

## Predavanje profesora Hala K. Colebatcha *Government and public policy*

UDK 35.076(042)

U organizaciji Studijskog centra za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta u Zagrebu i Instituta za javnu upravu, na Pravnom fakultetu je 24. svibnja 2012. predavanje je održao Hal K. Colebatch, *professor emeritus* sa Sveučilišta New South Wales, Sydney, Australija. Predavanju su prisustvovali studenti studija javne uprave, dodiplomski i postdiplomski studenti pravnog studija, studija socijalnog rada i Fakulteta političkih znanosti, nastavno osoblje navedenih studija i mnogi članovi Instituta za javnu upravu i drugi gosti.

Profesor Colebatch započeo je predavanje pitanjem što sve podrazumijevamo kada govorimo o vladanju. Mogu ga činiti ishodi, ljudi, strukture ili proces. Vladanje ima tri značenja: izraz je autoriteta vlasti, »dogovorenog« poretka (*negotiated order*) te problematiziranja. Budući da se vladanje dijelom odvija prema pravnim pravilima, postavlja se pitanje kako se primjenjuju pravna pravila, npr. ona o zabrani pušenja i radu do 23 h u lokalnoj pivnici. To će ovisiti ne samo o onima koji su napisali pravno pravilo već i o njegovim adresatima – vlasniku pivnice, gostima pivnice i lokalnoj policiji koja nadzire poštovanje tih zabrana. Autoritet vlasti podrazumijeva poštovanje pravnih pravila i odluka tijela koja provode pravila. Odabir ponašanja ovdje vrše tijela javne vlasti, čime rješavaju potencijalne sukobe i dvojbe oko prihvatljivog ponašanja i jasno definiraju obveze i odgovornosti svih aktera te naglašavaju strukturu tijela koja primjenjuju pravna pravila (uprava, pravosuđe). Međutim, pravilo o radu do 23 h njegovi adresati tumače »fleksibilnije«: svi se slažu da vlasnik i konobari neće zatvoriti pivnicu ni nakon 23 h dokle god gosti pivnice nisu popili svoja pića; policija to također smatra prihvatljivim ponašanjem koje je nastalo kao rezultat poretka kao rezultata pregovora različitih aktera, pri čemu

oni akteri koji primjenjuju instrumente vlasti nemaju uvijek zadnju riječ. »Dogovoreni« poredak znači priznavanje interesa različitih aktera koji žele uspostaviti i održati red, usklađivanje različitih načina vladanja tako da prepozna i uključuje »relevantne druge« u igru. Tijekom vremena takav »život sastanaka i papirologije« tendira stabilizaciji unutar nacionalne jurisdikcije. No, teško je »dogovoriti« poredak tamo gdje postoje detaljna pravila ponašanja (npr. direktive EU). Problematiziranje traži odgovore na sljedeća pitanja: tko određuje da postoji problem koji traži pozornost, u čemu se sastoji problem, koga se on tiče, tko je izvor autoriteta i tko treba djelovati pri njegovu rješavanju? Na primjeru problema osnivanja jedne ili više bolnica za određeno područje Colebatch objašnjava da postoji sukob između pravila različite svrhe i provenijencije: političkih funkcionalnih agendi, bolničkih standarda, organizacijske regulative, načela ekonomičnosti, lokalnog gospodarstva i kulturnih običaja. Zahtjev ekonomičnosti i bolničkih standarda govori u prilog osnivanju nekoliko većih umjesto više manjih bolnica, dok s druge strane ukidanje bolnice u nekoj zajednici može imati više štetnih učinaka na njezinu mikroekonomiju, koja dobrim dijelom ovisi o opstanku bolnice u kojoj je zaposlena većina stanovnika te zajednice.

Vladanje je, prema Colebatchu, stalna potraga za sporazumnim upravljanjem problemima. Uzevši u obzir promjenu društvenog stava o pušenju na javnim mjestima, razvoj politike zaštite javnog zdravlja počeo je obuhvaćati mjere poput smanjenja javnog oglašavanja duhanskih proizvoda, povećanja poreza na duhanske proizvode, zabrane pušenja na radnom mjestu, u automobilu s djecom, itd. Pritom se jasno definiraju akteri koji kontroliraju neizvjesnost, očekivani ishodi politike te se mobilizira svaka od komponenata vladanja (autoritet, »dogovoreni« poredak i problematiziranje).

Nakon predavanja uslijedila su pitanja za profesora Colebatcha i rasprava. Vladanje našim životima uključuje vladu, ali i mnogo drugih aktera. Kako određeni društveni problem postaje političko pitanje i dopijeva na političku agendu? Bez obzira na svima poznate primjere dobre prakse, to ovisi o tome odakle dolazi pritisak za promjene te o organizacijskoj kulturi određene sredine. U Australiji je riječ o *bottom-up* procesu: organizacije civilnog društva snažno utječu kroz rasprave, a i sindikalni pokret je vrlo jak. U zemljama u razvoju jugoistočne Azije proces teče *top-down*, dok u zadnje vrijeme jača uloga srednje razine u javnoj upravi. Kako političke institucije utječu na razinu responsivnosti vlasti i uprave? Posljednjih se godina zbog velikog razočaranja u demokratske procedure raspravlja o alternativnim javnim politikama u institutima za intelektualne usluge

(*think-tanks*) u obliku informirane diskusije. U Australiji su, primjerice, nevladine organizacije u ugovornim odnosima s federalnom vladom, pružaju savjete i ekspertizu te su stoga manje sklone kritizirati vladu. Vlade su responsivne, ali nemaju dugoročne planove i ciljeve, već se, kako je to objasnio Colebatch, ponašaju poput kapetana broda: »drže brod stabilnim, hvatajući najbolji vjetar, idući k predviđenom cilju, no ako je potrebno, mijenjaju smjer putovanja. Ono što je najvažnije jest putovanje samo po sebi«.

*Daria Dubajić\**

---

\* Daria Dubajić, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*, Faculty of Law, University of Zagreb, email: ddubajic@pravo.hr)