle može funkcionirati kada je riječ o rutinskim i repetitivnom poslovima, međutim porastom specijalizacije upravnih organizacija takav nadzor postaje sve teže ostvariv (v. Ivanišević, 1987: 70–71; Pusić, 1985: 57). Interesna neravnopravnost organizacija također je trajni izvor sukoba i napetosti, a na to se reagira povećanjem koordinacije i nadzora – time se sve više energije odjava za poslove koji ne služe neposredno ostvarenju cilja zajedničkog rada. To dovodi do smanjenja produktivnosti upravnog sustava i sve većeg nezadovoljstva građana, ali i do nezadovoljstva upravnih organizacija pretjeranom kontrolom koja se provodi nad njima.

#### 4.2. Tržište

Tržište<sup>31</sup> predstavlja drugi osnovni mehanizam koordinacije. Gretschmann ga definira kao »institucionalno uređenje za sučeljavanje ponude i potražnje za određenim homogenim dobrima u određenom vremenskom razmaku« (Gretschmann, 1986: 389). U svojoj najjednostavnijoj formi, tržište je oblik koordinacije kod kojega kupci i prodavatelji postižu ravnotežu ponude i potražnje uz pomoć cijene. Razmjena između aktera temeljni je razlog dostizanja željenih ciljeva. Korištenje tržištem kao koordinacijskim oblikom, temelji se ponajprije na pregovaranju kao osnovnom procesu i

<sup>31</sup> Uvođenje kvazitržišta u zdravstvenom sustavu i sustavu obrazovanja kasnih 1980-ih u Velikoj Britaniji označava početak korištenja tržišnim oblikom koordinacije u javnoj upravi (Bouckaert et al., 2010: 23).



instrumentu.<sup>32</sup> Tržište uz pregovaranje također uključuje neke elemente informacija i moći. Pregovaranje o programima može biti ovisno o dostupnosti informacija o postojećim programima, a uspostavljanje efektivnog sustava pregovaranja uvelike ovisi o njegovoj popraćenosti s moći i vlasti (Peters, 2003, u: Bouchaert et al., 2010: 41). Zagovornici tržišta kao temeljni razlog njegova primata nad svim drugim oblicima koordinacije ističu da tržište jamči 'suverenost potrošača'. Uz pomoć tržišta potrošači mogu slobodno izabrati kako će potrošiti vlastita sredstva, što će dovesti do ispravne alokacije sredstava da bi se ispunile potrebe potrošača. Cijene tako imaju signalni efekt koji proizvodi spontanu i dobrovoljnu, a opet učinkovitu i prosperitetnu koegzistenciju svih elemenata u društvu. Na taj način mogu se pomiriti ekonomski konflikti i može se uspostaviti harmonija između suprotstavljenih interesa od čega će svi naposljetku imati koristi (Thompson et al., 1991: 8–9).

#### 4.3. Mrežni pristup – nodalna struktura

Mrežni oblik koordinacije utemeljen je na međuzavisnosti i povjerenju. Akteri se samoograničavaju te izbjegavaju djelovanja čiji bi učinci mogli ugroziti povjerenje trećih s kojima su u posebnoj odnosu. Naisbitt kaže da su »mreže ljudi koji razgovaraju jedni s drugima i razmjenjuju ideje, informacije i resurse... strukturirane da informacije prenose na najbrži i najekonomičniji poznati način.« (Naisbitt, 1988: 201). Prilikom nastanka mreža kao načina povezivanja primjerenog informatičkoj tehnologiji najvažniji je sam proces komunikacije koji povezuje pojedine organizacije, dok sama mreža kao struktura nije toliko važna (Naisbitt, 1988: 204–205; Đulabić, 2011: 27). Mreže pružaju horizontalnu povezanost organizacija pri kojoj je svaka organizacija u središtu mreže što ni hijerarhija (birokracija) niti tržište ne mogu pružiti. Postoje međutim i drugačija promišljanja, o hijerarhiji i tržištu kao o oblicima mreža (Knoke, Kuklinksi, 1991: 175). Mrežni pristup uspostavlja zajedničke vrijednosti, znanja i strategija među partnerima. Neuspjeh i neadekvatnost koordinacije pomoću hijerarhije i tržišta, praćeno fragmentacijom upravnog sustava, agencifikacijom i marketizacijom koju je nametao novi javni menadžment fokus je stavio na

<sup>32</sup> Rasprava o tržištu kao obliku koordinacije nekada se prvenstveno odnosila na njegovu ulogu u koordinaciji ekonomskih aktivnosti različitih organizacija, dok su se tradicionalno hijerarhijske metode koristile za povezivanje različitih aktivnosti unutar pojedine organizacije.

upravljanje kompleksnim mrežama (Kickert, 1997, prema: Flinders, 2002: 53). Kao najveći problem nastanka kooperativnog ponašanja Herbert Simon ističe tradicionalni mikrointerorganizacijski tržišni obrazac koji eksplicitno naglašava *zero-sum* kompetitivni sustav. Kognitivna kompleksnost međutim omogućuje napuštanje egoistične orijentacije i ulaženje u partnerstva s drugim organizacijama kako bi se postigli uzajamni ciljevi (Alter, Hage, 1993: 19). Kao najbolji primjer novog oblika koordinacije može se istaknuti otvorena metoda koordinacije – OMC, kao postupak razmjene iskustva gdje države članice EU surađuju, razmjenjuju informacije i dobru praksu u područjima u kojima provode vlastite nacionalne politike te ih na taj način usklađuju, a i ostvaruju ciljeve europske politike i regulacije (više o OMC-u vidi Koprić et al., 2012: 108–111).

## 5. Instrumenti koordinacije

Instrumente koordinacije predstavljaju specifične aktivnosti i strukture stvorene radi poboljšanja koordinacije. S obzirom na mnoge kriterije prema kojima se mogu klasificirati, u radu se navode samo neki. Ako se kao kriterij klasifikacije uzima dolazi li prilikom njihova uvođenja do promjene organizacijske strukture ili ne, tada se govori o strukturalnim i nestrukturalnim (upravljачkim) instrumentima. S obzirom na tip tijela uz koje ih vežemo, postoje politički i upravno-tehnički instrumenti, dok se s obzirom na to koriste li se prinudom ili ne govori o tradicionalnim instrumentima kod kojih se primjenjuje prinuda i o instrumentima temeljenim na suradnji kod kojih se ne primjenjuje prinuda.

Temeljno obilježje strukturalnih instrumenata je promjena postojeće formalne organizacijske strukture (reorganizacija) upravnog sustava.<sup>33</sup> Kao klasični primjeri strukturalnih instrumenata mogu se navesti promjena tipa organizacijske podjele, osnivanje, spajanje ili ukidanje upravnih organizacija, uvođenje posebne koordinativne funkcije, reguliranih tržišta, informacijskih sustava za razmjenu podataka, partnerske organizacije (više Bouckaert et al., 2010: 56). Nestrukturalni (upravljачki) instrumenti temelje se na različitim metodama rada u upravi – vođenju, planiranju, komuniciranju, nadzoru (evaluaciji) i konzultativnim pro-

<sup>33</sup> Dimitrijević ističe da se pri funkcionalnom povezivanju javlja problem usklađivanja rada različitih rukovoditelja. Naglašava da zbog toga treba detaljno utvrditi kompetencije te propisima osigurati koordinaciju između rukovoditelja i otkloniti pojave sukoba i njihovog međusobnog trenja (Dimitrijević, 1959: 280).

cedurama te stvaranju zajedničkih vrijednosti odnosno u širem smislu poželjne organizacijske kulture. Ovaj tip instrumenata većinom se odnosi na šire sustave upravljanja u upravnom sustavu poput strateškog menadžmenta, upravljanja ljudskim potencijalima, financijskog planiranja, međuorganizacijskog učenja te kulturnog menadžmenta (Verhoest, Bouckaert, 2005: 97–98).

Politički instrumenti koordinacije konstruirani su prvenstveno za politička tijela. Među njima najvažniji su pravo predstavničkog tijela da postavlja i smjenjuje upravne funkcionare, odobrava materijalna sredstva, donosi program rada (v. Pusić, 2002: 143–144). S druge strane, upravno-tehničke instrumente primjenjuju upravne organizacije prema drugim organizacijama i prema svojim članovima. Kao primjer može se navesti dužnost upravnih organizacija da pružaju stručnu pomoć i suradnju.

Pusić et al. instrumente koordinacije dijele na tradicionalne koji se zasnivaju na državnom monopolu prinude te one koji proizlaze iz suradnje ljudi u upravi<sup>34</sup> (Pusić et al., 1988: 319, 347). Kao primjer prve skupine instrumenata navode propise, organizacijske instrumente, personalne ovlasti, direktivne ovlasti, financijske ovlasti, kontrolne ovlasti i odgovornost u upravi.<sup>35</sup> Kao instrumente koji proizlaze iz suradnje navode suradnju i stručnu pomoć između upravnih organizacija te upravnu doktrinu kao instrument koordinacije (*ibid.*, 319–352).

Sličnom podjelom instrumenata koordinacije teritorijalnih upravnih sustava koristi se i Blažević, jedino što ne spominje instrumente koji se ne temelje na prinudi (Blažević, 2010: 367–381).

## 6. Zaključak

Na upravne reforme usmjerene postizanju koordinacije počesto se gleda samo kao na opravdanje za ostvarenje nekih drugih interesa nositelja političke vlasti, a ne na postizanje proklamiranih ciljeva reformi. Zagovorni-

<sup>34</sup> Pusić et al. naglašavaju da se »politička i upravna koordinacija vrši pod uvjetima načelne samostalnosti upravnih organa i organizacija«. Načelo samostalnosti upravnih organizacija nužna je nadopuna i *condicio sine qua non* odgovornosti uprave te znači da upravnoj organizaciji – dok postupa sukladno ustavu i zakonu – nitko ne može naložiti kako će riješiti određeni problem (Pusić et al., 1988: 319–320).

<sup>35</sup> Pusić et al. spominju i instrumente kod kojih je prinuda manje izražena, ali ističu da ih je teško definirati pa ih zbog toga obrađuju zajedno s instrumentima koji se temelje na prinudi.

ci takvog razmišljanja ističu da se samo smjenjuju stilovi koordinacije (u određenom razdoblju u trendu su spajanja upravnih organizacija i nastanak megaministarstava, drugi put se jača centar vlade radi konzistentnosti javnih politika, treći put redizajniran proračunski proces, četvrti put umrežavaju upravni eksperti), a stvari ostaju iste. Takav stav je legitiman, no priklanjam se drugačijem razmišljanju koji kao *raison d'être* upravnih reformi usmjerenih na postizanje koordinacije vidi ideju napretka, sinergijski učinak za čitav upravni sustav. Također, već je i samo problematiziranje nečega početni korak promjene odnosno, terminologijom koordinacije, početni je stupanj koordinacije.

U radu je analiziran koncept koordinacije u upravnom sustavu koji se istodobno sastoji od povezivanja dijelova upravnih organizacija i povezivanja organizacija sa svojom okolinom. Razlikuju se i opisuju tri pristupa: klasično-formalni, strukturalno-kontingentni i evolucijsko-međuovisni pristup kao i glavne vrste koordinacije: politička i tehnička, pozitivna i negativna, horizontalna i vertikalna, opća i djelomična, vanjska i unutarnja te dobrovoljna i nametnuta. Nakon toga prikazuje se intenzitet koji koordinacija može imati, od najnižeg koji obuhvaća nezavisno odlučivanje organizacija pa sve do strategije vlade, s posebnim osvrtom na Metcalfeovu listu *policy* koordinacije. Na kraju prvog dijela sumarno su prikazani čimbenici koji ograničavaju koordinaciju kao i potrebni resursi za njezino postizanje.

Nakon upoznavanja s temeljnim karakteristikama koncepta, u drugom dijelu rada koordinacije se razlikuju s obzirom na svoj obuhvat pa se u tom smislu govori o intraorganizacijskoj, interorganizacijskoj i međusektorskoj koordinaciji.

Kod intraorganizacijske koordinacije hijerarhija kao najjednostavniji i prevladavajući mehanizam koordinacije dovodi do zadovoljavajućih rezultata. Ostali mehanizmi koordinacije (indoktrinacija, kultura, mreža) ovdje mogu poslužiti samo kao nadopuna hijerarhiji. Hijerarhija nije nešto idealno, međutim bez nje se ne može zamisliti organizacija. Pusićevo predviđanje da će »iz opće krize hijerarhijske organizacije proizaći novi oblik suradnje – timske mreže« koji će zamijeniti hijerarhiju kao osnovni oblik koordinacije, (još uvijek) nije se ostvarilo (Pusić, 1980, prema: Koprić, 1999: 47). Razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologije stvorena je tehnička osnova za uvođenje drugih, naročito mrežnih, oblika koordinacije. Međutim, u interesnom smislu još uvijek nisu sazreli uvjeti za zamjenjivanje hijerarhije, već samo za njezino ublažavanje jer je upravi hijerarhija više posljedica diobe moći nego diobe rada (*ibid.*, 49) te su stoga organizacije utemeljene na informacijama još uvijek stvar budućnosti.

Kod interorganizacijske i međusektorske koordinacije znatno je drugačije. Karakteristični odnosi uzajamne zavisnosti o resursima organizacija, mogućnosti upravnih organizacija da mijenjaju propise, monopoliziraju informacije, izvršavaju i financiraju javne programe te neizvjesnost u pogledu njihova autonomnog odlučivanja, stvaraju vrlo složene odnose, neku vrstu 'dogovornog okruženja' kako bi se smanjila interorganizacijska kompleksnost, što stimulira različite oblike udruživanja i koordinacije između organizacija. Kompleksnost i međuzavisnost nameće međutim organizacijama vrlo visoke troškove koordinacije koji opterećuju organizacije te dovode do smanjenja njihova kapaciteta (Franz, 1986: 486).

Na kraju, kao opći zaključak nameću se dva rješenja različita po pristupu i vremenskoj perspektivi. Prvo rješenje je mehanicističko – smanjenje strukture upravnog sustava (upravnih organizacija i upravnog osoblja), čime bi se smanjili i troškovi koordinacije. To zagovaraju različiti menadžerski pristupi upravi. Može se postići i u najkraćem vremenskom roku, no stvarni efekti takvih mjera nisu uvijek u skladu s namjerama, niti su jednoznačni (v. više Koprić i Marčetić, 2000). Drugo rješenje usmjereno je na svojevrsno eksperimentiranje s mehanizmima i instrumentima koordinacije da bi se pronašli oni najprikladniji za pojedine upravne situacije. Tim načinom može se dugoročno očekivati povećavanje *outputa* upravnog sustava jer će organizacije zajedničkim radom polučiti više, ali i smanjenje energije potrebne za postizanje koordinacije zbog korištenja adekvatnih mehanizama koordinacije.

Rad je pokušaj izgradnje analitičko-kategorijalnog aparata za daljnje proučavanje koordinacije u upravnom sustavu. Problem koordinacije u domaćoj literaturi ističe se kao jedan od najakutnijih problema hrvatske javne uprave. Sljedeća faza bit će stoga istražiti razinu koordinacije u hrvatskom upravnom sustavu kroz provođenje longitudinalnog istraživanja i više studija slučaja bez kojih postoji jedan veliki *non sequitur*, jer bi se pretpostavljalo nešto što bi tek trebalo dokazati.

## Literatura

- Aiken, Michael, Robert Dewar, Nancy DiTomaso, Jerald Hage, Gerald Zeitz (1975) *Coordination of Human Services*. San Francisco: Josey-Bass, Inc.
- Alexander, Ernest R. (1989) *Improbable Implementation: The Pressman-Wildavsky paradox Revisited*. *Journal of Public Policy* 9 (4): 451–465
- Alexander, Ernest R. (1995) *How Organisations Act Together. Interorganisational Coordination in Theory and Practice*. Amsterdam: OSA

- Alter, Catharine, Jerald Hage (1993) *Organizations Working Together*. London: SAGE
- Biličić, Mijo (1999) *Metodička osnova, ustroj i trajnost upravljačke misli* H. Fayola. *Politička misao* XXXVI (3): 194–206
- Blažević, Robert (2010) *Upravna znanost*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Bogdanor, Vernon (2005) *Introduction*. U: id. (ed.) *Joined-up government*. Oxford: Oxford University Press
- Bouckaert, Geert, Koen Verhoest, Guy B. Peters (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave
- Bulat, Vuksan (1971) *Teorija organizacije*. Informator: Zagreb
- Dimitrijević, Pavle (1959) *Organizacija i metode rada javne uprave*. Beograd: Savremena administracija
- Đulabić, Vedran (2011) *Utjecaj institucionalnog okvira regionalne politike na regionalnu samoupravu*. Disertacija. Zagreb. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Đurić, Mihailo (1964) *Sociologija Maxa Webera*. Zagreb: Matica hrvatska
- Fayol, Henri (2006) *Opšti i industrijski menadžment*. Novi Sad: Adžes
- Flinders, Matthew (2002) *Governance in Whitehall*. *Public Administration* 80(1): 51–75
- Franz, Hans-Jürgen (1986) *Interorganizational Policy Coordination: Arrangements of Shared Government*. U: Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom (eds.) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter Studies in Organization
- Galbraith, Jay R. (1973) *Organization design*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company
- Grandori, Anna (1987) *Perspectives on Organization Theory*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company
- Gretschmann, Klaus (1986) *Solidarity and Markets Reconsidered: Cum, Versus or What?* U: Kaufmann, Franz-Xavier (ed.) *Challenges for Coordination and Learning*. Berlin: de Gruyter
- Gulick, Luther (1937) *Notes on the Theory of Organization*. U: Urwick, L., Gulick Luther (eds.) *Papers on the science of Administration*. New York: Institute of Public Administration
- Hall, Richard H., John P. Clark, Peggy C. Giordano, Paul V. Johnson, Martha Van Roekel (1977) *Patterns of Interorganizational Relationships*. *Administrative Science Quarterly* 22(3): 457–474
- Herzberg, Roberta, Vincent Ostrom (1986) *Votes and Vetoes*. U: Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom (eds.) *Guidance, Control and Evaluation in The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: de Gruyter Studies in Organization
- Hood, Christopher (1986) *The Hidden Public Sector: the Quangocratization of the World*. U: F.X. Kaufmann (ed.) *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: de Gruyter Studies in Organization



- Hood, Christopher (1998) *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Clarendon Press
- Hood, Christopher (2005) *The idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective*. U: Bogdanor, Vernon (ed.). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press
- Ivanišević, Stjepan (1981) *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom (1986). *Experience, Theory and Design*. U: Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom (ur.). *Guidance, Control and Evaluation in The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: de Gruyter Studies in Organization
- Kettl, Donald F. (2002) *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (Interpreting American Politics)*. The John Hopkins University Press. Baltimore, Maryland
- Klaić, Bratoljub (1972) *Rječnik stranih riječi*. Zagreb: Zora
- Klein, Rudolf, Plowden, William (2005) *JASP Meets JUG: Lessons of the 1975 Joint Approach to Social Policy for Joined-Up Government*. U: Bogdanor, Vernon (ed.) *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press
- Knoke, David, James H. Kuklinski (1991) *Network analysis: basic concept*. U: Graham Thompson et al. (eds.) *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social life*. London: Sage
- Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić (2000) *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*, *Hrvatska javna uprava* 2(1): 25–82
- Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Lawrence, Paul R., Jay W. Lorsch (1967) *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard University
- Levine, S., P. E. White (1961) *Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relations*. *Administrative Science Quarterly* 5: 583–601
- Lindblom, Charles E. (1965) *The Intelligence of Democracy*. New York: The Free Press
- Luhmann, Niklas (1981) *Teorija sistema. Svrhovitost i racionalnost*. Globus: Zagreb
- Majone, Giandomenico (1986) *Mutual adjustment by Debate and Persuasion*. U: Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom (ur.). *Guidance, Control and Evaluation in The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: de Gruyter Studies in Organization
- March, James G., Simon Herbert A. (1958) *Organizations*. New York: Wiley
- Metcalf, Les (1994) *International Policy Co-Ordination and Public Management Reform*. *International Review of Administrative Sciences* 60(2): 271–290



- Meuleman, Louis (2008) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations (Contributions to Management Science)*
- Mintzberg, Henry J. (1993) *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research* Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Mooney, James D. (1937) *The Principles of Organization*. U: Urwick, L., Gulick Luther (eds.) *Papers on the science of Administration*. New York: Institute of Public Administration
- Mulford, Charles, David R. Rogers (1982) *Definitions and Models*. U: Rogers, L. David, David Whetten. *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Iowa. Iowa State University Press
- Naisbitt, John (1988) *Megatrendovi: Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš svijet*. Zagreb: Globus
- Negandhi, Anant R. (1980) *Interorganizational Theory: A Step Beyond the Present*. U: Negandhi, Anant R. (ur.) *Interorganizational Theory*. Kent: The Kent State University Press
- Ouchi, Wiliam G. (1980) *Markets, Bureaucracies and Clans*. *Administrative Science Quarterly* 25: 129–141
- Page, Edward C. (2005) *Joined-up government and civil service*. U: Bogdanor, Vernon (ed.) *Joined-up government*. Oxford: Oxford University Press
- Perko-Šeparović, Inge (1973). *Teorija organizacije*. Zagreb: Školska knjiga
- Perri 6 (2005) *Joined-Up Government in the West Beyond Britain: A Provisional Assesment*. U: Vernon Bogdanor (ur.) *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press
- Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer, Gery Stoker (2002) *Towards Holistic Governance The New Reform Agenda*. Basingstoke: Palgrave
- Petak, Zdravko (2009) *Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem policy koordinacije*. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5(1): 263–273
- Peters, Guy B. (1998) *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*. *Public Administration* 76(2): 295–311
- Pierre, Jon, Guy B. Peters (2005) *Governing Complex Societies; Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave-Macmillan
- Pollitt, Christopher (2003) *Joined-up Government: a Survey*. *Political Studies Review* 1(1): 34–49
- Pusić, Eugen (1974) *Razvedenost i povezanost – teoretski problemi samoupravnog modela*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske
- Pusić, Eugen (1985) *Upravni sistemi I*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske. Pravni fakultet u Zagrebu. Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom
- Pusić, Eugen, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak (1988) *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine
- Pusić, Eugen (1995) *Modernizacija uprave – obrati i trajanja*. U: Pusić Eugen (ur.) *Upravna znanost*. Zagreb: Naklada Naprijed
- Pusić, Eugen (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga

- Pusić, Eugen (2007) *Država i državna uprava*. Zagreb: Društveno veeučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu
- Rhodes, R. A. W. (1996) *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies* 44 (4): 652–667
- Sikavica, Pere (2011) *Organizacija*. Školska knjiga: Zagreb
- Thibaut, Bernhard (2001) *Koordinacija*. U: Dieter Nohlen (ur.) *Politološki rječnik; Država i Politika*. Osijek-Zagreb-Split: Pan Liber
- Thompson, Graham, Jennifer Frances, Rosalind Levačić, Jeremy Mitchell (1991) *Introduction*. U: Graham, Thompson et al. (eds.) *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social life*. London: Sage
- Thompson, James D. (1967) *Organizations in action*. New York: Mcgraw-Hill Book Company
- Urwick, Lyndall (1937) *The Function of Administration with Special Reference to the Work of Henry Fayol*. U: Urwick, L., Luther Gulick (eds.) *Papers on the science of Administration*. New York: Institute of Public Administration
- Verhoest, Koen, Geert Bouckaert (2005) *Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialisation and Coordination*, U: Painter, Martin, Pierre Jon (eds.), *Challenges to Policy Capacity Global Trends and Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave
- Weber, Max (1956) *Economy and Society; An Outline of Interpretative Sociology*. Berkley: University of California Press
- Whetten, David (1982) *Objectives and Issues: Setting the Stage*, U: Rogers, L. David, David Whetten et al. (ur.) *Interorganizational Coordination. Theory, Research and Implementation*. Iowa: Iowa State University Press
- Wildavsky, Aron (1979) *Speaking Truth to Power*. Berkley: University of California Press
- Williamson, Oliver E. (1995) *Analiza odvojenih strukturnih alternativa*. U: Pusić, Eugen (ur.) *Upravna znanost*. Zagreb: Naklada Naprijed

## CATEGORIES FOR STUDYING COORDINATION IN THE ADMINISTRATIVE SYSTEM

### Summary

*The paper analyses the concept of coordination in the administrative system. Coordination consists of connecting different elements of an organisation and simultaneous adjustment of the organisation with its surroundings in order to achieve the objectives of the administrative system. The first part of the paper deals with theoretical approaches to the concept of coordination, main types of coordination, and coordination barriers. The second part outlines the scope of coordination: intra-organisational, inter-organisational, and inter-sectoral coordination. In the third part, the author analyses the coordination mechanisms and coordination tools in the administrative system, thus showing different coordination options. Coordination mechanisms are manners in which an organisation or a social group react to the pressure of uncertainty, uneasiness caused by the lack of inner orientation of their activities, and unreliability of expectations with regard to other actors' behaviour. None of the mechanisms and none of their coordination instruments are either good or bad in their own right. The choice between them is not a matter of ideology, it is merely a matter of choosing the method of coordination most suitable for certain working conditions.*

Key words: coordination, coordination intensity, coordination mechanisms, instruments of coordination, administrative system, administrative organisations