



SIGMA

Podrška unapređenju političkog upravljanja i rukovođenja
Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije pod pokroviteljstvom EU

POLITIČKI SAVJETNICI I DRŽAVNI SLUŽBENICI U EVROPSKIM ZEMLJAMA

za Sigma-u pripremio Simon James

sa priložima iz pojedinih država koje su pripremili Thomas Broeng Jørgensen, Rikke Ginnerup, Jacek Czaputowicz, Alexandre Sousa Pinheiro, Antonio Natera-Peral i Fco. Javier Ruiz-Martínez i Katharine Raymond

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Gledišta iznesena u ovom izvještaju ne odražavaju zvanična gledišta Evropske unije, niti se moraju smatrati stavovima OECD-a ili njenih država članica ili država korisnika koje učestvuju u Sigma programu.

SIGMA PROGRAM

Sigma Program — Podrška unapređenju političkog upravljanja i rukovođenja — je zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD-a) i Evropske Unije, pod pokroviteljstvom Evropske Unije.

Sigma podržava partnerske države u njihovim naporima da unaprijede političko upravljanje i rukovođenje tako što:

- Ocjenjuje napredak u reformi i identifikuje prioritete u ostvarivanju postavljenih ciljeva koji odražavaju dobru evropsku praksu i postojeće EU zakonodavstvo (pravnu stečevinu EU - „*acquis communautaire*“);
- Pomaže rukovodiocima i upravama u izgradnji institucija i uspostavljanju pravnog okvira i procedura, kako bi se zadovoljili evropski standardi i kriteriji dobre prakse;
- Usmjeravaju donatorsku pomoć od EU i drugih donatora unutar i izvan Evrope, tako što pomažu kreiranje projekata, osiguravajući preduslove za njih i podržavajući njihovu primjenu.

Aktivni partneri Sigma-e su vlade u:

- Većini država kandidata EU — Bugarskoj, Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Latviji, Litvaniji, Poljskoj, Rumuniji, Slovačkoj, Sloveniji i Turskoj.
- Državama zapadnog Balkana — Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji, i Srbiji i Crnoj Gori/Crnoj Gori, Srbiji i Kosovu.
- Rusiji (pod pokroviteljstvom OECD-a).

Sigma Program je utvrdio svoje prioritete, kako bi podržao reformske napore partnerskih zemalja u slijedećim područjima:

- Kreiranju i implementaciji reformskih programa
- Pravnom okviru, državnoj službi i pravosuđu
- Eksternoj reviziji i finansijskoj kontroli
- Upravljanju javnim rashodima
- Kreiranju politika i koordinaciji kapaciteta, uključujući i normativno područje
- Javnoj nabavci

Za detaljnije informacije o Sigma-i, pozivamo vas da posjetite naš web site:

<http://www.sigmaweb.org>

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Gledišta iznesena u ovom izvještaju ne odražavaju zvanična gledišta Evropske unije, niti se moraju smatrati stavovima OECD-a ili njenih država članica, ili država korisnika koje učestvuju u Sigma programu.

SADRŽAJ

PREDGOVOR	5
SAŽETAK	6
I - KOMPARATIVNA STUDIJA Simon James	8
II - STUDIJE ZEMALJA	
DANSKA Thomas Broeng Jørgensen and Rikke Ginnerup	255
POLJSKA Jacek Czaputowicz	333
PORTUGAL Alexandre Sousa Pinheiro	40
ŠPANIJA Antonio Natera-Peral i Fco. Javier Ruiz-Martínez	477
UJEDINJENO KRALJEVSTVO Katharine Raymond	599

PREDGOVOR

Iako definisanje odgovarajućih uloga za političke savjetnike, u sadašnje vrijeme, predstavlja izuzetno bitnu temu u većini demokratija, a pogotovo u novim zemljama članicama EU, zemljama kandidatima i zemljama CARDS regije, o tome postoji iznenađujuće malo komparativnih podataka. Da bi se popunila ova praznina, Sigma Program je u jesen 2005 godine, inicirao anketnu studiju kako bi se analiziralo iskustvo pojedinih država.

U januaru i februaru/martu mjesecu 2006 godine, Sigma Program je zajedno sa Misijom OSCE-a na Kosovu, Međunarodnom javnom upravom (engl.skr. PAI), i Uredom premijera Kosova, organizovala dvije serije seminara o ulozi političkih savjetnika i viših državnih službenika. Cilj ovih seminara je bio da se promoviše bolje razumijevanje koncepta uloge državnih službenika i političkih savjetnika u kosovskim ministarstvima, te da se pronađu načini da se razjasne i ojačaju poslovni odnosi. Tokom seminara, predstavljena su i razmatrana različita evropska viđenja (Litvanija, Velika Britanija, Poljska i Švedska) tokom razgovora i radionica.

Prvi dio ove studije daje pregled uloge političkih savjetnika i njihovog odnosa sa državnim službenicima u zemljama – članicama OECD-a, potpomažući se također i mišljenjima iznesenim tokom seminara koji su se održavali na Kosovu. U drugom dijelu su predstavljene detaljne studije zemalja o političkim savjetnicima u Danskoj, Poljskoj, Portugalu, Španiji, kao i Velikoj Britaniji.

Ciljna grupa ove publikacije su prvenstveno vladini uredi/sekretarijati i ministarstva u zemljama CARDS regije, međutim ova publikacija se može pokazati korisnom i za druge zemlje u tranziciji, koje se trenutno nalaze u procesu poboljšanja funkcionisanja svojih ministarstava. Studija će se nadovezivati na tekući proces obuke državnih službenika/političkih savjetnika u ciljnim zemljama, pružajući međunarodnu perspektivu.

Sve publikacije Sigma-e su dostupne na web sajtu (www.sigmaweb.org).

SAŽETAK

Tenzija između političkih savjetnika i državnih službenika je svojstvena demokratskim upravnim strukturama. Na koji način zemlje definišu odgovarajuće uloge za političke savjetnike i državne službenike utemeljene na svojoj vlastitoj prošlosti? Koji propisi regulišu njihove funkcije? Kako politički savjetnici i državni službenici saraduju? Kakva neslaganja postoje među njima i kako se ona rješavaju? Da li države uvode neke novine, i kada je u pitanju obuka? Cilj ove anketne studije je da predstavi raznovrsnost nacionalnih tradicija, koje se odnose na uloge i odgovornosti političkih savjetnika i državnih službenika, kao i institucionalne aranžmane koji su uspostavljeni, kako bi prevladali postojeće tačke sukoba.

Pregled glavnih nalaza:

- Odnosi između političkih savjetnika i državnih službenika su obično problematični u većini zemalja članica EU i OECD-a. Razdor se pojavljuje posebno u kontekstu tranzicije, i u onim zemljama koje imaju dugu tradiciju državnih službi, te gdje su politički savjetnici tek uvedeni.
- Državni službenici i politički savjetnici imaju različite, ali ipak komplementarne uloge. Oni dijele odgovornost kada je u pitanju davanje strateških sugestija, kao i izražavanje odanosti ministru. Politički savjetnici daju savjete vezane za strategiju (politike) unutar političkog domena. U nadležnosti državne službe je uprava, implementacija i izvršenje politika – ali također i razrađivanje opcija politike za ministra.
- Politički savjetnici se moraju osloniti na saradnju cjelokupnog korpusa državnih službenika. Zauzvrat, državni službenici često nauče da politički savjetnici mogu pomoći državnim službenicima u razumijevanju političkog okruženja u kojem funkcionišu.
- Granice između političkih savjetnika i državnih službenika se moraju jasno razumjeti i poštivati, ali treba imati na umu da one čine liniju, a ne zid. Ministarstva ne mogu efikasno saradivati, ako ove dvije grupe ne rade zajedno.

Glavni nalazi u studijama pojedinih zemalja:

- U *Danskoj*, državna služba (birokratija zaposlena na osnovu sistema sposobnosti i karijerskog sistema, u kojem se politički neutralni državni službenici uglavnom regrutuju iz ministarstva) može obezbijediti, i obezbjeđuje i savjete u strateškom domenu, kao i političko-strateško savjetodavnu podršku, ali se ipak uzdržava od uključivanja u stranačku politiku. U svakom ministarstvu dozvoljeno je zapošljavanje samo jednog političkog savjetnika ministra, koji se uglavnom bavi odnosima sa medijima, umjesto da obezbjeđuje taktičke savjete za ministra. Bijela knjiga iz 2004 godine dalje razjašnjava odgovarajuće uloge i odgovornosti i kurs obuke, koji je obavezan za nove političke savjetnike, i koji bi ih trebao pripremiti za rad u ministarskom okruženju.
- U *Poljskoj* je bilo teško ostvariti i očuvati podjelu na političku sferu i sferu državne službe. Poljska je usvojila sistem političkih kabineta, kojima upravljaju pojedinačne ministarske direktive, gdje politički savjetnici i državni službenici zajedno rade obezbjeđujući političku savjetodavnu podršku rukovodiocima. Sveobuhvatan propis koji bi se odnosio na političke kabinete bi bio koristan, posebno obzirom na veoma negativno mišljenje javnosti o političkim savjetnicima, koji su u prošlosti često bili upleteni u političke skandale, a koji su za posljedicu imali zloupotrebu položaja.
- *Portugal* zakonski definiše političke savjetnike, i u parlamentu i u vladi, kao kategoriju različitu od državnih službenika, zabranjujući bilo kakvo direktno miješanje u funkcionisanje upravnih

tijela. Međutim, velik procenat političkih kadrova, koji rade sa članovima vlade se zapošljava iz javne uprave, u koju se mogu i vratiti, obzirom da državni službenik ne mora dati ostavku da bi radio kao politički savjetnik. To *de facto* otežava jasno odvajanje političkih savjetnika od državnih službenika.

- U **Španiji**, četiri trenda – politička i upravna decentralizacija, konsolidacija socijalne države, integracija u EU i privatizacija i pribavljanje javnih usluga iz vanjskih izvora – izvršila su snažan uticaj na ulogu državnih službenika na centralnom nivou, skupa sa njihovom odgovornošću za pružanje političko-taktičkih savjeta i tehničke pomoći političarima na različitim nivoima centralne uprave. Trenutno, oko $\frac{3}{4}$ radnih mjesta savjetnika se popunjava državnim službenicima. Skupa sa stalnim državnim službenicima, politički imenovani dužnosnici rade u političkim kabinetima kao specijalni savjetnici. U posljednjih nekoliko godina, učinjeni su pokušaji da se formuliše etički kodeks, kao i da se reguliše zapošljavanje i selekcija specijalnih savjetnika, čiji broj rapidno raste kako na lokalnom nivou, tako u određenoj mjeri i na nivou autonomne regije.
- U **Ujedinjenom Kraljevstvu**, državni službenici i politički savjetnici tijesno saraduju na osnovu zajedničke saglasnosti da ministri zavise od širokog raspona raznovrsnih savjeta, i praktične i političke vrste, kako bi mogli donijeti najbolje odluke zasnovane na svim raspoloživim činjenicama. Saradnja između dvije grupe uglavnom zavisi od individualne profesionalnosti i razumijevanja da obje strane služe zajedničkim ciljevima. Politički savjetnici se smatraju privremenim državnim službenicima, od kojih se zahtijeva da se ponašaju u skladu sa Kodeksom ponašanja za specijalne savjetnike, i Zakonom o državnoj službi, naglašavajući integritet i služenje izabranom vladi.

Preporuke:

- Potrebno je jasno definisati uloge državnih službenika/političkih savjetnika, a najbolje bi bilo u zakonu, kojeg bi podržali kodeksi ponašanja.
- Potrebni su jednostavni mehanizmi, koji bi omogućili odgovarajuće i razumljive radne odnose između dvije grupe:
 - Jasno razumijevanje da politički savjetnici savjetuju ministra, i da ne mogu izdavati naredbe državnim službenicima
 - Sporazum o tome šta ministar želi da postigne, i šta svaka strana mora da uradi da bi se postigli utvrđeni ciljevi
 - Jednostavni radni aranžmani, kao što su na primjer, sedmični sastanci između viših državnih službenika i političkih savjetnika, u svrhu razmjene informacija i raspodjele posla.
- Da bi se dopunio pravni okvir, potrebni su etički propisi. Oni se trebaju ojačati putem strategije (politike) za kadrovske resurse, i mjera obuke za sve zaposlene.
- Potrebno je ugraditi mehanizme za sankcionisanje povrede zakona. U zemljama Zapadne Evrope iznenađuje nedostatak propisa o istrazi i kažnjavanju političkih savjetnika.

POLITIČKI SAVJETNICI U EVROPSKIM ZEMLJAMA:

KOMPARATIVNA STUDIJA

Politički savjetnici nisu u potpunosti nov fenomen u Zapadnoj Evropi, i posljednjih nekoliko desetljeća sve više zemalja usvaja ovaj koncept, a u zemljama u kojima je on već razvijen, njihov broj ima tendenciju rasta. Ovo je dovelo do rasprave o njihovoj svrsi, njihovom odnosu sa ministrima i sa državnom službom, njihovoj djelotvornosti, i pravnom i etičkom okviru unutar kojeg bi oni trebali da funkcionišu. Ova analiza se bavi pregledom ovih pitanja, i razmatra kakve se lekcije mogu izvući iz njih.

Iznenaduje činjenica da je veoma malo napisano o političkim savjetnicima. Ova analiza se oslanja na određen broj studija, koje je naručila Sigma u svrhu ove publikacije, ograničenu dostupnu literaturu, informacije koje su dali državni službenici u određenom broju evropskih zemalja, i direktnom vlastitom saznanju. Rezultat predstavlja zbir svega; moguće je identifikovati najmanje jedan izuzetak od velikog broja tvrdnji koje slijede u tekstu. Iako postoje značajna odstupanja između različitih aranžmana, koji se odnose na političke savjetnike u različitim zemljama, ipak postoji dovoljno jedinstvenih primjera iz prakse, koji dozvoljavaju izvođenje nekih opštih zapažanja i zaključaka.

Ova analiza je napisana u kontekstu koncepta, koji je sada široko prihvaćen a to je „evropski standard“ državne službe, koji je opisan u drugim studijama Sigma-e, a naročito u „*Evropskim principima javne uprave*“ i „*Katalogu sadržaja zakonodavstva u oblasti državne službe*“ – sa ključnim principom koji, u ovom kontekstu, predstavlja političku nepristrasnost državne službe. Taj koncept, sam po sebi, nije jednostavan, obzirom da svi državni službenici rade za političare, i angažovani su na suštinski političkom zadatku raspodjele javnih resursa. Mnoge zemlje dodjeljuju svojim državnim službenicima funkciju davanja političko-taktičkih savjeta i podrške svojim ministrima. Uprkos tome, iz svakodnevne prakse u mnogim evropskim zemljama je jasno da državni službenici mogu djelovati na način koji je nepristrasan, ali ipak politički osjetljiv.

Većina evropskih političkih sistema također predviđa političke savjetnike za članove zakonodavnog tijela, ili bar za njegove vodeće članove, ili za njegove glavne političke partije. Većina evropskih političkih sistema također predviđa političke savjetnike u regionalnoj ili opštinskoj vladi. Većina pitanja koja su pokrivena ovom analizom, također se primjenjuju na savjetnike u ovim ostalim ograncima vlade, međutim, ova analiza se bavi samo političkim savjetnicima za ministre u vladi.

1. Definicija “političkih savjetnika”

Politički savjetnici se najbolje definišu u vezi sa dvije grupe sa kojima najbliže saraduju; ministrima i državnim službenicima. Oni su pomoćnici ministara, kojima nude savjete i podršku obično političkog karaktera. Njihovo imenovanje u osnovi predstavlja „imenovanje u povjerenju“, koje je lično za ministra i traje samo onoliko koliko se on/ona nalaze na toj funkciji. Politički savjetnici se razlikuju od ministrovog ličnog pomoćnog osoblja (koje se u nekim zemljama također postavlja izvan državne službe), koje je odgovorno za pravljenje rasporeda, logističku podršku i slične stvari. Specifična funkcija političkih savjetnika je da daju savjete.

Politički savjetnici se razlikuju od redovnih državnih službenika u tri suštinska pogleda. Prvo, obzirom da njih lično nominira ministar, oni su izuzeti od uobičajenih kriterija za ulazak u državnu službu (iako se može desiti da su prethodno radili kao državni službenici). U suprotnom, rijetko postoje bilo kakvi obavezni kriteriji za imenovanje političkog savjetnika. Ministri očigledno traže sposobne ljude, iako moramo spomenuti da obziri koji se odnose na političku povezanost ponekad imaju prevagu. Drugo, oni se nalaze izvan normalne hijerarhije ministarstva. Oni su obično podređeni samo ministru, i svoja uputstva za rad dobijaju od njega/nje. Treće, oni su izuzeti od obaveznih kriterija za državne službenike, koji propisuju politički nepristrasno djelovanje; čitav smisao političkog savjetnika i jeste da daje politički dvosmislen savjet, koji ministar ne može zahtijevati od državne službe..

Pravna pozicija varira: u nekim zemljama, politički savjetnici se tretiraju kao posebna kategorija državnog službenika, dok se u drugim oni posebno isključuju iz ambijenta zakona o državnoj službi; u nekim

drugim zemljama, njihov položaj je neodređen. Studije zemalja koje slijede u tekstu, daju raznovrsne primjere zakona koji regulišu to pitanje. Poljska ima sveobuhvatne propise, iako varijacije između ministarstava postoje, kada su u pitanju funkcije političkih savjetnika. U Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu, politički savjetnici su jasno definisana, odvojena kategorija javnih namještenika, ali su u drugim slučajevima, zakonske odredbe minimalne. Čvrsto prihvaćene „norme“ su bile dovoljne da učine inovacije funkcionalnim – iako su se, u proteklom desetljeću u Ujedinjenom Kraljevstvu, ove norme pokazale neadekvatnim, pa su sve više dopunjavane kvazi-zakonodavnim aranžmanima, kao što su kodeksi ponašanja i standardni ugovori o zapošljavanju. U Portugalu i Španiji, kao što studije zemalja u ovoj publikaciji pokazuju, odsustvo zakona ili normi jasno kreira ozbiljne poteškoće, i kao posljedica toga Španija je krenula da reguliše ovo područje. U Francuskoj nad zakonskim ograničenjima često prevagnu politički prihvaćene norme ponašanja.

Ulogu političkog savjetnika je nemoguće tretirati u izolaciji. Ono što politički savjetnik radi je u velikoj mjeri uslovljeno funkcijama državnih službenika sa kojima savjetnik radi. Postoje tri moguća modela:

- Politički savjetnici koji rade skupa sa politički neutralnom državnom službom (Danska, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo): U ovom sistemu, državna služba je obično dominantan element u savjetovanju i pružanju podrške ministru, i uloga političkog savjetnika je ograničena na pružanje odvojene kategorije političkog savjeta.
- Politički savjetnici koji rade skupa sa državnom službom, čiji je najviši nivo također politiziran. To kreira prilično nesređen sistem, kao što pokazuje španska studija.
- *Ministarski kabineti* (Francuska, Italija, i donedavno Belgija), koji se obično sastoje od miješane grupe političkih savjetnika i državnih službenika, koji su privremeno premješteni, i koji savjetuju ministra i sprovode jaku kontrolu nad ministarstvom u njegovo/njeno ime. U takvim sistemima obično postoji određena distanca između ministra/*kabineta* i državnih službenika, koji čine ostatak ministarstva.

U vezi sa svim zemljama čije iskustvo je zabilježeno u ovoj studiji, postavljaju se tri osnovna pitanja kada razmatramo odnos između političkih savjetnika i državnih službenika.

Prvo, da li politički savjetnik ima pravo da izdaje uputstva državnim službenicima: u većini zemalja, on/ona to nema, zato što a) bi to značilo uplitanje u zapovjedni lanac i odgovornosti državne službe, i izložilo državne službenike pritiscima narušavanja svoje političke neutralnosti, i b) je uloga savjetnika da savjetuje – konkretno u ovom slučaju da savjetuje ministra – a ne da naređuje. (Nedavno se pokrenula polemika u Ujedinjenom Kraljevstvu, vezana za prijedloge da se političkim savjetnicima omogući da „prenesu“ uputstva ministra državnim službenicima, obzirom da je postojao strah da bi politički savjetnici mogli dodati svoje vlastite komentare ovim uputstvima).

Drugo, da li je potrebno razdvajanje funkcija između ove dvije kategorije osoblja: Gdje se granica povlači je sekundarno (iako bitno) pitanje; suštinski kriterij je da bi granicu trebale razumjeti i poštivati obje grupe. (autorovo iskustvo u radu sa istočnoevropskim zemljama je da međusobno nerazumijevanje uloga koje imaju, i odsustvo takve granice i poslovnih odnosa, obično predstavljaju samu suštinu sukoba između političkih savjetnika i državnih službenika).

Treće, da li dvije grupe mogu razviti dobre odnose u radu, koji bi omogućili prelazak takve granice bez kompromitiranja uloge bilo koje od grupa: ovo se posebno odnosi na ulogu koju svaka od njih treba obavljati u formulaciji politika. U nekim zemljama, postoji tendencija da se državni službenici više ograniče na pravnu i tehničku ulogu; među studijama zemalja koje slijede, ova tendencija je najočitija u studiji iz Portugala. U određenom broju istočnoevropskih zemalja, ovo je dovedeno do krajnosti, obzirom na tendenciju da se „politika-strategija“ izjednači sa „politikom“, te da se državna služba isključi u oba slučaja. Ovo u suštini nije konstruktivna tendencija. Ona uzrokuje da teret kreiranja politike „padne“ na mali broj političkih savjetnika, koji onda budu preopterećeni, dok je državna služba neiskorištena ograničavajući se na zadatke u upravi i implementaciji. To također znači da se politika kreira u izolaciji, bez iskustva njene implementacije; odsustvo „povratne petlje“ je ozbiljna slabost u sistemu kreiranja politike.

2. Broj, uloga, zapošljavanje i iskustvo

Podatke o broju političkih savjetnika u evropskim zemljama je iznenađujuće teško nabaviti, čak i u zemljama sa otvorenom vladom. Čini se da je pravilo u većini evropskih zemalja, međutim, da je većini ministara dozvoljen jedan, dva ili tri savjetnika, sa opštim izuzetkom premijera, kojem je obično dozvoljeno da angažuje veći broj savjetnika. Čini se da su rijetki propisi koji utvrđuju ograničenje broja savjetnika, iako se čini da razlozi za to, u velikoj mjeri, variraju od jedne do druge zemlje. U Ujedinjenom Kraljevstvu, vlada se opire nametanju bilo kakvog ograničenja, što je omogućilo povećanje broja savjetnika na 25 u Uredu premijera, i na 10 u Ministarstvu finansija, iako u većini ministarstava ostaje norma od samo dva savjetnika. Suprotno tome u Danskoj, vlada se opirala preporukama koje je donijela komisija izvana, da se utvrdi ograničenje od dva ili tri savjetnika, obzirom da vlada želi da očuva postojeće ograničenje od jednog savjetnika po ministru. U *kabinetskim* sistemima, cifre su mnogo veće: ograničenja postoje u Francuskoj, i rutinski se ignorišu. Španija ima neuobičajeno asimetričan aranžman, sa 4 do 11 savjetnika u većini ministarstava, ali sa 69 u Uredu premijera, i 106 u Ministarstvu za javnu upravu.

U stvarnosti, čini se da su glavna ograničenja na broj savjetnika tolerancija javnosti, a ne zakon. U Poljskoj su kritike dovele do ograničenja, a u Španiji i Ujedinjenom Kraljevstvu se čini da su one zakočile ekspanziju savjetnika. Na broj političkih savjetnika također mogu uticati i generalnije kritike sistema uprave; pokušaj reformi u Belgiji i Italiji je za rezultat imao političke skandale, koji su se ticali pitanja od šire važnosti nego što je neuspjeh uprave ili korupcija.

Po definiciji, od političkog savjetnika se može očekivati da ima jake političke afinitete koji su skladu sa ministrom za kojeg rade. Ovo ne mora značiti da on/ona moraju biti član ministrove stranke – iako je to obično slučaj – nego da savjetnik mora biti dovoljno usaglašen sa mišljenjem ministra, kako bi se osiguralo da se pruženi savjet slaže sa ministrovim generalnim političkim nazorima i vrijednostima.

Praksa koja se povremeno sreće, a koja se odnosi na imenovanje političkog savjetnika iz jedne partije u koaliciji, kako bi „držao na oku“ ministra iz druge koalicione stranke, po svom je svojstvu nestabilna i obično vodi ka tenzijama i destruktivnoj dinamici.

Unutar ovih ograničenja, postoje tri glavne vrste savjetnika: stručnjak, generalist, i medijski pomoćnik. Stručnjaci su obično u manjini. Oni se zapošljavaju zbog svog znanja ili iskustva koje imaju u pogledu određenog pitanja od važnosti za ministra. Oni obično imaju odgovarajuće profesionalno iskustvo ili akademsku specijalizaciju, i često su u sredini, ili na kraju svoje karijere. Unutar ministarstva, oni imaju tendenciju da se prilično usko fokusiraju na ova područja, iako se od njih obično traži da se „zainteresuju“ i za druga područja. (u zemljama u tranziciji u Istočnoj Evropi, jedinstven fenomen proteklih godina jeste relativno visoka stopa stručnih savjetnika, koji se dovode, kako bi do određene mjere, kompenzirali nedostatku kapaciteta za kreiranje politike u državnim službama u razvoju).

Generalisti su obično većina. Oni možda imaju nekog iskustva u predmetnom području ministra, ali su uglavnom zaposleni kao politički *aides de camp*. Oni su često mladi, a njihovo profesionalno iskustvo je obično ono stečeno na mjestu namještenika političke stranke, novinara, pravnika ili akademika.

Pomoćnika za medije je obično brojčano manje, a mogu se pronaći samo u nekoliko zemalja (Danska je neobična u tome da se njeni politički savjetnici uglavnom koncentrišu na medijske poslove). Postoji preklapanje između ove kategorije i generalista, obzirom da će mnogi od ovih prethodnih, kao dio svijet generalne podrške ministru, provesti određeno vrijeme na medijskim saopštenjima u ime svojih ministara. Njihove aktivnosti će u velikoj mjeri biti definisane prisustvom ili odsustvom medijskog ureda u okviru državne službe u ministarstvu, i time da li ministar u nju ima povjerenje.

Obzirom da je selekcija političkih savjetnika stvar ličnog karaktera svakog ministra, zapošljavanje je često nesistematično i slučajno, i skoro se uvijek realizuje putem neformalnih političkih kontakata. Čini se da političke partije rijetko pokušavaju identifikovati potencijalne savjetnike za svoje ministre, iako u nekim prilikama, i zaposlenik stranke može biti predložen kao kandidat. Obično se to prepušta samim ministrima, i može se pretpostaviti da ministri preferiraju da zadrže kontrolu nad njihovom selekcijom.

Do kojeg nivoa se „profesija“ političkih savjetnika razvila? U većini zemalja, za većinu onih koji su nekad obavljali taj posao, on predstavlja zanimljiv epizodu u njihovim karijerama; kada njihov ministar izgubi funkciju, savjetnici se obično vraćaju svojim prethodnim karijerama. Ponekad će politički savjetnik pratiti

političara sa jednom ministarskog imenovanja na drugo. Povremeno, savjetnik može ostati i u istom ministarstvu tokom perioda trajanja mandata nekoliko sukcesivnih ministara iz iste stranke, pogotovo ako posjeduje neko posebno dragocjeno stručno znanje. Povremeno se savjetnik može zaposliti da radi sa savjetnicima premijera (detaljno razmatranje ove grupe savjetnika dato je dolje u tekstu). U nekim zemljama, takvo razmjешtanje može predstavljati dio dugoročne političke karijere; u Francuskoj jedno ili nekoliko razdoblja na mjestu ministarskog savjetnika, ili člana *kabineta* je više ili manje suštinska faza u napredovanju političara ili višeg državnog službenika, dok je u Velikoj Britaniji sve veći broj članova parlamenta i ministara prethodno obavljalo dužnost političkog savjetnika (uključujući, u vrijeme pisanja ove studije, i ministra vanjskih poslova i lidera opozicije). Politički savjetnik je, čini se, postala profesija samo u *kabinetskim* sistemima, kao što je Francuska, gdje unapređenje u članstvo *kabineta* ustvari predstavlja glavnu propusnicu za političko unapređenje državnih službenika (vidjeti odjeljak o *kabinetima* dolje u tekstu). U Belgiji, sve do nedavnih promjena, studije su pokazale da članovi ministarskih *kabineta* obično ostaju na položaju duže nego ministri kojima su služili, tako prerastajući u trajniji izvor uticaja na strateškom području u kojem rade nego sami ministri. Irska pokazuje različitu varijantu ovog obrasca, gdje je razvoj finansiranja za opozicione partije stvorio jednu vrstu obrasca „pokretnih vrata“, u kojem politički savjetnici, čiji ministri su izgubili izbore, zauzimaju stranačke pozicije, i onda ponovo postaju ministarski savjetnici onda kad se izborna sreća promijeni.

Trošak političkih savjetnika povremeno predstavlja sporno pitanje. Polemika o tome se vodila u Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje je Blairova vlada uveliko povećala broj savjetnika od 1997 godine, a to je bio faktor zbog kojeg je poljska vlada srezala broj savjetnika u 2004 godini. Međutim, čini se da politički savjetnici češće dolaze na udar kritike zbog svoje uloge, nego zbog svojih troškova.

3. Funkcije

Čini se da se propisi koji regulišu rad političkih savjetnika – tamo gdje postoje – uglavnom koncentrišu na njihov formalni pravni status i liniju odgovornosti, i rijetko se bave definisanjem onoga što će savjetnik raditi. Ovo definisanje funkcija je ostavljeno (što je dovoljno razumljivo) ministru, kako bi ga on utvrdio. U praksi, slijedi spisak funkcija, čije obavljanje bi se moglo zatražiti od političkog savjetnika:

- Odnosi sa partijom – partijskim zvaničnicima, parlamentarcima, regionalnim i opštinskim savjetnicima, partijskim pristalicama, i vjerovatno političkim partijama u drugim zemljama: po definiciji, ovo je područje u kojem je državnim službenicima obično zabranjeno da podržavaju ministra.
- Odnosi sa drugim ministrima: svaka djelotvorna vlada će imati efikasan sistem za među-ministarsku koordinaciju u kreiranju politike i upravnim pitanjima, čime se obično bave državni službenici. Međutim, postoje stranačka pitanja na kojima državni službenici ne mogu raditi, i mogu postojati tako osjetljiva politička pitanja, zbog čijeg rješavanja bi ministar dao prednost nekom kome duboko vjeruje. Ovo posebno može biti slučaj u koalicionim vladama, kojima su potrebni među-stranački pregovori.
- Pisanje govora: uvijek naporan i nezahvalan zadatak, mnoge „zvanične“ govore mogu napisati državni službenici, ali ministar će često željeti da mijenja nacrt, kako bi mu dao više politički ton, a stranačke govore će morati u cijelosti napisati savjetnici.
- Savjeti o tekućim pitanjima: ministar će željeti da diskutuje, i da dobije savjet o trenutnim urgentnim političkim pitanjima – veoma često o nečemu što je toga dana na naslovnim stranicama.
- Komentar o prijedlozima pripremaju državni službenici u ministarstvu: ponekad se ovaj komentar sastoji od revizije ovih prijedloga sa političke tačke gledišta, i postavljanja pitanja koje državni službenik ne može postaviti: Kako će reagovati stranka? Kako će to uticati na regionalne izbore narednog mjeseca? Češće će se ovaj zadatak sastojati od revizije prijedloga da bi se vidjelo kako se oni podudaraju sa ministrovim vlastitim pogledima i prioritetima vladajuće partije: da li prijedlog posvećuje dovoljno pažnje pitanju socijalne jednakosti? Da li je moguće osmisliti više tržišno orijentisano rješenje problema? Da li prijedlog isuviše pažnje poklanja administrativnim kriterijima, a premalo političkim imperativima?

- Odnosi sa stranačkim pristalicama u zakonodavnom tijelu: ova funkcija obuhvata informisanje ovih pristalica o ministarskim prijedlozima, i podstiče ih da prave korisne intervencije u raspravama, ili da ministru postavljaju korisna pitanja.
- Pomoć ministru u pripremi za javne nastupe – debate u parlamentu, nastupi pred komisijama zakonodavnog tijela, bitni govori ili intervjui za medije: ministrima je lakše ovo raditi sa nekom osobom koju dobro poznaju i kojoj, u političkom pogledu, vjeruju.
- Informisanje ministra o prijedlozima vlade, koji su izvan njegovog područja odgovornosti. Ministar može prisustvovati sjednicama vlade i ministarskih komisija na kojima neka pitanja neće uticati na interese njegovog/njenog ministarstva, ali na koja on/ona, kao član kolektivne vlade, želi izraziti svoje mišljenje. Obzirom da je takva intervencija obično političkog karaktera, ministar će se vjerovatno obratiti svojim političkim savjetnicima za pomoć.
- Predlaganje vlastitih novih stateških ideja ili „razrađivanje“ ministrovih ideja, u svrhu predlaganja novih inicijativa: državni službenici su često oprezni i revnosni da zaštite svog ministra od koraćanja po kontraverznom teritoriju. Politički savjetnici, suprotno tome, mogu sugerisati ideje koje državni službenici mogu odbaciti kao neobične.
- Obavljanje uloge neformalnog izaslanika za vanjske grupe: ovaj zadatak obuhvata kontakte sa uticajnim stranačkim pristalicama, interesne grupe, simpatizerske akademske organizacije ili organizacije za interdisciplinarna istraživanja, poslovne lidere, ili članove strukovnog sindikata.

4. Odnosi sa ministrom

Pozicija političkog savjetnika je veoma slična poziciji dvoranina, koji služi apsolutističkog monarha: sve se okreće oko odobravanja ili neodobravanja jedne osobe. Zadržati povjerenje ministra je suština.

Osnovni preduslov je pristup. Prvo, to znači direktni pristup ministru. To zahtijeva da savjetnik bude fizički smješten u blizini ministrovog ureda, i da ima pravo da raspolaze određenim dijelom ministrovog radnog vremena. Idealno je da se utvrdi određeno vrijeme svakog dana, ili nekoliko puta sedmično, kada bi se savjetnik i ministar sastajali. Ako ministar ima određeni broj savjetnika, koje predvodi šef političkih savjetnika (ili *kabineta*), ministar bi trebao biti taj koji će odlučiti da li će imati dodira sa svim savjetnicima, ili samo sa šefom savjetnika, usmjeravajući svu savjetodavnu podršku kroz njega/nju. Ovo nije puki detalj koji se tiče rukovođenja uredom; on može suštinski uticati na kvalitet i sadržaj savjetodavne podrške koju ministar dobija. Presudan faktor će biti vlastita preferencija ministra (i moguće ono što preferira šef savjetnika), ali obzirom na dosadašnje iskustvo autora, najdjelotvorniji pristup je onaj mješoviti, u okviru kojeg se ministar povremeno susreće sa svim savjetnicima kao grupom, ali također direktno saraduje i sa pojedinačnim savjetnicima, koji rade na specifičnim pitanjima. Za savjetnike je važno da jasno razumiju kako ministar razmišlja i šta želi, a to će se tačnije i efikasnije protumačiti ako se direktno saraduje sa ministrom, umjesto što se poruka preusmjerava kroz šefa političkih savjetnika. Tako će politički savjetnik biti još zadovoljniji urađenim poslom.

Pristup ključnim sastancima kojima prisustvuje ministar također je od suštinske važnosti, posebno pristup sastancima koji se održavaju sa državnim službenicima u ministarstvu, gdje se raspravlja o razrađivanju politike, te pristup dokumentaciji koju ministru prosljeđuje njegovo vlastito osoblje, druga ministarstva, i vanjski izvori. U mnogim zemljama, sporovi oko dozvole za prisustvovanje sastancima, i dozvole pristupa dokumentaciji, uzrok su frustracije za savjetnike, i uzrok trzavica sa državnim službenicima. Razdor između političkih savjetnika i zvaničnika odgovornog za obavljanje uloge ministrovog „čuvara kapije“ je prilično uobičajen. Za vladu bi bilo vrlo uputno da u dijelu poslovnika, koji reguliše funkcije i aktivnosti političkih savjetnika utvrdi šta jeste, a šta nije dozvoljeno. Trebali bi da postoje izuzeci – na primjer, većina zemalja ne dozvoljava savjetnicima da pristupe dokumentima, koji se smatraju strogo povjerljivim – ali generalno pravilo jeste da se savjetniku obezbijedi slobodan pristup sastancima i informacijama, kako bi savjetnik mogao pravilno savjetovati ministra.

Ovaj pristup, međutim, kreira recipročnu obavezu za savjetnika. On bi trebao oprezno koristiti ovaj privilegovan pristup ministru, ne bi trebao oduzimati više ministrovog dragocjenog vremena nego što je to neophodno, a kada mu se omogući pristup povjerljivim informacijama, trebao bi ih oprezno tretirati, kako ne bi „procurile“ u javnost. Kada prisustvuje sastancima skupa sa ministrom, mudar savjetnik će malo govoriti a puno slušati. Najdjelotvorniji savjetnici su oni koji svoje privilegije koriste sa oprezom. Postoji

dovoljno primjera savjetnika – često onih mlađih – koji dozvoljavaju da im njihov visok položaj „udari u glavu“, i koji isuviše uživaju u svojoj važnosti. To obično kvari njihov odnos sa ostatkom svijeta, a posebno sa ostatkom ministarstva, njima šteti, a može se završiti tako što će naljutiti ministra. Da skujemo frazu koja se odnosi na savjetnike predsjednika SAD-a, a to je da će najbolji od njih „gajiti strast prema anonimnosti“.

Nakon što je neophodan pristup uspostavljen, zahtjevi ministra (koji su često promjenljivi) će diktirati svakodnevne funkcije savjetnika. Suštinski element je razvoj povjerenja. Ako ministar jasno artikulira svoje razmišljanje savjetniku, i ako savjetnik postupa sa oprezom (a ne plašljivo), nudeći savjet koji je razuman i politički fokusiran, savjetnik će postati nenadomjestiv dio ministrovog života. U najboljem slučaju, kako savjetnik bude srastao sa svojom ulogom, razvija se proces simbioze, unutar kojeg savjetnik počinje vrednovati zahtjeve ministra i razumjeti kako njegov/njen mozak funkcioniše. Dobar savjetnik će moći da predvidi ministrove reakcije na događaje i ideje, i da predosjeća njegove/njene buduće potrebe.

U nekim evropskim zemljama, jedno ministarstvo će također imati jedno ili više podređenih ministarstava, koja obično nemaju svoje vlastite političke savjetnike. Može se očekivati da će odnos između podređenih ministara i političkih savjetnika njihovog ministra biti komplikovan. Očito je da će podređeni ministar smatrati sebe prirodnim zamjenikom ministra, i da će očekivati da mu se ministar povjerava, i da ga uključuje u donošenje bitnih odluka za ministarstvo. Međutim, mnogi ministri bi se mogli osjećati puno opuštenije sa političkim savjetnikom kojeg su sami izabrali, nego sa drugim političarom, koji bi mogao biti rival – moguće iz druge partije u vladajućoj koaliciji – kojeg je možda premijer nametnuo uprkos želji ministra. Međutim, ne samo da su dokazi takvih sukoba rijetki, nego gotovo i ne postoje, što ne iznenađuje.

5. Odnosi sa državnom službom

Kao što je navedeno gore u tekstu, uloge državnih službenika i političkih savjetnika, i njihova procjena date situacije se mogu razlikovati; ove razlike, skupa sa viđenjem državnih službenika da politički savjetnici imaju isuviše prominentnu ulogu, mogla bi itekako biti razlogom sukoba. Sigurno je da kada su sistemi političkih savjetnika uvedeni u Velikoj Britaniji i Irskoj 1970-ih i 1980-ih godina, mnogi (vjerojatno i većina) državni službenici su ih posmatrali sa sumnjom, kao institucionalizovane rivale i nepotrebnu smetnju. Vidljivo je da su se u obje zemlje ove zamjerke stišale tokom vremena, pa je u roku od pet do deset godina, ova inovacija bila široko prihvaćena. Međutim, opuštenost ili zategnutost odnosa varira od zemlje do zemlje, od ministarstva do ministarstva, i od jednog pojedinca do drugog.

Do određene mjere, to je uslovljeno sveukupnim odnosom između klase političara i državne službe. I ovdje postoji određeni spektar. Pinheirov opis odnosa u Portugalu portretira značajan stepen polarizacije između političara i državnih službenika, što automatski kreira okvir razdora. *Kabinetski* sistemi u Francuskoj, Belgiji i Italiji, u kojima su *kabineti* u različitoj mjeri uzurpirali funkcije, koje u drugim zemljama obavljaju viši državni službenici, sadrže potencijal za slične razdore, iako to varira od jednog do drugog ministarstva, u zavisnosti od *modus operandi* pojedinačnog kabineta. U Danskoj, Španiji, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje je državnoj službi već davno dodijeljena značajna uloga koja se odnosi na politiku i strategiju, i gdje su funkcije političkih savjetnika više ograničene, ove grupe mnogo lakše saraduju. I zaista, od velike ekspanzije političkih savjetnika tokom kasnih 90-ih, Ujedinjeno Kraljevstvo (kao što je opisano u studiji) odaje neobično izmješanu sliku, sa navodima o ozbiljnim sukobima između političkih savjetnika i državnih službenika u nekim ministarstvima, i simultanom razvoju jako bliskog poslovnog odnosa između njih, unutar kojeg zajedno rade na elaboriranju predloženih politika. Takav odnos ne postoji čak ni u Švedskoj.

Postoji mnoštvo potencijalnih teškoća u ovom odnosu. Jedna krajnost – navedena u portugalskoj studiji – ali prilično rijetka, jeste nezakonito političko uplitanje u odluke uprave. Više su uobičajene poteškoće ukorijenjene u razlici u nazorima. Politički savjetnici su obično više zainteresovani za kratkoročne rezultate, zvaničnici za dugoročne posljedice. Političkim savjetnicima se žuri; državni službenici mogu si priuštiti više vremena za razmišljanje. Politički savjetnici imaju u vidu izbornu dimenziju, državni službenici puno manje. Politički savjetnici su više skloni inovacijama; državni službenici su oprezniji, djelimično po prirodi; djelimično zato što moraju živjeti sa posljedicama. Uz to, neupitno je da uvođenje političkih savjetnika u sistem odlučivanja, komplikuje već složen proces dobijanja odluke iz vladine mašine.

Sveukupno gledajući, čini se da su se državni službenici u Evropi navikli na ideju političkih savjetnika. Njihovo imenovanje nije rezultiralo sa politizacijom državne službe. (I zaista, iako se broj zemalja članica OECD-a sa političkim savjetnicima povećao, a broj političkih savjetnika u tim zemljama porastao, nedavna anketa OECD-a sugerira da je u većini zemalja trend usmjeren ka slabijoj političkoj kontroli državne službe). Politički savjetnici, uglavnom, nisu istisnuli državne službenike kao glavni izvor strateških savjeta za ministra. Kako je vrijeme prolazilo, oni su postajali prihvaćeni dio sistema. Tačno je da oni osporavaju monopol savjetodavne podrške, koju ministrima daje državna služba. Međutim, oni su samo jedan od brojnih izazova koji su se pojavili proteklih desetljeća, kao odgovor na prevlast tradicionalne Weberianske državne službe. Izazov monopolu državne službe u oblasti strateških savjeta, prate izazovi koji se odnose na svrsishodnost državne službe u mnogim područjima, uključujući ekonomsko upravljanje, pružanje usluga, i birokratsko upravljanje samom službom. Izazov i osporavanje su postali dio „oruđa“ za modernizaciju javnog sektora, i ne postoji nikakav razlog zbog kojeg bi formulacija politike bila izuzeta iz ovih pritisaka. I zaista, čini se da političari pozdravljaju i traže višestruke kanale strateške savjetodavne podrške; politički savjetnici su samo jedna od manifestacija ovog trenda, i nesumnjivo, daju strateškoj savjetodavnoj podršci političku dimenziju, koju državni službenici nisu kvalifikovani da ponude. Promišljeniji državni službenici shvataju da ova dodatna dimenzija ne slabi, nego jača područje kreiranja politike (ili, u najmanju ruku, uvećava zadovoljstvo ministra sa procesom kreiranja politike).

Politički savjetnik može biti od pomoći državnom službeniku u njegovom/njenom svakodnevnom radu u dvojakom smislu. Prvo, ako se zaista razvije simbioza (gore opisana) između ministra i političkog savjetnika, politički savjetnik može postati dragocjen savjetodavni izvor za državne službenike. Većina državnih službenika svoje ministre viđaju jako rijetko. Politički savjetnik ima više vremena na raspolaganju. Za državne službenike je korisno da mogu upitati političkog savjetnika „zašto je ministar zapravo od nas zatražio da razmotrimo ovo pitanje?“ ili „ako prijedlog predstavimo u skladu sa ovim smjernicama, šta mislite kako će ministar reagovati?“. Ova vrsta funkcije „lakmus papira“ može biti izuzetno dragocjena.

Drugo, postojanje političkih savjetnika može zaštititi državne službenike od zahtjeva za izvršavanjem političkih zadataka za ministre. U odsustvu političkih savjetnika, ministri obično traže od državnih službenika da im pomognu u pitanjima, koja izlaze izvan granica neutralnosti državne službe, kao što su pripreme za stranački sastanak, pisanje pisama za stranačke zvaničnike, ili stranačke sporazume između koalicionih partnera. Politički savjetnici su u Dansku uvedeni kasnih 1990-ih godina upravo zato što su državni službenici bili prilično duboko uvučeni u politički rad. Bilo je uobičajeno, na primjer, da državni službenici prisustvuju sastancima političke partije, a bili su uvučeni i u međustranačko posredovanje u koalicionim pitanjima. Pritisak iz *Folketinga* (danskoj parlamenta) doveo je do stvaranja posebnog kadra političkih savjetnika za obavljanje takvih dužnosti.

Međutim, mudar politički savjetnik će znati da mu/joj je državna služba više potrebna nego što je on/ona potreban državnoj službi. Savjet dat gore u tekstu – da politički savjetnik treba koristiti svoj uticaj i pristup sa oprezom – se posebno odnosi na kontakte sa državnom službom. Posebno, politički savjetnik ne bi trebao da podrazumijeva kako će izdavati uputstva državnoj službi, osim ako mu za tako nešto nije dato posebno ovlaštenje (a u većini zemalja, savjetnici nemaju takve ovlasti). Niti bi on/ona trebao podleći zajedničkom iskušenju da govori u ime ministra – “ministar mi je rekao da vam kazem da uradite X” – jer tako radeći, politički savjetnik se djelotvorno ubacuje u hijerarhijski zapovjedni lanac ministarstva. To će dovesti do prigovora, i vrlo je moguće da će doći dan kada će savjetnik otići predaleko, pa će ga ministar odbaciti. Osim ako mu zakon ne daje ovlasti u tom pogledu, jedina funkcija političkog savjetnika jeste da savjetuje ministra, koji bi zauzvrat trebao donositi odluke i izdavati naredbe.

Generalnije govoreći, politički savjetnik će ostvariti najbolju saradnju sa državnom službom upravo na isti način na koji se ostvaruje najbolja saradnja sa bilo kim: uljudnošću, profesionalnošću, i obzirom. Ako on/ona pristupi državnom službeniku na konstruktivan način, on će najvjerovatnije jednako i odgovoriti; konačno, obzirom na njegov/njen blizak odnos sa ministrom, njegov prirodni instinkt će biti da pomogne ako može. Situaciju koju savjetnik treba da kreira je vrsta „moralne spirale“, u kojoj državni službenik savjetnika smatra korisnim i uticajnim, tako ohrabrujući državnog službenika da govori o problemima i razmjenjuje informacije sa njim/njom, što onda dalje povećava sposobnost savjetnika da ponudi uticajan savjet.

Politički savjetnik koji je arogantan ili agresivan će jednostavno otuđiti ljude čija saradnja mu je potrebna. To je traženje nevolja, obzirom da državna služba koja želi da oteža život savjetniku, to može i uraditi, uprkos ministru. Ona može „zaboraviti“ da kopira dokumente za savjetnika, pozvati ga na sastanak tek u posljednjoj minuti, uskratiti osnovne ali vitalne uredske usluge, kao što su Internet veza, i proizvesti neugodnosti na sve moguće načine. Neki politički savjetnici neizbježno upadaju u ovo vrzino kolo, otuđujući državne službenike, uskraćujući sebi tako saradnju i informacije, što dovodi do gubitka njihovog uticaja u ministarstvu i na kraju kod ministra, te prouzrokuje da se oni još više isključuju iz internih rasprava u ministarstvu.

Čini se da gore navedeno podrazumijeva da je uspjeh ili neuspjeh u ovom odnosu uglavnom u rukama političkog savjetnika. Nije upitno da postoji jednaka obaveza državnih službenika da rade u saradnji sa političkim savjetnicima, a uobičajeno iskustvo u zemljama EU je da državni službenici zaista i saraduju (iako će uvijek biti nekih neobičnih karaktera, koji će smatrati politički imenovane dužnosnike ličnom uvredom). Kako je bivši britanski politički savjetnik (koji se u svoje vrijeme sukobljavao sa državnim službenicima) rekao u parlamentarnoj raspravi „sve ovisi od ličnosti, stručnosti, snage i integriteta [političkog] savjetnika i razvijanja zdravog, poštenog, profesionalnog odnosa sa stalnim zvaničnicima i ministrima.”

6. Ministarski kabineti

Ministarski kabinet je relativno rijedak fenomen; njegovi glavni primjeri u Evropi su Belgija (čiji sistem je sada u fazi demontiranja), Francuska i Italija. Francuska se smatra klasičnim primjerom, obzirom da su tamo *ministarski kabineti* funkcionisali u prepoznatljivom modernom obliku u periodu od nekih 150 godina. Španska studija sugerise da se Španija možda kreće u pravcu ovog modela. (treba napomenuti da, iako Poljska naziva svoje političke savjetnike ministara *kabinetima*, u praksi većina ministara je ograničena na tri savjetnika, a oni djeluju više kao politički savjetnici u gore opisanom smislu, nego kao *kabineti* opisani u ovom odjeljku).

Kabinet se razlikuje od sistema političkih savjetnika opisanih gore u tome što, osim što savjetuje ministra, on također obezbjeđuje politički smjer i upravlja cjelokupnim ministarstvom. On izdaje uputstva ministarstvu u ministrovu ime, a njegovi vodeći članovi obično imaju prava da potpisuju dokumente u ime ministra, često predstavljaju ministra na raznim događajima, i smatra se da govore u njegovo/njeno ime, i unutar i van ministarstva.

Kabineti se obično sastoje od mješavine državnih službenika i dužnosnika imenovanih izvana, a od posljednjih se, u najmanju ruku, očekuje da budu naklonjeni ministrovom mišljenju. U Francuskoj se *kabineti* sastoje od 20 do 30 ljudi za ministra, i 10 do 20 ljudi za podređenog ministra. *Kabineti* su u Belgiji donedavno bili izuzetno veliki, a u nekim ekstremnim slučajevima tako veliki, da su se sastojali od 100 članova, dok njihova veličina nije ograničena nedavnim upravnim reformama. Teško je pronaći brojke koje se odnose na broj politički imenovanih dužnosnika, ali Olivier Schrameck (koji je jedno vrijeme bio direktor *kabineta* francuskog premijera Jospina) procjenjuje, da je otprilike četvrtina francuskog osoblja u kabinetima zaposlena izvana i imenovana iz političkih razloga.

Članove *kabineta* lično bira ministar; u slučaju državnih službenika, ovo očigledno ugrožava tradicionalnu hijerarhiju državne službe i izloženo je optužbama za favorizaciju. Teško je pisati o organizaciji i radnim metodama *kabineta* obzirom da, kako je Olivier Schrameck zapazio u svojoj monografiji na ovu temu, su organizmi zasnovani na tako ličnoj osnovi nebulozni, a ne strukturirani, i zahtijevaju sociološki, a ne sudski tretman. Ovo je posebno tačno u Francuskoj, gdje se sa zvaničnim ograničenjima veličine, popunjenosti i finansiranja *kabineta* često nekažnjeno izruguju.

Ovlasti šefa *kabineta*¹ se protežu unutar cijelog ministarstva, sa odgovornošću za sve bitne političke odluke ministarstva – i u Francuskoj, za njegove ključne upravne funkcije. Ostali članovi *kabineta* su obično odgovorni za posebne teme ili područja politike. Obično postoji osoblje sa posebnom odgovornošću za vezu sa parlamentom, odnose sa medijima, i biračkim tijelom ministra. Hijerarhija unutar kabineta je obično prilično fleksibilna; lični obziri su bitniji. Schrameckova monografija iznova argumentuje da *kabineti* trebaju funkcionisati, ali priznaje da mnogi od njih tako ne funkcionišu, te da je uobičajena konkurencija među članovima. Mnogi ljudi se izmjenjuju u intervalima i na sve višim položajima u *kabinetima* različitih ministara, što je priznato sredstvo profesionalnog napredovanja.

Međutim, obzirom da je zasnovana na favoritizmu, uobičajena kritika je da se ova praksa kosi sa najboljim praksama napredovanja u državnoj službi zasnovanih na objektivnoj procjeni.

Postojanje *kabineta* očigledno značajno umanjuje ulogu osoblja, koje vodi druge odjele u ministarstvu. Kako je mehanizam odlučivanja pomaknut prema gore u kabinet, ostatku ministarstva se nameće tehnička uloga, sa jakim naglaskom na izvršavanju odluka koje se donose na višoj instanci (iako *kabinetskom* osoblju nije strano angažovanje u osjetljivijim projektima). Tamo gdje postoji generalni sekretar, kao što su Belgija i Italija, njegova/njena uloga je obično više administrativne i tehničke prirode. To samo po sebi može prerasti u značajnu ulogu, posebno u budžetskim i organizacionim pitanjima, a generalni sekretar može vršiti prilično jak uticaj na račun koordinacije. Čak i odsustvo ove protuteže u Francuskoj, čini *kabinet* dominantnim. Upravo ovo proširivanje uloge političkih savjetnika, od uglavnom savjetodavne uloge, do onoga što španska studija opisuje kao „centralnu ulogu u kreiranju, primjeni, nadzoru i evaluaciji javnih politika“ je ono što sugerise da se Španija kreće u pravcu sistema u francuskom stilu.

Kabinetski sistem također ima uticaj na među-ministarsku koordinaciju politike, obzirom da se između *kabineta* obično razvije jaka mreža. *Kabineti* su donedavno u Belgiji bili glavni provodnik za kooordinaciju i pregovanje o bitnim strateškim odlukama između ministarstava. U Francuskoj su oni ovu ulogu preuzeli skoro do nivoa gdje se isključuju politička pitanja; među-ministarska neslaganja se ne rješavaju sastancima ministara, nego sastancima njihovog *kabinetskog* osoblja. U Španiji, kako se u studiji zapaža, među-ministarska mreža političkih savjetnika vrši snažan uticaj na utvrđivanje da li će vlada usvojiti zakonodavne projekte ili neće. Ovo manje važi u Italiji, ali redovan sastanak šefova *kabineta* i pravnog direktora ministarstva, jeste ključni mehanizam za obradu dnevnog reda sedmičnih sastanaka italijanske vlade, i rješavanje neusaglašenosti između ministara.

Kabinetski sistem ima svojih vrijednosti. On ministru obezbjeđuje usluge grupe (obično) veoma sposobnih ljudi, od kojih su mnogi stručnjaci u svojim poljima. On obezbjeđuje podršku za sve aspekte ministrovog života (neki sistemi državne službe su svakako izloženi optužbama da adekvatno podržavaju ministrove potrebe u administrativnom i strateškom domenu, ali da nedovoljno podržavaju njegove potrebe koje su više političkog karaktera). Uz to, *kabinetski* sistem je popularan kod ministara, koji vole izabirati svoje vlastito osoblje.

Međutim, postoje jake kritike sistema, koje se mogu sumirati pod dva naslova. Prva kritika je zasnovana na principu: *kabinetski* sistem je ustvari zatvoreni krug nagrađenih političkih istomišljenika, zasnovan na favoritizmu, a ne na objektivnoj vrijednosti, i on degradira princip državne službe. (postoji također i dimenzija jednakih šansi: nedavna studija koju je sproveo *Le Monde* utvrdila je da samo 10 od 700 članova *kabineta* imaju ono što su ove novine nazvale „doseljeničko porijeklo“). Uobičajena pritužba u Belgiji je bila da su državni službenici, nakon službe u *kabinetu*, često znali biti unaprijeđeni izvan normalne procedure unapređenja. Drugi dio primjedbi se fokusira na neefikasnosti sistema: stručnost se nedjelotvorno koristi u ostatku ministarstvu. Ohrabruje se donošenje kratkoročnih odluka, dolazi do rivalstva i „udvaračkog“ ponašanja kod *kabinetskog* osoblja, a ostalo osoblje u ministarstvu se ohrabruje za okolišne manipulacije, kako bi uticali na odluke *kabineta*, što dovodi do – Schrameckovim riječima – „neravnoteže i zloupotrebe“. Jedan razlog koji je dao premijer Balladur, za svoj pokušaj 1993 godine da ograniči veličinu *kabineta* u Francuskoj – pokušaj kojeg je srušio sistem – bio je da zaustavi njihovo djelovanje kao „prepreku“ između ministara i njihovih državnih službenika.

Iz ovih razloga, *kabinetski* sistem je dugo bio predmetom kritika. Međutim, političari se očito ustručavaju da žrtvuju tako očigledan izvor političkog patronata, čak i ako je dugoročni efekat lošiji kvalitet izvršne vlasti i oslabljivanje javne uprave. U Francuskoj je ova institucija bila predmetom stalnih kritika, posebno u izvještaju Blanc Komisije iz 1993 godine, koja je zaključila forenzičku kritiku njenih neuspjeha sa preporukom da se ograniči ukupni broj *kabinetskog* osoblja na 100 (u odnosu na 400 u to vrijeme, i 700 u današnje vrijeme). Međutim, svi pokušaji reformisanja su se izjalovili, i čini se da su većina autora koji su pisali na ovu temu podržali Quermonnov pesimistični zaključak da se sistem – bar u Francuskoj – jedino može promijeniti ukidanjem.

To je također bio i zaključak, koji je donesen u Belgiji, koja je 1999 godine inicirala ukidanje *kabineta* na federalnom nivou. Poticaj za ovu odluku je došao od serije skandala i neuspjeha, uključujući dioksin i Dutroux afere, koje su – prema izvještaju Senata – dovele do toga da se javna služba vidi kao „pretjerano politizirana, nesposobna i statična.“ Ovi događaji su doprinijeli izboru vlade, koja je dala visok prioritet radikalnoj reformi javnog sektora. *Kabineti* su igrali veliku ulogu u ovoj reformi, zato što se njihov broj

zaposlenih skoro udvostručio od 1989 godine na prosječno 30 ljudi i zato što su – rečeno je u Copernicus dokumentu - “*kabineti* vršili mnogo veću kontrolu nad aktivnostima ministarstava, i imali mnogo „istureniju“ ulogu u kreiranju politike. Ovo su državni službenici, koji su radili u službama, često smatrali znakom loše reputacije, a to je ponekad bilo uzrokom sukoba između ministra i službi koje su potpadale pod njegovu odgovornost. To je također dovelo do nedostatka kontinuiteta u kreiranju politike, kako su ministarski *kabineti* dolazili i odlazili sa ministrima nakon izbora.”

Copernicus program je predvidio zamjenu svakog kabineta u svakom ministarstvu sa malom grupom ministarskog osoblja, koje se sastoji od ličnih saradnika izabranih od strane ministra; strateškog savjeta, koji savjetuje ministra o politici, a koji sačinjavaju rukovodioci iz odjela ministarstva i vanjski stručnjaci; i „čelije za pripremu politike“ sastavljene od državnih službenika i vanjskih stručnjaka, koje zapošljava organizacija za zapošljavanje državnih službenika. Implementacija je bila spora, obzirom na belgijske složene strukture izvršne vlasti i kontraverznu prirodu šireg programa Copernicusovih reformi, ali postepeno ukidanje kabineta je već u zamahu.

Primjetno je da *kabinetski* model nije prihvaćen u procesu demokratizacije Istočne Evrope (vidjeti zapažanje o Poljskoj gore u tekstu). Ni zapadnoevropski konsultanti, pa čak ni Evropska komisija nisu ga promovirali kao ideju istočnoevropskim vladama, iako ovaj dio Evrope u svojoj vlastitoj internoj upravi koristi *kabinete*. Kao i „sistem plijena“ u sjedinjenim Državama, u kojem su sve više pozicije popunjene političkim dužnosnicima, sistem se toleriše kod kuće, ali se priznaje da je nepogodan za izvoz.

7. Politički savjetnici premijera

U većini evropskih zemalja, premijeru je dozvoljeno zapošljavanje većeg broja političkih dužnosnika nego ostalim ministrima. Čini se da za ovo postoje dva razloga: premijer mora pokriti puno veći raspon pitanja nego ostali ministri, i stoga mu je potrebna raznovrsnija savjetodavna podrška; funkcije premijera su skoro u potpunosti političkog karaktera, što nije slučaj sa drugim ministrima, čije dužnosti često imaju suštinsku normativnu ili upravnu komponentu. Istraživanje sprovedeno 2004 godine u zemljama OECD-a, pokazalo je da se u 7 od 15 zemalja, veći dio osoblja u uredu premijera, sastojao od političkih savjetnika.

Bitno je priznati da premijera također podržava i Ured vlade (također poznat pod imenima: generalni sekretarijat, ured vlade, vladin sekretarijat, kancelarija, kabinet, itd.), koji je suprotno tome, obično popunjen državnim službenicimaⁱⁱ. U cjelini, Ured vlade je odgovoran za koordinaciju politika, planiranje rada i nadzor, pravne funkcije i komunikacije, dok se Ured premijera više bavi davanjem političkih i strateških savjeta, komunikacijskom podrškom i pisanjem govora. Stoga je podjela odgovornosti između državnih službenika i političkih savjetnika u centralnim organima vlade uopšteno slična onoj u linijskim ministarstvima, a potreba za kvalitetnom poslovnom saradnjom između njih je jednako bitna.

U cjelini, čini se da se ista pitanja i dinamika primjenjuju na političke savjetnike koji rade sa premijerom, kao što su oni u linijskim ministarstvima. Glavne razlike su da su oni također često odgovorni za strateško planiranje rada vlade kao cjeline, i da su oni ti koji uglavnom kontaktiraju sa ministrima, i njihovim neposrednim savjetnicima, umjesto direktno sa funkcionalnim odjelima u ministarstvima. Dodatna funkcija savjetnika premijera, koja se može pronaći u mnogim koalicionim vladama, jeste upravljanje odnosima između koalicionih partija, što u većoj ili manjoj mjeri može biti institucionalizovano.

Generalno govoreći, uticaj političkih savjetnika premijera vis-à-vis ostatka vlade će zavistiti od vlastite dominacije ministra ili nedostatka iste, zbog kombinacije institucionalnih, ličnih i političkih faktora. Ako je premijer dominantan, njegovi/njeni politički savjetnici mogu igrati važnu ulogu. Ovo je sigurno tačno kada su u pitanju bile španska i Blairova vlada u Ujedinjenom Kraljevstvu, a generalno je istina za sve zemlje sa sistemom *kabineta*. Međutim, premijerska dominacija čini ulogu političkih savjetnika premijera značajnijom, a ne obratno, što je dokazalo postojanje dominantnih premijera koji nisu imali mnogo političkih savjetnika. Ako je premijer slab, njegovi/njeni savjetnici će se boriti da uspostave svoj uticaj, kao što je viđeno tokom kratkotrajne vlade Cressona u Francuskoj.

Sve dok uloga i uticaj savjetnika premijera predstavljaju odraz uloge i uticaja njihovih gospodara, čini se da to ostatak vladinog sistema prihvata kao legitimno. Teškoće se, međutim, javljaju kada se političkim savjetnicima daje ono što se može smatrati njihovim vlastitim odvojenim ovlastima u odnosu na ministre. Ovo je donekle problem u Francuskoj. Kratkotrajno se pojavio i u Litvaniji, gdje su savjetnicima

premijera kratkotrajno bile date zakonske ovlasti, i individualne i kolektivne, kako bi se pregledali prijedlozi koje podnesu ministri, u cilju njihove izmjene ili odbacivanja. Eksperiment je kratko trajao, a zamjerke koje je izazvao, doprinijele su vladinom odlasku sa scene sedam mjeseci nakon što ga je uvela.

Veći broj savjetnika premijera u skoro svim zemljama, dovodi do imenovanja glavnog političkog savjetnika, koji obično predstavlja figuru od velike važnosti (iako se ona obično drži relativno izvan očiju javnosti).

8. Odgovornost, etika, i šta da se radi kada stvari krenu naopako

U cjelini gledajući, zapadnoevropsko iskustvo vezano za političke savjetnike je bilo pozitivno. Međutim, stvari mogu poći naopako; politički savjetnici ili državni službenici povremeno krše pravila. U slučaju državnih službenika, postoji jasna linija odgovornosti; zakonodavstvo koje se odnosi na državnu službu utvrđuje norme ponašanja, a postoji i hijerarhija za sprovođenje pravila, i sankcije za njihovo kršenje. Pozicija u odnosu na političke savjetnike se čini manje zadovoljavajuća. Ovo područje nije dovoljno istraženo, ali iako zemlje obično imaju neki pravni okvir, koji reguliše zaupošljavanje političkih savjetnika, čini se da je okvir njihove odgovornosti i etičkog ponašanja generalno nerazvijen.

Postoje dvije ključne poteškoće. Prva je odsustvo jasnih smjernica ponašanja i etike za političke savjetnike. Druga je problem odgovornosti, koji se sastoji u tome da se politički savjetnik nalazi izvan zapovjednog lanca ministarstva, a jedina osoba kojoj je odgovoran jeste ministar. Ako on/ona zaista prekrši pravila, ministar vjerovatno neće biti strog prema svom favoritu. Ministri su zainteresovani za to da urade stvari koje će im donijeti političku prednost, i ne dijele uvijek zabrinutost državnih službenika za ispravno ponašanje. Osim ako ponašanje ne izazove ozbiljan javni skandal, politički savjetnik će vjerovatno proći bez posljedica.

Rijetka istraživanja ovog problema, koja sprovode King istraživači praktičiraju se u Australiji, Kanadi, Irskoj, Novom Zelandu i Ujedinjenom Kraljevstvu, i nudi tri korisne lekcije. Prva je da iako Ujedinjeno Kraljevstvo nema nikakav zakon o državnoj službi (za razliku od ostalih anketiranih zemalja, i zaista, za razliku od većine zemalja u Evropi), ono je razvilo jak etički okvir koji upravlja aktivnostima političkih savjetnika u obliku kodeksa ponašanja (čiji odlomci se nalaze u prilogu ove studije), i model kodeksa zapošljavanja za političke savjetnike. Ovi kodeksi obezbjeđuju veoma jasan okvir, a korisni su modeli koje ostale zemlje mogu posuđivati. (danska studija dolje u tekstu daje slične korisne primjere standardnog ugovora o zapošljavanju, smjernice za ponašanje političkih savjetnika, i posebne smjernice za političke savjetnike u njihovim kontaktima sa medijima).

Drugo, prepuštanje sprovođenja pravila ministru, kojem je politički savjetnik podređen nije efikasno. Ovo se pokazalo kao velika slabost sistema u Ujedinjenom Kraljevstvu, ali također važi i za druge anketirane zemlje. Postoji potreba za nezavisnom procedurom za rješavanje i istraživanje prekršaja i nametanje sankcija. Treće, kako King piše „pravni propis sam po sebi nije dovoljan. Promocija etičkih vrlina je isto tako bitna kao i kontrola poroka. Kodeksi ponašanja se trebaju razvijati u dijalogu sa državnim službenicima, a etičko ponašanje se treba promovirati na raznovrsne načine, putem induktivnih obuka, seminara i upravljanja kadrovskim resursima”. (Paralele postoje u preporukama danske komisije za bolji kvalitet obuke – vidjeti studiju iz Danske).

9. Zaključak i lekcije

Izuzetno je teško procijeniti djelotvornost političkih savjetnika. Učinak na politiku je uvijek teško razaznati. Povremeno savjetnik može ukazati na određenu odluku i imati zasluge za odlučujući uticaj, ali ovakvi incidenti su rijetki. Češće se dešava da kada politički savjetnik misli da je nešto postigao, on/ona shvati da je gurao vrata koja su se već otvarala, ili da se njegov/njen savjet jednostavno podudario sa istim savjetom koji je došao sa drugog mjesta. Još jedno moguće mjerenje djelotvornosti jeste zadovoljstvo ministra. Ovo je teško izmjeriti makar zato što nije vjerovatno da će ministar javno priznati svoju grešku u imenovanju takvog dužnosnika. Možda je najbolji pokazatelj uspjeha opstanak. Veliki dio inovacija u vladajućoj mašineriji ne traje dugo. Politički savjetnici, kao vrsta, predstavljaju relativno novu inovaciju u većini zemalja, i obično su opstajali na mjestima gdje su eksperimentalno uvedeni.

Kakve lekcije možemo izvući iz ovog sinopsisa? One su slijedeće:

- Funkcije političkih savjetnika bi se trebale jasno precizirati, po mogućnosti zakonom. U idealnom slučaju, ovo bi trebalo biti podržano kodeksom ponašanja za političke savjetnike. Poštivanje propisa i kodeksa bi trebalo biti ugovorna obaveza političkih savjetnika.
- Pripadajuće odgovornosti političkih savjetnika i državnih službenika bi se trebale jasno definisati. Gdje se granica između njih povlači je sekundarno pitanje; ono što je od primarne važnosti jeste da bi trebala postojati granica koja je jasno označena, i koju svi razumiju i poštuju.
- Međutim, razgraničenje funkcija između dvije grupe bi trebalo predstavljati liniju koja im pomaže da razumiju svoje pripadajuće funkcije, a ne barijeru koja će ih sprečavati da rade zajedno, kako bi postigli ciljeve ministra. Jednostavni svakodnevni radni aranžmani, kao što su redovni sastanci, potrebni su da bi se riješio radni odnos između političkih savjetnika i viših državnih službenika u ministarstvu, posebno razmjena informacija i usaglašavanje raspodjele posla između njih.
- Politički savjetnici bi trebali djelovati u skladu sa zdravim razumom i oprezom. Oni ne bi trebali zloupotrebjavati svoj privilegovan pristup ministru, njegovim sastancima ili informacijama.
- Državni službenici trebaju raditi sa političkim savjetnicima, i podržavati ih u izvršavanju njihovih različitih i odvojenih uloga.
- Potreban je etički okvir da bi dopunio pravni okvir koji reguliše političke savjetnike, paralelno sa uspostavljenim okvirom za državne službenike. Korisno bi bilo da on obuhvati i kodeks ponašanja. Njegovo funkcionisanje bi se trebalo podržati obukom, i upravljanjem kadrovskim resursima.
- Potreban je nezavisni mehanizam za istraživanje i kažnjavanje kršenja propisa, koji regulišu ponašanje političkih savjetnika, paralelno sa mehanizmima, koji bi trebali postojati za istraživanje i kažnjavanje prekršaja državnih službenika.

Izvori

Barbasiewicz, A. and M. Kulesza (1999), Administration in Support of Government: the Functions and Organisation of Political Cabinets in Poland and in some other European countries, Chancellery of the Prime Minister, Government of Poland, Warsaw.

(Barbasiewicz, A. i M. Kulesza (1999), „Uprava u službi vlade: funkcije i organizacija političkih kabineta u Poljskoj i u nekim drugim evropskim zemljama“, Kancelarija premijera, vlada Poljske, Varšava.

Ben-Gera, M. (2003), Co-ordination at the Centre of Government: the Functions and Organisation of the Government Office - A Comparative Analysis of OECD, CEEC and Balkan countries, SIGMA, Paris.

(Ben-Gera, M. (2003), „Koordinacija u centralnim organima vlade: funkcije i organizacija Ureda vlade – Komparativna analiza OECD-a, centralnoevropske i istočnoevropske zemlje, i zemlje Balkana, SIGMA, Pariz).

Ben-Gera, M and S. James (2004), A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries, GOV/PCG/MPM/RD/(2004)1, OECD, Paris.

(Ben-Gera, M i S. James (2004), „Komparativna analiza Ureda vlade u zemljama OECD-a, GOV/PCG/MPM/RD/(2004)1, OECD, Pariz)

Bigaut, C. (1997), Les Cabinets ministériels, LGDJ, Paris.

Blanc, C. (1993), « Pour un État stratège, garant de l'intérêt général », report for the preparation of the 11th National Plan, La Documentation française, Paris.

Braun, G. (2001), La réforme de l'Etat à l'étranger, Rapport du Sénat – Commission des Finances, no. 348, Sénat de la Belgique, Brussels.

Cabinet Office (2005), Model Contract for Special Advisers, UK Cabinet Office, London. See: http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/doc/model_contract_special_advisers.doc

(Kabinet (2005), „Uzorak ugovora za specijalne savjetnike“, Kabinet UK, London. Vidjeti: http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/doc/model_contract_special_advisers.doc)

Carcassonne, G. (1986), « Typologie des cabinets », in Pouvoirs, vol. 36.

Destexhe, A., A. Eraly and E. Gillet (2003), Démocratie ou participation? 120 propositions pour refonder le système belge, Editions Labor, Liège.

Dooney, S. and J. O'Toole (1998), Irish Government Today, Gill and Macmillan, Dublin.

(Dooney, S. and J. O'Toole (1998), „Irska vlada danas“, Gill and Macmillan, Dublin)

James, S. (1998), British Cabinet Government, 2nd edition, Routledge, London.

(James, S. (1998), „Britanski kabinet“, 2nd edition, Routledge, London).

Kessous, M. (2003), « Minorités peu représentés sous les dorures de la République » in Le Monde, 24 November 2003, Paris.

King, S. (2003), Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants, University College London, London.

(King, S. (2003), „Regulisanje ponašanja ministara, specijalnih savjetnika i državnih službenika“, University College London, London)

Office of the Prime Minister of Kosovo, OSCE, Public Administration International and SIGMA (2006), *From Politics to Policy: Building Effective Teams of Political Advisers and Senior Civil Servants*, OSCE, Pristina.

(Ured premijera Kosova, OSCE, Public Administration International i SIGMA (2006), „Od politike do politike: izgradnja efikasnih timova političkih savjetnika i viših državnih službenika“, OSCE, Priština).

Pelgrims, C. (2005), *Personal Advisors of Ministers: more than personal loyal agents?*, paper presented to the 13th NISPACee Annual Conference, Moscow, 19-21 May 2005.

(Pelgrims, C. (2005), „Lični savjetnici ministara: više od ličnih lojalnih posrednika?“, studija predstavljena na 13-oj Godišnjoj konferenciji NISPACee, Moskva, 19-21. maj, 2005 g.)

Quermonne, J-L. (1994), « La ‘mise en examen’ des cabinet ministériels », in *Pouvoirs*, vol. 68.

Schrameck, O. (1995), *Les Cabinets ministériels*, Dalloz, Paris.

Service Public Fédéral – Personnel et Organisation (2004), *Copernicus: au centre de l’avenir*, SPF, Brussels.

SIGMA (1996), *Civil Service Legislation Contents Checklist*, Sigma Paper no. 5, SIGMA, Paris.

(SIGMA (1996), „Katalog sadržaja zakonodavstva državne službe“, Sigma izvještaj br. 5, SIGMA, Pariz)

SIGMA (1998), *Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions*, Sigma Paper no. 22, SIGMA, Paris.

(SIGMA (1998), „Izazovi upravljanja u centralnim organima vlade: koalicione situacije i vladini prelazni periodi“, Sigma izvještaj br. 22, SIGMA, Pariz)

SIGMA (1999), *European Principles for Public Administration*, Sigma Paper no. 27, SIGMA, Paris.

(SIGMA (1999), „Evropski principi javne uprave“, Sigma izvještaj br. 27, SIGMA, Pariz)

PRILOG

Kodeks ponašanja za političke savjetnike u vladi Ujedinjenog Kraljevstva

[Napomena: Skraćena verzija koja slijedi sadrži ključne odredbe Kodeksa. Potrebno je napomenuti da se u Ujedinjenom Kraljevstvu politički savjetnici nazivaju „specijalnim savjetnicima“. Ovlasti koje se daju ovim savjetnicima u odjeljku 9 i II su bile predmetom kritike. **Ministarski kodeks**, koji nameće etičke smjernice za ponašanje ministara se može pronaći na:

http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers/

1. Kao što je utvrđeno u Ministarskom kodeksu, zapošljavanje specijalnih savjetnika daje i političku dimenziju savjetodavnoj podršci i pomoći koja je na raspolaganju ministrima, dok u isto vrijeme jača političku nepristrasnost stalnih državnih službenika, tako što odvaja izvor političkog savjeta i podrške [...].

3. Specijalni savjetnici se zapošljavaju kako bi pomogli ministrima u pitanjima gdje se rad vlade i rad vladajuće partije preklapaju, i gdje bi bilo neprikladno angažovati stalne državne službenike. Oni su dodatni resurs za ministra i obezbjeđuju pomoć sa stanovišta, koji je više politički fokusiran i povezan nego što je pomoć koju bi državna služba mogla pružiti ministru.

4. Vrste poslova koje specijalni savjetnik može obavljati po želji ministra su:

- i. Pregled dokumenata koji idu ministru, i skretanje pažnje na bilo koji aspekt, za koji smatra da ima političke implikacije za vladajuću partiju, i osigurava da se osjetljive političke tačke pravilno obrađuju. Oni mogu pružati pomoć u bilo kom aspektu rada odjela, uključujući i davanje savjeta svom ministru onda kada on učestvuje u političkim aktivnostima vladajuće partije;
- ii. Obavljanje uloge "advokata" za ministra, i provjera činjenica i istraživačkih nalaza sa političkog stanovišta vladajuće partije;
- iii. Priprema spekulativnih strateških analiza (analiza politike) što može dovesti do kreiranja dugoročnog strateškog stanovišta (stanovišta politike) unutar odjela, uključujući politike koje odražavaju političko stanovište vladajuće partije ministra.;
- iv. Doprinos planiranju politika unutar odjela, uključujući i ideje koje proširuju postojeći raspon opcija na raspolaganju ministru, imajući na umu političko stanovište;
- v. Povezivanje sa vladajućom partijom, kako bi se osiguralo da vlastiti pregledi i analize politike odjela maksimalno upotrebljavaju ideje vladajuće partije, i ohrabrivanje prezentacijskih aktivnosti vladajuće partije, koje doprinose ciljevima vlade i odjela;
- vi. Pomoć u izvještavanju parlamentarnih zastupnika i zvaničnika vladajuće stranke o pitanjima iz domena vladine politike;
- vii. Povezivanje sa vanjskim interesnim grupama, uključujući grupe koje pružaju političku podršku kako bi se olakšao ministrov pristup njihovom doprinosu;
- viii. Pisanje govora i s tim povezana istraživanja, uključujući dopunjavanje partijskog političkog sadržaja materijalima koje pripreme stalni državni službenici;
- ix. Predstavlja ministrove poglede medijima, uključujući i poglede koje zastupa vladajuća partija, kada ga ministar za to ovlasti;
- x. Obezbjeđuje stručne savjete kao stručnjak u određenom području;
- xi. Prisustvuje svečanostima vladajuće partije (iako ne mora biti ovlašten da javno govori na konferenciji vladajuće partije) i održavanje kontakta sa članovima vladajuće partije;
- xii. Učestvovanje u reviziji politike koju organizuje vladajuća partija, ili zvanično u vezi s tim, ili zato da bi se osiguralo da su oni koji poduzimaju reviziju u potpunosti svjesni stanovišta vlade i ministrovog razmišljanja i politike.

Status i ponašanje privremenih državnih službenika

5. Specijalni savjetnici su privremeni državni službenici imenovani u skladu sa članom 3. Uputstva o državnoj službi u Vijeću 1995 [*kraljevska naredba koja, inter alia, reguliše imenovanje političkih savjetnika*]. Oni su izuzeti iz opšteg kriterija imenovanja državnih službenika u skladu sa njihovim sposobnostima, i ponašanjem koje odražava političku nepristrasnost i objektivnost tako da mogu zadržati povjerenje budućih vlada koje budu različito politički obojene. Od njih se inače zahtijeva da se ponašaju u skladu sa Zakonom o državnoj službi. Njihovo imenovanje prestaje važiti onda kada ode administracija koja ih je imenovala. Odgovornost za rukovođenje i ponašanje specijalnih savjetnika, uključujući i disciplinu, počiva na ministru koji ih je imenovao. I premijer, također, može ukinuti imenovanje tako što će povući svoju saglasnost za pojedinačno imenovanje.

6. Specijalni savjetnici se trebaju ponašati dosljedno i pošteno. Oni ne bi trebali obmanjivati ili namjerno dovoditi u zabludu Parlament ili javnost. Oni ne bi trebali zloupotrebjavati svoj zvanični položaj ili informacije, koje su dobili u toku obavljanja svojih zvaničnih dužnosti u svrhu promocije svojih vlastitih privatnih interesa ili privatnih interesa drugih. Oni ne bi trebali primiti bilo kakvu korist koju bi drugi mogli s pravom smatrati kompromitujućom po njihov vlastiti sud ili integritet. Oni ne bi trebali, bez prethodnog odobrenja, otkrivati zvanične informacije koje su u povjerenju date vladi, ili koje su dobijene u povjerenju od drugih.

7. Specijalni savjetnici ne bi trebali koristiti zvanične resurse za političke aktivnosti vladajuće partije. Oni se zapošljavaju kako bi služili ciljevima vlade i odjela u kojem rade. To je ono što opravdava plaćanje savjetnika iz javnih fondova i njihovo korištenje javnih resursa, i objašnjava zašto je njihovo učešće u politici vladajuće partije pažljivo reducirano. Oni bi trebali da se ponašaju na način koji podržava političku nezavisnost državnih službenika, i koji nije u suprotnosti sa *Zakonom o državnoj službi*. Oni bi trebali da izbjegavaju sve što bi se s pravom moglo smatrati kritikovanjem da se ljudi koji se plaćaju iz javnih fondova koriste u partijske političke svrhe [...].

Odnosi sa stalnim državnim službenicima

9. Kako bi se pružila djelotvorna pomoć ministrima, specijalni savjetnici bi trebali tijesno da sarađuju sa ministarskim timom i sa stalnim državnim službenicima, i upostavljaju odnose međusobnog povjerenja. Specijalni savjetnici mogu, u ime svojih ministara:

- (i) Prenositi ministrova gledišta i poslovne prioritete, uključujući i pitanja vezana za prezentaciju. To radeći, oni moraju uzeti u obzir opterećenost državnih službenika poslom i sve prioritete koje su ministri utvrdili;
- (ii) Zahtijevati od zvaničnika da pripreme i daju informacije i podatke, uključujući interne analize i dokumente;
- (iii) Održavati sastanake sa zvaničnicima, kako bi se diskutovalo o savjetima koji se prezentiraju ministrima.
- (iv) Međutim, specijalni savjetnik ne smije:
- (v) Tražiti od državnih službenika da urade bilo šta što ne bi bilo u skladu sa njihovim obavezama iz *Zakona o državnoj službi*;
- (vi) Ponašati se prema državnim službenicima na način, koji ne bi bio u skladu sa standardima opšteg ponašanja utvrđenim od strane odjela za zapošljavanje;
- (vii) Biti odgovorni za budžete ili angažovani u dodjeljivanju vanjskih ugovora;
- (viii) Zabraniti ili istisnuti savjete koje za ministre pripremaju stalni državni službenici, iako mogu komentarisati takve savjete.

10. Ako bilo koji stalni državni službenik ima sumnju u bilo koji zahtjev koji dolazi od specijalnog savjetnika, on bi o toj sumnji trebao diskutovati sa dotičnim specijalnim savjetnikom, ili sa njegovim linijskim rukovodiocem, ministrovim Glavnim privatnim sekretarom ili njegovim Stalnim sekretarom. Ako državni službenik, iz bilo kojeg razloga, osjeti da to ne može uraditi, on/ona bi možda želio o toj

sumnji da razgovara sa imenovanim dužnosnikom unutar odjela ili direktno sa Šefom državne službe ili Prvim komesarom državne službe [...].

Kontakti sa medijima

12. Specijalni savjetnici mogu predstavljati gledišta ministra, uključujući i određeni stepen političkog opredjeljenja kada je u pitanju vladina politika prema medijima, što stalna državna služba ne bi mogla. Izvještavanjem o isključivo stranačkim pitanjima trebala bi, međutim, upravljati stranačka mašina.

13. Sve kontakte sa medijima bi trebao odobriti odgovarajući ministar, a kontakti bi se trebali odvijati u skladu sa *Smjernicama za vladino komuniciranje*. Pojedinačni direktori za komunikacije su odgovorni za cjelokupne aktivnosti vezane za medije i publicitet u svojim odjelima, i oni bi, stoga, trebali biti informisani o kontaktima koje specijalni savjetnik održava sa medijima.

14. Specijalni savjetnici se ne smiju javno upuštati u političke polemike, bilo u govorima ili pismima medijima, niti knjigama, člancima ili lecima; moraju poštivati diskreciju i davati odmjerene komentare, izbjegavajući lične napade; i obično neće zastupati svog ministra ili svoj odjel u javnosti.

Odnosi sa vladajućom partijom

15. Specijalni savjetnici pružaju pomoć ministrima u domenu razvoja vladine politike i njene prezentacije. Ovo su dva područja aktivnosti u kojima se vlada i partija mogu preklapati.

16. Državna služba nema nikakav monopol nad analizom politike i savjetodavnom podrškom. Vlada uzima u obzir mišljenja iz raznih izvora, od kojih je vladajuća partija jedan legitiman izvor. Iako se javna sredstva i resursi ne smiju koristiti kako bi se takva mišljenja podržala, može biti potrebno da se vlada poveže sa partijom, kao što to radi i sa drugima, kako bi se potpuno i tačno razumjela politička analiza partije i savjetodavna podrška.

17. Potrebno je da vlada predstavi svoje politike i dostignuća javnosti, kako bi se oni bolje razumjeli i tako maksimizirala djelotvornost takvih politika, i to je legitimna upotreba javnih sredstava i resursa. Bilo bi štetno za ciljeve vlade ako bi partija poduzela drugačiji pristup od onoga koji poduzima vlada, pa se vlada stoga treba povezati sa partijom kako bi se osiguralo da je publicitet partije činjenično tačan i konzistentan sa vladinom politikom. Kako bi se osigurala ova konzistentnost, vlada također treba osigurati da su partijski parlamentarni zastupnici i zvaničnici obaviješteni o pitanjima koja se tiču vladine politike.

18. U obezbjeđivanju komunikacijskog kanala u ovim preklapajućim područjima, specijalni savjetnici koji se plaćaju iz javnih sredstava imaju legitimnu ulogu u podršci vladinog interesa, koju mogu obavljati uz određeni stepen partijskog političkog opredjeljenja i povezanosti sa partijom, što ne bi bilo dopušteno stalnom državnom službeniku. U svim kontaktima sa partijom, specijalni savjetnici moraju poštivati uobičajene propise državne službe o povjerljivosti informacija, osim ako drukčije nije odredio, u pojedinim slučajevima, njihov dotični ministar.

19. Specijalni savjetnik ne smije uzeti učešća u radu partijske državne organizacije, i iako specijalni savjetnici ne moraju podnijeti ostavku prilikom najave opštih izbora, važno je da oni koji ostaju na dužnosti kako bi se bavili poslovima vlade, obrate posebnu pažnju na to kako ne bi, na bilo koji način, aktivno učestvovali u izbornoj kampanji.

20. Kada specijalni savjetnik želi da obavi posao za političku partiju, koji ne spada u poslove vlade, on ga može obavljati ili u svoje vlastito vrijeme, izvan radnog vremena, ili u skladu sa posebnim ugovorom koji potpiše sa partijom, u okviru honorarnog rada za vladu (u skladu sa stavom 19 gore u tekstu). Detaljna pravila koja regulišu njegov angažman u političkim aktivnostima, utvrđen je dolje u tekstu [...].

Napuštanje državne službe

28. Prema odredbama *Zakona o državnoj službi*, specijalni savjetnici bi trebali da poštivaju svoje obaveze vezane za očuvanje povjerljivosti informacija nakon što raskinu radni odnos sa Krunom [*tj. sa vladom*] [...].juli 2005 g.

(Cijeli zakon se može naći pronaći na:

http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.asp)

DANSKA¹

1. Državna struktura

1.1 Opšti upravni i politički kontekst u Danskoj

Uprava se u Danskoj sastoji od 19 ministarstava (uključujući i Ured premijera), 60 agencija i širokog raspona institucija, uključujući i preduzeća u vlasništvu države, i druga tijela koja su na različite načine povezana sa državom.

Danski Ustav ne propisuje detaljno strukturu, organizaciju i procedure centralne vlade. Međutim, dva ustavna propisa su bitna da bi se razumio danski ministarski sistem. Kao prvo, premijer je suveren koji je odgovoran za imenovanje i razrješenje ministara, i donošenje odluka o ministarskom portfoliju. Drugo, pravni i normativni princip ministarske odgovornosti obavlja fundamentalnu ulogu u sistemu.

Ministar je lično odgovoran za svaku aktivnost unutar ministarstva, koja je povezana sa parlamentom dok je, u isto vrijeme, odgovoran i za političke i upravne poslove u odjelima i agencijama ministarstva. Stoga, ministar ima visok stepen autonomije. U danskom sistemu, za razliku od sistema kabineta, ni premijer a ni kolektivno kabineta, ne mogu izdavati zvanična uputstva ministru o određenom pitanju. Međutim, obzirom da je premijer odgovoran za imenovanje i razrješenje ministara, te za preraspodjelu ministarskih mjesta, ministar na kraju zavisi od volje i suvereniteta premijera.

Osim ovih fundamentalnih osobina danskog sistema, državna služba se može posmatrati kao struktura koja u velikoj mjeri odgovara Weberianskom idealnom tipu birokracije. Državna služba je tako birokratija zasnovana na sposobnostima i sistemu karijere, u kojem se viši državni službenici uglavnom zapošljavaju iz ministarstva, a politički su neutralni.

Što se tiče političkog konteksta, bitan aspekt danske vlade je da su političke grupacije tipično zasnovane na manjinskim koalicijskim vladama. Tako su proces koordinacije, koji se uglavnom sprovodi u dvije komisije (Komisiji za ekonomiju i Komisiji za koordinaciju), i proces među-ministarskog rješavanja sukoba, veoma važna sredstva za osiguravanje „integriranih“ politika.

1.2 Razvoj političko-strateške savjetodavne podrške u Danskoj

Od sredine 20 stoljeća, mnoge zemlje se sve više fokusiraju na potrebu za državnim službenicima, koji bi dopunili svoje pravne i budžetske nadležnosti sa sposobnostima, koje su više političko-strateškog karaktera. Danska se ne razlikuje od bilo koje druge zemlje u tom pogledu, a posebno proteklih nekoliko godina, integrirana savjetodavna podrška u domenu politike, i političko-taktička savjetodavna podrška, su dobile na značaju.

Obrazac ovog trenda je bio da se zamjene državni službenici školovani u pravnom području sa ekonomistima koji posjeduju nove vještine, a eventualno također i sa političkim naučnicima koji dobro opažaju politički kontekst i imaju manevarske sposobnosti u suočavanju sa različitim političkim preprekama. U Danskoj se događaji od donošenja prvog Ustava 1848/1849 do danas mogu podijeliti u tri perioda. Od 1848 do 1901 postojala je jasna podjela između državnih službenika i političara. Državni službenik je tako mogao da mijenja funkciju, i da od stalnog sekretara postane ministar, a često je imao i nekoliko poslova „sa strane“, osim posla državnog službenika. Od 1901 do 1945, državni službenici su jako ličili na tip koji je opisan gore u tekstu, sa jakim pravnim i budžetskim nadležnostima. Tokom ovog perioda, državni službenik je predstavljao dnevnog administratora, koji politiku prepušta političarima. Od

¹ Ova studija izražava lična gledišta dvaju autora, i ne mora se smatrati gledištima danskog Ministarstva finansija ili danske vlade.

1945 godine do danas, na scenu se polako vraća državni službenik, koji u isto vrijeme obavlja funkciju političkog savjetnika.

Glavni zaključak koji možemo izvući na osnovu ovog kratkog osvrtu jeste da državna služba koja pruža političke savjete nije, ni u kom slučaju, nepoznat fenomen u Danskoj. Stoga u današnjoj Danskoj, razlika koja često postoji između strateškog savjeta i političko-taktičkog savjeta, nije uvijek održiva.

U narednom dijelu ćemo detaljnije ispitati ulogu i odgovornosti stalne državne službe i politički imenovanih državnih službenika (specijalnih savjetnika).

2. Uloga i odgovornosti stalne državne službe

Savjet i pomoć ministrima u Danskoj su uglavnom zasnovani na stalnoj i politički neutralnoj državnoj službi. Shodno tome, odluka o zapošljavanju i imenovanju na mjesta u državnoj službi se donosi na osnovu principa odabira prema sposobnostima, a ne prema političkoj pripadnosti.

Stalna državna služba je i voljna i sposobna za pružanje sveobuhvatnog, profesionalnog političko-taktičkog savjeta. Prilikom pružanja ovih savjeta, međutim, državna služba mora da obrati posebnu pažnju na kriterije profesionalnih standarda, političko-stranačke neutralnosti, zakonitosti i obaveze da se govori istina.

Profesionalnost, generalno govoreći, diktira poštivanje priznatih standarda unutar date oblasti, npr. ekonomskih standarda u sprovođenju budžetske analize. Obaveza stranačko-političke neutralnosti podrazumijeva da se stalna državna služba treba suzdržavati od davanja savjeta tokom izbornih kampanja, i učestvovanja u izradi materijala za kampanje, pisanju govora za stranačke kongrese, itd.

Stalni sekretari (*departementschefer*) obavljaju ključnu ulogu u post-ratnom trendu, koji ide prema sveobuhvatnijem političko-taktičkom savjetu od državne službe. I danas se stalni sekretari smatraju daleko najbitnijim kada je u pitanju politički savjet koji se daje ministru.

Uz savjete koje pružaju stalni sekretari, politički savjet se obezbjeđuje i putem različitih funkcija u ministarstvu. Privatni sekretari (*ministersekretær*) se obično angažuju u obezbjeđivanju određenog oblika političkog savjeta, iako praktične usluge koje se pružaju ministru – kao što su podrška u kontaktima sa parlamentom, koordinacija izvještaja ministra, pomoć u odnosima sa medijima, kontrolisanje i ažuriranje ministrovog rasporeda – još uvijek predstavljaju njihove najbitnije funkcije.

Ostali državni službenici, kao što su zamjenici stalnih sekretara i šefovi odjela, također obezbjeđuju značajne političke savjete. Čak i šefovi odsjeka pružaju politički savjet u obliku bilješki, itd. Međutim, nivo do kojeg šefovi odsjeka imaju direktan pristup kako bi savjet dali ministru lično, značajno varira.

I na kraju, određeni nivo savjetodavne podrške se ministrima obezbjeđuje putem stranačkih sekretarijata. Ovo obično skoro uvijek ide preko ministra, koji onda ideju prosljeđuje ministarstvu, gdje se nakon toga sprovodi detaljna analiza strategije ili pitanja. Ovo nije rasprostranjen fenomen u Danskoj, obzirom da vlada ima pristup veoma stručnom savjetodavnom kapacitetu u samim ministarstvima. Međutim, koalicija nema pristup ministarstvima, a sekretarijate političke stranke koristi u puno većem obimu nego vlada.

U tom smislu, bitno je naglasiti da obični članovi parlamenta, bilo da pripadaju vladajućoj partiji (ili partijama u slučaju koalicione vlade) ili ne, ne mogu tražiti od ministarstava da sprovedu analize određenog pitanja, a da pritom ne koriste formalne kanale, nego obično ministra.

Tabela dolje u tekstu, sažeto predstavlja one koju su angažovani u prezentaciji ministarskog posla licem u lice s ministrom. U cjelini, kako je prikazano u tabeli, ista tendencija se primjenjuje na sve vrste kontakata sa ministrima, uključujući i političko-taktički savjet u pisanom obliku. Interakcija sa ministrom je koncentrisana na viši nivo državne službe, a angažman na nižim nivoima značajno varira u zavisnosti od ministarstva.

**Tabela 1 Ko je angažovan u prezentaciji ministarskih poslova lično ministru?
B=18 ministarstava (Ured premijera nije uključen)**

	Svaki put	Često	Ponekad	Rijetko	Nikad	Nevažno	Ukupno
Stalni sekretar	12	4	1	0	0	1	18
Zamjenik							
Stalni sekretar	1	11	4	0	0	2	18
Šef odjela	3	9	4	1	0	1	18
Šef odsjeka	1	6	8	0	2	1	18
Direktor agencije	2	2	7	4	1	2	18

Ministri su obično prilično zadovoljni sa savjetodavnom podrškom i pomoći, koju nudi stalna državna služba i u pogledu strateških savjeta, kao i u pogledu političko-strateškog savjeta. Ministri, međutim, nisu toliko zadovoljni sa podrškom koja se daje u oblasti pisanja govora. Štaviše, činjenica da ministri angažuju specijalne savjetnike iz medijske struke, sugerira da postoji prostor za poboljšanje sposobnosti stalne državne službe u postupanju sa medijima.

Proteklih godina nekoliko je ministarstava reorganizovalo svoje strukture odjela (npr. uspostavljanje većih političkih sekretarijata u blizini ministra), kako bi se ojačale strateške funkcije i sposobnosti stalnih državnih službenika za pružanje savjeta ministru. (*box 1 dolje u tekstu*).

Box 1 Organizacija ministarstava i savjetodavna podrška ministrima

Na čelu tipičnog ministarstva je ministar sa malim sekretarijatom (popunjen sa dva privatna sekretara koji imaju akademske kvalifikacije i politički imenovanim savjetnikom), koje dalje prate odjeli i manji odsjeci itd. Posljednjih godina, nekoliko ministarstava je reorganizovalo svoju strukturu odjela, a glavni pokretač takve reorganizacije je bila namjera da se ojačaju strateške funkcije i kapaciteti za pružanje brze i temeljite savjetodavne podrške.

U ministarstvima postoji trend uspostavljanja većih političkih sekretarijata oko ministra. Zaposleni u sekretarijatima su često talentovani i relativno mladi birokrati sa posebnim sposobnostima u oblasti izrade novih strategija (politika), koordinacije političkih procesa i reformskih programa, pisanja ministrovih govora, itd. Kao što je gore spomenuto, ministri nisu toliko zadovoljni sa podrškom stalne državne službe u pisanju govora. Politički sekretarijati se također posmatraju kao rješenje za poboljšanje ovih vještina unutar stalne državne službe.

Glavni izazov je da se osigura tijesna saradnja i koordinacija između linijske organizacije i političkih sekretarijata. Posebni i pozitivni aspekt stalne državne službe uopšteno govoreći, jeste njena sposobnost da pruži i strateški i političko-taktički savjet na svim nivoima organizacije.

3. Uloge i odgovornosti specijalnih savjetnika

Upotreba politički imenovanih državnih službenika je istorijski u Danskoj bila ograničena, u usporedbi sa ostalim zapadnim demokratijama. U Norveškoj, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu, upotreba politički imenovanih državnih sekretara i nižih ministara, kao i političkih savjetnika se može pratiti. Politički imenovani državni službenici su i brojni i čvrsto integrirani u sistem upravljanja.

U Danskoj, međutim, samo jedan politički imenovani ministar je zadužen za upravljanje ministarstvom, uključujući i agencije ministarstva, a samo jedan specijalni savjetnik se imenuje po ministru². Bitno je naglasiti da se uloge i odgovornosti specijalnih savjetnika ne mogu uspoređivati sa onima koje pripadaju državnim sekretarima i nižim ministrima u mnogim drugim zemljama članicama OECD-a.

Specijalni savjetnici se uglavnom angažuju, kako bi se bavili funkcijama koje se tiču odnosa sa medijima, npr. kontaktima sa novinarima, saopštenjima za štampu, organizaciji intervjua. Samo veoma mali broj specijalnih savjetnika provode većinu svog vremena davajući političko-taktičku savejtodavnu podršku ministru, obavljajući tako ulogu „spin doktora“, kao što je to često predstavljano u medijima.

Međutim, postoje i izuzeci od ovog pravila. U važnim pitanjima koja se tiču Ureda premijera, na primjer, specijalni savjetnik je veomam blizu ministru i stalnom sekretaru, i učestvuje u sastancima rukovodstva sa ministarstvom. U isto vrijeme, specijalni savjetnik je sposoban da medijima pruži popratne informacije o suštini u oblasti tekućih pitanja, politički uvid i ciljeve itd.

Postoji vrlo malo specijalnih savjetnika u danskim ministarstvima. 2005 godine, samo 14 od 20 ministara su zapošljavali specijalnog savjetnika, i nijedan ministar nikad nije imao više od jednog specijalnog savjetnika. Takko su šest ministara odlučili da se isključivo oslanjaju na stalnu državnu službu kada su u pitanju strateški savjeti, političko-taktički savjeti i odnosi sa medijima. Čini se da volja ministra, a ne specifični zadaci ministarstva, određuje da li će biti angažovan specijalni savjetnik ili ne.

Od 14 specijalnih savjetnika, osam ih je diplomiranih novinara, i/ili imaju radno iskustvo u danskim medijima. Ostali savjetnici su obično akademici, koji imaju sveobuhvatno iskustvo u novinarstvu i/ili radno iskustvo u sekretarijatima političke partije. Rijetko koji specijalni savjetnik ima prethodno radno iskustvo u državnoj službi.

Većina specijalnih savjetnika u Danskoj tako imaju novinarske diplome i/ili radno iskustvo u medijima. Ovo može biti odraz sve većeg značaja medija u društvu i politici.

Tokom 80-ih i 90-ih godina, zabilježen je mali porast u upotrebi specijalnih savjetnika, koji su politički imenovani i odvojeni od državne službe. Ovaj trend je doveo do Bijele knjige 1354/1998, koja se bavila odnosom između stalne državne službe i politički imenovanih specijalnih savjetnika.

Gore navedena Bijela knjiga po prvi put je definisala uloge i odgovornosti specijalnih savjetnika. Definisani karakter specijalnih savjetnika je da je njihov angažman povezan sa trajanjem mandata ministra, te da su oni angažovani u ministrovom privatnom sekretarijatu, i ne mogu imati izvršne ovlasti nad državnim službenicima, koji su angažovani izvan privatnog sekretarijata.

Još jedna Bijela knjiga je izdata u junu 2004 godine (Bijela knjiga 1443/2004), uglavnom kao rezultat javne debate o dva pitanja. Prva debata se odnosila na ograničenja angažmana stalnih državnih službenika u pitanjima od političkog značaja za partiju. Druga debata se ticala propisa namijenjenih državnim službenicima koji se angažuju kao specijalni savjetnici.

Bijela knjiga 1443/2004 je rezultirala sa određenim brojem preporuka vezanih za državne službenike i upotrebu specijalnih savjetnika. Iako su njihove formulacije jasne i nedvosmislene, propisi se najbolje mogu opisati kao „fleksibilne“ smjernice, u usporedbi sa „rigoroznim“ zakonodavstvom. Najbitnije smjernice su:

1. Prvo, za specijalne savjetnike važe isti kriteriji profesionalnih standarda, važi obaveza da govore istinu i da zakonito postupaju kao i stalni državni službenici. Razlikuju se samo po kriteriju stranačke političke neutralnosti. Za razliku od državnih službenika, specijalnim savjetnicima se treba dozvoliti da pomognu svojim ministrima kada su u pitanju parlamentarni izbori. Međutim, specijalni savjetnici trebaju biti razriješeni dužnosti tokom izborne kampanje, te im se stoga ne bi trebalo dozvoliti da koriste prostorije ministarstva (uključujući i pristup kompjuterskoj mreži, itd.).

² Osim Ministarstva vanjskih poslova, koje vode dva ministra (generalni vanjski poslovi i poslovi razvoja)

2. Bijela knjiga preporučuje da bi ovlasti i funkcije trebale biti dobro definisane, tako da postojanje specijalnih savjetnika ne može kreirati nejasnoće, kada su u pitanju rukovodeće odgovornosti u ministarstvima. Specijalnim savjetnicima, stoga, ne bi trebalo davati ovlasti za izdavanje uputstava stalnim državnim službenicima izvan ministrovog privatnog sekretarijata. Također, trebalo bi biti jasno da su specijalni savjetnici, kao i stalni državni službenici, kojima je ministar delegirao rukovodeću odgovornost, podređeni stalnom sekretaru.
3. Bijela knjiga preporučuje da se u jednom ministarstvu ne treba angažovati više od dva ili tri specijalna savjetnika. Komisija odgovorna za pripremu Bijele knjige³ smatra da bi bilo razumno ostaviti prostor za različite funkcije specijalnih savjetnika (političko-strateški savjet, komunikacije itd.), a u isto vrijeme očuvati njihov uticaj, ograničavajući njihov broj na dva ili tri. Međutim, premijer je 2001 godine najavio da bi svaki ministar trebao angažovati samo jednog specijalnog savjetnika, i ova preporuka o angažmanu jednog savjetnika nije promijenjena od vremena objavljivanja Bijele knjige.
4. Bijela knjiga kaže da su otvorenost i transparentnost u vezi sa angažmanom specijalnih savjetnika od velike važnosti kako bi se izbjeglo nepovjerenje javnosti. Kako bi se promovirala veća otvorenost vezana za upotrebu specijalnih savjetnika, informacije o njihovoj biografiji se objavljuju na websajtu Ureda premijera.
5. I na kraju, Bijela knjiga preporučuje različite načine na koje se može rukovoditi odnosima sa medijima (*Box 2 dolje u tekstu*).

Box 2 Povećana potreba za specijalnim savjetnicima u svjetlu promijenjenog medijskog fokusa

Nije nikakva slučajnost da se politička komunikacija sada podučava u okviru svih bitnih nastavnih programa u oblasti političkih nauka u svijetu. Na ovaj način, izuzetno bitna uloga medija u društvu se također odražava u političkom svijetu, gdje se upotreba specijalnih savjetnika u Danskoj može posmatrati kao odgovor na potrebu da bavljenje sa medijima bude efikasnije.

U Danskoj je bilo nekoliko slučajeva gdje je novinar, nakon što je negativno ili nepravično postupio prema ministru, bio praktično odsječen od profesionalnih odnosa sa dotičnim ministarstvom. Bijela knjiga 1443/2004 posvećuje čitav jedan odjeljak tome kako na odgovarajući način treba postupati sa medijima.

Prvo, kao opšte pravilo, svi normalni administrativni principi državnog službenika, kao što su objektivnost i ne-diskriminacija, primjenjuju se i na odnose između medija i specijalnih savjetnika. Drugim riječima, specijalni savjetnici imaju obavezu da govore istinu kada razgovaraju sa novinarima, a ne mogu odlučivati o tome sa kojim novinarima će razgovarati. Bijela knjiga 1443/2004 jasno kaže, s tim u vezi, da se mediji, što je više moguće, trebaju tretirati jednako, čak i ako novinar prethodno nije bio pravedan prema ministru.

Drugo, „ekskluzivne vijesti“ se mogu koristiti ako su zasnovane na validnim postavkama u pojedinom slučaju. Validne postavke za upotrebu ekskluzivnih vijesti bi mogle biti da vladina inicijativa dobije više pažnje i da se dublje razmotri, ako je predstavljena u medijima. U isto vrijeme, međutim, princip ne-diskriminacije podrazumijeva, između ostalog, da ministarstvo koje je izdalo ekskluzivnu vijest jednom novinaru mora obezbijediti istu informaciju drugim novinarima, ako je oni zatraže. Međutim, neke priče se ne mogu smatrati podobnim za ekskluzivnu vijest. Ovo bi, na primjer, mogao biti slučaj političkih inicijativa koje su od takvog velikog javnog značaja, da odluka o tome da li se vijest treba objaviti ili ne, ne bi uopšte ni bila razmatrana.

Treće, tempiranje ekskluzivne vijesti (tempiranje nekoliko dijelova priče tokom perioda od nekoliko dana) može biti dozvoljena. Informacija ponuđena na ovaj način ne smije biti dvosmislena, a ministarstva trebaju obavijestiti novinara da je ta informacija samo dio veće inicijative, te da bi se trebala posmatrati u određenom kontekstu.

Četvrto, ministarstva ne mogu odlučiti koje novinare će određeni medij poslati na sastanak sa novinarima, saopštenje za medije, intervju, itd. Međutim, mogu postojati validni razlozi zbog kojih bi se pozvali određeni novinari, na primjer, zbog njihovog znanja iz specifične oblasti. Bijela knjiga 1443/2004 naglašava da ministar ima široke diskrecione ovlasti u smislu odlučivanja o tome kojim intervjuima on/ona želi da prisustvuje.

³ Stručna komisija za savjetodavnu podršku i pomoć državne službe vladi i njenim ministrima.

4. Rezultati implementacije u praksi

Danska vlada je u junu 2004 godine izdala saopštenje za štampu u kojem je naznačila da Bijela knjiga 1443/2004 predstavlja vladin stav i da se ministarstva moraju pridržavati smjernica Bijele knjige.

Kao nadopuna Bijeloj knjizi 1443/2004, izrađen je standardni ugovor o zapošljavanju za specijalne savjetnike – zasnovan na smjericama Bijele knjige – koji se sad koristi kao osnova za zapošljavanje novih specijalnih savjetnika u ministarstvima (*Box 3 dolje u tekstu*).

Box 3 Standardni ugovor o zapošljavanju za specijalne savjetnike

Standardni ugovor o zapošljavanju za specijalne savjetnike sadrži slijedeće odredbe:

Mjesto i sfera rada

Smjernice naznačene u Bijeloj knjizi 1443/2004

Javna informacija o zapošljavanju specijalnog savjetnika

Plata i uslovi zapošljavanja, penzija, odmor i radno vrijeme

Smjernice zaotkaz ugovora

Ostale odredbe o zapošljavanju (besplatan telefon, novine, pristup Internetu, itd.)

Ugovor određuje da je specijalni savjetnik predmet danskog Krivičnog zakona i danskog Zakona o javnoj upravi. Štaviše, specijalni savjetnik ne može izdavati uputstva državnim službenicima u linijskoj organizaciji. Ugovor također precizira da će informacija vezana za funkciju, radno mjesto, i biografiju pojedinačnog specijalnog savjetnika biti objavljena na websajtu Ureda premijera. I konačno, ugovor precizira da se specijalni savjetnik razrješava dužnosti onda kada se najave novi izbori.

Prije objavljivanja Bijele knjige 1443/2004, bilo je određenih dvosmislenosti vezanih za to da li specijalni savjetnici trebaju biti podređeni rukovodećoj odgovornosti stalnih sekretara, te u vezi sa ovlastima specijalnih savjetnika za izdavanje uputstava stalnim državnim službenicima.

Bijela knjiga je jasno naznačila da stalni sekretari imaju rukovodeću odgovornost za specijalne savjetnike i da samo stalni državni službenici mogu izdavati uputstva u državnoj službi. Ovaj princip upravlja odnosom između specijalnih savjetnika i državnih službenika.

Još jedna nadopuna Bijeloj knjizi je urađena, kada je vlada odlučila da svi novi specijalni savjetnici trebaju proći obuku u oblasti organizacije, *modus vivendi* i procedura ministarskog sistema kako bi mogli djelotvornije funkcionisati u sistemu. Slijedeći odjeljak se fokusira na program obuke koji je obavezan za nove specijalne savjetnike.

5. Postojeći programi obuke

Specijalni savjetnici obično imaju različite radne biografije od tradicionalnih državnih službenika. Većina njih dolaze sa radnog mjesta u medijima, i nemaju niti teorijsko niti praktično znanje iz oblasti javne uprave. To znači da im je potrebna određena obuka, kako bi se mogli brzo prilagoditi radnoj kulturi dotičnog ministarstva, i u isto vrijeme steći saznanja o generalnim propisima, kao što su oni koji su dati Zakonom o javnoj upravi.

Danska je vlada u ovu svrhu uvela specifičan program obuke za specijalne savjetnike (*Box 4 dolje u tekstu*).

Box 4 Program obuke za specijalne savjetnike u Danskoj

Ministarstvo finansija i Ministarstvo pravde su uspostavili program obuke za specijalne savjetnike, u skladu sa publikacijom Bijele knjige 1443/2004. Sadržaj ovog programa se sastoji od slijedećih stavki:

- Vladina strategija vezana za specijalne savjetnike
- Osnovna istorija i organizacija centralne uprave
- Ministarski sistem i usluge koje se pružaju ministru
- Razvoj državne službe u Danskoj
- Pojava i istorija specijalnih savjetnika u Danskoj
- Generalni propisi o upravi i čitanje Zakona o javnoj upravi
- Smjernice za komunikaciju specijalnih savjetnika sa medijima
- Propisi vezani za pristup arhivama
- Propisi vezani za ministarsku odgovornost

6. Komentari o mogućim budućim trendovima i potrebi za reformom

Danska vlada se suglasila, u skladu sa publikacijom Bijele knjige 1443/2004, da bi se trebao ograničiti broj specijalnih savjetnika po ministru kako bi se premostio jaz između političko-taktičkog savjeta specijalnih savjetnika, i profesionalnog strateškog savjeta stalne državne službe. Ovo ograničenje osigurava dvije funkcije. Kao prvo, ono obezbjeđuje jasno razgraničenje i drugo, ono osigurava da će politički imenovani specijalni savjetnici – obzirom na njihov mali broj – moći raditi u koordinaciji sa državnim službom.

Vlada je utvrdila stav, čak i nakon publikacije preporuke Bijele knjige o angažmanu maksimalno dva ili tri specijalna savjetnika, da bi broj specijalnih savjetnika ustvari trebao biti ograničen na samo jednog savjetnika po ministru, sa primarnim zadatkom pružanja savjeta u domenu odnosa sa medijima.

Ova odluka konsoliduje danski sistem politički neutralne državne službe koja obezbjeđuje sveobuhvatan, profesionalni političko-taktički savjet. Ova odluka je na bitnom tragu sadašnje vladine vizije uloge političkih savjetnika. Politički imenovani državni službenici će stoga predstavljati korisnu nadopunu državnoj službi, putem svojih posebnih nadležnosti u održavanju ministrovih odnosa sa medijima.

Međutim, preduslov za uspješnu integraciju specijalnih savjetnika u ministarstva je da se prate preporuke Bijele knjige 1443/2004, tako da se očuva jasna razlika između funkcija politički imenovanog osoblja i tradicionalnih državnih službenika. Štaviše, saradnja između ove dvije grupe mora biti zasnovana na međusobnom poštivanju, stvarnom međusobnom razumijevanju funkcija koje obavljaju, i stalnim bliskim kontaktima.

Danski sistem je u komparativnoj perspektivi jedinstven, zato što postoji samo jedan ministar zadužen za ministarske poslove. Prednost ovog sistema je jasna politička odgovornost. Pitanje je, međutim, da li će povećana opterećenost poslom i složenost ministarskih poslova, predstavljati izazov danskom sistemu jednog ministra po ministarstvu.

Ako se danski sistem u ovom smislu promijeni, ova promjena će vjerovatno ići u pravcu britanskog sistema nižih ministara, a ne u pravcu švedskog sistema državnih sekretara. U britanskom sistemu niži ministri traže karijeru u parlamentu, što je više u skladu sa danskom tradicijom razdvajanja funkcija stalne državne službe od funkcija politički imenovanih predstavnika.

Drugo pitanje je da li stalni sekretari, u svjetlu sve većeg broja spornih pitanja, mogu odvojiti vrijeme potrebno za obavezni političko-strateški uvid. Stalni sekretari mogu obavljati mnoge uloge. Oni su u isto vrijeme ključni politički savjetnik ministra i osoba odgovorna za upravu u ministarstvu, implementaciju strategija (politika) i njen razvoj. Ove dvije uloge zahtijevaju obavljanje velikog broja funkcija, i postavlja se pitanje da li podjela ovih poslova može biti relevantna u nekim ministarstvima.

Primarni izvori

Bogason, Peter (1997), *Forvaltning og Stat*, Systime, Århus.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1980), *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, Jurist og økonomiforbundets forlag, Copenhagen.

Christensen, Jørgen Grønnegård and Marius Ibsen (1991), *Bureaukrati og bureaukrater*, Systime, Herning.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1999), “*Det tidløse ministerstyre*”, in Andersen, Jørgen Goul *et al.* (eds.), *Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels forlag, Copenhagen.

Cook, Timothy E. (1998), *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, University of Chicago Press, Chicago.

Knudsen, Tim (ed.) (2000), *Regering og embedsmænd: Om magt og demokrati i staten*, Systime, Århus.

Lund, Anker Brink (2002), *Den redigerede magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Pedersen, Ove K., *et al.* (2000), *Politisk Journalistik*, Center for Journalistik og Efteruddannelse, Århus.

Peters, Guy and Jon Pierre (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.

White Paper 1354/1998 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, Schultz, Copenhagen.

White Paper 1443/2004 (2004), *Civil Service Advice and Assistance*, Report of the Expert Committee on Civil Service Advice and Assistance to the Government and its Ministers, Schultz, Copenhagen.

POLJSKA

1. Politička tradicija

Politička tradicija poljskog sistema državne službe i njegovo razdvajanje od političke sfere se može pratiti unazad do početaka nezavisne poljske države stvorene 1918 godine, a potom do Druge Republike Poljske u međuratnom periodu.

Prvi sveobuhvatni propisi vezani za formalnu strukturu državne službe su izrađeni u obliku državnog Zakona o sistemu državne službe od 17.02.1922⁴ Taj je zakon, uz mnoge naknadne amandmane, ostao na snazi do 31.12.1974 g., kada ga je zamijenio, kao i u ostalim komunističkim zemljama, Zakon o radu. Ova je promjena oslabila poziciju državnih službenika u odnosu na njihove nadređene u tome što je olakšala vršenje političkog pritiska na njih. Usvojen 1982 godine, Zakon o namještenicima državnih ureda je bio namijenjen da ojača poštovanje statusa državnih službenika i javne uprave.⁵ Međutim, generalno u periodu Narodne Republike Poljske, politička lojalnost komunističkoj partiji je bila presudan faktor. Sistem *nomenklature* je značio da je popunjavanje viših pozicija u javnoj upravi rezultat političkih odluka, tj. nije bio zasnovan na pravim sposobnostima. Politička sfera i sfera državne službe su bile isprepletene. Javna uprava zasnovana na jasno odvojenoj političkoj sferi, i sferi državne službe, nije profunkcionisala sve do 1989 godine.

2. Današnja situacija

Podjela između političke sfere i sfere državne službe se odražava u Zakonu iz 1996 godine i Organizaciji i Poslovniku Vijeća ministara i Sferi nadležnosti ministara. Tačka odvajanja u ovom zakonu je bilo ubjeđenje da je za efikasno funkcionisanje javne uprave neophodno odvojiti funkciju političke uprave (uprave u izvršnom organu vlasti) i izvršne uprave. Također se podrazumijevalo da je način zapošljavanja za ljude koji obavljaju svaku od ovih funkcija morao biti različit.⁶

Zakon obezbjeđuje pravne osnove za funkcionisanje političkih kabineta u poljskoj upravi. Prema članu 39., tačka 3., politički kabinet ministra može postojati u svakom ministarstvu.

Politički element se sastoji od ministra i njegovih/njenih zamjenika, koji mogu zamjeniti ministra na funkciji upravljanja ogrankom javne uprave i mogu predstavljati ministra u parlamentu. Politički element se također sastoji od političkih savjetnika, koji učestvuju u programu rada i pomažu ministru u njegovim/njenim kontaktima sa biračkim tijelom, parlamentarnim klubovima, društvenim organizacijama, strukovnim sindikatima, masovnim medijima, i stranim partnerima.

⁴ See A. Górski, "Zakon o državnoj službi od 18.12.1998 god u svjetlu Zakona o državnoj službi od 1918-1922", u *The Polish Yearbook of the Civil Service 2002*. O političkoj neutralnosti i sistemima državne službe nakon 1918 i nakon 1989 g. vidjeti A. Górski, "Civil servans czy politicus servans - w okresie międzywojennym i obecnie" [Državni službenici ili politički službenici – u međuratnom periodu i sada], u *Služba Cywilna* br. 3/2002, str. 71-97.

⁵ *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych* [Zakon o namještenicima državnih ureda] od 16.09. 1982, Dz. U. Z 1982 r., br. 31, poz. 214

⁶ Vidjeti M. Kulesza i A. Barbasiewicz, "Funkcije političkih kabineta", u „The Polish Yearbook of the Civil Service 2002“, str. 37. O odnosima između državnih službenika i političara u raznim zemljama, vidjeti D. Bach-Golecka, "Državna služba i politička vlast u vladinoj upravi", u „The Polish Yearbook of Civil Service 2005“.

Prema poljskom Ustavu, ministri „će upravljati određenim ogrankom vladine uprave ili obavljati zadatke koje im dodijeli premijer“.⁷ Ovom formulacijom se akcenat stavlja na političku odgovornost ministra za stanje u definisanoj oblasti, a ne na izvršavanje upravnih zadataka. Ministar bi stoga trebao kontrolisati konceptualne, budžetske, zakonodavne i lične aktivnosti ministarstva. U sprovođenju njegovih/njenih zadataka, ministru pomažu zamjenici i politički kabinet, kao i korpus državnih službenika.⁸ Sferom državne službe upravlja Zakon o državnoj službi od 18.12.1998 godine. Zakon podržava ustavni princip koji uređuje da zakon o državnoj službi garantuje profesionalno, pouzdano, nezavisno i politički neutralno obavljanje državnih zadataka⁹. Državna služba treba da sprovedi naredbe vlade koja je na vlasti, ali također treba da služi interesima države, bude odana Ustavu, i da se vlada u skladu sa propisima demokratskog društva.¹⁰

Sistemi za zapošljavanje članova političkih kabineta – političkih savjetnika i državnih službenika – se razlikuju. Prvi se zapošljavaju za period tokom kojeg njihovi politički šefovi obavljaju svoje funkcije (ministar, zamjenik ministra, *voivode*), dok se drugi zapošljavaju otvorenim konkursom na neograničen vremenski period.

Vijeće ministara je 2001 godine je utvrdilo da je maksimalan broj političkih savjetnika u političkom kabinetu zamjenika premijera šest, ministra – četiri, šefa Kancelarije premijera – dva, i političkog kabineta državnog sekretara – jedan. Podsekretari države su izgubili pravo da imaju političkog savjetnika.¹¹ Čini se da se razlozi za ovu odluku mogu pronaći u lošem mišljenju javnog mnijenja o političkim savjetnicima, sumnjama vezanim za njihovu ulogu, i spremnosti da se srežu troškovi u javnoj upravi.

Uskoro je uslijedilo dalje smanjenje broja političkih savjetnika. Program da se reducira javna potrošnja od 08.10.2003 godine, eliminisao je, počevši od 01.01.2004 godine, radna mjesta političkih pomoćnika državnih sekretara i reducirao je broj radnih mjesta u političkim kabinetima ministara na tri, a u političkim kabinetima zamjenika ministara, na pet ljudi. U skladu s tim, ukupni broj radnih mjesta u političkim kabinetima se smanjio sa 82 na 46, što je donijelo uštedu od oko 1.8 million PLZ godišnje (oko 464,000 EUR)¹². U praksi, odluka Vijeća ministara vezana za ograničenje broja ljudi zaposlenih u političkim kabinetima se može lako izmjeniti. Od parlamentarnih izbora 25.09.2005 godine, broj zaposlenih u političkim kabinetima se povećavao. Ovaj broj u praksi zavisi od budžetske situacije ministarstva.

7 Član 149, tačka 1 Ustava Republike Poljske od 2.04.1997:
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

8 Vidjeti M. Kulesza i A. Barbasiewicz, „Funkcije političkih kabineta”, op. cit., str. 42-43.

9 Zakon o državnoj službi od 1.12. 1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>. Za opis problema sa kojima se suočava poljska državna služba, vidjeti J. Czaputowicz, „The Civil Service in Poland – between Politicization and Professionalization”, u „Polish Yearbook of the Civil Service 2005“, str. 23-45.

10 Prvi Zakon o državnoj službi je stupio na snagu 05.07.1996. Međutim, procedura prijema u državnu službu je sprovedena nepošteno, te je stoga nakon izbora 1997 godine donijeta odluka da se inicira novi zakon. Vidjeti K. Burnetko, „Slużba Cywilna w III RP: punkty krytyczne” [Državna služba u III Republici Poljskoj: kritične tačke], u Raport Fundaciji im. Stefana Batorego, 2003 r., s. 21-31; Z. Derdziuk et al., Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997), [Izveštaj o sprovedenoj analizi i evaluacija uspostave državne službe (avgust 1996-septembar 1997)], Warsaw, februar 1998.

11 Komunikat po Radzie Ministrów [Izjava sa sjednice Vijeća ministara], 26.10.2001:
http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm.

12 Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Program za restrukturiranje i ograničenje javnih rashoda], Rada Ministrów, Warsaw, oktobar 2003. U maju mjesecu 2005 g, objavljen je izveštaj o potpunoj realizaciji tog zadatka. Vidjeti Raport z realizacji „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Izveštaj o realizaciji „Programa za restrukturiranje i ograničenje javnih rashoda ”] Rada Ministrów, Warsaw, maj 2005.

Član 47, Zakona o namještenicima državnih ureda kaže da se osobe zaposlene u političkim kabinetima premijera i ministara, kao i savjetnici drugih osoba koje zauzimaju vodeće državne pozicije, zapošljavaju na osnovu ugovora ograničenog trajanja na vremenski period, tokom kojeg osoba koja zauzima državnu poziciju obavlja svoje pripadajuće dužnosti.¹³

Naredba Vijeća ministara od 28.03.2000 reguliše propise koji se tiču plaćanja namještenika u političkim kabinetima i savjetnika osoba koje zauzimaju vodeće državne pozicije. Plata člana političkog kabineta se sastoji od osnovne plate, dodataka za kolektivno upravljanje, i povećanja zasnovanih na radnom iskustvu u službi (starost u službi). Pravila za dodjeljivanje posebnih bonusa, nadoknada za godine staža, jubilejske premije, i ostale nagrade su iste za zaposlene koji ne pripadaju korpusu državnih službenika, i koji su zaposleni u uredima vladine uprave.¹⁴

3. Zadaci i organizacija političkih kabineta

Glavni zadaci političkog kabineta su da pruža politički savjet i sprovodi dodijeljene mu dužnosti.

Politički kabinet premijera je, u skladu sa zakonom, savjetodavno-analitički tim. Njegovi zadaci se sastoje od davanja političkog savjeta i organizacije premijerovih kontakata. Podsekretar države je obično šef kabineta. O broju savjetnika odlučuje šef Kancelarije premijera, a ne zakon. Sekretarijat premijera obezbjeđuje organizacijske, uredske, i kancelarijske usluge političkom kabinetu.¹⁵

Kabinet ministra se po pravilu fokusira na najvažnije zadatke ministarstva. On razvija političku strategiju i njenu suštinu, i prikuplja i selektira neophodne informacije za pravilno odlučivanje. Njegova aktivnost je usmjerena „unutar“ ministarstva, a njegova savjetodavna uloga ne može biti kombinovana sa odlučivanjem.

Nadležnosti političkih kabineta su nabrojane u internim propisima svakog ministarstva, iako se obim propisa razlikuje. Trenutno samo statuti interne organizacije u nekim ministarstvima, detaljno opisuju zadatke i organizaciju političkih kabineta. Propisi se razlikuju od jednog ministarstva do drugog. Neka ministarstva to regulišu, a neka ne.

Na primjer, neki od konkretnih zadataka političkog kabineta u Ministarstvu okoliša su: (1) pokretanje aktivnosti političkog i suštinskog karaktera; (2) izrada strategije i direktiva u skladu sa vladinom strategijom i verifikacija rada organizacionih jedinica u tom smislu; (3) analize političkih, ekonomskih i društvenih događaja u svjetlu vladine politike; (4) saradnja sa političkim partijama, parlamentarnim klubovima, vladinom i samoupravnom administracijom, nevladinim organizacijama, i političkim kabinetima drugih ministarstava; (5) koordinacija rada političkih savjetnika; (6) planiranje i organizacija konsultacija i priprema mišljenja unutar obima ministrovih aktivnosti; (7) analiza i davanje mišljenja na dokumente, koji se dostavljaju ministru na potpis; (8) kreiranje i koordinacija informacije i medijske strategije; (9) rukovođenje ministrovim radnim rasporedom; (10) koordiniranje protoka prepiske koja se dostavlja ministru; i (11) davanje mišljenja na predložene posjete i sastanke ministra, te na usklađenost predloženih govora, koje pripreme ostale jedinice, u skladu sa vladinim ciljevima. U sprovođenju svog

¹³ *Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.* Zakon o namještenicima državnih ureda je jedini zakon koji utvrđuje pravila angažmana političkih namještenika. [član 47(1)]. Član 47 je dopunjen na osnovu člana 88, tačka 5, Zakona o državnoj službi od 5.07. 1996, koji je stupio na snagu 1.01. 1997. Tekst člana 47(1) glasi: “Zaposlenje 1) namještenika u političkom kabinetu premijera, zamjenika premijera, minister ili bilo kojeg drugog člana Ministarskog vijeća 2) savjetnika osoba koje djeluju kao izvršioци na državnim pozicijama osim onih koji su nabrojani u tački 1), se sprovodi na osnovu ugovora koji se zaključuje na vremenski period tokom kojeg osoba koja zauzima državnu poziciju obavlja te funkcije. Otkaz ugovora se može napraviti uz prethodnu najavu od dvije sedmice.”

¹⁴ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* [Propis Vijeća ministara od 28.03.2000 o plaćanju i ostalim beneficijama za namještenike državnih ureda zaposlene u političkim kabinetima, i za savjetnike osoba koje djeluju kao izvršioци na državnim pozicijama], Dz.U. z 2000 r., br. 24, poz. 296.

¹⁵ *Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* [Javni bilten kancelarije premijera]: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>.

programa rada, politički kabinet tijesno surađuje sa sekretarima i podsekretarima države, i sa državnim službenicima u ministarstvu. Glavno pravilo njegovog funkcionisanja je saradnja između političke sfere i sfere državne službe u profesionalnoj realizaciji vladinih zadataka.¹⁶

Generalno, politički kabineti su relativno mali u poređenju sa državnom službom, koja je orijentisana prema svakodnevnom rukovođenju u ministarstvima. Često članovi političkog kabineta nemaju dovoljno znanja da daju pravilan savjet, što može ograničiti njihovu ulogu. Međutim, obično nakon promjene vlade, uloga političkih kabineta je određeno vrijeme prilično važna. Kako bi se izbjegli sukobi između državnih službenika i političkih savjetnika, u pravilu, članovima političkih kabineta nije dozvoljeno da izdaju bilo kakva uputstva državnim službenicima. Samo ministar (zamjenik ministra) ima to ovlaštenje. Ministrov je zadatak da razriješi potencijalne sukobe između dvije grupe.

Propisi Ministarstva ekonomije i Ministarstva za regionalni razvoj uključuju propise, koje moraju poštivati osobe koje zauzimaju političke pozicije.¹⁷ One bi trebale djelovati u skladu sa zakonom, jačati povjerenje građana, i brinuti o imidžu države i vlade. One bi se također trebali pridržavati principa političke neutralnosti državne službe. Ministri ne mogu koristiti svoj položaj i javne resurse, koji bi im pomogli u ostvarivanju ciljeva političkih partija ili interesnih grupa kojima pripadaju. One bi trebale ojačavati koherentnost Vijeća ministara, svoje zadatke obavljati profesionalno, racionalno raspolagati državnom imovinom i javnim finansijama, i ako je to potrebno, podvrgavati se istrazi i kontrolnim procedurama. One bi trebale garantovati otvorenost i transparentnost u odnosima sa javnošću, i ne bi trebale dozvoliti da se pojave sumnje o praćenju privatnih interesa u javnoj aktivnosti.¹⁸

Ne postoje specifični mehanizmi za sankcionisanje u slučaju prekršaja ovih pravila. U prošlosti se dešavalo da je javni pritisak u slučaju nepoštivanja etičkih pravila doveo do ostavke ili razrješenja s dužnosti članova političkog kabineta.

Teško je predvidjeti budući razvoj događaja, kada je u pitanju uređenje političkih kabineta. Potrebna je šira perspektiva, kako bi se pravilno procijenio ovaj proces. Korisno bi bilo izraditi sveobuhvatne propise koji bi se odnosili na politički kabinet.

4. Javno mnijenje

Na percepciju javnosti, kada su u pitanju politički savjetnici, utiču navodi o zloupotrebi položaja i korupciji. Na primjer, savjetnik zamjenika ministra odbrane je bio optužen za to da je tražio finansijsku korist od stranih firmi i da je učestvovao u tenderima koje je organizovalo ministarstvo.¹⁹ Direktor političkog kabineta ministra unutarnjih poslova i uprave također je prekršio antikorupcijski zakon, tako što je bio u upravnim odborima kompanija. Ostali članovi tog kabineta su također prekršili anti-korupcijski zakon²⁰. Nedavno imenovan direktor u ministarstvu okoliša je mora dati ostavku zbog optužbi u dvije krivične parnice²¹.

¹⁶ *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska* [Javni bilten Ministarstva okoliša]: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

¹⁷ 31.10. 2005, Ministarstvo ekonomije i rada je razdvojeno na Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo regionalnog razvoja. Poslove vezane za radno zakonodavstvo je preuzelo Ministarstvo rada i socijalne politike.

¹⁸ *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* [Javni bilten Ministarstva ekonomije i Ministarstva regionalnog razvoja]: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>

¹⁹ "Doradca Szeremietiewa oskarżony" [Szeremietiew savjetnik optužen] u *Wprost*, 24 sierpnia 2002 r.: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>

²⁰ B. Kittel, „Doradca z przeszłością” [Savjetnik sa prošlošću] u *Rzeczpospolita*, 29 lipca 2003 r

²¹ M. Sterlingow and M. Wąs, „Minister Szyszko i bezkarni drwale” [Ministar Szyszko i nekažnjeni trgovac drvetom] u *Gazeta Wyborcza*: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>

Postoje također i navodi vezani za članove političkog kabineta, po kojima su uništene granice između političke uloge i uloge državnog službenika. Kao rezultat toga, „podrška procesu upravljanja se još uvijek obezbjeđuje na neprofesionalan način, a obezbjeđena je od strane nepripremljenog birokratskog aparata ili često uopšte ni ne postoji”.²² Najkvalitetnijim ljudima ministar često dodjeljuje rukovodeće pozicije u državnoj službi ministarstva. Kao posljedica toga, politički kabineti često okupljaju političke prijatelje ministra, tj. pojedince koji nisu uspjeli da budu izabrani u parlament. Politički savjetnici preuzimaju nadležnosti svojih nadređenih i pokušavaju da utiču na sferu državne službe.²³

Također postoje mišljenja da su politički kabineti neophodni elementi robusne javne uprave. Neki zastupaju opciju povećanja broja savjetnika u političkim kabinetima, i njihovo popunjavanje sa stručnjacima u različitim poljima, koji uživaju ministrovu povjerenje.²⁴ Politički kabineti su barijera protiv infiltracije „političkog elementa“ u korpus državne službe.²⁵

Članove korpusa obavezuje Etički kodeks, koji zaokružuje standarde ponašanja izvedene iz vrijednosti državne službe, kako je to definisano u članu 153 Ustava, i u Zakonu o državnoj službi. Etički kodeks uključuje obavezu da se slijede procedure službe, što je pitanje profesionalnosti. Član korpusa državne službe bi trebao biti odgovoran za odluke, te biti politički neutralan i nepristrasan.²⁶

Vrijedno je spomenuti da je 3.10. 2005 godine, Lech Kaczyński, tadašnji predsjednički kandidat, predstavio kodeks etičkog ponašanja za članove vlade, sekretare i podsekretare vlade, šefove centralnih vladinih ureda i članove političkih kabineta. Ovaj kodeks predlaže propise za odabir i procjenu kandidata za javne položaje. On uspostavlja principe odnosa sa medijima, i pokazuje kako se trebaju organizovati putovanja u inostranstvo uz učešće savjetnika, što zahtijeva saglasnost premijera.²⁷ Obzirom da je Lech Kaczyński sada predsjednik Poljske, sada je prilično moguće da će ovaj dokument dobiti formalniji status.

Na osnovu svega ovoga možemo reći da je jedan od najozbiljnijih problema sadašnje poljske javne uprave onaj koji se odnosi na odgovarajuće odnose između političke sfere i sfere državne službe. Stvaranje i pravno regulisanje funkcija političkog kabineta, predstavlja pokušaj da se ova dilema riješi.

²² M. Kulesza and A. Barbasiewicz, “Funkcije političkih kabineta”, op. cit., s. 41.

²³ Ibid., s. 41.

²⁴ Izjava ministra J. Widzyk u diskusiji, „Wokół raportu W. Filipowicza ‘Służba cywilna III RP: zapomniany obszar’” [“Iza izvještaja W. Filipowicza: ‘Državna služba III Republike Poljske: zaboravljeno područje’”], 16.04. 2004, Fundacja im. Stefana Batorego, Warsaw, s. 16. Slično mišljenje se odnosi na Mariu Gintowt-Jankowicz, Direktora državne škole za javnu upravu, ibid., str. 19-20.

²⁵ Izjava Jana Pastwe, šefa državne službe, ibid., s. 19.

²⁶ Vidjeti Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Naredba 114 premijera od 11.10.2002 o Etičkom kodeksu državne službe] u Monitor Polski z 2002 r., br. 46, poz. 683.

²⁷ Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Predsjednički Kodeks etičkog ponašanja za premijera i ministarstva]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materialy>.

Bibliografija

Primarni izvori

Ustav Republike Poljske od 2.04.1997 godine:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych [Zakon o namještenicima državnih ureda od 16.09.1982], Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214, Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów [Zakon o organizaciji i poslovnik Vijeća ministara i sferi nadležnosti ministara], Dz. U. z 1999 r. no. 82, poz. 929

Zakon o državnoj službi od 18.12.1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe

[Propis Vijeća ministara od 28.03.2000 o plaćanju i drugim beneficijama za namještenike državnih ureda u političkim kabinetima i savjetnike osoba koje djeluju kao izvršioци na državnim pozicijama], Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296

Derdziuk Z. et al., *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997)* [Izvjestaj o sprovedenoj analizi i evaluacija uspostavljanja državne službe (avgust 1996-septembar 1997)], Warsaw, februar 1998

Komunikat po Radzie Ministrów [Izjava sa sjednice Vijeća ministara], 26.10.2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm

Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Program za restrukturiranje i ograničenje javnih rashoda], Rada Ministrów, Warsaw, oktobar 2003

Raport z realizacji „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Izvjestaj o realizacji „Programa za restrukturiranje i ograničenje javnih rashoda”], Rada Ministrów, Warsaw, maj 2005

Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Naredba premijera br 114 od 11.10.2002 o Etičkom kodeksu državne službe] u *Monitor Polski*, z 2002 r., br. 46, poz. 683

Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Predsjednički kodeks etičkog ponašanja za premijera i ministarstva]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiały>

Javni bilten Kancelarije premijera: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>

Javni bilten Ministarstva ekonomije i Ministarstva regionalnog razvoja:

<http://bip.mgpips.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>

Javni bilten Ministarstva okoliša: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

Sekundarni izvori

Bach-Golecka D., "The Civil Service and Political Authority in Government Administration" u: „*The Polish Yearbook of the Civil Service 2005*“

Burnetko K., *Služba Cywilna w III RP: punkty krytyczne* [Državna služba u III Republici Poljskoj: kritične tačke] u: Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003.

Czaputowicz J., "The Civil Service in Poland – between Politicization and Professionalization" u: „*The Polish Yearbook of the Civil Service 2005*“

Górski A., "Civil servans czy politicus servans - w okresie międzywojennym i obecnie", [Državni službenici ili politički službenici – u međuratnom periodu i danas] u: *Služba Cywilna*, no. 3/2002

Górski A., "The Civil Service Act of 18 December 1998 in the Light of Civil Service Acts of 1918-1922" u: „*The Polish Yearbook of Civil Service 2002*“

"Doradca Szeremietiewa oskarżony" [Szeremietiew savjetnik optužen] u: *Wprost*, 24.08.2002: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>

Kittel B., "Doradca z przeszłością" [Savjetnik sa prošlošću] u: *Rzeczpospolita*, 29.07. 2003

Kulesza M. and A. Barbasiewicz, "Functions of Political Cabinets" : „*The Polish Yearbook of the Civil Service 2002*“

Sterlingow M. and M. Wąs , "Minister Szyszko i bezkarni drwale" [Ministar Szyszko i nekažnjeni trgovac drvetom] in: *Gazeta Wyborcza*: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>

Zapis dyskusji wokół raportu W. Filipowicza „Služba cywilna III RP: zapomniany obszar”, [Diskusija oko izvještaja W. Filipowicza: "Državna služba i III Republika Poljska: zaboravljeno područje"], Stefan Batory Foundation, Warsaw, 16.04. 2004

PORTUGAL

1. Portugalski Ustav

1.1. Portugalski Ustav ne obuhvata nikakve specifične odredbe koje bi se odnosile na političke savjetnike

Kada su u pitanju državna politička tijela, Ustav spominje samo državne organe: predsjednika, parlament (*Assembleia da República*), vladu i sudove (član 110). Članovi tih organa su predstavnici suvereniteta države, a ne politički savjetnici.

Kada je u pitanju funkcionisanje parlamenta, Ustav utvrđuje potrebu za stalnim tijelom državnih službenika i obezbjeđuje stručnjake, koji se trebaju angažovati na privremenoj osnovi, a čiji zadatak je da obezbjeđuju tehničku pomoć članovima parlamenta (član 181).

U odjeljku koji se odnosi na vladu, Ustav se ne poziva na specijalna tijela bilo političkih savjetnika ili državnih službenika.

1.2. Kada je u pitanju javna uprava, Ustav implicitno jasno razdvaja političke savjetnike od državnih službenika. Ovo se ne čini direktno, zato što Ustav ne spominje političke savjetnike, nego indirektno tako što se spominju nadležnosti i funkcije javne uprave

U tom smislu, glavne karakteristike javne uprave su:

- Demokratska decentralizacija unutar države (član 6.1);
- Tijela uprave i državni službenici u skladu sa Ustavom i zakonom, uz poštivanje principa jednakosti, proporcionalnosti, pravde, nepristrasnosti, i poštenja (član 266.2); i
- Državni službenici, drugi državni namještenici, i ostali javni entiteti koji slijede javni interes, kako su to definisala nadležna tijela uprave (član 269.2).

Ni u jednoj od gore navedenih odredbi, Ustav ne predviđa bilo kakvu vezu između državnih službenika i političkih partija ili drugih takvih političkih udruženja.

Zaključno s tim, Ustav ne identifikuje samostalnu kategoriju političkih savjetnika.

1.3. Na osnovu principa razdvajanja ovlasti (član 111), Ustav podvlači jasnu razliku između političkog i administrativnog okruženja. Ovaj princip se najbolje može očuvati tako što će se spriječiti prodiranje političkih savjetnika u administrativna područja

Vlada je „tijelo koje sprovodi generalnu politiku zemlje i vodeće tijelo javne uprave“ (član 182). Uprkos tome, ne postoji preklapanje između vlade i akcije političkih savjetnika. Premijer i ministri su očigledno ovlašteni da imenuju visoko rangirane državne službenike, kao što su generalni direktori. Nakon što se nađu na dužnosti, ovi državni službenici odgovaraju članovima vlade, a ne bilo kakvoj vrsti političkih savjetnika. Kao posljedica toga, ne postoje direktne veze u Ustavu između političkih savjetnika i državnih službenika.

2 Politički savjetnici koji su regulisani zakonom

2.1 Teško je na osnovu portugalskog zakona utvrditi definiciju političkog savjetnika

Kada je u pitanju vlada, zakon spominje šefove osoblja, pomoćnike i konsultante, ali nikad jasno ne precizira prirodu njihovih funkcija, tj. da li je ona tehnička ili politička. Obzirom na značajan broj pomoćnika i konsultanata koji rade za različite vlade, koje podržavaju različite partije, teško je napraviti jasnu definiciju ovih funkcija.

U parlamentu, odluka da se angažuju politički savjetnici zavisi od svake parlamentarne grupe. Posao koji ovi savjetnici trebaju uraditi je u osnovi političke prirode zato što bi, u principu, državni službenici koji rade u parlamentu trebali obezbijediti tehničku pomoć za svaku parlamentarnu grupu.

Po tradiciji, političke partije imaju bližu vezu sa parlamentarnim političkim savjetnicima, nego sa političkim savjetnicima u vladi.

Prema zakonu, pravila angažmana političkih savjetnika za parlament i za vladu se razlikuju.

2.2 Kada je u pitanju parlament, zakon (zakon br. 28/2003) utvrđuje slijedeće:

- Parlament obezbjeđuje svu neophodnu tehničku i logističku pomoć za političke partije sa izabranim predstavnicima, parlamentarnim grupama i parlamentarnim komisijama putem svog osoblja.
- Sve parlamentarne grupe imaju svoje vlastito osoblje u uredu, koje finansira parlament, a sastav tog osoblja zavisi od broja izabranih članova (član 46.1, b); pojedinačno osoblje angažuju političke partije.
- Parlamentarna grupa sa najmanje dva člana izabranog parlamenta može imenovati šefa osoblja, kojeg finansira parlament (član 46.1, a).
- Na početku svakog zakonodavnog mandata, parlamentarne grupe trebaju obavijestiti parlament o svom osoblju, profesionalnim kategorijama i platama (član 46.2).
- Zakon utvrđuje ograničenje na plate političkih savjetnika koje finansira parlament (član 46.4 i 46.5).
- Parlamentarne grupe su u potpunosti odgovorne za imenovanje i razrješenje političkih savjetnika (član 46.6).
- Svaka parlamentarna grupa prima godišnju subvenciju za operativne troškove (član 47.4).

2.3 Glavni cilj gore navedenog zakona je da obezbijedi osnovne uslove za političke partije sa predstavnicima u parlamentu, kako bi obavljali svoj posao.

U tom kontekstu, postoji razlika između državnih službenika koje plaća parlament, i političkih savjetnika koje angažuju parlamentarne grupe.

Usvojeni metod se pokazao efikasnim u očuvanju razdvojenosti između političkih savjetnika i državnih službenika.

2.4 Članovi parlamenta poštuju zakonske odredbe, koje ih sprečavaju u tome da dobiju status državnih službenika. Uspostavljena je parlamentarna Etička komisija kao stalno tijelo, koje ima ovlasti da, inter alia (član 39 Zakona o parlamentu):

- Ustanovljava nespojivost funkcija člana parlamenta i njegovu/njenu sposobnost za obavljanje dužnosti i slično, u skladu sa zakonom (br. 2, a);
- Vodi registar ličnih interesa članova parlamenta (br. 2, b); i
- Odlučuje u vezi sa bilo kakvim mogućim sukobom interesa (br. 2, d).

2.5 Također je moguće istražiti odnose između članova parlamenta ili političkih savjetnika i državnih službenika na istražnim komisijama. Ustav omogućava parlamentu da uspostavlja ove ad hoc komisije samo u svrhu utvrđivanja da li je ispoštovan zakon.

Kao i sud, parlament može igrati ulogu u kontroli razdvojenosti između državnih službenika i političkog ogranka.

2.6 *Kada je u pitanju vlada, Dekret-Zakon br. 262/88 uspostavlja najbitnija pravila za angažovanje i funkcije političkog osoblja. Prema zakonu, političko osoblje ne čini specijalnu kategoriju državnih službenika*

Najbitnije karakteristike političkog osoblja u skladu sa zakonom su:

- Vladino osoblje se sastoji od šefa osoblja, pomoćnika i tima sekretara (član 2.1).
- Od stručnjaka i tehničkih savjetnika se može očekivati da obavljaju specifične funkcije (član 2.2 i 2.3).
- Šef osoblja je ovlašten da koordinira uredom i uspostavlja obavezne veze sa administrativnim tijelima za koja je odgovoran ministar (član 3.1).
- Od pomoćnika se očekuje da obezbijede tehničku pomoć članovima vlade (član 4.1).
- Članovi vlade mogu imenovati i razrješavati dužnosti članove osoblja (član 6.1).
- Članovi osoblja podliježu istim pravilima i propisima, koji regulišu državne službenike, a posebno pravilo povjerljivosti, kada je u pitanju njihov posao, ili saznanja do kojih su došli tokom obavljanja svojih dužnosti (član 8.1).

2.7 *Dekret-Zakon spominje samo tehničke savjetnike, ali ove odredbe se očigledno koriste kako bi se imenovali politički savjetnici sa nekoliko funkcija. Takvi savjetnici mogu premoštavati prepreke među političkim partijama, članovima parlamenta i drugim institucijama. Međutim, Dekret-Zakon je jasan u zabrani bilo kakvog uplitanja političkih savjetnika u aktivnost administrativnih tijela. Samo šef osoblja je ovlašten da uspostavlja veze između ureda i tih tijela.*

3 Državni službenici koji su regulisani zakonom

3.1 *Zakon 2/2004 reguliše lični status visoko rangiranih državnih službenika. Ovaj zakon se također primjenjuje na nivou lokalne vlade, u skladu sa uslovima utvrđenim u Dekretu-Zakonu 93/2004*

U skladu sa zakonom, visoko rangirani državni službenici su oni koji su ovlašteni da upravljaju, rukovode, koordiniraju i kontrolišu javna tijela. (član 2.1). Zakon utvrđuje razlike između ovih državnih službenika. Postoje dva nivoa – viši i srednji – i unutar svakog ovog nivoa postoje različiti stepeni hijerarhije, ovlasti i odgovornosti. (član 2.2).

Najviši rangirani državni službenici uključuju generalne direktore, generalne sekretare, generalnog inspektora i predsjednika (član 2.3). Na srednjem nivou, zakon spominje pomoćnike direktora i zamjenike direktora (član 2.3). U portugalskom sistemu, generalni direktori mogu biti uklonjeni sa dužnosti u zavisnosti od volje ministara.

3.2 *U skladu sa istim zakonom, visoko rangirani državni službenici moraju osigurati da će se ovlasti javnih tijela za koja su odgovorni razvijati na takav način da će promovirati opštu dobrobit za javnost (član 3)*

Smjernice za administrativnu funkciju, koju obavljaju visoko rangirani državni službenici, definisane su u programu vlade, i od strane člana vlade koji je odgovoran za to specifično područje (član 3).

Visoko rangirani državni službenici moraju postupati u skladu sa etičkim principima, što podrazumijeva djelovanje u javnom interesu, poštivanje principa i fundamentalnih ustavnih vrijednosti, kao što su zakonitost, pravda, nepristrasnost, odgovornost, proporcionalnost, transparentnost i poštenje (član 4).

Neophodna odgovornost administrativnih službi objašnjava koncept *rukovođenja u skladu sa ciljevima* (član 5.1). Zakon eksplicitno spominje potrebu za utvrđivanjem dugoročnih ciljeva i koordinacijom svih angažovanih resursa (član 5.1).

Akcijama visoko rangiranih državnih službenika upravljaju specifični kriteriji, kao što su:

- kvalitet;
- efikasnost,
- pojednostavljene procedure;
- saradnja u svrhu ostvarivanja boljeg odnosa sa građanima (član 5.2).

Državni službenik na rukovodećem položaju će se procjenjivati u skladu sa budućim zakonom (član 14 Zakona 2/2004).

3.3 Kada je u pitanju zapošljavanje, zakon kaže da najviši rangirani državni službenici mogu biti direktno izabrani između državnih službenika ili pojedinaca, koji nisu državni službenici, pod uslovom da imaju i univerzitetsku diplomu, i potrebno iskustvo i vještine za tu funkciju (član 18)

Kako bi se onemogućile političke zloupotrebe, strogo je zabranjeno da se imenuju najviši rangirani državni službenici nakon ostavke vlade, u periodu neposredno prije parlamentarnih izbora, ili prije parlamentarne potvrde nove vlade (član 19.6).

3.4 Kada je u pitanju srednji nivo, zakon utvrđuje slijedeće predušlove (član 20):

- univerzitetsku diplomu (član 20, a);
- prolaznu ocjenu na posebnom kursu kreiranom kako bi se kandidati pripremili za njihove nove funkcije (član 20, b);
- potrebno iskustvo (član 20, c).

Direktori službe i šefovi odjela se biraju između kandidata sa odgovarajućim profilom (član 21.1).

3.5 Kada su u pitanju specijalne dužnosti, zakon utvrđuje da visoko rangirani državni službenici imaju slijedeće funkcije (član 34):

- da redovno informišu vladu o svim bitnim pitanjima, koja generalno obuhvataju državnu službu (član 34, a);
- da osiguraju da akti koje usvoje obični državni službenici poštuju zakonite interese građana (član 34, b)

3.6 Za obične državne službenike, generalno pravilo po kojem se zapošljavaju jeste konkurentno ispitivanje (Dekret-Zakon 204/98, član 1). Ovo ispitivanje osigurava jednake šanse i jednake uslove za svakog kandidata, i potpuno je otvoreno za svakog (član 5)

Da bi bili primljeni u državnu službu, kandidati moraju ispunjavati slijedeće zahtjeve (član 29):

- moraju imati najmanje 18 godina;
- moraju biti portugalske nacionalnosti;
- moraju posjedovati neophodne kvalifikacije za radno mjesto;
- moraju odslužiti vojni rok ili, ako to nisu uradili, imati odgovarajući status u skladu sa zakonom, koji reguliše vojna pitanja;
- moraju biti fizički i psihički sposobni za obavljanje dužnosti koje se od njih traže.

3.7 *Još jedno važno pitanje kada je u pitanju administrativna transparentnost je slobodan pristup dokumentima koje izdaje javna uprava. U skladu sa zakonom (Zakon 65/93), principi javnosti, transparentnosti, jednakosti, pravičnosti i nepristrasnosti su zagaranтовани, kada su u pitanju javni dokumenti ili javni podaci (član 1). Svaki građanin ima pravo da bude informisan o odlukama, koje usvoji javna uprava u pitanjima od direktnog interesa za njega/nju (član 2.2). Kada su u pitanju dokumenti koji nisu lične prirode, generalno pravilo je da svi imaju pravo pristupa javnim podacima (član 7.1)*

Javna uprava je obavezna da javno obznaniti (član 11):

- sve dokumente, kao i interne propise, ili smjernice koje sadrže okvir administrativne procedure uključene u odlučivanje; i
- sve dokumente koji interpretiraju postojeći zakon, uključujući i usvojenu administrativnu proceduru.

3.8 *Još jedan bitan pravni instrument jeste Carta Deontológica javne službe (Rezolucija 18/93). Najvažniji principi utemeljeni ovom javnom poveljom su:*

- Definicija državnog službenika uključuje svaku osobu koja radi za javnu upravu u hijerarhijskom sistemu. Definicija ne pravi razliku između privremenih ili stalnih članova (član 1).
- Državni službenici moraju postupati neutralno u svakom pojedinačnom slučaju, uvijek imajući na umu da su svi građani jednaki pred zakonom. U tom smislu, politički, ekonomski i religijski razlozi se ne bi trebali uplitati u njihov redovni posao (član 5).
- Državni službenici se moraju pridržavati pravila nepristrasnosti, postupajući u skladu sa principom da je svaki građanin jednak pred zakonom i da ima pravo na jednak tretman, bez pozitivne ili negativne diskriminacije (član 10).
- Državni službenici ne smiju slijediti privatne interese kada rade za javnu upravu (član 19).
- Državni službenici moraju poštovati i pratiti politike koje utvrdi nacionalna vlada, regionalne vlade i lokalni izvršioци. Oni također moraju vjerno interpretirati smjernice, koje je definisala aktuelna politička vlast. (član 22).

3.9 *Etička povelja javne uprave ima slične principe:*

- Javni interes mora prevladati nad interesom bilo kojeg pojedinca ili grupe.
- Javni službenici se moraju pridržavati ustavnih principa i zakona.
- Pravda i nepristrasnost su ključne vrijednosti koje usmjeravaju akcije državnih službenika.
- Niti jedan građanin neće biti diskriminiran u bilo kojem obliku, niti na bilo koji način, u skladu sa zakonom.
- Poštenje je fundamentalni princip koji bi trebao upravljati akcijama državnih službenika u svim okolnostima, uključujući i direktne kontakte sa građanima.

4 Sistem u akciji

4.1 *Ustav i najvažniji zakoni jasno razdvajaju državne službenike i političke savjetnike. Međutim, pravni preduslovi nisu uvijek zadovoljeni, što prouzrokuje greške u sistemu, kao što su:*

- Iz razloga političkog povjerenja ili hitnosti, ministri i sekretari države pokušavaju da direktno kontrolišu i nadziru administrativnu aktivnost putem političkih savjetnika, ili drugih članova svoga osoblja.;

- Kada politički savjetnici i državni službenici izvršavaju iste funkcije, to može dovesti do sukoba i nesporazuma, sa očiglednim reperkusijama za posao koji se obavlja;
- Angažovanje novog osoblja na mjestu savjetnika – političkih ili nekih drugih – može pouzrokovati nagli porast troškova, bez ostvarivanja recipročne koristi;
- Tehnički rad koji obavljaju politički savjetnici, ponekad pati od nedovoljne povezanosti sa globalnim sistemom.

4.2 *Samo čitanje pravnih tekstova može kod čitaoca stvoriti pogrešan utisak da portugalski sistem savršeno funkcioniše u smislu odnosa između državnih službenika i političkih savjetnika. Uprkos postojanju jasne linije razdvajanja između dvije kategorije, koja je utvrđena zakonom, ponekad se pojave poteškoće u definisanju precizne uloge svake grupe.*

Od javnih tijela i administrativnih entiteta se očekuje da ispunjavaju svoje zakonske obaveze i svrhe, kako su to definisali najviši rangirani državni službenici. Ove ciljeve mogu ugroziti politički centri moći, u slučaju da se oni upletu u svakodnevni rad državnih službenika, tako što će promijeniti prioritete, koji su prethodno definisani na administrativnom nivou. Veoma često, ministri i sekretari slijede svoje vlastite interese, kada su pitanju izvještaji koje odobravaju javna tijela, ili ih čak odobrava vlada. Politička korist je motiv koji stoji iza usvajanja nekoherentnih mjera, tako kreirajući ozbiljne probleme za posao uprave. Koncepti kao što su *vrijeme* i *mogućnost* nemaju isto značenje za državne službenike i političke savjetnike. *Izborni faktor* ne predstavlja problem u radu državnih službenika, ali je često *odlučujući faktor* u procesu odlučivanja političkih savjetnika. Problemi se pojavljuju kada specifične političke opcije nisu u skladu sa određenim pravnim mjerama, ili širim okvirom koji se oblikuje za javni sektor. Stvarni odnos političkih savjetnika i državnih službenika je onaj koji izaziva međusobnu sumnju i nerazumijevanje.

Vlada je kreirala mehanizme kako bi se princip političke koristi držao čvrsto pod kontrolom. U ovu svrhu, 2001 g je kreiran Ured za pravnu strategiju i planiranje – javni odjel unutar Ministarstva pravde, koji je dobio bitan zadatak pripreme zakona. Iskustvo ovog tijela je bilo pozitivno, obzirom da je ono osiguralo koherentnost i bolju koordinaciju javnih strategija u području pravosuđa.

4.3 *Kada je u pitanju posao koji se obavlja u javnom sektoru, ponekad se ne poklanja dužna pažnja iskustvu i sposobnostima državnih službenika. Problem je uvijek isti: više učenja znači više vremena. Specijalizirani izvještaji i rad koji obavljaju državni službenici, politički savjetnici ne mogu lako obavljati, jer su rapidna rješenja često neophodna za realizaciju njihovih političkih potreba.*

S druge strane, postoje neki zadaci, koje ne mogu obavljati ni državni službenici, ni javni savjetnici. U ovim okolnostima, privatni angažman resursa izvana bi mogao predstavljati najbolju opciju. I vlada i javna uprava se mogu obratiti privatnim kompanijama.

4.4 *Državni službenici su veza između različitih vlada i različitih političkih partija. Ako svaka partija ima specifičnu strategiju u određenom području, od ključne je važnosti da se uspostave neophodne veze između nove strategije i onih prethodnih. Državni službenici i politički savjetnici imaju različite kulturološke profile, koji definišu izborne potrebe. Generalno govoreći, državni službenici imaju tendenciju da predlažu dugoročne strategije, koje izlaze izvan političkih mandata, dok je političko osoblje više fokusirano na kratkoročne programe.*

Još jedna posljedica *različitih kulturoloških profila* je različit pristup promjenama i javnim reformama. U tom pogledu, politički savjetnici su više angažovani na predlaganju novih mjera.

4.5 *Izraz politički savjetnik u Portugalu zahtijeva pažljivu interpretaciju. Velik procenat političkog osoblja koje radi sa članovima vlade se angažuju unutar javne uprave. Ista osoba može biti i državni službenik i, povremeno, politički savjetnik. Osoba ne daje ostavku na mjesto državnog službenika. Nakon što su radili kao politički savjetnici, državni službenici mogu ponovo ući u državnu službu. Mi se ovdje, u određenom smislu, bavimo dvostrukom ličnošću – koja je dijelom Dr. Jekyll, a dijelom Mr. Hyde (čitaocu se ostavlja da odluči koji karakter odgovara kojoj funkciji).*

4.6 *Gore identifikovani problemi bi se trebali uzeti u obzir, kako bi se usmjerio odnos između dvije kategorije koje se proučavaju u ovom izvještaju. Međutim, pravni sistem, koji jasno razdvaja uloge u obje kategorije – državnih službenika i ministara – ne može biti razlogom neuspjeh ministara u uspostavljanju bliskog odnosa sa javnim tijelima.*

5 Zaključci

Iz gore navedene usporedbe između političkih savjetnika i državnih službenika, može se izvući određeni broj zaključaka:

- Portugalski zakon jasno razdvaja dvije kategorije.
- Kako bi se garantovala zaštita demokratije, veze između vlade i javne uprave su precizno regulisane zakonom.
- U skladu sa zakonom, politički savjetnik ili član političkog osoblja se ne može uplitati u redovni administrativni posao, koji obavljaju državni službenici.
- Politički savjetnici nemaju ovlasti da imenuju visoko rangirane državne službenike.
- Visoko rangirani članovi javne uprave nemaju ovlasti za donošenje političkih mjera; dio njihove funkcije je da daju strateški, a ne politički savjet.
- Ni Ustav, ni zakon, ne zabranjuju državnim službenicima članstvo u političkim partijama, ili učešće u političkim akcijama koje su izvan sfere njihovog rada. Međutim, zakon zabranjuje bilo kakvu pristrasnost u tom pogledu.
- Slobodan pristup administrativnim dokumentima predstavlja bitno sredstvo u sprečavanju političkih savjetnika da na bilo koji način utiču na administrativne zadatke, na primjer da troše novac u stranačkom političkom uporištu.
- Svijest javnosti o administrativnom procesu odlučivanja, još je jedan način jačanja principa transparentnosti.
- U praksi je moguće da političko osoblje utiče na svakodnevni rad javne uprave, ali po zakonu ova vrsta ponašanja nije dozvoljena.

U ovom izvještaju nije analizirana ni jedna odluka koju su portugalski sudovi donijeli po ovom pitanju.

Uprkos pravnim mjerama koje osiguravaju jasnu razdvojenost između državnih službenika i političkih savjetnika, u novinama i u javnom mnijenju uopšte, često se pojavljuje sumnja o načinu na koji se implementira pravni sistem. Kada se ovo desi, to se obično odnosi na kriterije, koji se koriste prilikom imenovanja visoko rangiranih državnih službenika, koji su vrlo često važni članovi političke partije na vlasti. Ovi kriteriji bi trebali biti precizniji, obzirom da u praksi to znači da se politički savjetnici/simpatizeri mogu imenovati na pozicije rukovodećih državnih službenika.

Smjernice za transparentniji odnos između političke vlasti i državnih službenika, trebale bi obratiti pažnju ne samo na kulturološke aspekte svake zemlje, nego i na potrebu za sistemom zakona koji jasno definišu ograničenja i propise. Izvršnu vlast moraju kontrolisati ne samo javnost i mediji, nego i parlament. U ovoj složenoj mreži ravnoteže ovlasti, glavni princip koji se mora garantovati jeste djelotvorno razdvajanje ovlasti, što sprječava hegemoniju izvršne vlasti.

ŠPANIJA

1. Istorija zemlje

Prema španskom Ustavu iz 1978 godine, država je teritorijalno organizovana u četiri nivoa izvršne vlasti: opštinsku, pokrajinsku, autonomnu (regionalnu) i centralnu javnu upravu. Autonomna javna uprava ima veći stepen nezavisnosti, uključujući zakonodavnu vlast i atribute samouprave. Opštine i pokrajine su dio nivoa lokalne vlade i nemaju takvih ovlasti, iako imaju regulatorne (normativne) ovlasti unutar granica utvrđenih zakonom. Štaviše, sve se one protežu kroz upravne organizacije različitih vrsta, kreirajući veoma složene odnose unutar sistema izvršne vlasti. Ovo je nekim akademikima dalo ideju da definišu španski sistem izvršne vlasti kao neku vrstu administrativnog “*arhipelaga*” (Tabela 1).

Ustav je omogućio podjelu čitave države na regionalne jedinice, koje se nazivaju autonomnim jedinicama, kroz proces devolucije ovlasti. Osnovna ustavna norma svake autonomne zajednice je njen vlastiti Statut o autonomiji, koji je srodan regionalnom ustavu. Ova autonomna organizacija ima Zakonodavnu skupštinu, koja se bira opštim pravom glasa; Vladino vijeće koje ima izvršnu vlast, sa predsjednikom Vijeća kojeg bira skupština; i Visokim sudom pravde, koji je nadležno sudsko tijelo na teritoriji autonomne zajednice.

Do 1979 godine, Španija je odobrila novi Ustav i suočila se sa izazovom primjene novih struktura i institucija pomenutih u Ustavu. To je značilo zamjenu tradicionalne unitarne teritorijalne strukture sa novim oblikom, pravno nazvanim *autonomnim*. I zaista, termin *autonomni* iza sebe krije administrativnu federalnu strukturu, kojoj su se mnogi protivili (vojska i najkonzervativnija politička i ekonomska elita, uključujući i monarhiste). Obzirom da se glavni motiv ustavne pogodbe sastojao u pribavljanju generalnog konsenzusa, uvedena je formula za dobijanje opšte podrške. Konačni sporazum je doveo do stvaranja autonomnih zajednica²⁸.

Sve autonomne zajednice finansijski zavise od svojih vlastitih prihoda, i centralnog državnog budžeta, iako su sredstva za svaku zajednicu zasnovana na procentu prihoda u skladu sa specifičnim finansijskim sistemom. Kao posljedica toga, sve zajednice zadržavaju i organizuju svoje vlastite državne službe, svoj vlastiti sistem zapošljavanja, i svoj vlastiti način imenovanja najviših (bilo da su političke ili druge vrste) državnih službenika.

Raspodjela ovlasti i funkcija se nalazi u Ustavu²⁹. Neka specifična područja su isključivo rezervisana za centralnu vladu³⁰, a autonomne zajednice ih ni na koji način ne dijele. U nekim drugim pitanjima, one imaju ovlasti da primjenjuju državno zakonodavstvo, i da usvajaju svoje vlastite propise. Konačno, u drugim područjima autonomne zajednice imaju više atributa, i u mogućnosti su da donose svoje vlastite zakone.

Ovo je slučaj područja kao što su samoupravne institucionalne i upravne organizacije, kultura, stambeni odnosi, zaštita okoliša, javni radovi u teritorijalnim granicama, regionalni putevi, obrazovanje, zdravstvo, socijalne usluge i promocija zapošljavanja, između ostalih. Akcije koje se sprovode u svim ovim područjima su u odgovornosti *autonomne* državne službe.

²⁸ Međutim, ja smatram da termin “federalna monarhija” tačno opisuje politički oblik izvršne vlasti u Španiji.

²⁹ Posebno članovi 148 i 149.

³⁰ Važno je reći da su pitanja rezervisana za centralnu vladu povezana sa nacionalnošću, međunarodnim poslovima, vanjskom sigurnošću i odbranom, monetarnim sistemom, vanjskom trgovinom, imigracijskom kontrolom, sudskom upravom, i statutarnom reformom u autonomnim jedinicama.

Neki slični principi usmjeravaju lokalni nivo izvršne vlasti (opštine i pokrajine), iako ovdje razmatrane poteškoće postaju pravilo. Dramatične razlike između ogromnih uprava u velikim gradovima i malim u selima, kojima u oba slučaja upravlja isto osnovno zakonodavstvo, skoro su onemogućile da se napravi razlika između političkih imenovanja, i onih dužnosnika koji su imenovani putem ispita na lokalnom nivou.

Tabela 1: Španski administrativni sistem: primjer strukturalne složenosti

Teritorijalni nivo	Nivo izvršne vlasti	Struktura izvršne vlasti	Periferna javna uprava	Državna i/ili javna sponzorizana tijela	Javna uprava u inostranstvu
Centralna država (nacionalna)	Centralna uprava (ili opšta javna uprava države)	- Predsjednik vlade - Vijeće ministara - Ministarstva	Periferna uprava - vladini deleg. u autonomnim zajednicama - vladini zamjenici-deleg. u okruzima - Teritorijalna uprava ministarstava i sponzorisanih tijela od strane države	Institucionalna uprava - Državne agencije Sponzorizana tijela - Javne kompanije - Socijalna zaštita Management Boards	Državna uprava u inostranstvu - Ambassade - Stalna predstavništva u inostranstvu - Međunarodne delegacije - itd.
Regije (regionalna)	Autonomne zajednice	- Predsjednik autonomne zajednice - Vladino vijeće - Vladini odjeli (<i>Consejerías</i>)	Periferna uprava (uglavnom u autonomnim zajednicama sa jednim okrugom)	- Sponzorizana tijela - Javne kompanije - Učešće u drugim vrstama tijela koje sponzoriše država (<i>consorcios, fundaciones, itd.</i>)	
Okruzi (pokrajinski)	Nad-opštinska javna uprava (<i>Diputaciones, Cabildos</i>)	- Predsjednik okruga - Komisija vlade - Vladine direkcije		- Sponzorizana tijela - Javne kompanije - Učešće u drugim vrstama tijela koje sponzoriše država (<i>consorcios, fundaciones, itd.</i>)	
Opštine (opštinski)	Grad/Gradske vijećnice (<i>Ayuntamientos</i>)	- Gradonačelnik - Komisija vlade - Odjeli vijećnika (<i>Concejalías</i>)	Okruzi (samo u velikim gradovima)	- Sponzorizana tijela - Javne kompanije - Učešće u drugim vrstama tijela koje sponzoriše država (<i>consorcios, fundaciones, mancomunidades, comarcas, itd.</i>)	

⇒ Ostala područja u „španskom administrativnom arhipelagu”: “Administraciones Mediales del Estado”; “Administración Consultiva”; “Comarca” (Catalonia y Aragon), pod-opštinska uprava (Galicia); “autonomni entiteti, NVO i druge kvazi-javne organizacije (‘para-administracija’)”, itd.

Iako se čini da gore opisana španska državna struktura izgleda potpuno završena i zatvorena, ostaju da se obave neki veoma bitni zadaci. Jedno od ključnih pitanja u aktualnoj o modernizaciji rukovodstva je vezana za pronalaženje boljeg načina regulisanja nadležnosti autonomnih zajednica, i nakon toga, za elaboriranje nove skice državnog budžeta između autonomnih zajednica i opština. Nesposobnost da se ovo pitanje riješi proizvodi problemem supsidijarnosti³¹, kao što su neujednačenost plata za sve državne službenike, i razlike u fiskalnoj odgovornosti među različitim nivoima teritorijalne vlade, koji zauzvrat dovode do određene ustavne kontraverzije, i zahtjeva za institucionalnom reorganizacijom. U ovom izvještaju ćemo se fokusirati samo na stalne državne službenike i političke dužnosnike u formi političkih savjetnika na centralnom nivou izvršne vlasti, to jest, u centralnoj javnoj upravi (CJU)³², u svjetlu nemogućnosti pribavljanja tačnih podataka o ovoj temi na teritorijalnim nivoima izvršne vlasti.

2. Tokom posljednje dvije dekade CJU se suočila sa dubokom transformacijom, što je uticalo na većinu njenih administrativnih i kadrovskih struktura. Možemo izdvojiti četiri međuzavisna procesa::

- *Politička i administrativna decentralizacija:* Uspostavljanje i konsolidacija javne uprave u autonomnim zajednicama tokom 1980-ih imalo je dramatičan uticaj na CJU. Tradicionalni monopol rukovođenja javnim resursima je zamijenjen decentralizovanim modelom, koji podsjeća na federalni u kojem su autonomne zajednice kontrolisale većinu javnih prihoda. Do 1990-ih, prenos ili devolucija ovlasti sa centralne vlade na autonomne vlade je ubrzana, a sa njom i prenos finansijskih i kadrovskih resursa je završen u područjima kao što su obrazovanje, zdravstvo i kultura. Tako je CJU prešla od upravljanja sa 90% javnog prihoda na samo 50%, i pretrpjela veliko smanjenje svoje državne službe: za manje od deset godina, CJU je smanjila broj svojih državnih službenika od skoro jedan milion na samo nešto više od pola miliona ljudi, to jest, manje od 25% cjelokupnog javnog sektora u Španiji (vidjeti tabelu 2).
- *Konsolidacija (latinskog) modela socijalne države:* Ova konsolidacija je značila dramatičan porast španske javne uprave, uglavnom u područjima kao što su obrazovanje, zdravstvo i socijalne usluge, tako dramatično povećavajući broj javnih namještenika. Kao posljedica toga, društveni rashod se približio standardima zapadne Evrope, i zapošljavanje u javnom sektoru se povećalo za 50%, dosežući dva i po miliona (vidjeti tabelu 2), iako je većina novih poslova kreirana na lokalnim i autonomnim nivoima. Uprkos tome, cjelokupan broj javnih namještenika još uvijek rangira Španiju ispod prosjeka na listi 15 zemalja EU, sa samo 54.5 javnih namještenika na 1000 stanovnika³³.

³¹ Koncept supsidijarnosti se shvata na način koji definiše Evropska Unija: “Namjena principa supsidijarnosti je da osigura da se sve odluke donose što je moguće u većem interesu građana, te da se poduzimaju stalne provjere kako bi se osiguralo da su akcije na nivou Zajednice opravdane u svjetlu raspoloživih mogućnosti na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou.”

³² U španskom *Administración Central del Estado*.

³³ I zaista, masivno pristizanje više od četiri miliona doseljenika u proteklih 15 godina je možda izmjenilo ove cifre, sa ustvari manje od 54.5 javnih namještenika na 1000 stanovnika.

Tabela 2: Španski javni sektor namještenika po administrativnom nivou

	Broj namještenika	%
CENTRALNA JAVNA UPRAVA	542.125	22.5
• Centralna javna uprava	233.364	9.7
• Provedba zakona	113.583	4.7
• Oružane snage	115.905	4.8
• Sudska uprava	23.681	1.0
• Javne kompanije i sponzorirana tijela od strane države	55.592	2.3
ADMINISTRACIJE AUTONOMNIH ZAJEDNICA	1.196.223	49.9
UNIVERZITETI	94.704	3.9
LOKALNE ADMINISTRACIJE	568.127	23.7
• Grad/Gradske vijećnice	488.534	20.4
• Nad-opštinska lokalna administracija	79.593	3.3
UKUPNO	2.401.179	100.0

Izvor: Autori su zasnovali ove cifre na javnim podacima koje je obezbijedio Centralni kadrovski registar Ministarstva javnih uprava (juli 2005).

- *Integracija Španije u EU:* Od 1986 godine, a uglavnom nakon potpisa Sporazuma u Maastrichtu, EU je imala veliki uticaj na CJU obzirom da su zemlje članice obavezne da dijele suverenitet. Ovaj proces je doveo do europeizacije javnih strategija (politika). Mnoge institucije u ekonomskom sektoru su morale biti nadzirane i regulisane od strane EU institucija. Štaviše, upravljanje i primjena evropskih programa je prenešena sa CJU na autonomne zajednice i opštine. Uprkos tome, CJU još uvijek pod svojom kontrolom ima proces odlučivanja i upravljanje Zajedničkim fondovima.
- *Privatizacija i angažman vanjskih resursa u javnim službama i ostalim pomoćnim službama:* Ovi procesi su bili posebno značajni. Do 1990-ih, vlada Aznara je dovršila privatizaciju većine javnih kompanija, od kojih su neke bile posebno značajne obzirom na njihov strateški i ekonomski položaj (*Endesa, Telefónica, Argentaria*, itd.), iako je proces već otpočeo za vrijeme vlade Gonzáleza krajem 1980-ih godina. U isto vrijeme, angažovanje vanjskih resursa je pomoglo da se CJU „stanji“ u korist privatnih organizacija, bilo privatnih kompanija i firmi ili NVO i fondacija koje obezbjeđuju ili se bave uslugama javne prirode, a plaćaju se iz javnih resursa.

Sve ove promjene su dovele CJU na novu poziciju, i dale potpuno novi oblik njenim političkim, strateškim i regulatornim ovlastima, koje su postajale mnogo bitnije od njenih tradicionalnih rukovodećih i implementacijskih ovlasti (Ballart i Ramiò, 2003). Možemo naglasiti tri ove nove ovlasti: 1) društvena i teritorijalna homogenizacija u decentralizovanoj španskoj državi; 2) sektorska i globalna koordiancija između regionalnih i lokalnih javnih uprava i društvenih i ekonomskih aktera; i iznad svega, 3) uloga „trusta mozgova“ koji vrši stalni nadzor nad cjelokupnom teritorijom – kao i sektorima – putem čitavog strateškog procesa, predviđajući moguće probleme, i kreirajući dugoročne strategije.

I upravo u ovom kontekstu, „na kormilu umjesto za veslima“, uloga političkih savjetnika, bilo državnih službenika ili političkih dužnosnika, postaje esencijalna, kao što ćemo objasniti u ovoj studiji.

3. Uloga i odgovornosti stalnih državnih službenika kao savjetnika

Španski model državne službe još uvijek je zadržao osnovne karakteristike sistema zapošljavanja putem ispita, povezanih sa Weberianskom paradigmatom birokratije zaposlene na osnovu sposobnosti. Svestranost državnih službenika iskazana u obavljanju različitih poslova u istom području, stalni ugovori o zapošljavanju, sposobnost kao kriterij zapošljavanja i unapređenja, i nepristrasnost i objektivnost državnih službenika su prihvaćeni bez diskusije. Stoga uopšte ne izgleda čudno to što se pokazalo da 90% javnih namještenika u CJU imaju stalne ugovore, a da dva od tri imaju stalno radno mjesto po javnom imenovanju. (vidjeti tabelu 3).

Tabela 3: Državni službenici u Centralnoj javnoj upravi

TIPOVI DRŽAVNIH SLUŽBENIKA	Br.	%
Stalni državni službenici (trajno imenovanje i status)	149.707	64.2
Državni službenici na trajnom ugovoru (ugovorni status)	64.157	27.5
Državni službenici na privremenom ugovoru (ugovorni status)	14.403	6.2
Državni službenici koji nisu stalni (politički dužnosnici)	522	0.2
Ostali tipovi	4.575	1.9
UKUPNO	233.364	100

Izvor: Pripremili autori na osnovu javnih podataka koje je obezbijedio Kadrovski centralni registar Ministarstva za javne uprave (juli 2005).

Španski Ustav iz 1978 godine posvećuje čitav jedan član javnoj upravi, objašnjavajući njenu konačnost, i njene glavne principe, koji bi trebali usmjeravati akcije državnih službenika. Ništa nije rečeno o strukturi CJU, ali ovo će biti stvar naknadnog zakonodavnog razvoja. Zakon 6/1997 o Organizaciji i funkcijama CJU utvrđuje osnovnu strukturu CJU putem simplifikacije prethodnih normi, koje su posvećene ovom pitanju. U isto vrijeme, ovaj Zakon je izmjenio neke stvari, kako bi umanjio perifernu upravu CJU, obzirom da su mnoge funkcije prenesene na autonomne zajednice, kao dio gore navedene devolucije ovlasti. Međutim, Zakon koji reguliše državnu službu datira iz 1984 godine (Zakon 30/1984), i još nije modernizovan.

Kao i u mnogim drugim evropskim zemljama, političko-taktička uloga i tehnička pomoć političarima je široko razvijena u državnoj službi, a ova odgovornost pada na pleća stalnih državnih službenika. Dok izvršavaju svoje savjetodavne funkcije, državni službenici moraju zauzeti nepristrasnu poziciju (tako što neće davati podršku izbornim kampanjama, neće davati strateške izvještaje i preporuke političkim partijama, itd.), a obavezni su da obezbijede lojalan i pošten savjet, zasnovan samo na profesionalnim i tehničkim kriterijima.

Između 88 različitih vrsta pozicija savjetnika, koje smo identifikovali u CJU, više od 1000 pozicija uključuje titulu “*asesor*” (savjetnik). Stalni državni službenici drže 71.4% ovih pozicija. Većina ovih zvaničnika posjeduje univerzitetsku diplomu. (vidjeti tabelu 4).

Skoro polovina pozicija savjetnika, koje zauzimaju stalni državni službenici, su koncentrisane u 5 od 16 sadašnjih ministarstava: finansije i trezor (105), vanjski poslovi (85), pravda (82), predsjedništvo (143), i rad i socijalna politika (150). Ako ispitamo strukturu ovih ministarstava, otkrićemo da stalni državni službenici, koji obavljaju ulogu političkih savjetnika mogu učestvovati u svakoj vrsti kreiranja strategije i na svakom nivou u vrhu uprave; političkim jedinicama, rukovodećim jedinicama i administrativnim jedinicama.

Tabela 4: Politički savjetnici u Centralnoj javnoj upravi: stalni državni službenici i politički dužnosnici (1.02.2006)

Ministarstvo	Visoki stalni državni službenici kao savjetnici ³⁴	Stalni državni službenici kao savjetnici na srednjem i nižem nivou ³⁵	Politički dužnosnici (specijalni savjetnici)	Ukupno savjetnika
Javne uprave	41	25	106	172
Poljoprivreda i ribarstvo	27	11	9	47
Vanjski poslovi	74	-	11	85
Kultura	17	1	4	22
Obrana	9	-	9	18
Finansije i trezor	100	1	4	105
Obrazovanje i nauka	38	1	7	46
Javni radovi	20	2	11	33
Industrija, turizam i trgovina	40	1	10	51
Unutarnji poslovi	22	-	11	33
Sudstvo	72	-	10	82
Poslovi okoliša	12	2	6	20
Predsjedništvo	69	5	69	143
Zdravstvo	26	2	7	35
Rad i socijalni poslovi	62	66	22	150
Stambeni poslovi	5	1	7	13
UKUPNO	634	118	303	1.055

Izvor: Autori su zasnovali gore navedene cifre na javnim podacima koje je obezbijedila Pod-direkcija za obradu podataka Ministarstva za javne uprave (1.02. 2006).

Moramo naglasiti ključnu ulogu koju obavljaju ministarski kabineti – ove kolegijalne savjetodavne jedinice mogu varirati u veličini, ali one nikad nisu veoma velike, a njima uvijek upravlja šef kabineta. I zaista, najvažnije savjetodavne jedinice ministarstva su ministarski kabinet, kabinet sekretara države (zamjenik ministra), i kabinet generalnog sekretara. Stalni državni službenici i politički dužnosnici (kao „specijalni savjetnici“) zajedno rade u ovim kabinetima. Njihove funkcije se sastoje od savjetovanja političkih dužnosnika o odnosima sa masovnim medijima, izradi izvještaja, koordinaciji političkog rasporeda i sastancima na visokom nivou, pomoći u održavanju odnosa sa zakonodavnim domovima, itd. (vidjeti tabelu 5).

³⁴ Po imenu „A grupa“.

³⁵ Po imenu „B i C grupe“.

Tabela 5: Tradicionalni model ministarstva: političke jedinice na vrhu, rukovodeće jedinice i administrativne jedinice (španski termini) i njihove savjetodavne jedinice

	Hijerarhijski položaj	Pravni kriteriji	Zajedničko savjetodavno osoblje
POLITIČKE JEDINICE NA VRHU	Ministarstvo	Političko imenovanje	DA (Kabinet i pojedinačni savjetnici)
	<i>Secretario de Estado</i>	Političko imenovanje	DA (Kabinet i pojedinačni savjetnici)
	<i>Subsecretario</i>	Stalni državni službenik (politički dužnosnik)	DA (Tehnički kabinet)
RUKOVODEĆE JEDINICE	<i>Secretario General</i>	Političko imenovanje	DA (pojedinačni savjetnici)
	<i>Director General</i>	Političko imenovanje i stalni državni službenik (politički dužnosnik)	DA (pojedinačni savjetnici)
	<i>Secretario General Técnico</i>	Stalni državni službenik (politički dužnosnik)	DA (pojedinačni savjetnici)
	<i>Subdirector General</i>	Stalni državni službenik (politički dužnosnik)	NE
VODEĆE ADMINISTRATIVNE JEDINICE	<i>Jefe de Servicio</i>	Stalni državni službenik (imenovan nakon procesa ispitivanja)	NE
	<i>Jefe de Sección</i>	Stalni državni službenik (imenovan nakon procesa ispitivanja)	NE
	<i>Jefe de Negociado</i>	Stalni državni službenik (imenovan nakon procesa ispitivanja)	NE

Proteklih 15 godina važnost i značaj kabineta se izuzetno povećao, a kao rezultat povećali su se i njihovi organizacioni kapacitet i stvarna moć, a poduzeli su i mnogo drugih zadataka osim jednostavnog savjetodavnog posla. Postoji jasan dokaz o centralnoj ulozi kabineta, a pogotovo ministarskih kabineta u kreiranju, implementaciji, nadzoru i evaluaciji javnih politika. Kabinet je tako odlučujuće uticao na proces odlučivanja u CJU, kroz svoju podršku ili odbacivanje prijedloga, koji su upućivani Vijeću ministara na konačnu odluku. Naglasak je bio na vezi između ovih kabineta i predsjednika vladinog kabineta u povećanju stope uspješnosti u prosljeđivanju zakonskih prijedloga Vijeću ministara.

Ova dinamika je dovela do stvaranje umreženog sistema između svih kabineta, što povremeno može smanjiti uticaj rukovodećih jedinica u ministarstvima, pa čak i „oduzeti“ demokratski zakonite funkcije izabranih donosioca odluka.

4. Uloge i odgovornosti specijalnih savjetnika

Državni službenici koji nemaju trajni status, zauzimaju veoma reduciran broj pozicija u CJU (politički dužnosnici i specijalni savjetnici): samo 522, tj. 28.6% od ukupnog broja pozicija, koje se vode pod

imenom „savjetnik“. Štaviše, većina ovih zvaničnika (80.5%) pripadaju “A grupi” (onima koji imaju univerzitetsku diplomu).

Ove pozicije karakteriše da su popunjene u skladu sa parametrima političkog povjerenja. Ovi savjetnici zavise od direktnog povjerenja političara koji su ih imenovali i o vremenskom periodu tokom koje je taj političar na položaju. Lični sekretari i pojedinačni savjetnici koji su pridruženi ministrima, državnim sekretarima, generalnim sekretarima i generalnim direktorima, čine ovu grupu savjetnika. Isto tako, specijalni savjetnici su obično članovi ministarskog kabineta, gdje sprovode vladine planirane zadatke i tehničke savjete, uz pomoć državnih službenika, kako bi se koordinirale javne politike koje donese ministarstvo.

Generalno govoreći, funkcije i zadaci koje sprovode specijalni savjetnici, imaju veći politički i strateški profil, nego oni koje sprovode stalni državni službenici, a oni su uglavnom fokusirani na simulaciju krize, rješavanje sukoba i strateške inovacije. Ostala bitna područja u kojima specijalni savjetnici obavljaju ključnu ulogu su masovni mediji, izrada bijele i zelene knjige, obuka političara u komunikacijskim vještinama, itd.

Većina specijalnih savjetnika radi u Ministarstvu za javne uprave i, iznad svih, u Predsjedništvu vlade (ili Uredu predsjednika ili u Ministarstvu predsjedništva³⁶). Tokom Suáreza (1977-81) i Calva Sotela, koje su bile vlade centra i desnice (1982), predsjednički upravni okvir je bio prilično reduciran, te je okupio malu grupu pojedinaca koji su popularno nazvani “*Moncloa*³⁷ majstori”. Kada je González, lider Socijalističke partije došao na vlast, predsjednička administrativna struktura je iskusila značajnu promjenu, i na kvantitativnom i na kvalitativnom nivou. Ovaj obrazac rasta se nastavio tokom Aznarove (konzervativne) i Zapatero (socijalističke) vlade, sa povećanjem broja savjetnika i zadataka koji su im bili dodijeljeni. Ove su promjene bile u skladu sa međunarodnom tendencijom da se rukovodeće jedinice, koje su bile pridružene premijeru (predsjedniku vlade u Španiji) pretvore u veće i moćnije administrativne organizacije.

Izuzetna pažnja bi se trebala posvetiti ispitivanju predsjedničke administrativne stukture, koja se naziva Predsjedničkim kabinetom. Ovaj kabinet je ključna i glavna jedinica posvećena političkom i tehničkom savjetovanju Predsjednika vlade u većini njegovih radnih zadataka. Kabinet predsjedništva ima direktora i zamjenika direktora, i podijeljen je u nekoliko sektorskih odjela, koji održavaju ministarsku mrežu. Kabinet je trenutno podijeljen u šest strateških odjela: 1) institucionalni poslovi; 2) međunarodna politika i sigurnost; 3) analiza i istraživanje; 4) obrazovanje i kultura; 5) ekonomija i finansije; i 6) socijalna pitanja i socijalni problemi. Ovi odjeli imaju mnogo zaposlenih, ali se oni uglavnom sastoje od specijalnih savjetnika. Oni imaju zadatak da prikupljaju informacije o predloženim planovima u svakom ministarstvu, kako bi predsjedniku pružili dovoljno informacija, i omogućili mu da koordinira cjelokupnu političku akciju vlade.

Izveštaji koji se podnose predsjedniku ili zamjenicima predsjednika, sastoje se od tri vrste:

- b) Informativne bilješke: kratki dokumenti koji se odnose na pitanje od interesa za predsjednika ili njegove zamjenike;
- c) Monografski izvještaji: duži dokumenti, koji se detaljno bave ključnim pitanjem, koje je u strateškom rasporedu predsjednika; i
- d) Poznati dosijeji „Vijeća ministara“: ovi izvještaji čine glavni posao savjetnika. Dosijeji sadrže izvještaje koje je izradio Kabinet predsjedništva o pitanjima o kojima Vijeće ministara mora odlučiti.

Svi ovi izvještaji omogućavaju predsjedniku da bude na privilegovanom položaju, obzirom da je on/ona jedina osoba koja posjeduje tačne informacije o svim aktivnostima, te stoga ne zavisi od izvještaja koje pošalju ministarstva. Kao posljedica toga, Kabinet predsjedništva se često doživljava kao protivnik kada su pitanju neki ministarski prijedlozi (Ortega, 1991). Njegov centralni položaj i njegova strateška situacija, i nivo znanja koji se odnose na posao, koji obavljaju sve rangirane jedinice u CJU zadužene za odlučivanje, dovele su do toga da mnogi akademici nazivaju ovaj kabinet „vladom u sjeni“, koja kontroliše i čak rukovodi nekim akcijama ministara.

³⁶ Oba termina su korištena od 1977 godine da opišu ministarsku organizaciju koja podržava predsjednički administrativni okvir, a Predsjedniku vlade je u tom smislu data potpuna sloboda odlučivanja.

³⁷ *Palacio de la Moncloa* je zvanična rezidencija Predsjednika vlade.

5. Postojeći programi obuke

Program obuke koje se nude državnoj službi u CJU, organizuje i održava Nacionalni institut za javnu upravu (NIJU), koji je tijelo sponzorirano od strane države, a pridruženo je Ministarstvu za javne uprave. Među njegovim funkcijama je održavanje specijalnih programa za obuku viših državnih službenika u novim rukovodećim metodama i zadacima. Ovi programi čine veliku promjenu u tradicionalnom rasponu obuke španskih viših državnih službenika, koja se u osnovi fokusirala na „pravnu kulturu“ dopunjenu nekim ekonomskim elementima; ova vrsta obuke je sada napuštena u korist obuke za pripremu javnih rukovodioca.

Uvođenje post-birokratskog modela pružanja usluga, zasnovano na novom trendu javnog upravljanja (NTJU), koji građana vidi kao „klijenta“, značajno je uticala na renoviranje mnogih javnih organizacija i proizvela potražnju za novim vrstama obuke i novim zadacima za javne rukovodioce. Uprkos tome, tradicionalni pravni birokratski model koegzistira zajedno sa ovim post-birokratskim, i ne predstavlja problem za državne službenike.

Box 1: Obuka za državne službenike na visokim rukovodećim položajima

Magistarski studij u oblasti upravljanja i analize javnih politika (strategija), koji nudi Univerzitet Carlos III u Madridu i NIJU, fokusira se na pružanje obuke za rukovodioce na visokom nivou (stalne državne službenike) u španskoj javnoj upravi (centralnim, autonomnim i lokalnim upravama). Njegov program pokriva slijedeće aspekte:

- Najmodernije pristupe i tehnike upravljanja i analize javnih strategija i upravljanja;
- Najuspješnije strategije, studije slučaja i metode u aktuelnom javnom upravljanju;
- Nove scenarije, različite arene, i inovativne smjernice za strateško javno upravljanje: problemi i specifični razvoj u oblasti strateških i novih javnih politika;
- Ključni značaj odnosa unutar sistema izvršne vlasti i umrežavanje za javne politike u globalnom svijetu;
- Poslovne vještine primjenjene na organizaciju uopšte, i organizaciju timskog rada: strateško upravljanje, pregovaranje, promocija i rukovođenje reformom, komunikacije, upravljanje umrežavanjem, upravljanje sukobima i njihovo rješavanje, metode u procesu odlučivanja, interkulturalne sposobnosti, itd.

S tim u vezi NIJU nudi neke kratkoročne programe obuke (<http://www.inap.map.es/inapes/actfor.htm>), kao i neke dugoročne kurseve obuke i magistarske programe (vidjeti Box 1), kao što su magistarski programi u upravljanju i analizama javnih politika, često u saradnji sa mnogim drugim institucijama za obuku (većinom univerzitetima), koji su ponekad namijenjeni državnim službenicima iz trećih zemalja, posebno onim iz Latinske Amerike.

6. Komentari o mogućim budućim trendovima i potrebom za reformom

Već smo gore spomenuli značajan rast španske javne uprave u smislu njenih funkcija i usluga, što je rezultiralo sa velikim povećanjem stepena složenosti unutar uprave, i finansijskih i ljudskih resursa. Međutim, posljednja značajna reforma oblasti kadrovskih resursa je odobrena prije 20 godina Zakonom 30/1984 (2.08.1984) o mjerama reforme državne službe. Ovaj akt je još uvijek glavna regulatorna norma za regulisanje strukture javnog zapošljavanja, iako ga mnogi akademici i viši državni službenici smatraju prilično nezadovoljavajućim i zastarjelim.

Iako je Statut državne službe kao ključni zadatak predviđen španskim Ustavom iz 1978 godine, priprema ovog Statuta nije počela sve do 2004 godine. Komisiju za proučavanje i pripremu Statuta državne službe je uspostavila Naredba Ministarstva za javne uprave APU/3018/2004 (16.09. 2004). Komisiji je dat zadatak da prikupi mišljenja svih „zainteresovanih strana“ uključenih u okvir državne službe, i da o njima napravi izvještaj. Ovaj posao je zamišljen tako da predstavlja glavni dio predstojećeg preliminarnog projekta za pripremu Statuta.

Kada su u pitanju državni službenici, koji nemaju stalni status (politički dužnosnici), završni izvještaj Komisije (MAP, 2005) izražava zabrinutost za značajan porast ukupnog broja takvih dužnosnika proteklih godina (posebno i uglavnom u lokalnim javnim upravama, i u manjem obimu u autonomnim upravama). Autori su također bili zabrinuti zapažanjem da su porasle ovlasti, koje se odnose na političko povjerenje i savjet, i da specijalni savjetnici sada obavljaju rukovodeće i izvršne zadatke, koji su prije bili rezervisani za više državne službenike, to jest, stalne državne službenike. Komisija smatra da kategorija „političkog savjetnika“ mora ustvari biti shvaćena kao posebna u strukturi državne službe, i kao kategorija koju karakteriše zapošljavanje zasnovano na vrijednostima i sposobnostima, koje su potvrđene ispitivanjem. U tom smislu, ona predlaže strože zakonske propise za kriterije imenovanja specijalnih savjetnika u predstojećem Statutu državne službe, kako bi se ograničio njihov broj i promovisala transparentnost koja se odnosi na njihovo imenovanje i funkcije (vidjeti Box 2).

Konačno, rečeno je da se treba pripremiti profesionalni kodeks prakse i etike u javnoj upravi, sličan Kodeksu desne vlade, koji je izradila Komisija za političke dužnosnike putem Naredbe Ministarstva za javne uprave APU/516/2005 (3.03. 2005).

Box 2: Sugestije koje je dala Komisija za pripremu Statuta državne službe, a koje se odnose na političke savjetnike

Komisija smatra da osobe koje nemaju stalni status državnih službenika, koje se imenuju i razrješavaju dužnosti na osnovu diskrecionih ovlasti, moraju obavljati one specifične funkcije koje su zakonom utvrđene kao politički savjet, te da se moraju otpuštati iz službe odmah nakon otpuštanja ili ostavke zvaničnika, koji ih je imenovao. Stoga se radni učinak političkih dužnosnika ne bi trebao uzimati u obzir kao dodatna beneficija za profesionalnu promociju i pristup u državnu službu.

Komisija također smatra da bi javne uprave trebale biti obavezne da periodično informišu o broju javnih namještenika koji nemaju status stalnih državnih službenika, o njihovim funkcijama, kao i njihovim platama, njihovim položajima i jedinicama kojima su ovi položaji pridruženi. Štaviše, one bi trebale da budu obavezne da izvjestе o bilo kakvim promjenama, koje su se mogle pojaviti, kada su u pitanju takve informacije.

(MAP, 2005: 237)

Ostali izvori

- Aja, E. (2003), El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Alianza, Madrid.
- Alba, C.R. y F.J. Vanaclocha (1997), El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, Madrid.
- Ballart, X. y C. Ramió (2003), Ciencia de la Administración, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Baena, M. (2005), Manual de Ciencia de la Administración, Síntesis, Madrid.
- Olías, B., ed. (1995), La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas, Editorial Complutense, Madrid.
- Ortega, L. (1991), “El gabinete del presidente del Gobierno” in: Documentación Administrativa, 226.
- Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2000), Estructura orgánica y funciones de la Administración General del Estado, MAP, Madrid.
- Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2005), Informe de la Comisión para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, MAP, Madrid.
- Registro Central de Personal (2005), Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid..
- Villoria, M. y E. Del Pino (2001), Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas, Tecnos, Madrid.

UJEDINJENO KRALJEVSTVO

TEŽAK ALI KONSTRUKTIVAN ODNOS

1. Istorija

U svakoj zemlji, odnos između političkih savjetnika i državnih službenika je komplikovan odnos. Nijedna zemlja nema savršen sistem, a veza između ove dvije grupe može povremeno biti opterećena uzajamnom sumnjom i nepovjerenjem. Međutim, tenzije između njih, u atmosferi istinskog demokratskog rukovođenja, može ustvari biti veoma pozitivna stvar. Naravno, da bi bilo kakav sukob mogao biti konstruktivan, potrebno je da postoje određeni esencijalni sastojci. Međutim, najbolje politike – one koje donose najviše koristi ljudima – se često rađaju iz kreativnih tenzija i produktivne prepirke.

Tu istinu sam otkrio u sva tri britanska ministarstva u kojima sam radila između 2000 i 2005 godine. Državni službenici bi počeli raditi na novoj politici sa čvrstom i jasnom idejom o tome kako se trebaju razvijati strateška rješenja; politički savjetnici bi počeli sa drugom idejom, ili drugačijim gledištem. Konačno, i savjetnici i državni službenici bi pronašli kompromis, i često, kao direktan rezultat intenzivne diskusije i čak i prepirke, ta politika bi postajala jača nego što je i jedna strana u početku mogla da predvidi. To je bilo zato što je politika bila dubinski testirana, istražena i ispitana iz svih uglova i tački gledanja. I što je još važno, politički savjetnici i državni službenici, nakon što su zajedno razvijali tu politiku, jednako investiraju u nju i zainteresovani su za njen uspjeh.

2. Različite uloge državnih službenika i političkih savjetnika

U Ujedinjenom Kraljevstvu, većina ministarstava ima dva ili tri politička savjetnika. Jedino Ured premijera ima 15 do 20 savjetnika. Čak i veliki ured kao što je Odjel za unutarnje poslove, koji se bavi unutarnjim poslovima kao što su kriminal i policija, useljenička pitanja i azil, krivični postupci i zavori, imao je samo jednog političkog savjetnika koji je radio pola radnog vremena, i tri savjetnika koji su bili zaposleni puno radno vrijeme kada sam tamo radila u periodu između 2001 i 2004 godine.

Politički savjetnici imaju „privilegovan pristup“ ministrima. U većini ministarstava, čak i najviši državni službenici nemaju isti nivou pristupa kao savjetnici. To je često zbog toga što su politički savjetnici tijesno saradivali sa svojim ministrima i poznavali svoje ministre dugo vremena, i često su za njih radili još dok su ovi bili članovi parlamenta u opoziciji, ili u stranci kojoj su i ministar i politički savjetnik pripadali. Mnogi politički savjetnici su došli u vladu sa istraživačkog posla u stranci, ili su prethodno radili za akademske „trustove mozгова“, humanitarne organizacije ili organizacije koje se bave javnim poslovima.

U Ujedinjenom Kraljevstvu, politički savjetnici (ili „specijalni savjetnici“ kako se obično nazivaju) su klasifikovani kao privremeni državni službenici, od koji se traži da se ponašaju u skladu sa Kodeksom ponašanja za specijalne savjetnike i Kodeksom državne službe. Kodeks državne službe, u današnjem obliku, je stupio na snagu prije deset godina i utvrdio ustavni okvir unutar kojeg svi državni službenici rade, te vrijednosti za koje se očekuje da će oni poštivati. Ustvari, Kodeks formira dio kriterija i uslova za zapošljavanje za svakog pojedinačnog državnog službenika, a to uključuje i političke savjetnike. Glavni elementi Kodeksa „služiti uz integritet i poštenje propisno izabranu aktuelnu vladu“, jeste ljepilo koje zajedno spaja političke savjetnike i državne službenike.

Ali kakve su razlike između uloga i funkcija državnih službenika i političkih savjetnika, i kako je odgovornost za pružanje strateškog savjeta ministrima podijeljena između ove dvije grupe? Ovo su teška pitanja zbog toga što, veoma često, dvije uloge imaju zajedničke karakteristike. U teoriji, politički savjetnici se angažuju da bi pomogli ministrima tamo gdje se rad vlade i rad vladajuće partije preklapa, i gdje ne bi bilo prikladno za stalne i nepristrasne državne službenike da se angažuju.

3. Kodeks ponašanja za političke savjetnike u UK

Sam Kodeks ponašanja za specijalne savjetnike daje neke primjere poslova koje politički savjetnik može obavljati umjesto državnih službenika:

- Pregledati izvještaje koji idu ministru, skretajući pažnju na bilo koji aspekt, koji može imati političke implikacije za stranku, i osiguravajući da su sve osjetljive političke tačke pravilno tretirane
- Doprinijeti strateškom planiranju unutar odjela, uključujući i ideje koje idu izvan postojećeg raspona opcija koje su na raspolaganju ministru, uzimajući u obzir političke stavove
- Predstavljati ministrova mišljenja medijima uz dopunsko političko gledište

Međutim, u svakodnevnom radu uloge se mogu pomiješati. Savjetovanje ministra je također posao državnih službenika, a strateške odluke ne mogu uvijek biti odvojene od političkih gledišta. Ako su uloge previše razdvojene, postoji šansa da ministar neće dobiti integriran i pormišljen savjet koji mu je potreban.

4. Zajednički rad

U prošlosti, državni službenici su često imali zamjerke na račun političkih savjetnika. Međutim, u trideset i nešto godina otkad su politički savjetnici prvi put došli u vladu UK, to se promjenilo. U sadašnje vrijeme, državni službenici i savjetnici tijesno sarađuju, priznavajući da je ministru potreban širok raspon savjetodavne podrške, i praktične i političke, da bi mogao donijeti pravilno razmotrenu odluku zasnovanu na svim raspoloživim činjenicama. Bez kombinovanog savjeta državnih službenika i političkih savjetnika, slika je nepotpuna. Stoga je integrirani savjet koji pruža jasan i sveobuhvatan pregled, i koji je kao takav predstavljen ministru, konačni cilj. Međutim, da bi se ovo postiglo, državni službenici i politički savjetnici bi trebali da veoma blisko sarađuju, kako bi pripremili i usaglasili strateške ideje i savjet. Ovo nesumnjivo ponekad može biti teško.

U UK ne postoje nikakvi formalni aranžmani u vladinim ministarstvima za zajednički rad političkih savjetnika i državnih službenika, a ni Kodeks državne službe, kao ni Kodeks za specijalne savjetnike ne sugerise kako se ovo može postići na najbolji način. Od državnih službenika i savjetnika se očekuje da pronađu najbolji izlaz iz ove situacije. Kao politički savjetnik, shvatila sam da je posebno važno da ohrabrujem državne službenike da diskutuju sa mnom o pitanjima i problemima, i da budem na raspolaganju kada god državni službenik želi da me vidi. Tako radeći, uspostavila sam dobar poslovni odnos sa državnim službenicima, i bila u stanju da prepoznam svaki problem u najranijim fazama. To je značilo da državni službenik i ja možemo iznaći najbolji način da taj problem i riješimo, ponekad bez potrebe da se obraćamo ministru. Razmjena informacija i uzajamno povjerenje je veoma važno, a tipičan dan za mene je obuhvatao pet do šest sastanaka sa državnim službenicima, bez prisustva ministra. To nam je dalo priliku da razgovaramo o strateškim pitanjima, tekućim problemima ili predstojećim bitnim dešavanjima, i načinima na koje očekujemo da ćemo ih rješavati.

Državni službenici su zajednički sa mnom redovno izrađivali izvještaje i savjete u pismenom obliku za ministra, a ja sam s njima redovno prisustvovala sastancima u drugim odjelima, gdje smo zajednički zastupali mišljenja našeg ministra.

5. Pomirivanje razlika

Državni službenici su, naravno, obično stručnjaci ili specijalisti u određenim područjima, i mnogi od njih sa kojima sam lično radila su bili vodeći stručnjaci u državi u određenim područjima javne strategije (politike). Politički savjetnici, s druge strane, su rijetko neki stručnjaci. Ministri povremeno dovedu nekog stručnjaka koji je također i političan – često akademik, ali većina savjetnika dolazi sa političkom biografijom, a mnogi su pratili svog ministra iz drugih odjela, ili su sa njim radili prije nego što su ovi došli u vladu.

Tenzije između državnih službenika i političkih savjetnika se mogu razviti zato što su ideje i strateška rješenja koja državni službenici pronalaze, često određena veoma praktičnim faktorima, dok politički savjetnici mogu ponekad razmišljati više „kreativno“, a njihove ideje mogu biti podstaknute političkim stavovima, kao što je obećanje ministra da će nametnuti strože zatvorske kazne za pljačkaše, ili zabrinutost javnosti za to što se previše nedisciplinovane djece isključuje iz škole. Naravno, državni službenici također

mogu biti podstaknuti ovim pitanjima, ali mogu misliti da su praktična razmatranja – na primjer da su zatvori prepuni ili da nasilna djeca mogu negativno uticati na cijelu školu – glavna prepreka.

I kako ćemo onda pomiriti strategiju i politiku? Čini mi se da je prva, možda i očigledna faza da prihvatimo činjenicu da su one suštinski povezane, kao što su povezani i državni službenici i politički savjetnici. Problemi se obično pojavljuju zato što pojedinci nisu uspjeli da razumiju tuđa gledišta, i pomiješali su „kreativnu tenziju“ sa ličnom ili političkom opozicijom. Povremeno, međutim, politički savjetnici ili državni službenici prekorače granicu i ponašaju se na neprihvatljiv način.

U UK, postoje formalne procedure pomoću kojih se rješavaju pritužbe državnih službenika na ponašanje političkih savjetnika. Kodeks za specijalne savjetnike, pod naslovom „Pritužbe“ jasno kaže:

“Bilo koji državni službenik, koji vjeruje da akcija specijalnog savjetnika prekoračuje ovlasti savjetnika, ili krši Kodeks državne službe, trebao bi o tome odmah informisati sekretara kabineta ili Prvog povjerenika državne službe (PPDS), direktno ili putem višeg državnog službenika” (*napomena: sekretar kabineta je šef državne službe; PPDS se bavi slučajevima u kojima postoji sumnja u nedolično ponašanje, koje iznose državni službenici u skladu sa Kodeksom državne službe*)

Zaštita i odšteta za državne službenike, koji vjeruju da je politički savjetnik od njih zahtijevao da se ponašaju na način koji je nedoličan ili neetičan je veoma bitna, i nijedan državni službenik nikada ne bi trebao biti kompromitovan ili zastrašen.

Međutim, ne postoji ekvivalentna procedura za političke savjetnike i za pritužbe protiv državnih službenika, iako u teoriji politički savjetnici mogu koristiti istu proceduru kao i drugi državni službenici. Međutim, da bi bio pravičan, i da bi prenio jasnu poruku da nijedna neprilična akcija nikada neće biti prihvatljiva, Kodeks bi trebao jasno utvrditi puteve, koji bi bili na raspolaganju političkom savjetniku koja ima sumnje ili želi da prijavi slučaj nedoličnog ponašanja.

Možda najbolji vodič za zajednički rad dolazi iz Kodeksa državne službe i njegovih „Sedam principa javnog života“: nesebičnosti; integriteta; objektivnosti; odgovornosti; otvorenosti; poštenja; i liderskog duha. Kada bi svi državni službenici i politički savjetnici slijedili ove osnovne principe, ne bi mnogo grijeshili.

ⁱ U francuskim *ministarskim kabinetima*, bitno je razlikovati direktora *kabineta*, koji ima ovlasti nad glavnim političkim i administrativnim funkcijama ministarstva, i *šefa kabineta*, koji je puno bliži ministru, obzirom da on/ona obavlja ulogu „čuvara kapije“, odgovornog za organizaciju ministrovog rasporeda i profesionalnog života. Obje ličnosti su izuzetno uticajne.

ⁱⁱ Potrebno je naglasiti da se u određenom broju zemalja (npr. Danskoj, Holandiji i Poljskoj) cjelokupni mehanizam, koji opslužuje centralne organe izvršne vlasti, naziva Uredom premijera. Međutim, u takvim slučajevima postoji jasna funkcionalna podjela unutar organizacije između funkcija „Ureda vlade“ i funkcija podrške Premijeru.