

## *Predavanja profesora Johna Halligana u Zagrebu*

UDK 35.08-057.91(497.5Zagreb)(042)

U organizaciji Instituta za javnu upravu i Studijskog centra za javnu upravu i javne financije, John Halligan, profesor javne uprave na Institutu za javno upravljanje Sveučilišta u Canberri, Australija održao je tijekom svojeg trodnevnog boravka u Zagrebu dva javna predavanja. Prvo predavanje održao je 17. rujna 2012. o temi »Politički savjetnici i rukovodeći službenici: komparativni pregled i otvorena pitanja«. Isto predavanje održao je i na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Splitu 21. rujna 2012.

Predavanje u Zagrebu moderirao je prof. dr. sc. Ivan Koprić, predsjednik Instituta za javnu upravu i predstojnik Studijskog centra za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predstavivši prisutnima znanstvene aktivnosti i postignuća predavača. Sudjelovalo je više desetaka članova Instituta za javnu upravu, predstavnika Ministarstva uprave, profesora i suradnika Pravnog fakulteta i Fakulteta političkih znanosti te studenata prava i javne uprave, kao i poslijediplomskog studija javne uprave.

Profesor Halligan predstavio je sustav političkog savjetovanja, oslanjajući se ponajviše na političku i upravnu tradiciju anglosaksonskih zemalja i njihovih iskustava. Dotaknuo se pitanja razloga postojanja političkog savjetovanja, njegovog obuhvata, različitih uloga političkih savjetnika, njihovog utjecaja na kreiranje javnih politika, odnosa sa (rukovodećim) službenicima, iskustava funkcioniranja u Velikoj Britaniji, Australiji i Kanadi, obrazaca promjena i dugoročnih trendova te glavnih izazova i problema koji se pojavljuju.

Predstavio je dihotomiju temelja legitimnosti vlasti – političkog i upravnog. Politički temelj vlasti, prema teoriji demokracije, jesu vrijednosti političke odazivnosti i odgovornosti putem izabranog predstavnništva (odgovornost

biračima, otvorena vlast), dok upravni temelj, prema teoriji organizacije, zagovara ekonomske vrijednosti poput učinkovitosti, djelotvornosti i ekonomičnosti (hijerarhija, funkcionalna specijalizacija, merit načelo).

Na osnovi takve podjele iznio je četiri modela odnosa politike i uprave: klasična dihotomija – političari kao skupina koja donosi odluke naspram upravnih službenika kao provoditelja odluka; političari i upravni službenici kreiraju javne politike različitim doprinosom; političari artikuliraju difuzne interese dok službenici posreduju interese organiziranih aktera; »birokratizacija politike« i »politizacija birokracije« kao hibridni model. Poseban problem u usporedbi između modela političkog savjetovanja u različitim zemljama sastoji se u često nejasnom razlikovanju službeničkog osoblja i političkih savjetnika u ministarstvima, političkih operativaca i *policy* stručnjaka te političkih savjetnika u vladi i onih u ministarstvima. Među prednostima sustava političkog savjetovanja Halligan ističe koristi za vodeću političku stranku i rješavanje stranačkih pitanja te stabilizaciju vlade kao institucije; kao nedostatke navodi prijepore oko postojanja tog sustava te nedostatak koordinacije.

Zaključuje da odnos između političko-izvršnog sloja i rukovodećih upravnih službenika ovisi o veličini zemlje, tradiciji i razvijenosti sustava političkog savjetovanja te povezanosti s ostalim aspektima odnosa politike i uprave. Neke trendove i probleme moguće je pratiti u gotovo svim državama koje su u nekoliko posljednjih desetljeća uvele institut političkih savjetnika: njihov je broj, pa i ovlasti, u stalnom porastu, što može imati značajne implikacije na političko-upravne sustave. Problemi opravdanosti, transparentnosti i odgovornosti političkih savjetnika općenito (p)ostaju vrlo akutni.

Nakon predavanja uslijedila je živa diskusija u kojoj je otvoreno mnogo zanimljivih pitanja, kako u odnosu na komparativna iskustva tako i s obzirom na hrvatsku situaciju. Raspravljalo se o razgraničenju između tehničkog i političkog savjetovanja ministara i Vlade, postoje li i kakve potrebe za pripremnim i kontinuiranim obrazovanjem (budućih) političkih savjetnika i ministara, posebice onih u opoziciji koji stupaju na funkcije nakon izborne pobjede (problem socijalizacije političara), uloga političkih savjetnika u provedbi javnih politika, jesu li politički savjetnici žrtvena janjad kada je riječ o političkoj odgovornosti ministara za loše političke i *policy* odluke, kakve su mogućnosti kontinuiteta političkih savjetnika neovisno o promjeni vlasti i uvođenja mehanizama odgovornosti političkih savjetnika putem instrumenata upravljanja rizicima itd.

Više informacija o političkim savjetnicima i državnim službenicima na primjeru europskih zemalja moguće je naći u studiji SIGME iz 2007. *Politič-*

ki savjetnici i državni službenici, prevedenoj na hrvatski jezik i objavljenoj u časopisu *Hrvatska javna uprava* br. 3/2009, str. 627–648.

\* \* \*

Dana 26. rujna 2012. profesor Halligan je održao predavanje na temu »Koordinacija i suradnja u vladi«. Moderatorica Slavica Banić, glavna tajnica Instituta za javnu upravu, pozdravila je okupljene i predstavila predavača. Predavanju je prisustvovalo više desetaka članova Instituta za javnu upravu, predstavnika akademske zajednice i polaznika poslijediplomskih studija iz javne uprave te ostalih zainteresiranih sudionika.

Koordinacija i suradnja u vladi jedno je od područja osobitog interesa profesora Halligana. O navedenoj temi napisao je nekoliko znanstvenih radova, uključujući poglavlje *Central Steering in Australia* u knjizi Dahlström, Peters, Pierre (2011) *Steering From the Centre – Strengthening Political Control in Western Democracies*, održao izlaganje na EGPA konferenciji početkom rujna ove godine u Bergenu te radio na međunarodnom istraživačkom projektu vezanom uz koncept *integriranog javnog upravljanja*. Riječ je vrlo aktualnoj temi, jer rješavanje sve složenijih javnih problema iziskuje suradnju i horizontalno povezivanje različitih vladinih i upravnih organizacija.

Halligan je prikazao tradicionalne oblike koordinacije, koncept *združene vlade* i horizontalne suradnje te suradnju oko složenih problema kao napredniji oblik koordinacije. Tradicionalni oblici koordinacije tako bi bili politička koordinacija s centralnom ulogom ureda predsjednika vlade, kabineta ili vladinih odbora zaduženih za koordinaciju određenih sektora; koordinacija središnjih agencija koja nema političku dimenziju, izuzevši šefa odjela kojeg je imenovao ministar; koordinacija odbora rukovodećih službenika kao isključivo upravna koordinacija te koordinacija međuminstarskih odbora.

Govoreći o koordinaciji na centralnoj državnoj razini, Halligan je istaknuo da europske zemlje imaju u pravilu slabiji centar vlade, dok on u anglosaksonskim zemljama ima značajnu ulogu. Ukratko je pojasnio uloge i djelovanje australskih središnjih vladinih tijela: Ureda predsjednika vlade i Kabineta, Odbora za financije i Povjerenstva za javnu službu. Objasnio je da su promjene u središnjoj koordinaciji uvjetovane kako vanjskim (difuzija utjecaja, terorizam, kompleksne međunarodne javne politike) tako i unutarnjim čimbenicima (potreba za korekcijom nuspojava novog javnog menadžmenta, rastuća međuovisnost u modernom društvu, zahtjevi za

poboljšanjem pružanja usluga, veća učinkovitost, uvođenje informacijske tehnologije u upravu, itd.).

Osvrnuo se i na osnovne modele koordinacije (integrirani hijerarhijski model, prototip *steering and rowing*, delegacija, integrirani nadzor) naglašavajući rastuću potrebu za ponovnim jačanjem uloge centra kroz strateško planiranje i integrirani politički nadzor. Objasnio je varijacije koncepta *joined-up government*, tj. horizontalne interorganizacijske suradnje koji se u literaturi naziva još i *whole of government* – integrirano javno upravljanje. Postoji cijeli niz načina kojima se suradnja ostvaruje s obzirom na vrijeme, instrumente, zadaće i strukturalna rješenja. Iako u praksi postoje mješovita iskustva o takvoj suradnji, iskristaliziralo se nekoliko načelnih prednosti i ograničenja koordinacije. Zamućenje linija odgovornosti ističe se kao osnovni problem.

Suradnja i podijeljena odgovornost kao formalizirani oblik suradnje organizacija koje nisu u hijerarhijskom odnosu radi rješavanja ozbiljnih javnih problema (zaštita okoliša, prava domorodaca, problemi beskućnika) javila se prije otprilike pet do sedam godina. U Australiji je zabilježeno oko 1.800 interorganizacijskih povezivanja odjela središnjih tijela državne uprave i središnjih agencija s drugim akterima, s različitim svrhama, od najjednostavnije suradnje pri pružanju javnih usluga pa sve do postizanja najsloženijih sporazuma o zajedničkom upravljanju, primjetio je Halligan, navevši pritom neke od primjera različitih oblika suradnje. Osnovni problem suradnje je pitanje podijeljene odgovornosti za postizanje rezultata i za neuspjeh.

Na kraju je zaključio da međunarodni trendovi, kontakti i razmjena službenika te kompleksnost javnih problema stimuliraju snažnije horizontalno povezivanje središnjih upravnih organizacija. Važna prepreka tome je resorsko načelo u organizaciji središnje uprave i neuspjeh dugoročnih oblika suradnje na razini vlade. Nužno je stoga stvarati formaliziranije i sofisticiranije oblike koordinacije i suradnje primjenom isprepletene višerazinske suradnje koja će imati nacionalnu i društvenu dimenziju te razvijati kulturu djelotvorne podjele odgovornosti između aktera.

Publiku je zanimalo koliki je udio rukovodećih javnih službenika u australskim centralnim agencijama te u tamošnjem odboru za javnu službu; kako odrediti ozbiljne javne probleme; je li međuovisnost organizacija spontana ili je nečime uvjetovana; kakva je primjenjivost i uloga mrežne teorije u sustavu koordinacije i kolaboracije, postoje li i koji su to mjerni instrumenti kojima je moguće identificirati promjene u organizaciji rada; smanjuje li i kako legalistička upravna tradicija kontinentalnih europskih

zemalja (koja koristi samo formalne instrumente koordinacije) izglede za uspješnu kolaboraciju, itd.

*Daria Dubajić\* i Iva Lopižić\*\**

---

\* Daria Dubajić, scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia Europeanization of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity, Faculty of Law, University of Zagreb (znanstvena novakinja na projektu *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i identitet*, koji financira Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske, e-mail: ddubajic@pravo.hr)

\*\* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: iva.lopizic@pravo.hr)