

STEERING FROM THE CENTRE

Kao odgovor na promjene koje su zahvatile javni sektor od 1980-ih, u posljednja dva desetljeća raste istraživački interes za problematiku uloge i funkcija političkog centra u procesima vladanja.* Jedan od najnovijih znanstvenih doprinosa tom području svakako je *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, urednička knjiga eminentnih politologa Carla Dahlströma, B. Guya Petersa i Jona Pierrea, koja nudi komparativnu analizu fenomena jačanja centara vlade u zapadnim demokracijama. Reforme u sklopu Novoga javnog menadžmenta (NJM) i mrežnih pristupa upravljanju dovele su do smanjenja nadzora nad *policy*-procesom od strane političkih vođa, reduciranja uloge državnih službenika u procesu upravljanja te do problema koordinacije i koherentnosti u javnom sektoru – promjene koje Peters obuhvaća pojmom decentriranja (*decentring*). U uvodnom dijelu identificirana su tri osnovna obrasca reakcije vlada na nove izazove s kojima se suočavaju: “prepuštanje” (*Letting Go*), “izdržavanje” (*Holding On*) i “povratak centru” (*Restoring the Centre*). Prva strategija zapravo nije odgovor na proce-

se decentriranja, već nastavak devolucije ovlasti i funkcija iz političkog središta na druga tijela, agencije, podnacionalne razine, međunarodne institucije itd. U drugom slučaju dolazi do konkretne reakcije vlade, odnosno nastojanja da jezgra vlasti zadobije veći upravljački potencijal politizacijom uprave. Konačno, treći obrazac daje cjelovit odgovor na problem decentriranja osnaživanjem koordinacijske i strateške sposobnosti predsjednika država i premijera te jačanjem mogućnosti usmjeravanja u javnome sektoru. U poglavljima koja slijede obrađuju se države koje pripadaju različitim administrativnim tradicijama (kontinentalna, anglosaksonska i skandinavski) ne bi li se odgovorilo na tri temeljna istraživačka pitanja: kojim se strategijama koriste vlade kako bi se suočile s izazovima decentralizirane okoline; koji čimbenici objašnjavaju razlike u vladinim strategijama reafirmacije kontrole i povećanja koordinacije; te koji su *policy*-učinci pojedinih strategija.

Komparativni dio knjige započinje pregledom kontinentalnih zemalja: Francuske, Njemačke i Italije. U usporedbi s drugim dvama tradicijskim kla-

* Carl Dahlström, B. Guy Peters, Jon Pierre, *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, University of Toronto Press, Toronto, 2011, 288 str.

sterima, tu skupinu obilježavaju slabije centralizacijske tendencije, što se može objasniti ograničenijim reformama u sklopu NJM-a te postojanjem snažnoga političkog centra i hijerarhijskoga administrativnog sustava (posebno u slučaju Francuske i Njemačke). Poglavlje o Francuskoj prikazuje trendove političkog upravljanja i koordinacije u četiri faze. Autori najprije daju kratak povijesni pregled uspostavljenih organizacijskih formi i metoda nadzora institucionaliziranih tijekom posljednjih nekoliko desetljeća. Pritom je ključno postojanje stoljećima dugog procesa centralizacije koji podrazumijeva snažnu izvršnu vlast, mehanizme centraliziranog nadzora i hijerarhijski administrativni model uz snažnu politizaciju kao način nadzora uprave, iako se ne mogu previdjeti određeni centrifugalni utjecaji, poput relativne autonomije i zasebne kulture pojedinih ministarstava. Efekti decentralizacije, koja je od početka 1980-ih uzdrmala hijerarhijski način vladanja, ispituju se u drugome poglavlju. Slijedi prikaz poduzetih neomenadžerskih mjera od početka 2000-ih s ciljem financijskih ušteda i uvođenja novih oblika "menadžerske koordinacije". U posljednjem dijelu objašnjavaju se organizacijske promjene koje su započele već početkom 2000-ih, a kulminirale sa Sarkozyjevim dolaskom na vlast u novoj strategiji ponovne centralizacije, jačanja političke kontrole nad upravom i reafirmacije liderske uloge predsjednika države.

Njemačka politologinja Julia Fleischer pokazuje da osobitost njemačkog slučaja proizlazi iz toga što posljednjih desetljeća nije došlo do radikalnih reformi u pogledu devolucije ovlasti na niže razine ili delegiranja funkcija (kvazi)autonomnim agencijama, zbog čega se ne može govoriti o značajnijem "po-

vratku centru" kao odgovoru na promjene u javnome sektoru. Drugim riječima, snažna pozicija kancelara stalna je odlika njemačkoga političko-upravnog sustava. Razmatrajući ulogu političkog centra u *policy*-procesu, autorica objašnjava na koji način regulativni (federalizam, koalicijske vlade), normativni (*Rechtsstaat*-tradicija, političko imenovanje državnih službenika) i kognitivni čimbenici (ključna uloga ministara unutar izvršne vlasti – *Ressortprinzip*) oblikuju centar vlade primarno kao *policy*-koordinatora, a tek sekundarno kao *policy*-inicijatora.

Talijanski slučaj evolucije jezgre izvršne vlasti vrlo je zanimljiv, ali istovremeno i problematičan. Francesco Stolfi to pokazuje na trima razinama – u političkoj i institucionalnoj konstelaciji moći unutar kabineta, na administrativnoj razini i u procesu regionalizacije. Do početka 1990-ih institucionalna pozicija talijanskog premijera i ministra financija bila je razmjerno slaba, što je znatno ograničavalo njihovu ulogu koordinatora. Krajem 1990-ih međutim dolazi do (privremenog) porasta političke moći premijera zahvaljujući reformama izbornoga i stranačkoga sustava te određenim efektima personalizacije politike. No već od početka 2000-ih može se pratiti silazni trend. Jedan dio objašnjenja leži u patološkim učincima personalizacije, jer je premijer bio nadasve okupiran medijskim aktivnostima usmjerenima na vanjski imidž vlade, posve zanemarujući *policy*-koordinaciju i koherentnost u provođenju vladinih politika. Drugi dio objašnjenja proizlazi iz izokrenutih učinaka administrativnih reformi poduzetih početkom 1990-ih s ciljem poboljšanja vertikalne koordinacije *policy*-procesu. Naime umjesto da olakša koordinaciju, politizacija uprave

postala je sredstvo klijentelističkog za-
pošljavanja i političke kontrole nad dis-
krecijskim odlučivanjem u javnoj upra-
vi. Tome treba dodati nejasne učinke
nedovršenog procesa regionalizacije, što
dodatno komplicira smjer razvoja tali-
janskog *core executive*.

Predmet su trećeg dijela knjige anglo-
saksonske demokracije: Velika Britanija,
Kanada, Australija i Sjedinjene Drža-
ve. Velika Britanija je, bez sumnje, otiš-
la najdalje u menadžerskim reformama,
ali i u tendencijama ponovne centraliza-
cije vlasti. Koncentracija moći u centru
Whitehalla poznato je temeljno obiljež-
je britanskoga političkog sustava. Nakon
dolaska na vlast Blairovih *Novih laburi-
sta* 1997. provode se reforme usmjerene
prema kontroli i usmjeravanju aspekta
ta *policy*-procesa iz najužega političkog
centra, čime je dodatno ojačana politič-
ka moć i koordinativna funkcija premi-
jera. Mehanizmima u sklopu inicijative
joined-up government željela se osigurati
jasna linija odgovornosti i kontrole po-
stavljenih *policy*-ciljeva koja se proteže
od premijerova ureda do izvršitelja na
najnižim razinama. Iako je uspostavljena
predominantna kontrola centra, Mar-
tin Smith pokazuje da proces nije mogao
teći glatko s obzirom na znatnu autonomiju
tijela na lokalnoj razini.

Britanski sustav vlade i organizacija
javnog sektora uvijek su služili kao mo-
del koji se vjerno slijedio u Kanadi. Iako
reforme u sklopu NJM-a u toj zemlji ni-
kada nisu bile prigrljene u mjeri u ko-
joj su ih prihvatile druge vestminsterske
demokracije, politički i administrativni
skandali doveli su do zahtjeva za us-
postavljanje efikasnog sustava kontrole
i odgovornosti u upravi. Utjecaj središta
vlade posljednjih je godina značajno po-
rastao. Trend osnaživanja centra može
se pratiti od premijera Trudeaua koji se

zauzima da proces stvaranja javnih po-
litika bude čvrsto u rukama kabineta.

Australski politolog John Halligan
razlikuje pet strategija usmjeravanja: in-
tegrirano-hijerarhijska (*integrated hier-
archical*), prototipski model upravljanja
(*prototype steering model*), devoluirani
model (*devolved*), integrirano uprav-
ljanje (*integrated governance*) i strateš-
ko upravljanje (*strategic governance*). Na
primjeru Australije pokazuje razvoj i pri-
mjenu strategija od poslijeratnog razdo-
blja nadalje, pri čemu se posebna pažnja
posvećuje posljednjim dvama modelima –
integriranom upravljanju koje postaje
vidljivo od početka 2000-ih, gdje je na-
glasak stavljen na pitanja implementaci-
je, koherentnosti i responzivnosti u pro-
vođenju vladinih politika; te strateškom
upravljanju koje nastupa s dolaskom
premijera Rudda 2007. Strateško uprav-
ljanje, za razliku od integriranog, u većoj
mjeri naglašava “strategiju, ciljne rezul-
tate i dizajn upravljanja na nacionalnoj
i federalnoj razini”, pri čemu je ključna
uloga premijera u određivanju priorite-
ta i stila planiranja te centralnih agenci-
ja u oblikovanju koherentnih programa
i politika.

I dok usmjeravanje iz jednog centra
ima dugu tradiciju u Australiji, Guy Pe-
ters objašnjava da je taj proces u Sjedi-
njenim Državama velik izazov. Osnovni
je problem činjenica da zapravo ne po-
stoji jedno takvo središte, već u najbo-
ljem slučaju dva – predsjednik i Kon-
gres. Autor navodi kombinaciju triju
vrsta faktora koji otežavaju efektivno
usmjeravanje i koordinaciju: ustavni
(predsjednički sustav, federalizam), in-
stitucionalni (neovisnost departmana,
fragmentirani sustav odbora) i politič-
ki (agencije, interesne skupine). Ipak,
predsjednik ima na raspolaganju odre-
đene instrumente za nadilaženje struk-

turnih barijera (organizacije poput *Executive Office of the President*, *Office of Management and Budget*, mogućnost imenovanja, dobivanja podrške javnosti za vlastite prijedloge), ali i Kongres kao drugi centar moći također raspolaže važnim kontrolnim i upravljačkim tijelima (*Congressional Budget Office*, *Government Accountability Office*). U takvim uvjetima mogućnosti predsjednika uvelike će ovisiti o njegovim sposobnostima pregovaranja i suradnje s drugim akterima u labirintu vlade.

Konačno, četvrti dio knjige prikazuje stanje u skandinavskim zemljama – Švedskoj, Danskoj i Finskoj. Ta se skupina zemalja razlikuje od prethodnih dviju po tome što se NJM nikada nije ukorijenio u upravni diskurs u opsegu u kojem ga je usvojila anglosaksonska tradicija, ali je isto tako riječ o državama koje su, neovisno o menadžerskim reformama, imale dugu tradiciju decentralizacije i autonomije upravnih organizacija. Zbog toga strategija povratka centru u tim zemljama nije bila toliko snažna. Politička kultura izgradnje konsenzusa između svih relevantnih (političkih i socijalnih) aktera još je jedan važan eksplanatorni činitelj. Tako Dahlström i Pierre objašnjavaju da u švedskome upravnom sustavu nikada nije postojala potreba za detaljnim usmjeravanjem agencija i podnacionalnih vlada iz centra. Administrativna koordinacija prvenstveno se osigurava suradnjom i dijalogom, a ne kontrolom i zapovijedanjem. Novi javni menadžment uveo je određenu dozu kompleksnosti u političko-upravni sustav. Međutim autori identificiraju i druge vrste izazova središnjoj vlasti koji su u novije vrijeme doveli do zahtjeva za poboljšanjem horizontalne i vertikalne koordinacije – političke promjene (koalicijske vlade), upravne reforme, među-

narodni utjecaj (EU) i pritisak medija. Glavna strategija odgovora izvršne vlasti na takav razvoj događaja bila je politizacija, tj. znatno se povećala razina političkih imenovanja u vladinim uredima. Švedska tako čini iznimku u skupini skandinavskih zemalja koje karakterizira vrlo niska razina politizacije.

U danskom slučaju Jensen pronalazi utjecaj centrifugalnih mehanizama koji su zapreka jačanju središnjeg kapaciteta vlasti s jedne strane, te centripetalnih mehanizama koji potiču centralizacijske tendencije, s druge strane. Prvoj skupini pripadaju čimbenici kao što su višestranački sustav, manjinske koalicijske vlade, autonomija ministara, uprava temeljena na merit-načelu i autonomija vlade na lokalnoj razini. Istovremeno, snažna formalna pozicija premijera, institucionaliziran sustav vladinih odbora, funkcionalna politizacija (državni službenici kao savjetnici) te mogućnost parlamenta/vlade da odlučuje o opsegu lokalne autonomije u ekonomskim pitanjima djeluju u suprotnome smjeru. U tako kompleksnim uvjetima koordinacijski proces u velikoj se mjeri odvija neformalno i preko sustava odbora.

Iako je ustavnim promjenama 1999. ojačana pozicija premijera, “kolegijalni stil finske vlade i pregovaranje u procesu formiranja i održavanja koalicijskih vlada djeluje kao bitno ograničenje izvršnim ovlastima premijera”, objašnjavaju Kekkonen i Raunio. Posljednjih desetljeća znatno se povećala autonomija ministara, a uloga državnih službenika u *policy*-procesu postala je istaknutija. Autori navode nekoliko instrumenata *policy*-koordinacije, među kojima su najvažniji vladin program i međusektorski *policy*-programi kojima se osigurava prvenstveno horizontalna koordinacija. Pokazalo se da je nedavno uvođenje novih

instrumenata za raspravu i nadgledanje implementacije vladinih programa dovelo do napretka u središnjoj koordinaciji procesa odlučivanja.

Urednici zaključuju da se tendencija jačanja političkog centra može pratiti u svim zapadnim demokracijama obrađenima u knjizi, no važno je istaknuti da taj trend nije jednoobrazan – različitosti su određene nacionalnim okvirom. Sličnosti su, dakako, veće između država koje pripadaju istoj administrativnoj tradiciji, iako se i unutar iste skupine zemalja mogu identificirati značajnija odstupanja. Strategije jačanja političkog centra najjače su u anglosaksonskim zemljama, manje su izražene u skandinavskim, a najslabije u kontinentalnim državama. Saznanja do kojih dolaze autori i ured-

nici knjige bez sumnje su velik doprinos jednome od trenutno najaktualnijih i još uvijek nedovoljno istraženih politoloških fenomena. Iako je riječ o knjizi u kojoj se analizira velik broj slučajeva, urednici su postavili jasne kriterije komparacije kojih su se autori pojedinačnih slučajeva konzistentno pridržavali, zbog čega je usporedba čak deset slučajeva rezultirala jasnim uvidom u način na koji se istraživani fenomen prilagođava nacionalnim kontekstima, u čimbenike koji utječu na njegov opseg te u rezultate do kojih dovodi. Ipak, u teorijskome i empirijskom pogledu ostaje otvoreno pitanje je li riječ o procesu koji je kratkoročna reakcija na decentralizirajuću okolinu ili se radi o trajnijem obrascu u sustavu upravljanja.

Petra Đurman