



SIGMA

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

ПОЛИТИЧКИТЕ СОВЕТНИЦИ И ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ ВО ЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ

SIGMA PAPER No. 38, 2007

Изготвено за Sigma од Simon James

Со поглавја за одделни земји од Thomas Broeng Jørgensen, Rikke Ginnerup, Jacek Czaputowicz, Alexandre Sousa Pinheiro, Antonio Natera-Peral и Fco. Javier Ruiz-Martinez и Katharine Raymond

ПРОГРАМАТА SIGMA

Програмата Sigma - Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето (Support for Improvement in Владеењето и управувањето) — е заедничка иницијатива на Организацијата за економска соработка и развој (OECD) и Европската Унија, финансирана главно од ЕУ.

Sigma ги поддржува земјите – партнери во нивните заложби за подобрување на владеењето и управувањето, преку:

- Проценка на напредокот во реформите и идентификување на приоритети во однос на основните поставки кои ги одразуваат добрите Европски практики и постојното законодавство на ЕУ (*the acquis communautaire*);
- Помагање на носителите на одлуки и на администрациите во изградбата на институции и воспоставувањето на законски рамки и процедури за достигнување на Европските стандарди и добри практики;
- Олеснување/потпомагање на донаторската помош од ЕУ и други донатори во и вон Европа, преку помош во осмислување проекти, обезбедување на предуслови и поддршка во спроведувањето.

Работни партнери на Sigma се владите на:

- Most EU candidate countries — Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Литванија, Полска, Romania, Slovakia, Slovenia и Turkey.
- Western Balkan countries — Albania, Bosnia и Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, и Serbia и Montenegro / Montenegro, Serbia и Косово.
- Russia (under OECD financing).

Програмата Sigma ги има поставено своите приоритети врз поддршката на реформските заложби на земјите-партнери во следниве области:

- Осмислување и спроведување на реформски програми
- Законска рамка, државна служба и Правда
- Надворешна ревизија и финансиска контрола
- Управување со јавните расходи
- Капацитети за утврдување и координација на политики, вклучително и регулаторно управување
- Јавни набавки

За натамошни информации околу Sigma, погледнете го нашиот веб сајт:

<http://www.sigmaweb.org>

Овој документ е изготвен со финансиска помош од Европската Унија. Гледиштата изразени во него се гледишта на авторот и никако не може да се смета дека го одразуваат официјалното мислење на Европската Унија, а и не е нужно да ги изразуваат гледиштата на OECD и нејзините земји-членки, или пак земјите-кориснички кои учествуваат во Програмата Sigma .

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	3
ИЗВРШЕН ПРЕГЛЕД	3
I – КОМПАРАТИВНА СТУДИЈА Simon James	ќе
II – СТУДИИ ЗА ЗЕМЈИТЕ	
ДАНСКА Thomas Broeng Јургensen и Rikke Ginnerup.....	ќе
ПОЛСКА Jacek Czaputowicz	3
ПОРТУГАЛИЈА Alexandre Sousa Pinheiro.....	ќе
ИСПАНИЈА Antonio Natera-Peral и Fco. Javier Ruiz-Martinez	3
Обединетото Кралство Katharine Raymond	3

ПРЕДГОВОР

Иако дефинирањето на соодветни улоги за политичките советници е денес мошне релевантна тема во повеќето демократии, а особено во новите земји-членки на ЕУ, како и во земјите-кандидати и земјите опфатени со програмата CARDS, постојат изненадувачки малку компаративни информации. За пополнување на оваа празнина, есента 2005, Програмата Sigma покренува студија врз основа на прашалник, за да ги прибере искуствата на земјите.

Во јануари и февруари/ март 2006, Програмата Sigma, заедно со Мисијата на ОБСЕ на Косово, Public Administration International (PAI) и Кабинетот на Премиерот на Косово организираше две серии семинари за улогата на политичките советници и раководните државните службеници. Целта на овие семинари беше да се промовира појасно разбирање за односната улога на државните службеници и политичките советници при министерствата на Косово и да се најдат начини да се разјаснат и зајакнат работните односи. Во тек на овие семинари, беа презентирани различни европски перспективи (Литванија, Велика Британија, Полска и Шведска) за улогата на политичките советници и државните службеници и за нив беше дебатирано во дискусии и на работилници.

Првиот дел од оваа студија дава преглед на улогата на политичките советници и нивниот однос со државните службеници во земјите-членки на OECD, ползувајќи ги, исто така, и сознанијата стекнати во тек на семинарите одржани на Косово. Во вториот дел се претставени детални поглавја за политичките советници во одделни земји, односно Данска, Полска, Португалија, Шпанија, како и Велика Британија.

Целна публика за оваа публикација се главно владините кабинети/секретаријати и министерства во земјите во регионот опфатен со програмата CARDS, но публикацијата може да се покаже корисна и за други земји во транзиција кои се тековно во процес на подобрување на функционирањето на своите министерства. Студијата ќе даде придонес во постојаниот процес на обука на државните службеници/ политичките советници во целните земји, нудејќи меѓународна перспектива.

Сите публикации на Sigma може да се најдат на веб-сајтот на Sigma (www.sigmaxweb.org).

ИЗВРШЕН ПРЕГЛЕД

Тензијата меѓу политичките советници и државните службеници е инхерентна во демократските административни структури. Како земјите ги дефинираат соодветните улоги за политичките советници и државните службеници, согласно корените коишто ги влечат од својата историја? Каква регулатива ги уредува функциите на едните и другите? Како соработуваат политичките советници и државните службеници? Кои се спорните точки и како се решаваат несогласувањата? Има ли национални иновации, во однос, меѓу другото, и на обуката? Целта на оваа студија, изготвена врз основа на прашалник, е да презентира разновидни национални традиции во однос на улогите и одговорностите на политичките советници и државните службеници, како и воспоставените институционални аранжмани за посредување во вградените извори на конфликт.

Преглед на главните наоди:

- 1 Односите меѓу политичките советници и државните службеници имаат тенденција да бидат проблематични во повеќето земји-членки на ЕУ и ОЕСД. До тензии особено доаѓа во контекст на транзиција, и во оние земји со долготрајна традиција на државните службеници, каде политичките советници се воведени неодамна.
- 2 Државните службеници и политичките советници имаат различни, а сепак комплементарни улоги: тие ја споделуваат одговорноста за давање совети во однос на политиките, како и лојалноста кон министерот. Политичките советници даваат совети за политиките (policy), во рамки на аспектот на политика (politics)^a. На државниот службеник како задача му е дадено администрирањето, извршувањето и спроведувањето на политиките – но исто така и да разработи опции на политиките за министерот.
- 3 Политичките советници мора да се потпираат врз соработката со корпусот на државните службеници. За возврат, државните службеници честопати осознаваат дека политичките советници може да им помогнат на државните службеници да го разберат политичкото опкружување во кое делуваат.
- 4 Границите меѓу политичките советници и државните службеници треба јасно да се разберат и почитуваат, но тие претставуваат линија, а не ѕид. Министерствата не можат да функционираат делотворно ако двете групи не работат заедно.

Главни наоди од поглавјето за земјите:

- 5 Во *Данска*, државната служба (бирографија заснована врз вредности – мерит – и систем на кариера во кој политички неутрални раководни државни службеници се регрутираат главно од редот на вработените во министерството) може да понуди и пружа како совети во однос на политиките, така и политико-стратегиски совети, сепак воздржувајќи се од вклучување во партискати-базираната политика. Дозволен е само по еден политички советник на министерот по министерство и тој се занимава главно

^a Во македонскиот јазик нема јасна разлика меѓу преводот на зборовите policy и politics . За потребите на овој текст, зборот policy ќе биде преведуван како политики, во множинска форма, додека зборот politics ќе се преведува како политика, во еднинска форма. – Забелешка на преведувачот.

со медиумите, поскоро отколку да дава тактички совети на Министерот. Белата книга од 2004 дава дополнително разјаснување на односните улоги и одговорности, а и курс за обука, задолжителен за политичките советници би требало да ги подготви за работа во опкружувањето на едно министерство.

- 6 Во **Полска**, беше тешко да се постигне и одржи одвоеност на сферите на политиката и на државната служба. Полска усвои систем на политички кабинети, уредени со поединечни министерски директиви, каде политичките советници и државните службеници работат заедно, давајќи политички совети на носителите на одлуки. Сеопфатна регулатива која се однесува на политичките кабинети би била корисна, особено имајќи го предвид мошне негативното јавно мислење за политичките советници кои во минатото честопати беа вpletкани во политички скандали заради злоупотреба на функција..
- 7 **Португалија** правно ги дефинира политичките советници и во парламентот и во владата како нешто различно од државните службеници, забранувајќи било какво директно мешање во работата на административните тела. Сепак, голем процент од политичкиот персонал кој работи со членовите на владата се регрутира од рамките на јавната администрација, каде е можно и враќање, бидејќи државниот службеник не мора да даде отказ за да работи како политички советник. Ова го прави јасното разграничување меѓу политичките советници и државните службеници *de facto* тешко.
- 8 Во **Шпанија**, четири тренда – политиката и административна децентрализација, консолидирањето на социјалната држава, интеграцијата во ЕУ и приватизацијата и outsourcing (ангажирање, за нивно вршење, на лица однадвор, главно од приватниот сектор,) на јавните услуги – имаа длабоко влијание врз улогата на државните службеници на централно ниво, заедно со нивната одговорност да даваат политичко-тактички совети и техничка помош на политичарите на различните нивоа на централната администрација. Во моментов, околу 3/4 од позициите советник се пополнети со државните службеници. Заедно со постојаните државните службеници, политички именуваните работат во политички кабинети, како специјални советници. Последниве години имаше обиди да се формулира кодекс на етика, како и да се регулира регрутирањето и селекцијата на специјални советници, чиј број рапидно расте на локално ниво, а во извесна мерка и на ниво на автономните региони.
- 9 Во **Обединетото Кралство**, државните службеници и политичките советници тесно соработуваат, врз основа на разбирањето дека министерите зависат од мошне широк спектар на совети, и практични и политички, за да ги донесат најдобрите одлуки врз основа на сите расположиви факти. Соработката меѓу двете групи во најголема мерка зависи од индивидуалниот професионализам и разбирањето дека обете страни служат на заеднички цели. Политичките советници се сметаат за привремени државните службеници, од кои се бара да се однесуваат во согласност со Кодексот за однесување за специјални советници и со Законот за државна служба, со акцент врз интегритетот и служењето на тековно избраната влада.

Препораки:

- 1 Треба јасно да се пропишат соодветните улоги на државните службеници/ политичките советници, идеално во законодавството, а поткрепено и со кодекси на однесување.
- 2 Потребни се јасни механизми за да се овозможат соодветни и разумни работни односи меѓу двете групи:

- Јасно разбирање дека политичките советници го советуваат министерот и не издаваат наредби на државните службеници
 - Согласност за она што сака да постигне министерот и што треба да направи секоја од страните, за да се достигнат поставените цели
 - Едноставни работни аранжмани, како што се на пример седмични состаноци меѓу раководните државни службеници и политичките советници за споделување на информациите и распределба на работата
- 3 Потребни се етички правила за надополнување на законската рамка. Тие треба да се зајакнат преку политики во врска со човечките ресурси и мерки за обука за сиот персонал.
- 4 Треба да се воспостават механизми за санкционирање на кршењата на законот. Правила за истрага и казнување на политичките советници изненадувачки отсутнуваат во земјите на Западна Европа.

ПОЛИТИЧКИТЕ СОВЕТНИЦИ ВО ЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ: КОМПАРАТИВНА СТУДИЈА

Политичките советници не се целосно нов феномен во Западна Европа, но се усвојуваат во се' поголем број земји во последниве години, а и во земјите каде тие се позната појава нивниот број има тенденција на пораст. Ова доведе до дебата за нивната намена, нивниот однос со министрите и со државната служба, нивната делотворност, како и законската и етичка рамка во која тие треба да работат. Овој труд ги разгледува тие прашања и размислува кои лекции може да се извлечат.

За политичките советници е напишано изненадувачки малку. Овој труд се повикува на неколку студии нарачани од Sigma за оваа публикација, ограничената постојна литература, информациите дадени од државните службеници во еден број на европски земји, како и директното лично познавање. Резултатот е агрегат; можно е да се идентификува најмалку еден исклучок за многу од исказите кои следат. Иако постојат значителни варијации меѓу аранжманите за политичките советници кои постојат во различни земји, сепак постои доволна истоветна практика за да се дозволи да се дадат некои генерални согледувања и да се извлечат заклучоци.

Овој труд е напишан во контекстот на концептот, сега широко прифатен, за „европски стандард“ на државна служба, опишан во други трудови на Sigma, особено *European Principles for Public Administration* и *Државна служба Legislation Contents Checklist* – при што клучен принцип, во овој контекст, е политичката непристрасност на државната служба. Ова само по себе не е едноставен концепт, бидејќи сите државни службеници работат за политичари и се вклучени во суштествено политичката задача на дистрибуирање на јавните ресурси. Голем број на земји им ја доделуваат на своите државни службеници функцијата на давање политико-тактички совети и поддршка на нивните министри. И покрај ова, јасно е од секојдневната практика на голем број Европски земји е дека е можно државните службеници да делуваат на непартиски, но политички чувствителен начин.

Повеќето европски политички системи исто така предвидуваат политички советници за припадниците на законодавната власт, или барем за нејзините водечки припадници, или на глевните застапени политички партии. Некои земји, исто така предвидуваат политички советници во регионалните или општинските влади. Голем број од прашањата опфатени во овој труд важат, исто така, и за советниците во овие други гранки на власта, но овој труд се занимава само со политичките советници на министрите во Владата^b.

1. Дефинирање на “Политичките советници”

Политичките советници најдобро се дефинираат во однос на двете групи со кои тие најтесно соработуваат: министрите и државните службеници. Тие се помошници на министрите, на кои често им нудат совети и поддршка, обично од политичка природа. Нивното именување е, суштествено, именување од доверба (“appointment of trust”), кое е лично за министерот и трае само онолку долго додека тој/таа е на функција. Може да се направи разлика меѓу политичките советници од персоналот за лична поддршка на министерот (кои во некои земји исто така не се именувања од државна служба), кои се одговорни за придржување кон распоредот, логистичка поддршка и слични прашања. Функцијата која ги разликува

^b Централната власт – заб. на прев.

политичките советници е пружањето совети.

Политичките советници се разликуваат од редовните државните службеници по три клучни аспекти. Најпрвин, бидејќи тие се лично номинирани од министерот, тие се изземени од вообичаените услови за влегување во државна служба (иако понекогаш е можно тие претходно да служеле како државните службеници). Инаку, ретко е потребна некаква квалификација за именување како политички советник. Министерите, очигледно, бараат луѓе со компетентност, иако мора да се каже дека понекогаш размислувањата за политичката припадност добиваат првенство над ова. Второ, тие стојат надвор од вообичаената хиерархија на министерството. Обично тие се одговорни само пред министерот и своите инструкции ги добиваат од него/нејзе. Трето, тие се изземени од барањето кое е наметнато за државните службеници, да делуваат политички непристрасно; целата поента на политички советник е токму тој/таа да може да дава совет со политички набој, каков што министерот не може да го побара од државната служба.

Законската позиција варира: во некои земји, политичките советници се третираани како посебна категорија на државните службеници, додека во други тие се изрично исклучени од опфатот на законот за државната служба; во некои нивната позиција е неодредена. Трудите за земјите, коишто следат, даваат разновидно мноштво на примери за законодавството со кое се уредува ова прашање. Полска има обемно законодавство, иако постојат варијации меѓу министерствата во однос на функционирањето на политичките советници. Во Шведска и Обединетото Кралство, политичките советници се јасно дефинирани, одделна категорија на вработени во јавниот сектор, но инаку законодавните одредби се минимални. Силно прифатените „норми“ биле доволни за да се постигне иновацијата да функционира – иако во Обединетото Кралство во последната деценија овие норми се покажаа како несоодветни и во се’ поголема мерка се заменуваат со квази-легислативни аранжмани, како што е кодексот на однеување и стандардните договори за вработување. Во Португалија и Шпанија, како што покажуваат трудите за тие земји во оваа публикација, јасно е дека отсуството на законодавство или норми создава сериозни тешкотии и, како последица Шпанија се придвижува кон регулатива. Во Франција, законодавните ограничувања често се пренебрегнуваат преку политички прифатени норми на однесување.

Не е можно улогата на политичкиот советник да се третира изолирано. Она што го прави политичкиот советник е во голем степен предусловено од функциите на државните службеници со кои тој/таа работи. Постојат три можни модели:

- 1 Политичките советници кои работат со политички неутрална државна служба (Данска, Шведска, Обединетото Кралство): Во овој систем, државната служба обично е доминантниот елемент во советувањето и поддршката за министерот, и улогата на политичкиот советник е ограничена на понуда на одделна струка на политички совет.
- 2 Политичките советници кои работат рамо до рамо со државна служба чиј највисок слој е, исто така, политизиран: ова создава позаплеткан систем, како што покажува Трудот за Шпанија.
- 3 *Cabinets ministériels* (Франција, Италија, до неодамна Белгија), обично се состои од мешана група на политичките советници и државните службеници кои се привремено повлечени на тие работни места од своите редовни, кои воедно и го советуваат министерот и вршат силна контрола врз министерството во негово/нејзино име. Во ваквите системи обично постои определена дистанца меѓу министерот/*кабинетот* и државните службеници коишто го сочинуваат остатокот од министерството.

Во сите земји чие искуство е претставено во овој труд, се јавуваат три основни прашања кога се размислува за односот меѓу политичките советници и државните службеници.

Прво, дали политичкиот советник има право да издава инструкции на државните службеници: Во повеќето земји, тоа не е случај, зашто (а) тоа би се мешало во синџирот на команда на државната служба и отчетноста, и би ги изложило државните службеници на притисоци да ја прекршат својата политичка неутралност; и (б) улогата на советник е да советува – во овој случај, конкретно, да го советува министерот – не да командува. (Неодамна се појави контроверза во Обединетото Кралство во врска со предлозите да им се дозволи на политичките советници да ги “пренесуваат” инструкциите на министерот до државните службеници, бидејќи се стравуваше дека политичките советници може да додадат сопствена глазура на тие инструкции)

Второ, дали разграничувањето на функциите меѓу тие две категории персонал е потребно: Каде е повлечена границата меѓу нив е секундарно (иако важно) прашање; суштественото барање е да има граница која е разбрана и почитувана од обете групи. (Искуството на авторот од работењето со источно-европските земји дека погрешното разбирање на улогите на другата група и отсуството на ваква граница и работна релација обично лежат во срцето на чкрипењето на односите меѓу политичките советници и државните службеници).

Трето, дали двете групи може да развијат добра работна релација која дозволува преминување на таа граница без да се прави компромис со улогата на било која од групите: ова особено важи за улогата којашто секоја од овие групи треба да ја игра во формулирањето на политиките. Во некои земји, постои тенденција државните службеници да се ограничат на повеќе правна и техничка улога; помеѓу студиите за земјите коишто следат, таа тенденција најјасно се пројавува во студијата од Португалија. Во бројни источно-европски земји ова е доведено до екстрем, поради тенденцијата да се изедначува „политики“ (“policy”) со политика (“politics”), а државната служба да се исклучува од обете. Ове не е, во целина, конструктивна тенденција. Таа предизвикува товарот на утврдување на политиките да паѓа врз мал број на политичките советници, кои, како последица, стануваат преоптоварени, додека државната служба е недоволно искористена заради тоа што се ограничува на задачите на администрирање и спроведување. Тоа, исто така, значи дека политиките се утврдуваат во изолација од искуството од нејзиното спроведување; отсуството на „јамка за повратни информации“ е сериозна слабост во систем за утврдување на политики.

2. Бројност, улога, регрутирање и предисторија

Изненадувачки е тешко да се добијат податоците за бројноста на политичките советници во европските земји, дури и во земјите со отворена влада. Правилото во повеќето европски земји, сепак, се чини дека е дека на повеќето од министрите им се дозволени еден, двајца или тројца советници, со заеднички исклучок кај премиерот, кому често му е дозволен поголем број. Регулатива која поставува ограничување на бројот на советници се чини дека е ретко присутна, иако причините за ова многу се разликуваат од земја до земја. Во Обединетото Кралство Владата се опира на наметнувањето на било какво ограничување, што овозможи проширување, на околу 25 советници во Кабинетот на Премиерот и 10 во Министерството за финансии, иако во повеќето министерства норма остануваат само по двајца советници. Во Данска, спротивно на ова, владата се опира на препораки од надворешна комисија да постави граница на двајца или тројца советници, бидејќи владата сака да го зачува постојното ограничување од еден по министер. Во *cabinet* системите, бројките се многу повисоки: во Франција ограничувања постојат и рутински се игнорираат. Шпанија има чудно асиметрично уредување, со меѓу 4 и 11 во повеќето министерства, но 69 во Кабинетот на Премиерот и 106 во Министерството за јавна администрација.

Во стварноста, се чини дека главното ограничување на бројот на советници доаѓа од толерантноста на јавноста, поскоро отколку од законодавството. Во Полска, критиките доведоа до ограничувања, а се чини дека и во Шпанија и Обединетото Кралство се притисна

кочница на растењето на бројноста. Врз бројот на политичките советници може да се одрази и поопшта критика на административниот систем; обидите за реформи во Белгија и Италија беа последица на јавни скандали околу пошироки прашања отколку само неуспешност на администрацијата или корупција.

По дефиниција, од еден политички советник ќе се очекува да има силни политички афинитети со министерот за кого работи. Ова не мора да значи дека тој/таа мора да е член на партијата на министерот – иако вообичаено е така – но советникот мора да е во доволна мерка на иста бранова должина со гледиштата на министерот за да обезбеди дека дадениот совет е во согласност со генералните политички гледишта и вредности на министерот.

Практиката која повремено се среќава, да се именува политички советник од една од партиите во коалицијата за „да го држи на око“ министерот кој доаѓа од друга коалициона партија е инхерентно нестабилна и обично води кон тензија и деструктивна динамика.

Во рамки на овие ограничувања, постојат три главни типа на советник: експерт, генералист и помошник за односи со медиумите. Експертите се обично во малцинство. Тие се регрутираат поради нивното познавање или искуство во врска со конкретно прашање од важност за министерот. Тие обично имаат релевантна професионална биографија или академска специјализација и често се во средината или на крајот на својата кариера. Нивна тенденција ќе биде, во рамки на министерството, да се фокусираат доста тесно врз овие области, иако од нив често пати се бара „да се заинтересираат“ и за други области. (Во земјите во транзиција, во Источна Европа, заеднички феномен во последниве години е реалтивно високиот удел на советници – експерти, кои се доведени за донекаде да се надомести недостигот на капацитет за утврдување на политики во државната служба во развој).

Генералистите обично претставуваат мнозинство. Тие обично имаат извесно искуство во тематиката со која се занимава министерството, но главно се регрутираат како редот на политичките приврзаници, односно *aides de camp*. Тие често пати се млади, а во претходното работно искуство главно биле вработени во политичка партија, новинари, правници или универзитетски кадар.

Помошниците за односи со медиумите се помалку на број и се среќаваат само во некои земји (Данска е необична по тоа што нејзините политичките советници се концентрираат главно на работите поврзани со печатот). Постои преклопување меѓу оваа категорија и генералистите, бидејќи голем број од овие вторите, како дел од нивната генерална помош за министерот, минуваат определено време брифирајќи ги медиумите во име на своите министри. Во голема мерка, нивните активности ќе бидат дефинирани од присуството или отсуството на канцеларија за печатот во рамки на државната служба во министерството, и дали министерот има доверба во неа.

Бидејќи одбирањето на политичките советници е лично за секој министер, регрутирањето е често несистематско и случајно, па речиси секогаш се врши преку неформални политички контакти. Се чини дека е ретко политичките партии да се обидат да идентификуваат потенцијални советници за своите министри, иако понекогаш вработен во партијата може да биде предложен како кандидат. Ова обично им се препушта на самите министри, а може и да се претпостави дека министрите претпочитаат да ја задржат контролата врз овој избор.

Во колкава мерка е развиена „професијата“ на политичките советници? Во повеќето земји, за повеќето извршители на овие работни места тоа е интересен и невообичаен привремен период во нивната кариера; кога нивниот министер ќе ја загуби функцијата, советниците обично се враќаат на своите претходни кариери. Понекогаш, политички советник ќе го следи политичарот од едно министерско именување на друго. Повремено, советник може да остане

во истото министерство под неколку последователни министри од истата партија, особено ако има некое особено скапоцено искуство и стручност. Повремено, советникот може да е регрутиран да работи меѓу советниците на премиерот (натамошна дискусија за оваа група на советници е дадена подолу). Во некои земји, ваквото назначување може да чини дел од политичка кариера на подолг рок. Во Франција, еден или неколку периоди како министерски советник или член на *cabinet* е помалку или повеќе суштествена фаза во нагорниот раст на политичар или раководен државен службеник, додека во Велика Британија растечки број од пратениците во парламентот и министрите претходно служеле како политичките советници (вклучително, во време на пишување на овој текст, Министерот за надворешни работи и Лидерот на опозицијата). Се чини дека политички советник стана професија само во системите со *cabinet*, како што е Франција, каде унапредувањето во членство во *cabinet* е во суштина главен калауз за политичка промоција за државните службеници (види го делот за *cabinet* подолу). Во Белгија, се' до неодамнешните промени, студиите покажуваат дека членовите на министерските *cabinets* главно остануваат на своето место подолго од министрите на кои тие им служеле, станувајќи, како последица, потрајно искуство врз областите на политиките во кои тие работеле отколку самите министри. Ирска покажува различна варијација на овој образец, каде развојот на финансирањето за опозиционите партии создаде образец на „ротирачка врата“, во кој политичките советници чии министри ги загубиле изборите стапуваат на партиски места и потоа повторно стануваат министерски советници кога изборната среќа ќе се сврти.

Чинењето (трошоците) на политичките советници повремено е спорно прашање. Тоа беше контроверзно во Обединетото Кралство, каде Владата на Blair многу го зголеми бројот на советници од 1997, и беше еден од факторите којшто предизвика полската владата да го намали бројот на советници во 2004. Сепак, кога политичките советници ќе се најдат на удар на критиката, се чини дека е тоа многу почесто заради нивната улога, отколку заради нивното чинење.

3. Функции

Регулативата со која се уредува работењето на политичките советници – онаму каде тие постојат – се чини дека се концентрира главно врз нивниот формален правен статус и линијата на отчетност, а тие често не се стремат да дефинираат што е она што советникот ќе го работи. Дефиницијата на функциите е препуштена (што е сосема разумно) да ја определи министерот. Во праксата, листата на функции чие извршување може да се побара од еден политички советник е следнава:

- 1 . Односи со партијата - со функционерите на партијата, пратениците, регионалните и општинските советници, симпатизерите на партијата, а можеби и со политички партии во други земји. По дефиниција, ова е област во која на државните службеници обично им е забрането да го поддржуваат министерот.
- 2 . Односи со другите министри: Секоја делотворна влада има ефикасен систем за меѓуресорна координација во врска со дефинирањето на политиките и административните прашања, што обично ќе го одработуваат државните службеници. Сепак, ќе има партиски прашања на кои не може да работат државните службеници, а може да има и прашања со толкава политичка чувствителност што министерот ќе претпочита со нив да се зафати некој кому тој/таа навистина многу му верува. Ова може особено да биде случај кај коалициони влади, каде се потребни меѓу-партиски преговори.
- 3 Пишување говори: Секогаш напорна и неблагодарна задача, голем број “официјални” говори може да бидат напишани од државните службеници, но министерот често ќе

- сака нацртот да се ревидира, за да му се даде поголем политички тон, а партиските говори ќе мора да бидат целосно напишани од советниците.
- 4 Совети за тековните прашања: Министерот ќе сака да дискутира и да добива совети за непосредно ударните политички прашања – честопати за нешто што е во ударните вести во медиумите на тој ден.
 - 5 Коментар за предлози подготвени од државните службеници во министерството: Понекогаш овој коментар се состои од ревидирање на овие предлози од политичка гледна точка и поставување на прашањата кои државните службеници не можат да ги постават: Како ќе реагира партијата? Како ова ќе се одрази врз регионалните избори наредниот месец? Почесто, оваа задача ќе се состои од ревидирање на предлозите за да се види како тие се вклопуваат во личните гледишта на министерот и на владеачката партија: Дали предлогот посветува доволно внимание на прашањата на социјална еднаквост? Дали е можно за проблемот да се осмисли решение кое е во поголема мерка пазарно-засновано? Дали предлогот е изготвен со премногу водење сметка за административните барања, а премалку грижа за политичките императиви?
 - 6 Односите со симпатизерите на партијата во законодавството: Оваа функција опфаќа брифирање на овие поддржувачи за предлозите на министерот и поттик за нив, за тие да дадат корисни излагања во дебатите, или да му постават на министерот поволни прашања.
 - 7 Помош на министерот во подготовка на јавните настапи – дебати во парламентот, настапи пред комисиите на законодавецот, поважни говори или интервјуа за медиумите: За Министрите е полесно ова да го прават со некого кого добро го познаваат и кому политички му веруваат.
 - 8 Брифирање на министерот за владините предлози надвор од неговиот деолокруг на одговорности: Министерот може да присуствува на состаноци на владата или на министерски комитети, каде некои од прашањата нема да ги засегаат интересите на неговото/нејзиното министерство, но за кои таа/тој може, како член на колективна влада, да сака да изрази мислење. Бидејќи е веројатно дека ваквото обраќање ќе биде по природа политичко, веројатно е министерот за помош да се сврти кон своите политичките советници.
 - 9 Предлагање на нивни сопствени нови идеи за политики или „разработување“ на идеи на министерот за нови иницијативи: Државните службеници се често претпазливи и сакаат да го заштитат својот министер од одење по контроверзен терен. Спротивно на ова, политичките советници, може да предлагаат идеи кои државните службеници би можеле да ги отфрлат како нешто вон умот.
 - 10 Делување како неформални емисари за надворешни групи: Оваа задача опфаќа контакти со влијателни приврзаници на партијата, групи за притисок, пријателски расположени академски организации или think tanks, лидери од деловниот свет или синдикалци.

4. Односи со министерот

Позицијата на политичкиот советник е мошне слична на онаа на придружник кој служи на апсолутен монарх: се' се врти околу симпатиите или антипатиите на едно лице. Да се задржи довербата на министерот е од клучна важност.

Суштествен предуслов е пристапот. Најнапред, и најважно, ова значи пристап до министерот, лично. Ова бара советникот да е физички лоциран во канцеларија блиску до онаа на министерот и да има извесно право на времето на министерот. Иделано е да се има фиксирано еден ден или неколку дена седмично за среќавање на советникот и министерот. Доколку министерот има бројни советници предводени од главен политички советник (или кабинет), од министерот зависи одлуката дали ќе се занима со сите советници или само со

главниот советник, при што сите совети ќе бидат канализирани преку него. Ова не е само менаџерски детал; тоа може пресудно да се одрази на квалитетот и содржината на советите кои ги добива минсиерот. Решавачки фактор ќе бидат сопствените преференци на министерот (а можеби и на главниот советник), но по досегашното искуство на авторот, најделотворен пристап е оној кој е мешовит, во кој министерот повремено се среќава со сите советници како група, но воедно поединечно контактира со советник кој работи на конкретно прашање. Важно е советниците јасно да разберат како размислува министерот и што тој/таа сака, а тоа ќе биде поточно и поделотворно пренесено директно од министерот, отколку со прекршување на пораката преку главниот политички советник. Ова, исто така, придонесува кон задоволството од работата што го чувствува политичкиот советник.

Исто така, од суштествена важност се и пристапот кон клучни состаноци на кои присуствува министерот, особено со државните службеници од министерството за да се дискутира за развојот на политиките, како и пристапот кон документите кои се препратени до министерот од вработените од самото министерство, од други министерства, како и од надворешни извори. Во голем број на случаи, споровите околу пристапот кон состаноци и расположливоста на документите се причина за фрустрација на советниците и за тензии со државните службеници. Тензиите меѓу политичките советници и функционерот одговорен да делува како „вратар“ на министерот се доста вообичаени. Навистина е мошне препорачливо владата, како дел од правилата со кои се уредуваат функциите и работењето на политичките советници, да специфицира што е, а што не е дозволено. Мора да постојат исклучоци – на пример, некои земји им одрекуваат на советниците пристап кон документи кои се класифицирани како документи со висока безбедност – но како општо правило, на советникот треба да му се даде слободен пристап кон состаноци и информации за тој/таа да може соодветно да го советува министерот.

Сепак, пристапот наметнува реципрочна обврска за советникот. Тој/таа треба претпазливо да го користи привилегирираниот пристап кон министерот, не треба да одзема од скапоценото време на министерот повеќе отколку што е неопходно, и кога ќе му се даде пристап кон доверливи информации, треба нив да ги третира внимателно и да не ги оддава на лица однадвор. Кога присуствува на состаноци заедно со министерот, би било мудро да кажува малку, а да слуша многу. Најделотворните советници се обично оние кои своите привилегии ги користат со претпазливост. Постојат доволно примери на советници – обично оние помладите – кои дозволуваат нивната еминентност да им удри во глава и премногу да уживаат во тоа колку се важни. Ова обично го загорчува нивниот однос со остатокот од светот, а особено во министерството, не им чини ништо добро, а на крајот може и да го иритира министерот. Да се послужиме со една фраза која се однесува на претседателските советници во САД – најдобрите меѓу нив имаат „страст кон анонимност“.

Откога е воспоставен пристапот којшто е неопходен, секојдневното функционирање на советникот ќе биде диктирано со барањата на министерот (кои често се променливи). Клучен елемент е да се развие доверба. Доколку министерот му го разјасни на советникот својот начин на размислување, а советникот делува претпазливо (иако не и срамежливо), нудејќи совети кои се разумни и политички акутни, советникот ќе стане незаменлив дел од животот на министерот. Во најдобар случај, додека советникот израснува во улогата, се развива процес на симбиоза, во кој советникот почнува да ги разбира барањата на министерот и да разбира како функционира неговиот/нејзиниот ум. Добар советник ќе може да ги предвиди реакциите на министерот на настаните и да ги предвиди неговите/нејзините идни потреби.

Во некои Европски земји, едно министерство ќе има еден или повеќе подредени министри, кои обично немаат сопствени политичките советници. Би се очекувало односот на подредените министри со политичките советници на нивниот министер да биде деликатен.

Се гледа само по себе, подредениот министер ќе се посматра себеси како природен заменик на министерот и ќе очекува да му бидат укажана довербата на министерот и тој да биде вклучен во поголемите одлуки на министерството. Сепак, голем број од министрите може да се чувствуваат поудобно со политички советник кого тие самите го одбрале, отколку со друг политичар, кој може да биде ривал – можеби од друга партија во владеачката коалиција - и кој можеби бил наметнат од премиерот спротивно од тежненијата на министерот. Сепак, изненадувачки е што ваквите тензии се ретки, речиси непостоечки.

5. Односи со државната служба

Како што е кажано погоре, улогите на државните службеници и политичките советници и нивната проценка на дадена ситуација може да се различни; овие разлики, заедно со перцепцијата на државните службеници дека политичките советници имаат прекумерно истакната улога, може навистина да биде извор на тензии. Секако, кога системот на политичките советници беше воведен во Велика Британиа и Ирска во седумдесетите и осумдесетите години од минатиот век, голем број (веројатно повеќемината) државните службеници ги посматраа со сомнеж, како институционализирани ривали и некој кој што ќе се меша и создава непријатности. Забележливо е дека во обете земји оваа одбивност се ублажи во тек на годините и во рок од пет до десет години иновацијата беше широко прифатена. Сепак, намалувањето на чприпењето во односите варира од земја до земја, од министерство до министерство и од поединец до поединец.

Во извесна мерка, ова е предусловено од севкупните односи меѓу политичката класа и државната служба. Тука постои широк спектар. Описот на Pinheiro за односите во Португалија отсликува значителен степен на поларизација меѓу политичарот и државниот службеник, што автоматски создава простор за тензии. Системите на *cabinet* во Франција, Белгија и Италија, каде *cabinets* во значителна мерка ги имаат узурпирано функциите коишто во другите земји ги врши раководната државна служба, содржат потенцијал за слични тензии, иако ова варира од министерство до министерство, зависно од *modus operandi* (начинот на работење) на секој кабинет. Во Данска, Шпанија, Шведска и Обединетото Кралство, каде на државната служба уште одамна и' е доделена значителна политико-тактичка улога и каде функцијата на политичките советници е многу поограничена, соработката е многу полесна. Навистина, Обединетото Кралство (како што е опишано во студијата), од времето на големата експанзија на политичките советници во доцните деведесети години на минатиот век, дава чудно мешовита слика, со наводи за сериозни судири меѓу политичките советници и државните службеници во некои министерства, а истовремен развој на многу поблиски работни односи меѓу двете групи, каде тие работат заедно на разработка на предлози за политиките. Вакви односи не постојат дури ни во Шведска.

Потенцијалните тешкотии во односите се многубројни. Во едната крајност – за која се наведува во студијата за Португалија – но сепак доста ретко, е незаконското политичко мешање во административните одлуки. Повообичаени се тешкотии вкоренети во разликата во гледиштата. Политичките советници се обично позаинтересирани за резултати на кус рок, службениците за подолгорочните последици. На политичките советници им се брза; државните службеници може да си дозволат да си дадат повеќе време за размислување. Политичките советници размислуваат за димензијата на изборите, а државните службеници во многу помала мерка. Политичките советници се склони да бидат многу поиновативни; државните службеници се попретпазливи, делумно по природа, делумно зашто тие мора да живеат со последиците. Покрај ова, без сомнение, воведувањето на политичките советници во систем на донесување на одлуки го усложнува веќе комплексниот процес на донесување на одлука низ владината машина.

Меѓутоа, сепак, се чини дека државните службеници во Европа се свикнаа на концептот на политичките советници. Нивното именување не резултираше со политизација на државната служба. (И навистина, иако бројот на земји на OECD со политичките советници порасна, а и бројот на политичките советници во тие земји порасна, неодамнешното истражување на OECD сугерира дека во повеќето земји трендот е наклонет кон помала политичка контрола на државната служба. Политичките советници, гледано во целина, не ги заменија државните службеници како главен извор на министерот за совети за политиките. Со тек на времето, тие станаа прифатен дел од системот. Вистина е дека тие се предизвик за монополот на државната служба да ги советува министрите. Сепак, тие се само еден од бројните предизвици кои во последниве децении се испречија пред супремацијата на традиционалната Веберијанска државна служба. Предизвикот на монополот на државната служба таа единствена да дава совети во врска со политиките се јавува паралелно со предизвиците за соодветноста на државните служби во голем број области, вклучително економско управување, пружање на услуги и тоа како бирократијата управува сама со себеси. Предизвикот и оспорливоста станаа дел од инструментариумот за модернизација на јавниот сектор, па нема причина формулирањето на политики да биде исклучено од овие притисоци. Навистина, се чини дека политичарите поздравуваат и бараат повеќекратни канали на совети за политиките; политичките советници се само еден од појавните облици на овој тренд, и без дилема, тие на советите во врска со политиките им даваат политичка димензија која државните службеници немаат право да ја понудат. Државните службеници кои повеќе размислуваат, сфаќаат дека оваа дополнителна димензија го зајакнува, а не ослабува утврдувањето на политиките (или, барем, го зголемува задоволството на министрите со процесот на утврдување на политики).

Има два начина, политичкиот советник може да биде од помош на државниот службеник во неговото/нејзиното секојдневно работење. Најнапред, доколку се развие симбиозата меѓу министер и политички советник (опишана погоре), политичкиот советник може да стане скапоцен извор на совети за државните службеници. Повеќето државните службеници својот министер ќе го гледаат само во ретки прилики. Политичкиот советник може да оддели повеќе време. Мошне е корисно за државните службеници да може да го прашаат политичкиот советник, “зошто точно министерот побара од нас да го разгледаме ова прашање?” или “ако поднесеме предлог во оваа смисла, како мислите дека ќе реагира министерот?” Овој вид на функција на еден вид на “лакмус тест” може да биде мошне скапоцена.

Второ, постоењето на политичките советници може да ги заштити државните службеници од барањата да извршуваат партиско-политички задачи за министрите. Во отсуство на политичките советници, веројатно е дека министрите ќе бараат од државните службеници да им помагаат со прашањата кои паѓаат надвор од границите на неутралност на државната служба, како што е помагање во подготовките на партиски состанок, изготвување на писма за партиските функционери, или пак постигнување на спогодби меѓу коалиционите партии. Политичките советници беа воведени во Данска кон крајот на деведесетите години на минатиот век токму бидејќи државните службеници беа вовлекувани доста длабоко во политичката работа. На пример, беше вообичаено државните службеници да присуствуваат на состаноци на политичка партија, и беа вовлекувани во меѓупартиско договарање на коалициони прашања. Притисокот од *Folketing* (данскиот парламент) доведе до создавање на посебен кадар на политичките советници кои се занимаваат со вакви должности.

Сепак, мудар политички советник ќе знае дека нему државната служба му треба повеќе отколку што тој/таа е потребен на државната служба. Советот даден погоре – дека политичкиот советник треба да го користи своето влијание и пристап со умереност, - се однесува особено на работењето со државната служба. Особено, политичкиот советник не треба да се зафаќа со давање наредби на државните службеници, освен ако не е конкретно овластен да го прави тоа (а во голем број на земји, советниците немаат такво овластување).

Исто така, тие не треба да паднат во стапицата на искушението да тврдат нешто или да зборуваат во име на министерот – “министерот ми рече да ви кажам да направите X” – бидејќи, со таквото постапување, политичкиот советник фактички се вметнува себеси во хиерархискиот синџир на команда во министерството. Тоа ќе води до одбивност кон него и, доста е веројатно, ќе дојде ден кога советникот ќе претера и министерот ќе се одрекне од него. Освен ако инаку не е овластен со закон, единствената улога на политичкиот советник е да го советува министерот, кој за возврат треба да донесува одлуки и да издава наредби.

Погенерално, политичкиот советник ќе обезбеди целосна соработка на потполно ист начин како што добива целосна соработка од секого: со љубезност, професионализам и грижа. Ако тој/таа им пристапи на државните службеници во конструктивен дух, поверојатно е дека тие ќе одговорат на ист начин; на крајот на краиштата, земајќи ја предвид неговата/нејзината блиска соработка со министерот; нивен природен инстинкт е да помогнат ако можат. Состојбата на работите која советникот треба да ја постигне е „спирала на доблест“ (“virtuous spiral”) во која државните службеници ќе го сметаат за корисен и влијателен, со што ќе се охрабрат државните службеници со него да споделуваат проблеми и информации, што уште повеќе ја зголемува способноста на советникот да даде совети кои ќе бидат навистина влијателни.

Политичкиот советник кој е арогантен или агресивен едноставно ќе предизвика чувство на непријателство кај луѓето чија соработка му е потребна. Ова би значело дека си бара неволја, бидејќи државна служба којашто сака да му го загорчи животот на советникот, тоа навистина и може да го стори дури и наспроти ставот на министерот. Таа може да „заборави“ да ископира документи за советникот, да го покани на состаноци дури во последен момент, да ускратува основни, но витални канцелариски услуги, како што е Интернет врската и да предизвика awkwardness на сите можни начини. Неизбежно, некои од политичките советници ќе паднат во ѓаволски круг, создавајќи непријателско расположение кај државните службеници и со тоа лишувајќи се од соработката и информациите, што предизвикува да го загубат влијанието во министерството и на крајот кај министерот, што води до нивно уште поголемо исклучување од внатрешните дискусии во министерството.

Претходново, се чини, имплицира дека успехот или пропаста на односот е во голема мерка во рацете на политичкиот советник. Нема збор дека постои еднаква обврска и за државните службеници да соработуваат со политичките советници, а искуство заедничко за земјите на ЕУ е дека државните службеници и соработуваат (иако секогаш ќе има неколкумина неприлагодени личности кои ги сметаат политички именуваните за лична навреда). Како што во парламентарна дебата рече еден поранешен британски политички советник (кој своевремено се судираше со државните службеници), „се’ зависи од личноста, експертизата, силата и интегритетот на [политичкиот] советник и развојот на здрав, чесен, професионален однос со постојаните службеници и министрите”.

6. Cabinets ministĳriels

Cabinet ministĳriel е релативно редок феномен; негови главни примери во Европа се Белгија (чиј систем сега се расформира), Франција и Италија. Франција се смета за класичен пример, зашто *cabinets ministĳriels* функционираа тука во препознатливо модерна форма веќе околу 150 години. Трудот за Шпанија сугерира дека Шпанија можеби се движи кон тој модел. (Треба да се забележи дека, иако Полска ги споменува политичките советници на министрите како *cabinets*, во праксата повеќето од министрите се ограничени на до три советници, и тие делуваат повеќе како политичките советници во гореопишаната смисла, отколку како *cabinets* опишани во оваа секција.)

The *cabinet* се разликува од системите со политичките советници опишани погоре во тоа што тој не само што го советува министерот, туку, исто така, дава и политичка насока и управување на целото министерство. Тој издава инструкции на министерството во име на министерот, а неговите водечки членови обично имаат право да потпишуваат документи во име на министерот, често го претставуваат на надворешни настани и ќе се смета дека зборуваат во негово име, и внатре во министерството и вон него.

Cabinets обично се составени од мешавина на државните службеници и надворешно именувани, а барем од овие вторите се очекува да се согласуваат со гледиштата на министерот. Во Франција *cabinets* опфаќаат персонал меѓу 20 и 30 по министер и 10 до 20 за подреден министер. Во Белгија се' до неодамна *cabinets* навистина растеа мошне големи, во некои екстремни случаи дури и до 100 члена, се' додека нивната големина не беше ограничена со неодамнешните административни реформи. Бројките за уделот на политички именуваните лица тешко може да се најдат, но Olivier Schrameck (некогашен директор на *cabinet* на францускиот Премиер Jospin) проценува дека приближно една четвртина од персоналот во француски *cabinet* се надворешни лица, именувани од политички причини.

Членовите на *Cabinet* се лично одбрани од министерот; во случај на државните службеници, ова, очигледно, ја поткопува традиционалната хиерархија на државна служба и е отворено за обвинувања за фаворитизам. Тешко е да се пишува за организацијата и методите на работење на *cabinet* бидејќи, како што воочува Olivier Schrameck во неговата монографија на оваа тема, организмите изградени на ваква лична основа се аморфни, поскоро отколку структурирани, и бараат социолошки, а не правнички третманⁱ. Ова е особено вистинито во Франција, каде официјалните рестрикции во врска со големината, пополнетоста со персонал и финансирањето на *cabinets* често се обвинува за неказниност.

Авторитетот на шефот на *cabinet*ⁱⁱ се протега широм министерството, со одговорност за сите негови покрупни политички одлуки – а, во Франција, и за клучните административни функции. Другите членови на *cabinet* се, обично, одговорни за специфични теми или области на политиките. Тоа се, обично, вработени со особена одговорност за односи со собранието, односи со медиумите, или изборната единица на министерот. Хиерархијата во рамки на *cabinet* обично е доста флексибилна; личните аспекти се поважни. Монографијата на Schrameck повеќепати тврди дека *cabinets* треба да делуваат како тимови, но прифаќа дека голем број од нив не се такви и дека е вообичаена конкуренцијата меѓу членовите. Голем број луѓе служат во повеќе мандати, во одредени периоди и со напредување во функцијата, во *cabinets* на различни министри, што е прифатен начин на професионално напредување. Сепак, честа критика е дека, бидејќи почива врз фаворитизам, оваа пракса всушност е во спротивност со најдобрите практики на напредување во државна служба врз основа на објективна проценка.

Постоењето на *cabinet* очигледно значително ја намалува улогата на персоналот кој ги предводи останатите сектори во министерството. Бидејќи донесувањето на одлуките е повлечено нагоре, во *cabinet*, остатокот од министерството како да е турнат во техничка улога, со силен акцент врз извршување на одлуки донесени на ниво над нивните глави (иако не е непознато персонал на *cabinet* да се зафати со извршување на почувствителни проекти). Онаму каде има генерален секретар, како во Белгија и Италија, неговата улога обично е повеќе административна и техничка. Ова, само по себе, може да се претвори во значајна улога, особено во врска со буџетските и организационите прашања, а генералниот секретар може да остварува доста големо влијание под маска на координацијата. Отсуството дури и на ваквата противтежа во Франција остава *cabinet* да е доминантен. Ова проширување на улогата на политичките советници, од главно советодавна улога, во она што студијата за Шпанија го опишува како „централна улога во осмислувањето, спроведувањето, следењето и

евалуацијата на јавните политики“, што сугерира дека Шпанија се движи кон систем во француски стил.

Системот на *cabinet* исто така има влијание врз меѓуресорната координација на политиките, бидејќи обично меѓу *cabinets* се развива силна мрежа. Се’ до неодамна во Белгија, *cabinets* беа главен канал за координирање и преговарање за важните одлуки меѓу министерствата. Во Франција, тие се имаат зафатено со оваа улога речиси до исклучување на политичките прашања; меѓуресорните несогласувања се разрешуваат не на состаноци на министрите, туку на персоналот на нивните *cabinets*. Во Шпанија, како што воочува оваа студија, меѓуресорната мрежа на политичките советници врши моќно влијание во решавањето дали владата ќе усвои законодавни проекти или не. Ова е помалку вистинито во Италија, но редовните состаноци на шефовите на *cabinet* и правниот директор на министерствата е клучен механизам за управување со агендата на седмичните седници на италијанската влада и за разрешување на несогласувањата меѓу министрите.

Системот на *cabinet* има свои добри страни. Тој за министерот обезбедува услуги на група на (обично) високо способни луѓе, од кои голем број се експерти во својата област. Тој дава поддршка за сите аспекти на животот на министерот (некои системи на државна служба се, секако, отворени за обвинувањата дека соодветно ги поддржуваат потребите на министерот во областите на администрација и политики, но недоволно неговите потреби од повеќе политичка природа). Покрај ова, системот на *cabinet* е популарен кај министрите кои сакаат да си го одбираат сопствениот персонал.

Сепак, има и силни критики на системот, кои може да се резимираат под две заглавија. Првата критика почива врз принципот: системот на *cabinet* всушност е затворен круг (*closed circuit spoils system*), кој почива на фаворитизам, поскоро отколку на објективна основа (мерит), и тој го деградира принципот државната служба (тука е, исто така и димензијата на еднакви можности: една неодамнешна студија на *Le Monde* утврди дека само 10 од 700 членови на *cabinet* се припадници на она што весникот го нарече „имигрантско потекло“). Честа поплака во Белгија е дека државните службеници, по служењето во *cabinet*, често се промовирани надвор од вообичаените процедури за унапредување. Второто мноштво на цели се фокусирани врз неефикасноста на системот: со тоа, исто така, станува неделотворно користењето на експертизата во остатокот од министерството. Се поттикнува донесувањето на одлуки на кус рок, води до ривалство и однесување на “послушник” меѓу персоналот на *cabinet*, и се поттикнува остатокот од персоналот во министерството да се вклучи во итро маневрирање да се влијае врз одлуките на *cabinet*, што води кон – според зборовите на Schrameck – “нерамноотежа и злоупотреба”. Една причина дадена од Премиерот Balladur за неговиот обид во 1993 да ја ограничи големината на *cabinets* во Франција – обид спречен од системот – да се спречи тие да делуваат како „препрека“ меѓу министрите и нивните државните службеници.

Од овие причини, системот на *cabinet* долго беше предмет на критика. Сепак, политичарите се евидентно неподготвени да жртвуваат еден таков очигледен извор на политичка патронажа, дури и ако долгорочниот ефект е понизок квалитет на власта и ослабнување на системот на јавна администрација. Во Франција, институцијата беше предмет на постојани критики, особено во извештајот на Белата комисија од 1993, која ја заклучи форензичката критика на нејзините неуспеси со препораката да се намали севкупниот број на персоналот во *cabinet staff* на 100 (наместо 400 во тоа време и 700 денес). Сепак, сите обиди за реформи имаа свои слабости, и повеќето автори кои се занимавале со оваа тема како да го поддржуваат песимистичкиот заклучок на Quermonne дека системот – или барем оној во Франција – може да се смени само ако се укине.

Ова беше, исто така, заклучокот постигнат во Белгија, која во 1999 се зафати со укинување на

cabinets на федерално ниво. Поттикот за оваа одлука дојде од низата на скандали и неуспеси, вклучително аферите со диоксин и Dutroux, кои – според еден извештај на Сенатот – доведоа до тоа јавната служба да се посматра како „прекумерно политизирана, некомпетентна и неодзивна“. Овие настани придонесоа за избор на влада која стави висок приоритет на радикалната реформа на јавниот сектор. *Cabinets* имаа истакнато место во оваа реформа, бидејќи нивниот персонал речиси се удвои од 1989 на просечно 30, и бидејќи – според зборовите на документот Сорепикус, “кабинетите имаа тенденција да извршуваат многу поширока контрола над работењето на министерствата и играа мошне „директна“ улога во утврдувањето на политиките. Ова беше често посматрано од државните службеници кои работат во службите како знак на ниско самопочитување и понекогаш ова предизвикуваше тензии меѓу министерот и службите кои потпаѓаа под негова одговорност. Исто така, тоа водеше кон немање континуитет во утврдувањето на политиките, бидејќи министерските кабинети доаѓаа и си одеа со министрите по изборите ”.

Програмата Сорепикус предвидуваше во секое министерство секој кабинет да се замени со мал министерски персонал на лични соработници одбрани од министерот; стратегиски совет кој го советува министерот за политиките, со опфат на раководители од секторите на министерството и надворешни експерти; и „келија за подготвување на политики“ од државните службеници и надворешни експерти, регрутирани од организацијата за регрутирање во државната служба. Спроведувањето беше бавно, имајќи ги предвид комплексните владини структури на Белгија и контроверзната природа на пошироката програма на реформи Сорепикус, но постапното укинување на кабинетите сега е доста напреднато.

Може да се забележи дека моделот на *cabinet* не е користен во демократизацијата на Источна Европа (забележете го коментарот за Полска, погоре). Ниту е тој многу промовиран како идеја од страна на западно-европските консултанти на владите во Источна Европа, дури ни од Европската Комисија, која во својата сопствена внатрешна администрација ги користи *cabinets*. Како и “spoils system” во Соединетите Американски Држави, каде сите раководни места се пополнети со политички именувани лица, системот се толерира дома, но се препознава дека не е погоден за извоз.

7. Политичките советници на Премиерот

Во повеќето Европски земји, на премиерот му е дозволен поголем број на политички именувани лица отколку на другите министри. Се чини дека има две причини за ова: премиерот мора да покрива многу поширок спектар на прашања отколку другите министри, и оттука му треба поширок спектар на совети; и, функциите на премиерот се речиси целосно политички, за разлика од оние на другите министри, чии должности честопати имаат значителна регулаторна или административна компонента. Прегледот на земјите на ОЕСД во 2004 покажа дека во 7 од 15 земји, мнозинството персонал во Канцеларијата на Премиерот беа политичките советници.

Важно е да се увиди дека премиерот е, исто така, поддржуван од страна на Канцеларијата на Владата (позната под разновидни имиња, како Генерален секретаријат, Владина канцеларија, Владин секретаријат, Канцеларија, Канцеларија на Кабинетот - General Secretariat, Government Office, Government Secretariat, Chancellery, Cabinet Office, итн), што, спротивно, обично е персонално пополнета со државните службенициⁱⁱⁱ. Во целина, Канцеларијата на Владата е одговорна за координирање на политиките, планирање и следење на работата, правни функции и комуникации, додека Канцеларијата на Премиерот се занимава повеќе со совети за политиката и политиките, поддршка во комуникациите, и пишување на говори. Оттука, поделбата на одговорноста меѓу државните службеници и политичките советници во центарот на владата е прилично сличен на оној во ресорните министерства и потребата од

добри работни односи меѓу нив е подеднакво важна.

Во целина, се чини дека истите прашања и динамика кои важат за политичките советници во ресорните министерства, важат и за оние кои работат со премиерот. Главна разлика е што тие се честопати исто така одговорни и за стратешкото планирање на работата на владата како целина и дека тие се занимаваат главно со министрите и нивните непосредни советници, а не директно со функционалните сектори во министерствата. Дополнителна функција на советниците на премиерот, која се среќава во голем број на коалициони влади е управувањето на односите меѓу коалиционите партии, што може да биде институционализирано во поголема или помала мерка.

Генерално, влијанието на политичките советници на премиерот наспроти остатокот од владата ќе зависи од личната доминантност или недоминантност на премиерот, поради комбинацијата на институционални, лични и политички фактори. Доколку премиерот е доминантен, неговите советници може да играат важна улога. Ова секако важеше за скорешните влади во Шпанија и за владата на Blair во Обединетото Кралство, а генерално важи и за сите земји со *cabinet system*. Сепак, премиерската доминантност има тенденција да ја зголеми улогата на политичките советници на премиерот, а не обратно, како што е докажано со постоењето на доминантни премиери без голем број политичките советници. Доколку премиерот е слаб, неговите советници ќе се борат да го воспостават своето влијание, како што се виде под краткотрајната Влада на Cresson во Франција.

Се' додека улогата и влијанието на советниците на премиерот се одраз на улогата и влијанието на нивниот господар, се чини дека ова е прифатено како легитимно од страна на остатокот од системот на владата. Сепак, се јавуваат тешкотии кога на политичките советници им се дава нешто што е всушност одделен и нивен сопствен авторитет кон министрите. Ова е во извесна мерка проблем во Франција. Се случуваше некое време и во Литванија, каде на советниците на премиерот им беше на извесно време даден законски авторитет, и поединечно и како на тело, да ревидираат предлози поднесени од министрите и да ги менуваат или одбиваат. Овој експеримент беше со кус животен век, а одбивноста која тој ја предизвика придонесе, по седум месеци, за падот на владата која ова го воведе.

Поголем број на советници на премиерот води, во речиси сите земји, до именување на главен политички советник, кој обично е фигура со значителна важност (иако, обично не се истакнува многу во јавноста).

8. Отчетност, етика и што да се прави кога работите ќе тргнат наопаку

Во целина, искуството на Западна Европа со политичките советници е позитивно. Сепак, работите ќе одат и наопаку; повремено политичките советници или државните службеници ќе ги кршат правилата. Во случајот на државните службеници, постоји јасна линија на отчетност; законодавството на државната служба поставува норми на однесување, а постои хиерархија која ги спроведува правилата и санкциите за кршење на правилата. Позицијата во однос на политичките советници се чини помалку задоволителна. Ова е недоволно истражена област, но иако земјите обично имаат одредена законска рамка која го уредува вработувањето на политичките советници, рамката за нивна отчетност и етичко однесување се чини дека генерално е недоволно развиена.

Има две клучни тешкотии. Првата е отсуство на јасни насоки за политичките советници во врска со однесувањето и етиката. Второто е проблем на отчетноста, во смисла дека политичкиот советник стои надвор од синцирот на команда во министерството и единствена одговорност има пред министерот. Доколку советникот ги прекрши правилата, не е веројатно

дека министерот ќе биде строг со својот миленик. Министерите се заинтересирани работите да се сработат во нивен политички интерес, и не секогаш ја следат грижата на државните службеници за она што е соодветно. Освен доколку однесувањето предизвика сериозен јавен срам, веројатно е дека на политичкиот советник ќе му се прогледа низ прсти.

Една ретка студија на овој проблем, од King, ги истражува практиките во Австралија, Канада, Ирска, Нов Зеланд и Обединетото Кралство и нуди три корисни лекции. Првата е дека иако Обединетото Кралство нема закон за државна служба (за разлика од другите разгледани земји и, навистина, за разлика од повеќето земји во Европа), тоа има развиено силна етичка рамка со која се уредуваат активностите на политичките советници, во форма на кодекс за однесување (извадоци од него се во прилог на овој труд) и модел кодекс за вработување на политичките советници. Овие кодекси обезбедуваат мошне јасна рамка и се корисни модели од кои може да се исползуваат и други земји. (Студијата за Данска, подолу, дава слични корисни примери за однесувањето на политичките советници, и посебни насоки за политичките советници во нивните контакти со медиумите).

Второ, спроведувањето на правилата да се остави во рацете на министерот пред кого е одговорен политичкиот советник е неделотворно. Ова се докажа како голема слабост на системот во Обединетото Кралство, но важи, исто така, и во другите разгледани земји. Постои потреба од независна процедура за третирање и истражување на прекршоците и за наметнување на санкции. Трето, како што пишува King, „правната регулатива, сама по себе, не е доволна. Промовирањето на доблесноста е подеднакво важно како и контролата на неправилностите и прекршоците. Кодексите на однесување треба да се разработат низ дијалог со државните службеници, а етичкото однесување треба да се промовира на разновидни различни начини, преку обука, семинари, и управување со човечки ресурси.“ (Постојат паралели во препораките на Данската комисија за подобра обука – видете ја студијата за Данска).

9. Заклучоци и лекции

Исклучително е тешко да се процени делотворноста на политичките советници. Секогаш е тешко да се разграничат ефектите врз политиката. Има пригоди кога советникот може да посочи определена одлука и да си припише заслуга за решавачко влијание, но ваквите случаи се ретки. Почесто, кога политичкиот советник смета дека постигнал нешто, може да се случи да увиди дека туркал врата која веќе се отворала, или дека неговиот совет едноставно се совпаднал со совети кои доаѓале од друго место. Уште една можна мерка за делотворноста е задоволството на министерот. Ова е тешко да се измери, не само зашто не е веројатно дека министерот јавно ќе признае дека направил лош избор. Можеби најдобар индикатор на успехот е преживувањето. Висок процент на иновации во машинаријата на владата не трае долго. Политичките советници, како вид, се релативно скорешна иновација во повеќето земји, и обично истражаа онаму каде беа испробани.

Кои лекции може да се изведат од овој синопсис? Тука се следниве:

- 1 Функциите на политичките советници треба да бидат јасно специфицирани, по можност во законодавството. Идеално, тие треба да се зајакнат со кодекс за однесување за политичките советници. Почитувањето на регулативата и кодексот треба да се договорна обврска на политичките советници.
- 2 Одговорностите како на политичките советници, така и државните службеници треба да се дефинираат јасно. Каде се повлекува граница меѓу нив е секундарно прашање; точката на примарна важност е дека треба да има граница која е јасно означена, општо разбрана и почитувана.

- 3 Сепак, демаркацијата на функциите меѓу двете групи треба да биде линија која им помага да ги разберат секој своите функции, а не бариера што ќе спречи тие да работат заедно за да ги остварат целите на својот министер. Потребни се едноставни секојдневни работни аранжмани, како што се редовни состаноци, за да се управува со работните односи меѓу политичките советници и раководни државните службеници во министерството, особено на споделувањето на информациите и договарање на распределбата на работата меѓу нив.
- 4 Политичките советници треба да работат со здрав разум и претпазливост. Тие не треба да го злоупотребуваат својот привилегиран пристап кон министерот, неговите состаноци или кон информациите.
- 5 Државните службеници треба да работат со политичките советници и да ги поддржуваат во извршувањето на нивните одделни и разделени улоги.
- 6 Потребна е етичка рамка за да се надолжни законската рамка со која се уредуваат политичките советници, паралелно со рамката која постои за државните службеници. Би било корисно таа да содржи и кодекс на однесување. Нејзиното делување треба да се зајакне со обука и управување на човечки ресурси.
- 7 Потребен е независен механизам за истражување и казнување на прекршоците на правилата со кои се уредуваат политичките советници, паралелно на механизмот кој треба да постои за истрага и казнување на прекршоците сторени од државните службеници.

Референци

Barbasiewicz, A. и 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.

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

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

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

Blanc, C. (1993), « Pour un Ѓtat stratige, garant de l'intѳrkt gѳnѳral », report for the preparation of the 11th National Plan, La Documentation franzaise, Paris.

Braun, G. (2001), La rѳforme de l'Etat a l'ѳtranger, Rapport du Sѳnat – Commission des Finances, no. 348, Sѳnat 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

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

Destexhe, A., A. Eraly and E. Gillet (2003), Dѳmocratie ou particratie? 120 propositions pour refonder le systѳme belge, Editions Labor, Liѳge.

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

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

Kessous, M. (2003), « Minoritÿs peu reprÿsentÿs sous les dorures de la Rÿpublique » in *Le Monde*, 24 November 2003, Paris.

King, S. (2003), *Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants*, 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 Advisors and Managerial Civil Servants*, OSCE, Pristina.

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.

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

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

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

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

АНЕКС

Кодекс на однесување на Политичките советници на Владата на Обединетото Кралство

[Забелешка: Следнава скусена верзија ги користи клучните одредби на Кодексот. Треба да се забележи дека во Обединетото Кралство, политичките советници се нарекуваат „специјални советници“. Овластувањата дадени на овие советници во секциите 9 i и ii се критикувани. **Министерскиот кодекс**, кој пропишува етички насоки за однесувањето на министрите, може да се најде на http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministpume/]

1. Како што е пропишано со *Министерскиот кодекс*, вработувањето на Специјални советници дава политичка димензија на советите и на помошта што на располагање ја имаат Министрите, а истовремено се зајакнува политичката непристрасност на постојаната Државна служба затоа што се издвојува изворот на политички совети и поддршка [...].

3. Специјалните советници се вработени за да им помогнат на Министрите по прашања каде работата на Владата и работата на владеачката партија се преклопуваат и било неприлично да се ангажираат постојаните државните службеници. Тие се и дополнителен ресурс за министерот и пружаат помош од гледна точка што е во поголема мерка политички посветена

и политички свесна од она што Министерот би го добил од државната служба.

4. Типови на работа кои Специјалниот советник може да ги извршува, доколку неговиот Министер тоа го побара се:

- i. ревизија на документите кои одат кај министерот, обрнувајќи внимание на секој аспект за којшто тие сметаат дека има партиско-политички импликации, и обезбедувајќи дека сензитивните политички аспекти се третирали соодветно. Може да дадат помош во врска со било кој аспект од секторското работење, вклучувајќи и давање совети на нивниот Министер кога тој учествува во партиско-политички активности;
- ii. "стажирање" за министерот, и проверка на фактите и наодите од истражувања и анкети, од гледна точка на политичката партија;
- iii. подготвување на шпекулативни документи за политиките (policy papers) кои може да генерираат долгорочно размислување за политиките во рамки на ресорот, вклучително и политиките кои ги изразуваат политичките гледишта на Партијата на Министерот;
- iv. придонес кон планирањето на политиките во рамки на Министерството, вклучително идеи кои го прошируваат постојниот спектар на расположливи опции за министерот, од политички аспект
- v. одржување врски со Партијата, за да се обезбеди дека ревизиите на политиките и анализите на самото Министерство целосно ги користат идеите од Партијата, како и поттикнување на промотивни активности на Партијата кои придонесуваат кон остварување на целите на Владата и Министерството;
- vi. помош во брифирањето на пратениците и функционерите од Партијата за прашањата од Владините политики;
- vii. поврзување со надворешни интересни групи, вклучително групи со политичка ориентација, за да му се помогне да министерот да се исползува со нивниот придонес;
- viii. пишување на говори и истражувања поврзани со ова, вклучително додавање на партиско-политичка содржина на материјалите подготвени од постојаните државните службеници;
- ix. претставување на гледиштата на нивниот Министер пред медиумите, вклучително и Партиското гледиште, кога од министерот се овластени да го прават тоа;
- x. пружање експертски совети, како специјалисти во особена област;
- xi. присуство на партиските настани (иако тие не смеат да имаат јавни настапи на партијска конференција) и одржување контакт со членовите на Партијата;
- xii. учество во ревизиите на политиките, организирани од Партијата, или официјално во содејство со нејзе, со цел да се обезбеди дека оние кои ја вршат ревизијата се целосно запознаени со гледиштата на Владата и размислувањето и политиките на нивниот Министер.

Статус и однесување како привремени државни службеници

5. Специјалните советници се привремени државни службеници именувани согласно Член 3 од Civil Service Order in Council 1995 [кралска наредба која, меѓу другото, го уредува именувањето на политичките советници]. Тие се исклучени од генералниот услов дека државните службеници треба да се именуваат според нивниот квалитет и постигања (мерит) и да се однесуваат со политичка непристрасност и објективност, за да може да ја задржат довербата на идни влади со поинаков политички профил. Од нив, инаку, се бара да се однесуваат во согласност со *Кодот* за државната служба. Нивното именување завршува на крајот на мандатот на Администрацијата која ги именувала. Одговорноста за управувањето и однесувањето на Специјалните советници, вклучително и дисциплинската одговорност, почива кај министерот кој го извршил именувањето. Се разбира, и Премиерот има можност да го прекине нивниот работен однос со повлекување на својата согласност за конкретното именување.

6. Специјалните советници треба да се однесуваат со интегритет и чесност. Тие не треба да ги мамат или свесно да ги доведуваат во заблуда Собранието или јавноста. Тие не треба да ја злоупотребуваат својата службена положба или информации добиени во тек на извршувањето на нивните службени должности за свои приватни интереси или за приватни интереси на други. Тие не треба да добиваат бенефиции од било кој виде којшто другите основано би го виделе како нешто што го компромитира нивниот интегритет или личен суд. Тие не треба без овластување да откриваат службени информации кои им се пренесени во доверба во Владата, или се во доверба добиени од други.

7. Специјалните советници не треба да ги користат службените ресурси за партиско-политичка активност. Тие се вработени да им служат на целите на Владата и на Министерството во кое работат. Тоа е она што ја оправдува платата што ја примаат од јавните фондови и можноста да ги користат јавните ресурси, и објаснува зошто нивното учество во партиската политика е внимателно ограничено. Тие треба да делуваат на начин којшто ја почитува политичката непристрасност на државните службеници и не е во конфликт со *Кодот за државна служба*. Тие треба да одбегнуваат било што што би можело основано да води кон критика дека луѓето кои се плаќани од јавни средства се користат за партиско-политички цели [...].

Односи со Постојаната државна служба

9. Со цел да се пружи делотворна помош на Министерите, Специјалните советници треба тесно да соработуваат со министерскиот тим и со постојаните државните службеници, и да воспостават основи на доверба и доверливост. Специјалните советници може, во име на нивните Министри:

- (i) да ги пренесуваат на службениците гледиштата и работните приоритети на Министерите, вклучително и за прашањата поврзани со начинот на претставување. При ова, тие мора да го земат предвид работното оптоварување на државните службеници и сите приоритети што ги зацртале Министерите;
- (ii) да бараат од службениците да подготвуваат и пружаат информации и податоци, вклучително внатрешни анализи и трудови;
- (iii) да одржуваат состаноци со службениците за да се дискутира за советите што се даваат на Министерите.
- (iv) Но Специјалните советници не смеат:
- (v) да бараат од државните службеници да бараат ништо што е неконзистентно со нивните обврски согласно *Кодот за државна служба*;

- (vi) да се однесуваат кон постојаните државните службеници на начин кој ќе биде неконзистентен со стандардите поставени од кадровската служба за вработувањата во општа смисла;
- (vii) да имаат одговорност за буџетите или да бидат вклучени во доделувањето на надворешни договори;
- (viii) да ги потиснуваат или заменуваат советите подготвени за Министерите од страна на постојаните државните службеници иако тие може да ги коментираат ваквите совети.

10. Кога некој постојан државен службеник има проблем со некое барање кое доаѓа од Специјален советник, тој треба да дискутира за тој проблем со односниот Специјален советник или со својот ресорен претпоставен, Главниот приватен секретар на Министерот или својот Постојан секретар. Доколку државниот службеник од било која причина чувствува дека не може да го стори тоа, тогаш тие може да ја изнесат својот проблем пред службеник назначен за тоа во рамки на секторот или директно со Раководителот на Home Civil Service или First Civil Service Commissioner [...].

Контакти со медиумите

12. Специјалните советници може да ги претставуваат гледиштата на Министерите во врска со Владината политика пред медиумите, со степен на политичка посветеност кој не би бил можен за постојаната Државна служба. Брифирањето, пак, за чисто партиско-политички прашања треба, сепак, да го врши партискиот механизам.

13. Сите контакти со информативните медиуми треба да се одобрени од Министерот кој го извршил именувањето и да се вршат во согласност со *Упатството за владини комуникации*. Секторските директори на комуникации се одговорни за севкупното управување со активностите поврзани со печатот и публицитетот и тие, оттука, треба да се информирани за контактите на Специјалните советници со информативните медиуми.

14. Специјалните советници не смеат да имаат јавно учество во политички контроверзи, без оглед дали се работи за говори или писма до медиумите, или во книги, новински написи или памфлети; мораат да ја почитуваат дискрецијата и да искажуваат умерени коментари, одбегнувајќи лични напади; и вообичаено не би зборувале во јавноста во име на својот Министер или Министерство.

Односи со владеачката партија

15. Специјалните советници пружаат помош на Министерите при разработката на политиките на Владата и нивното презентирање. Ова се двете области на активности каде Владата и Партијата може да се преклопуваат.

16. Државната служба нема монопол врз анализите на политиките и советите во врска со нив. Владата зема предвид гледишта од голем број извори, меѓу кои и владеачката партија е легитимен. Иако јавните средства и ресурси не смее да се користат за да се поддржи придонесот со вакви гледишта, Владата можеби ќе треба да одржува односи со Партијата, како и со другите партии, за да целосно и прецизно да ги разбере анализата на политиките и советите на Партијата.

17. Владата мора да ги презентира своите политики и постигања пред јавноста, со цел да го потпомогне разбирањето, па преку тоа и да ја максимизира делотворноста на своите политики, па ова е легитимно користење на јавните средства и ресурси. Би било штетно за целите на Владата доколку Партијата заземе поинаков пристап од Владиноот, па Владата оттука треба да одржува врски со Партијата за да обезбеди дека јавните настапи на Партијата

се точни и конзистентни со политиките на Владата. За да осигури ваква конзистентност, Владата исто така ќе сака да биде сигурна дека пратениците и функционерите на Партијата се брифирани за прашањата поврзани со политиките на Владата.

18. При обезбедувањето на канал за комуникација во овие области каде има преклопување, Специјалните советници кои се платени од јавните средства, имаат легитимна улога во поддршката на владините интереси, што може да го извршуваат со извесен степен на партиско-политичка посветеност и асоцираност коишто за постојан државен службеник не би биле дозволени. Во сите контакти со Партијата, специјалните советници мора да ги почитуваат вообичаените правила за Државна служба за доверливост, освен ако не се конкретно овластени, за конкретен случај, од страна на Министерот кој ги именува.

19. Специјалните советници не смеат да учествуваат во работата на националната организација на Партијата, и иако Специјалните советници не мора да поднесуваат оставка при објавувањето на општи избори, важно е оние кои ќе останат на функција за да работат на Владините работи посебно да водат сметка да обезбедат дека немаат никакво активно учество во предизборната кампања. .

20. Кога Специјален советник сака за политичка Партија да изврши работа која не произлегува од владиното работење, тие може да го прават тоа или во слободно време, вон работното време, или под посебен Договор со партијата, работејќи со скусено работно време за Владата (согласно став 19 погоре). Деталните правила за нивниот ангажман во политички активности се изнесени подолу [...].

Заминување од државната служба

28. Согласно условите пропишани со *Законот за државна служба*, Специјалните советници треба да продолжат да ја исполнуваат својата обврска за доверливост и откога ќе го напуштат работниот однос со Круната [*односно работниот однос во владата*] [...].јули 2005

(Целиот Закон може да се најде на:

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

ДАНСКА^c

1. Основни информации за земјата

1.1 Генералниот административен и политички контекст во Данска

Администрацијата во Данска се состои од 19 министерства (вклучувајќи ја канцеларијата на Премиерот), 60 агенции и широк спектар на институции, вклучувајќи деловни субјекти во државна сопственост и други тела на разни начини поврзани со државата. Данскиот устав не содржи детална регулатива за структурата, организацијата и функционирањето на централната власт. Сепак, две уставни правила се значајни за да се разбере данскиот систем на министерства. Најнапред, Премиерот има суверена одговорност за назначувањето и разрешувањето на министрите, како и за донесувањето на одлуките за министерските портфолија. Второ, законодавниот и нормативен принцип на одговорноста на министрите игра фундаментална улога во системот.

Министерот е лично одговорен за сите активности во министерството поврзани со парламентот, но во исто време е одговорен и за политичките и за административните работи во секторите и агенциите на министерството. Оттука, министерот има висок степен на самостојност. Во данскиот систем, за разлика од кабинетскиот систем, ниту Премиерот ниту кабинетот како колективно тело не можат да му дадат формални инструкции на министерот за некое конкретно прашање. Сепак, со оглед на тоа што Премиерот е надлежен за назначување и разрешување на министрите и за ротации на министрите, министерот на во крајна линија зависи од волјата и сувереноста на Премиерот.

Покрај овие фундаментални карактеристики на данскиот систем, може да се смета дека државната служба во голема мерка одговара на Веберијанскиот идеален тип на бирократија. Државната служба претставува бирократија поставена на основи на квалитет (мерит) и систем на кариера во кој раководните државни службеници најчесто се регрутираат од самото министерство и се политички неутрални.

Што се однесува до политичкиот контекст, важен аспект на Данската влада е тоа што политичките групи типично се основани на малцински коалициони влади. Како резултат на ова процесот на координација, кој се одвива главно во двете комисији (за Економија и Координација), и решавањето на меѓуресорните конфликти претставуваат многу важни механизми за обезбедување на „интегрирани“ политики.

1.2 Развој на Политичко-Стратегискиот Совет во Данска

Од средината на 20-от век, голем број земји во се' поголема мерка се фокусираа на потребата од државни службеници кои ги надополниле своите законодавна и економска експертиза со експертиза од повеќе политико-стратегиска природа. Данска не се разликува од било која друга земја во однос на ова, па, особено во последниве години, интегрираните совети за политиките и политико-тактичките совети се' повеќе добиваат значење.

Моделот на овој тред имаше за цел државните службеници со правна наобразба да бидат заменети со економисти кои поседуваат нови вештини и конечно исто така со лица образувани во областа на политички науки со остро око за политичкиот контекст и способни

^c Овој труд ги изразува личните гледишта на двајцата автори, а не нужно и на данското Министерство за финансии или на данската Влада.

за маневар кога ќе се соочат со разни политички пречки. Развојот во Данска од донесувањето на првиот Устав во 1848/1849 година до денес, може да се подели на три периоди. Од 1848 до 1901 немаше јасна поделба меѓу државни службеници и политичари. Како резултат на ова државниот службеник можел да премине од позиција на постојан секретар и да стане министер и често имал неколку “работи на страна” и поред таа на државен службеник. Од 1901 до 1945 државните службеници мошне наликуваа на типот опишан погоре, со силна законодавна и буџетска експертиза. Во овој период државниот службеник се занимавал со редовната администрација и политиката им ги оставал на политичарите. Од 1945 година до денес видовме постепено враќање кон државниот службеник кој во исто време делува како политички советник.

Главниот заклучок кој произлегува од овој кус преглед е дека државната служба која обезбедува политички совет, воопшто не е нов феномен во Данска. Затоа разликата која често се прави помеѓу професионален политички совет и политико-тактички совет не секогаш е оправдана во денешна Данска.

Во текстот што следи, подетално ќе бидат истражени улогите и задачите на постојаната државна служба и политички назначените државни службеници.

2. Улога и задачи на Постојаната Државна служба

Министерскиот совет и асистенција во Данска главно се темелат врз постојана и политички неутрална државна служба. Како последица, за регрутирањето и назначувањето на позиции во државната служба се одлучува врз основа на принципот на избор по заслуги и квалитет (мерит), а не политичка припадност.

Постојаната државна служба и сака и може да обезбеди сеопфатен, професионален политичко-тактички совет. Сепак, кога го дава советот, државната служба треба да обрне посебно внимание на потребите од професионални стандарди, политичка неутралност, законитост и обврската да ја каже вистината.

Професионализмот, општо земено, диктира придржување кон признаени стандарди во рамки на одредена област, , на пр. економски стандарди за вршење на буџетски анализи. Принципот на партиско - политичка неутралност имплицира дека постојаната државна служба мора да се воздржи од давање совети во тек на изборни кампањи и од придонес во изработка на пропаганден материјал, подготовка на говори за партиски конгреси, , и сл.

Постојаните секретари (*departementschefer*) одиграа клучна улога во по - воениот тренд кон посеопфатни политико - тактички совети од страна на постојаната државна служба. И ден - денес постојаните секретари даваат најголем дел од најважните политички совети кои му се доставуваат на министерот.

Дополнително на советите изготвени од постојаните секретари, политички совети се даваат и преку разни функции во министерството. Приватните секретари (*ministersekretær*) најчесто се вклучени во обезбедувањето на некои форми на политички совет, и поред тоа што практичните услуги за министерот - како што е асистенција во комуникацијата со парламентот, координација на брифинзите на министерот, асистенција во односот со јавните медиуми, контрола и ажурирање на распоредот за работа на министерот - остануваат нивни најважни функции.

Други државни службеници, како што се замениците на постојаните секретари и раководители на одделенија, исто така даваат важни политички совети. Дури и раководителите на секторите даваат политички совети преку писмени белешки и слично. Сепак, степенот до кој раководителите на секторите имаат директен пристап до министерот за да му обезбедат совет лично, варира значително.

На крајот, некои политички совети се доставуваат до министерствата преку секретаријатите на политичките партии. Ова речиси секогаш се реализира преку министерот, кој потоа ја проследува идејата до министерството, каде стратегијата или проблемот детално се разгледува и подоцна се реализира. Овој феномен ретко се случува во Данска од причина што владата има пристап кон голем советодавен потенцијал во самите министерства. Сепак, коалицијата нема пристап до министерствата и ги користи секретаријатите на политичките партии во многу поголем степен отколку што тоа го прави владата.

Во однос на ова е важно да се нагласи дека обичните пратеници, без оглед дали се или не припадници на владеачката партија (или партии, во случај на коалициона влада), не можат да бараат од министерствата да направат анализа по одредена проблематика, без тоа да го направат преку формална линија, обично преку министерот.

Табелата подолу, претставува преглед на тоа кој е вклучен во претставувањето на работата на министерството лично на министерот. Во целина, како што е прикажано во табелата, истата тенденција се однесува на сите видови на комуникација со министрите, вклучувајќи и писмени политико - тактички совети. Интеракцијата со министерот е концентрирана на нивото на раководната државна служба, и вклучувањето на пониските нивоа значително се разликува од едно до друго министерство.

Табела1. Кој е вклучен во претставувањето на работата на министерството лично на министерот?

Бр.=18 министри (не е вклучен кабинетот на Премиерот)

	Секогаш	Често	Понекогаш	Ретко	Никогаш	Не важи	Вкупно
Постојан секретар	12	4	1	0	0	1	18
Заменик постојан секретар	1	11	4	0	0	2	18
Раководител на сектор	3	9	4	1	0	1	18
Раководител на одделение	1	6	8	0	2	1	18
Директор на агенција	2	2	7	4	1	2	18

Кај министрите најчесто постои висок степен на задоволство кога станува збор за совети и помош понудена од страна на постојаната државна служба во однос како на политичките совети така и на политико - стратегиските совети. Министрите се помалку задоволни, секако, со помошта во подготвување на говори. Исто така, фактот што министрите често ангажираат специјални советници со медиумска експертиза сугерира на тоа дека постои простор за унапредување на способноста на постојаната државна служба за работа со новинари.

Во последните години неколку министерства ја реорганизираа својата структура (на пр. градење на поголеми политички секретаријати блиски со министерот) со цел да се зајакне функцијата во областа на политиките и способностите на постојаните државни службеници да дадат совет на министерот (види рамка 1 подолу).

Рамка 1. Организација на министерствата и министерските совети

Типично министерство е предводено од министер со мал секретаријат (составен од два приватни секретари со академско искуство и политички назначен советник), следен од постојан секретар со мал секретаријат (пополнет од приватен секретар со академско искуство), понатаму следени од сектори и помали одделенија, итн. Во последниве години, неколку министерства извршија реорганизација на структурата и главен двигател беше намерата да се зајакне функционирањето на политиките и капацитетите за доставување на брзи и разумни министерски совети.

Во министерствата постои тренд на создавање на поголеми политички секретаријати околу министерот. Вработените во секретаријатите често се талентирани и прилично млади службеници со посебни способности за развој на нови политики, координација на политичките процеси и програмите за реформа, подготовка на министерски говори итн. Како што веќе беше споменато, министрите се помалку задоволни од помошта постојаните државни служби при во подготвување на говори. На политичките секретаријати исто така се гледа како начин за подобрување на овие вештини во самата постојана државна служба.

Главен предизвик е да се обезбеди тесна соработка и координација помеѓу ресорните организации и политичкиот секретаријат. Карактеристичен и позитивен аспект на постојаната државна служба општо е нејзината способност во исто време да обезбеди и политички совети и политико - стратегиски совети на сите нивоа на организацијата.

3. Улога и задачи на специјалните советници

Користењето на политички назначените државни службеници (специјални советници) во Данска, во минатото беше помала, во споредба со останатите западни демократии. Во Норвешка, Шведска и Обединетото Кралство, забележлива е употребата на политички назначените државни секретари и помлади министрите како и политичките советници. Политички назначените државни службеници се и многубројни и цврсто интегрирани во функционирањето на владата.

Сепак, во Данска, само еден политички именуван министер е одговорен за управување со министерството, вклучувајќи ги и агенциите на министерството политички е назначен само еден министер^d и на секој министер е назначен само еден специјален советник. Важно е да се нагласи дека улогата и задачите на специјалниот советник не треба да се споредуваат со оние на државните секретари и помладите министри во голем број на земји членки на OECD.

Специјалните советници се вработени главно за да извршуваат функции врзани за односите со медиумите, на пр. контакт со новинари, соопшенија за јавност, и придонес кон интервјуа. Само мошне мал број на специјални советници го поминуваат најголемиот дел од времето во давање на политико тактички совети на министерот, со тоа пополнувајќи ја улогата на „креатор на јавното мислење“ (“spin doctor”), како што медиумите често ги прикажуваат.

Сепак, во овој поглед има исклучоци. При важни одлуки поврзани со канцеларијата на Премиерот, на пример, специјалниот советник е многу близок со министерот и со

^d Освен за Министерството за надворешни работи, каде се надлежни двајца министри (за општи надворешни работи и за развојни прашања)

постојаниот секретар и присуствува на состаноците на раководителите во министерството. Во исто време, специјалниот советник е во состојба да даде изјава за јавноста со пошироки информации за суштината на моменталната состојба, политички гледишта и цели, итн.

Во Данските министерства има мошне мал број специјални советници. Во 2005, само 14 од вкупно 20 министри ангажирале специјални советници, и ниту еден министер никогаш немал повеќе од еден специјален советник. Значи, шест министри се определиле за добивање политички совети да се потпрат исклучиво на постојаната државна служба, политичко - тактички совети и односот со јавноста. Се чини дека одлуката дали специјален советник ќе биде ангажиран или не, повеќе зависи од желбата на министерот отколку од специфичните задачи на министерството.

Од 14 специјални советници, осум имале дипломирано новинарство и/или имале работно искуство во Данските медиуми. Останатите советници најчесто се универзитетски кадар со огромно искуство во новинарството и/или работеле во секретаријатот на некоја политичка партија. Речиси ниеден од специјалните советници немал поранешно искуство како вработен во државната служба.

Значи, најголемиот број на специјални советници во Данска имаат дипломирано новинарство и/или работно искуство во медиумите. Ова може да се согледа како одраз на растечкото значење на медиумите во општеството и политиката.

Во текот на 1980 - те и 1990 - те години дојде до мал пораст во користењето на специјални советници кои беа политички назначени и одвоени од државната служба. Овој тренд доведе до Белата Книга 1354/1998, која ги регулира односите помеѓу постојаната државна служба и политички назначените специјални советници.

Горенаведената Бела книга по прв пат ги дефинира улогите и задачите на специјалните советници. Карактеристика која ги дефинира специјалните советници е дека нивното ангажирање е врзано за мандатот на министерот и дека тие се вработени во министерскиот приватен секретаријат, и не може да имаат овластувања на раководител над државните службеници вработени надвор од приватниот секретаријат.

Уште една бела книга беше издадена во Јуни 2004 година (Бела Книга 1443/2004), главно како резултат на јавна дебата по две прашања. Првата дебата беше врзана за ограничувањето на ангажирањето на постојаните државни службеници во прашања со партиско=политичко значење. Втората дебата беше посветена на правилата за државните службеници вработени како специјални советници.

Белата Книга 1443/2004 донесе бројни препораки по прашање на правилата за државните службеници и употребата на специјалните советници. И поред тоа што описот е јасен и недвосмислен, правилата најдобро би се опишале како “меки” насоки, наспроти “цврстото” законодавство. Најзначајните насоки се следните:

1. Најпрвин, за специјалните советници важат истите услови за професионални стандарди, обврска да ја говорат вистината и почитуваат законската регулатива како и постојаните државни службеници. Се разликува само потребата од партиско политичка неутралност. За разлика од државните службеници, на специјалните советници треба да им се дозволи да им помагаат на своите министри во однос на парламентарните избори. Сепак, специјалните советници би требало да бидат отпуштени од работното место за време на изборната кампања и така не би им било дозволено користење на капацитетите на министерствата (вклучувајќи и пристап до мрежата, итн.).

2. Белата книга препорачува јасно дефинирање на моќта и функциите, со што постоењето на специјални советници нема да создаде недоразбирања по прашање на менаџерските одговорности во министерството. Од тие причини на специјалните советници не им е дадено овластување да им даваат налози на постојаните државни службеници надвор од

приватниот сектор на министрите. Исто така, треба да биде јасно дека специјалните советници, исто како и државните службеници, за својата работата се отчетни пред постојаниот секретар, кому надлежноста му е делегирана од страна на министерот.

3. Белата книга препорачува да нема повеќе од два до три специјални советници, вработени во едно исто министерство. Комитетот одговорен за подготовката на Белата книга^с, сметаше дека би било разумно да се направи простор за разновидни функции на специјалните советници (политико - стратегиски совети, комуникации итн.) додека во исто време се ограничува нивното влијание со лимитирање на нивниот број од два до три. Сепак, Премиерот во 2001 година соопшти дека секој министер би требало за ангажира само еден специјален советник, и оваа препорака не е сменета од јатаобјаувањето на белата книга.

4. Белата книга наведува дека отвореноста и транспарентноста во однос на вработувањето на специјалните советници е од голема важност за да се одбегне недовербата на јавноста. За да се обезбеди поголема отвореност за користењето на специјалните советници, информации за нивното работно искуство се истакнати на веб страната на канцеларијата на Премиерот.

5. На крајот, белата книга препорачува разни начини за работа во односот со јавноста. (види Рамка 2 подолу).

^с Експертски комитет за совети на државната служба и помош на Владата и нејзините Министри.

Рамка 2. Растечка потреба од специјални советници, посматрана во светлината на сменетиот фокус на медиумите

Не е случајно тоа што политичката комуникација во денешно време се изучува во сите научно политички центри низ светот. На сличен начин огромната улога на медиумите во општеството се рефлектира и во политичкиот свет, каде што употребата на специјални советници во Данска може да се согледа како одговор на потребата за работа со медиумите на поефикасен начин.

Во Данска имаше случаи каде новинар, откако негативно или некоректно пишува за министерот, бил буквално отстранет од било каков професионален однос кога е во прашање министерството. Белата книга 1443/2004 содржи цело поглавје за тоа како да се работи со медиумите на соодветен начин.

Прво, како општо правило, сите нормативно административни принципи на државни службеници, како што се објективноста и недискриминацијата, важат и во односите помеѓу медиумите и специјалните советници. Со други зборови, специјалните советници се обврзани да ја кажат вистината кога разговараат со новинарите и не можат да бираат со кој новинар ќе зборуваат. Белата книга 1443/2004 во однос на ова јасно наведува дека новинарите треба да се третираат колку што е можно подеднакво, дури и во случај некој новинар во минатото да бил неправеден кон министерот.

Второ, користењето на “ексклузивни вести” може да биде употребено во ако се базира на валидна основа во конкретниот случај. Валидна основа за користење на ексклузивни вести може да биде случај кога владината иницијатива би добила поголемо внимание и би беше посеопфатно разгледување доколку е претставена во медиумите. Во исто време, секако, принципот за недискриминација значи, меѓу другото, дека министерството кое ја дало ексклузивната вест на еден новинар, мора да ја обезбеди истата информација на останатите новинари, доколку тие ја бараат. Секако, некои стории не се квалификуваат како погодни за ексклузивни вести. На пример, тоа може да биде случај на политички иницијативи кои се од толку големо јавно значење, што не се поставува прашањето дали вестите ќе и бидат соопштени на јавноста или не.

Трето, делењето на ексклузивните вести (темпирање на неколку делови од една иста сторија во период од неколку дена) е дозволено. Информацијата понудена на ваков начин не смее да наведува на погрешни заклучоци, и министерствата треба да ги информираат новинарите дека информацијата е само дел од поголема иницијатива и треба да се согледа во релевантниот контекст.

Четврто, министерствата не можат да одлучуваат кои новинари од одреден медиум ќе бидат испратени на состаноци за јавноста, прес конференции, интервјуа, итн. Сепак, има случаи кога постои валидна основа за повикување на одредени новинари, на пример поради нивното познавање на теми од специфични области. Белата книга 1443/2004 подвлекува дека министерот има широки дискрециони права во смисла на одлучување во кои интервјуа ќе учествува.

4. Евиденција за имплементацијата во пракса

Данската Влада во јуни 2004 година издаде соопштение за јавноста во кое наведе дека, генерално гледано, со Белата книга 1443/2004 се претставени владините ставови и дека министерствата мора да се придржуваат кон насоките дадени во белата книга.

Во продолжение на Белата книга 1443/2004, беше изработен стандарден договор за засновање на работен однос за специјалните советници – врз основа на насоките во белата книга - и тој сега се користи како основа за вработување на нови специјални советници во министерствата (види Рамка 3 подолу) .

Рамка 3.

Стандарден договор за работен однос за специјални советници

Стандардниот договор за работен однос за специјални советници содржи :

Место и делокруг на работа

Насоки поставени во Белата книга 1443/2004

Јавно известување за вработување на специјален советник

Плата и услови за вработување, пензија, одмор и работни часови

Насоки за престанок на вработувањето

Останати услови обезбедени за вработениот (бесплатна телефонска линија, весници, пристап до Интернет итн.)

Договорот нагласува дека специјалниот советник подлежи на Кривичниот закон на Данска и Данскиот закон за јавна администрација. Понатаму, специјалниот советник не може да дава налози на државни службеници на исто ниво во организацијата. Договорот, исто така нагласува дека информацијата ќе биде објавена на веб страната на канцеларијата на Премиерот, без оглед на личните функции на специјалниот советник, работното место, и минатото, и на крајот, договорот нагласува дека на специјалниот советник му е дадено до знење дека работниот однос ќе му биде прекинат кога ќе бидат распишани новите избори.

Пред издавањето на Белата книга 1443/2004, постоеа двоумења дали специјалните советници се предмет на менаџерската одговорност на постојаните советници, а и во однос на овластувањата на специјалните советници да им даваат инструкции на постојаните државни службеници.

Белата книга јасно даде до знаење дека постојаните секретари имаат менаџерска одговорност врз специјалните советници и дека само постојаните државни службеници може да даваат инструкции во државната служба. Овој принцип го регулира односот помеѓу специјалните советници и државните службеници.

Како друг резултат на белата книга, произлезе владината одлучила дека новите специјални советници треба да бидат запознаени со организацијата, *modus vivendi* и процедурите во системот на министерството со што тие би функционирале поефикасно во системот. Поглавјето што следи ќе се фокусира на задолжителната програмата за обука на новите специјални советници.

5. Постојни програми за обука

Специјалните советници најчесто имаат поинакво работно искуство од традиционалните државни службеници. Најголем број од нив, доаѓа од работни места во медиумите и нема ниту теориско ни практично знаење за јавната администрација. Ова значи дека на специјалните службеници им е потребна некаква обука, за да можат брзо да се прилагодат на работната култура во односното министерство и во исто време да се здобијат со знаења за општите правила, како што се оние содржани во Законот за јавна администрација.

Поради ова данската влада издаде посебна програма за обука на специјалните советници (види Рамка 4 подолу).

Рамка 4. Програма за обука на специјалните советници во Данска

Министерството за финансии и Министерството за правда изработија, по издавањето на Белата книга 1443/2004, програма за обука на специјалните советници. Програмата ги опфаќа следните содржини:

- Владината политика во однос на специјалните советници
- Основи на историјата и организацијата на централната администрација
- Министерски систем и услуги обезбеден за министерот
- Развој на државната служба во Данска
- Појава и историја на специјалните советници во Данска
- Општи правила за администрацијата во согласности толкување на Законот за јавна администрација
- Насоки за комуникацијата на специјалните советници со медиумите
- Правила за пристап до архивите
- Правила за одговорноста на министерот

Коментари за веројатните идни трендови и потребата од реформи

Данската влада се согласи, со издавањето на Белата книга 1443/2004, дека бројот на специјалните советници во едно министерство треба да биде ограничен со цел да се избегне јазот меѓу политико - тактичките совети на специјалните советници и професионалните совети за политиките дадени од страна на постојаната државна служба. Овие ограничувања обезбедуваат две функции. Прво, даваат јасно разграничување и второ, дава сигурност дека политички назначените специјални советници - поради нивниот мал број - ќе работат во координација со државната служба.

Владата и понатаму инсистираше, дури и по издавањето на препораките во Белата книга да се вработуваат најмногу двајца или тримина специјални советници - дека бројот на специјалните советници всушност треба да биде ограничен на еден по министер, со примарна задача да даваат совети за односот кон медиумите.

Оваа одлука го зацврстува данскиот систем на политички неутрална државна служба која дава сеопфатен, професионален политико –тактички совет. Одлуката ја изразува моменталната визија на владата за улогата на политичките советници. Политички назначените државни службеници на овој начин ќе обезбедат корисно надополнување на државната служба преку своите посебни способности за менаџирање на односот на министерот со медиумите.

Предуслов за успешна интеграција на специјалните советници во министерствата, сепак, е почитувањето на препораките на Белата книга 1443/2004 за да остане јасното разграничување меѓу функциите на политички назначениот персонал и традиционалните државни службеници. Понатаму, соработката помеѓу двете групи мора да се почива врз меѓусебно почитување, вистинско разбирање кај обете групи за функцијата на другата група, како и континуирани блиски контакти.

Данскиот систем е уникатен, од споредбена перспектива -, затоа што постои само еден министер одговорен за министерските работи. Предноста на овој систем е јасната политичка одговорност. Прашање е, сепак, дали растечките работни обврски и сложеноста на

министерската работа ќе претставува предизвик во данскиот систем со еден министер во секое министерство.

Доколку данскиот систем би се сменил во однос на ова, најверојатно би се приближил кон системот на Британија со помлади министри, отколку кон шведскиот систем со државни секретари. Во британскиот систем помладите министри ја продолжуваат кариерата во парламентот, што е поприближно со данската традиција на делење на функциите на постојаната државна служба од функциите на политичко назначените претставници.

Друго прашање е дали постојаните секретари можат, во поглед на се' поголемото зголемување на обврските, да зачуваат време потребно за разбирање на политичко - стратегиската суштина. Постојаните секретари во моментот извршуваат голем број на задачи. Тие во исто време се клучни политички советници на министерот и лица одговорни за работата на министерската администрација, имплементацијата на политиките и натамошниот развој на организацијата. Овие две улоги бараат извршување на голем број на функции, и се поставува прашањето дали во одредени министерства проблемот би се надминал со распределбата на зголемените работни обврски.

Референци

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 и Marius Ibsen (1991), *Bureaukrati og bureaukrater*, Systime, Herning.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1999), "Det tidløse *министрумetyre*", 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 и Jon Pierre (2004), *Politicization of државната служба 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), *Државна служба Advice и Assistance*, Report of the Expert Committee on Државна служба Advice и Assistance to the Government и its Министрите, Schultz, Copenhagen.

ПОЛСКА

1. Политичка традиција

Политичката традиција на системот на државната служба во Полска и неговата одделеност од политичката сфера може да се следат уште од почетоките на независната Полска држава создадена во 1918 година и од тогаш до Втората Полска Република во периодот меѓу војните.

Првите сеопфатни регулативи врзани за формалната структура на државната служба биле изготвени како Акт за системот за државна служба од 17 февруари 1922 година^f. Овој Акт, со голем број на последователни амандамани, остана на сила се' до 31. декември 1974 година, кога беше заменет, како и во другите комунистички земји, со Законот за работни односи. Смената ги ослабе позициите на државните службеници *vis - à - vis* нивните претпоставени бидејќи ја олесни примената на политички притисок врз нив. Усвоен во 1982 година, Законот за вработените во државните органи имаше намера да го зголеми респектот кон државните службеници и јавната администрација^g. Сепак, во времето на Полската Народна Република политичката лојалност кон Комунистичката партија беше одлучувачки фактор. Системот *nomenklatura* подразбираше дека поставувањето на повисоки позиции во јавната администрација е резултат на политичка одлука, односно дека не беше врз основа на вистински квалитет (мерит). Сферите на политичката и државната служба беа меѓусебно сипреплетени. Јавната администрација поставена на јасна одвоеност од сферите на политичката и државната служба не успеа да профункционира се' до 1989 година.

2. Денешна состојба

Поделбата меѓу сферите на политичката и на државната служба е претставена во Законот за организацијата и задачите на Советот на министри од 1996 година и за Сферата на надлежностите на министрите^h. Појдовната точка во овој закон беше увереноста дека за ефикасно функционирање на јавната администрација е неопходно разделување на функциите на политичката администрација (администрација за владеење) и извршната администрација. Исто така беше разбрано дека начинот на вработувањето на лицата кои ги извршуваат овие функции треба да се разликуваⁱ.

Законот пропишува законска основа за функционирањето на политичките кабинети во полската администрација. Според член 39, точка 3, политички кабинет на министерот може да постои во секоеминистерство.

Политичкиот елемент се состои од министерот и неговите заменици, кои можат да го заменат министерот во функцијата на раководење со гранка од јавната администрација и можат да го претставуваат министерот во парламентот. Политичкиот елемент исто така се состои од политички советници, кои учествуваат во програмската работа и му помагаат на министерот во неговите контакти со електоратот, парламентарните клубови, социјалните организации, синдикатите, медиумите, и странските партнери.

^f Види А. Górski, "Законот за државна служба од 18 декември 1998 во светлина на Актите за државна служба од 1918-1922", во *The Polish Yearbook of the Civil Service 2002*. За политичката неутралност на системите на државна служба по 1918 и по 1989 see А. Górski, "Civil servants czy politicus servans - w okresie międzywojennym i obecnie" [Државни службеници или политички слуги – во меѓувоениот период и сега], во *Slużba Cywilna* no. 3/2002, pp. 71-97.

^g *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych* [Закон за вработени во државните канцеларии] од 16 септември 1982, Dz. U. Z 1982 г., no. 31, poz. 214

^h *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów* [Закон за организација и за деловникот на Советот на министри, и за сферата на надлежност на Министрите] of 8 August 1996], Dz. U. z 1999 г., no. 82, poz. 929.

ⁱ Види М. Kulesza и А. Barbasiewicz, "Функции на политичките кабинети", во *The Polish Yearbook of the Civil Service 2002*, pp. 37. За односите меѓу државни службеници и политичарите во различни земји, види D. Bach-Golecka, "The Civil Service and Political Authority in Government Administration", во *The Polish Yearbook of Civil Service 2005*.

Согласно Полскиот устав, министрите ”раководат со одредена гранка на владината администрација или извршуваат задачи кои им се доверени од страна на Премиерот”^j. Оваа формулација става акцент врз политичката одговорност на министерот за државните активности во дефинирана област, а не врз извршувањето на административните задачи. Од овие причини министерот треба да обезбеди контрола на концепциските, буџетските, законодавните и активностите на персоналот во министерството. Во извршувањето на неговите/нејзините задачи на министерот му помагаат замениците и политичкиот кабинет, како и корпусот на државни службеници^k. Сферата на државната служба е уредена со Законот за државната служба од 18 Декември 1998 година. Законот го подржува уставниот принцип кој пропишува законот за државна служба да гарантира професионално, доверливо, непристрасно и политички неутрално извршување на државните задачи^l. Државната служба треба да ги извршува наредби на моментната влада, но исто така треба да служи на интересите на државата, да биде лојална на Уставот, и да се однесува во согласност со правилата на демократско општество^m.

Системите за избор на членови на политичките кабинети - политичките советници и државни службеници - се разликуваат. Првите се избираат за период во кој нивниот политички претпоставен ги извршува своите функции (министер, заменик министер, *voivode*), додека вторите се избираат на отворен оглас на неопределено време.

Советот на министрите во 2001 година определи дека максималниот број на политичките советници во политичките кабинети на заменикот премиерот ќе биде шест, на министерот - четири, на шефот на канцеларијата на премиерот - два, и на државниот секретар - еден. Државните потсекретари го загубија правото да имаат политички советникⁿ. Причините за оваа одлука најверојатно потекнуваат од лошото јавно мислење за политичките советници, сомнежите за нивната улога, и желбата за намалување на трошоците за јавната администрација.

Набргу дојде до натамошно, намалување на бројот на политичките советници, Програмата за намалување на јавните трошоци донесена на 8 октомври 2003 година, ги укина од 1 јануари 2004 година работните места на политичките советници кај државните секретари и го намали бројот на работните места во политичките кабинети на министрите на три и заменик премиерите на пет. Како последица, вкупниот број на работни места во политичките кабинети се намали од 82 на 46, што резултираше со заштеда од 1, 8 милиони ПЛЗ годишно (околу 464, 000 ЕУР)^o. Во пракса, одлуката на Советот на министрите во однос на

^j Член 149, алинеја 1 од Уставот на Република Полска од 2 април 1997:

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

^k Види М. Kulesza и А. Barbasiewicz, “Functions of Political Cabinets”, *op. cit.*, pp. 42-43.

^l Законот за државна служба од 18 декември 1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>. За опис на проблемите со кои се соочува полската државна служба, види J. Czaputowicz, “The Civil Service in Poland – between Politicization and Professionalization”, во *The Polish Yearbook of the Civil Service 2005*, pp. 23-45.

^m Првиот закон за државна служба стапи на сила на 5 јули 1996. Сепак, процедурата на квалификација за да се стане номиниран државен службеник се вршеше нечесно, и затоа, по изборите од 1997 беше донесена одлука да се иницира нов закон. Види К. Burnetko, “Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne” [Државната служба во III Република Полска: критични точки], во *Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003 r.*, s. 21-31; Z. Derdziuk et al., *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997)*, [Извештај за извршените анализи и евалуацијата на устројството на државната служба (август 1996-септември 1997)], Warsaw, февруари 1998.

ⁿ Komunikat po Radzie Ministrów [Коминике од состанокот на Советот на министри], 26 октомври 2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm.

^o Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Програма за реструктуирање и ограничување на

ограничувањето на бројот на лицата вработени во политичките кабинети може лесно да се смени. Од последните парламентарни избори, одржани на 25 Септември 2005 година, наваму бројот на вработените во политичките кабинети расте. Овој број во пракса зависи од буџедската состојба на министерството.

Член 47 од Законот за вработените во државните канцеларии наведува дека персоналот вработен во кабинетите на премиерот и министрите, како и советниците на лицата поставени на водечки државни позиции, се вработени врз основа на договор на одредено време за период во кој лицето поставено на државна позиција ги извршува своите функции^p.

Наредбата на Советот на министрите од 28 Март 2000 година ги регулира одредбите за примањата на вработените во политичките кабинети и советниците на лицата поставени на водечки државни позиции. Примањата на припадник на политички кабинет се состои од основна плата, додатоци за раководење со тим, и покачување врз основа на стаж (позиција). Одредбите за добивање специјални бонуси, плата на раководител, јубилејни премии и други награди се исти како и за вработените кои не се припадници на државната служба и се вработени во канцелариите на владината администрација^q.

Главна задача на политичкиот кабинет е да дава политички совет и да ги извршува доделените должности.

Политичкиот кабинет на Премиерот, според законот, е советодавно - аналитички тим. Неговите задачи се состојат од давање на политички совет и организирање на контактите на Премиерот. Најчесто, државниот потсекретар е шеф на кабинетот. За бројот на советниците одлучува Шефот на канцеларијата на премиерот, а не закон. Секретаријатот на Премиерот обезбедува организациски, административни, и канцелариски услуги за политичкиот кабинет^r.

Кабинетот на министерот, по правило, се фокусира врз најзначајните задачи на министерството. Тој развива политичка и содржинска стратегија, собира и врши избор на информации потребни за донесување на правилна одлука. Неговата активност е насочена „во рамки на“ министерството, и советодавната улога не може да се комбинира со донесувањето на одлуки.

јавните расходи], Rada Ministrów, Warsaw, October 2003. Во мај 2005 беше објавен извештајот за целосната реализација на оваа задача. Види Raport z realizacji “Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Извештај за реализацијата на Програмата за реструктурирање и ограничување на јавните расходи] Rada Ministrów, Warsaw, May 2005.

^p *Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.* Законот за вработените во државните канцеларии е единствен закон кој утврдува правила за ангажирање на политички именувани [член 47(1)]. Членот 47 беше додаден врз основа на членот 88, точка 5, од Законот за државна служба од 5 јули 1996 и стапи на сила на 1 јануари 1997. Текстот на членот 47(1) гласи: “Вработувањето: 1) на вработен во политички кабинет на Премиер, Заменик премиер, министер и било кој друг член на Советот на министри 2) на советници на лица кои работат на извршни места во државните позиции освен оние наведени во точка 1), се одвива врз основа на договор склучен за време на извршувањето на функциите од страна на лица кои работат на државно работно место. Прекин на договорот може да се изврши со претходен период на известување од две седмици.”

^q *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* [Регулатива на Советот на министри од 28 март 2000 за примањата и другите бенефиции за вработените во политички кабинети и за советници на лица кои работат на извршни функции на државни позиции], Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296.

^r *Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* [Билтен за информирање на јавноста на Канцеларијата на премиерот]: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>.

Надлежностите на политичките кабинети се наброени во внатрешните правилници во секое министерство, иако делокругот на регулативите се разликува. Во моментот, само статутот за внатрешна организација во некои министерства дава детали за задачите и организацијата на политичките кабинети. Регулативата се разликува од министерство до министерство. Некои министерства ги регулираат надлежностите, а некои не.

На пример, конкретните задачи на политичкиот кабинет во Министерството за животна средина се: (1) иницирање на активности од политичка и материјална природа; (2) изработка на стратегија и директиви во согласност со владините политики и верификација, во оваа смисла, на работата на организациските единици; (3) анализи за политичките, економските, и социјалните настани од аспект на владините политики; (4) соработка со политички партии, парламентарни клубови, владината администрација на централно и локално ниво, невладините организации, и политичките кабинети на другите министерства; (5) координација на работата на политичките советници; (6) планирање и организација на консултации и подготовка на мислења во делокругот на министерските активности; (7) анализа и давање на мислење за документите доставени за потпис на министерот; (8) подготовка и координација на информации и медиумска политика; (9) реализација на планот за работа на министерот; (10) координација на протокот на кореспонденцијата на министерот; и (11) давање мислење за предложените посети и состаноци на министерот и за согласноста на нацрт-говорите, подготвени од страна на други единици, со целите на владата. Во реализацијата на работната програма, политичкиот кабинет тесно соработува со државните секретари и потсекретари, како и со државните службеници во министерството. Главна улога во неговото функционирање е соработката на сферите на политичката и на државната служба во професионалната реализација на задачите на владата⁵.

Генерално, политичките кабинети се релативно мали во споредба со државната служба, која е ориентирана кон секојдневното менаџирање на министерствата. Честопати, членовите на политичките кабинети немаат доволно познавање за да дадат соодветен совет, што може да ја ограничи нивната улога. Сепак, вообичаено по смената на владата, улогата на политичките кабинети е на некое време прилично значајна. За да се избегнат конфликти меѓу државните службеници и политичките советници, по правило, на членовите на политичките кабинети им е забрането да им даваат било какви наредби на државните службеници. Само министерот (заменик министерот) можат да го направат тоа. Министерот има задача да спречи потенцијален конфликт помеѓу двете групи.

Уредбите во министерството за Економија и Министерството за регионален развој содржат правила кои мораат да бидат испочитувани од страна на лицата поставени на политичка должност[†]. Тие требаат да ги почитуваат законите, зголемат довербата кај граѓаните, и да се грижат за имиџот на државата и владата. Исто така треба да се придржуваат кон принципот за политичка неутралност на државната служба. Министрите не смеат да ја користат својата позиција и јавните ресурси за оставрување на цели на политички партии или на интересни групи на кои им припаѓаат. Тие треба да ја зајакнат кохерентноста на Советот на министрите, задачите да ги извршуваат соодветно и грижливо, рационално да го користат државниот имот и јавните финансиски средства и, доколку е неопходно, да се подложат на истражни постапки. Тие треба да гарантираат отвореност и транспарентност во односот со јавноста и да не дозволат појави на сомневање дека лични интереси се остваруваат со јавни активности[‡].

⁵ *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska* [Билтен за информирање на јавноста на Министерството за животна средина]: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

[†] На 31 октомври 2005 Министерството за економија и труд беше поделено на Министерство за економија и Министерство за регионален развој. Прашањата поврзани со трудот беа преземени од Министерството за труд и социјална политика.

[‡] *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* [Билтен за информирање на јавноста на Министерството за економија и Министерството за регионален развој]: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polit>

Не постојат конкретни механизми за санкционирање при прекршување на овие правила. Во минатото се случувало притисокот на јавноста во случај на непочитување на етичките норми да довел до оставка или разрешување на членовите на политичкиот кабинет.

Тешко е да се предвиди идниот развој на регулативата за политичките кабинети. За правилна проценка на овој процес потребна е поширока перспектива. Сеопфатни регулативи во врска со политичкиот кабинет би биле корисни.

2. Јавно мислење

На јавната перцепција за политичките советници влијаат обвинувањата за злоупотреба на службената должност и корупција. На пример, советник на заменикот на министерот за одбрана бил обвинет за барање на финансиска придобивка од странски фирми и за учество во тендерот распишан од страна на министерството.^v Исто така директорот на политичкиот кабинет на министерот за внатрешни работи и администрација го прекршил законот за анти - корупција со тоа што бил член на управни бордот на компании. Други членови на тој кабинет исто така го прекршиле законот за анти - корупција^w. Неодамна предложен директор во Министерството за животна средина мораше да поднесе оставка поради обвиненијата во две кривични парници^x.

Постојат и обвинувања за бришење на границите помеѓу улогата на политичката и државната служба од страна на членови на политичките кабинети. Како резултат, “подршката за процесот на владеење се’ уште се обезбедува во непрофесионално својство од страна на неподготвени бироградски апаратури или, често не се обезбедува воопшто^y. Најдобрите лица се назначени од страна на министерот на раководни позиции во државната служба на министерството. Како последица, политичките кабинети често ги собираат политичките пријатели на министерот, на пр. поединци кои не успеале да бидат избрани за членови на парламентот. Политичките советници ја прифаќаат компетентноста на своите претпоставени и се обидуваат да влијаат во сферата на државната служба^z.

Има и видувања дека политичките кабинети се неопходни елементи на робусна јавна администрација. Некои сметаат дека бројот на советниците во политичките кабинети треба да се зголеми и дека кабинетите треба да бидат пополнети со специјалисти во различни полиња кои ја уживаат довербата на министрите^{aa}. Политичките кабинети претставуваат бариера со која се спречува инфилтрација на “политички елементи” во корпусот на државната служба^{bb}.

Членовите на корпусот на државната служба се обврзани со Етичкиот Код, кој ги обединува стандардите за однесување произлезени од вредностите на државните службеници дефинирани во член 153 од Уставот и во Законот за државна служба. Етичкиот код ја вклучува обврската за следење на службените процедури како предмет на професионализам.

[yczny.htm](#)

^v “Doradca Szeremietiewa oskarżony” [Szeremietiew’s Advisor Accused] in *Wprost*, 24 sierpnia 2002 г.:

<http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>

^w B. Kittel, „Doradca z przeszłością” [Советник со минато] in *Rzeczpospolita*, 29 lipca 2003 г

^x M. Sterlingow и M. Wąs, „Minister Szyszko i bezkarni drwale” [Minister Szyszko и неказнетите дрвосекачи in *Gazeta Wyborcza*: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>

^y M. Kulesza и A. Barbasiewicz, “Функции на политичките кабинети”, op. cit., p. 41.

^z Ibid., p. 41.

^{aa} Изјава на министерот J. Widzyk in the discussion, „Wokół raportu W. Filipowicza ‘Służba cywilna III RP: zapomniany obszar’” [“Околу Извештајот W. Filipowicz: ‘Државна служба на III Република Полска: заборавена област’”], 16 April 2004, Fundacja im. Stefana Batorego, Warsaw, p. 16. Similar opinion concerns Maria Gintowt-Jankowicz, Director of the National School of Public Administration, *ibid.*, pp. 19-20.

^{bb} Изјава на Jan Pastwa, Шеф на државната служба, *ibid.*, p. 19.

Член на корпусот на државната служба треба да биде одговорен при донесувањето на одлуки и политички неутрален и непристрасен.^{cc}

Вредно е да се напомене дека на 3 октомври 2005 година Lech Kaczyński, тогаш претседателски кандидат, презентираше код за етичко однесување на членовите на владата, државните секретари и потсекретари, раководителите на централната влада и членовите на политичките кабинети. Овој код предлага правила за селекција и евалуација на кандидатите за јавни позиции. Тој ги поставува принципите за односите со медиумите, и прикажува како да се организира посета во странство со учество на советници, за што е потребна согласност од Премиерот^{dd}. Со оглед на тоа што неодамна стана Претседател на Полска, сега е сосема можно на овој документ да му биде даден поформален статус.

Како рекапитулација, може да кажеме дека еден од најсериозните проблеми за сегашната полска јавна администрација е прашањето за правилни меѓусебени односи помеѓу сферите на политичката и државната служба. Изработката на законодавна регулатива за функциите на политичкиот кабинет претставува обид оваа дилема да биде решена.

Библиографија

Основни извори

Устав на Република Полска од 2 Април 1997 година: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych [Закон за вработени во државните служби, од 16 септември 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 [Закон за организација и за деловникот на Советот на министри, и за сферата на надлежност на Министерите], Dz. U. z 1999 r. no. 82, poz. 929

Закон за државната служба од 18 декември 1998 година: <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

[Уредба на советот на Министерите од 28 Март 2000 година за примања и други бенефиции за вработените во државните канцеларии и за советниците на лицата поставени на извршни државни позиции], 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)* [Извештај за извршените анализи и евалуација на устројството на државната служба (август 1996 - септември 1997)], Warsaw, февруари 1998

^{cc} Види Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Наредба 114 на Премиерот од 11 октомври 2002 за Етичкиот кодекс на државни службеници] во Monitor Polski z 2002 r. , no. 46, poz. 683.

^{dd} Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Presidential Code of Ethical Conduct for PM and Ministries]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materialy>.

Komunikat po Radzie Ministrów [Коминике од состанок на Советот на министри], 26 октомври 2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm

Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Програма за реструктурирање и ограничување на јавните расходи], Rada Ministrów, Warsaw, October 2003

Raport z realizacji „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Извештај за реализација на “Програмата за реструктурирање и ограничување на јавните расходи”], Rada Ministrów, Warsaw, May 2005

Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Наредба 114 на Премиерот од 11 октомври 2002 за Етичкиот кодекс на државната служба] во *Monitor Polski*, z 2002 r. , no. 46, poz. 683

Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Претседателски кодекс на етичко однесување за премиерот и министрите]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiały>

Билтен за информирање на јавноста на Канцеларијата на Премиерот: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>

Билтен за информирање на јавноста на Министерството за економија и Министерството за регионален развој: <http://bip.mgpips.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>

Билтен за информирање на јавноста на Министерството за животна средина <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

Секундарни извори

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

Burnetko K. , *Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne* [Државната служба во III Република Полска: критични точки] in: *Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003.*

Czaputowicz J. , “Civil Service in Poland – between Politicization и Professionalization” in: *The Polish Yearbook of Civil Service 2005*

Górski A. , “Civil servans czy politicus servans - w okresie międzywojennym i obecnie”, [Државни службеници или политички слуги – во меѓувоениот период и сега] in: *Służba Cywilna*, no. 3/2002

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

“*Doradca Szeremietiewa oskarżony*” [Обвинет Советникот на Szeremietiew] in: *Wprost*, 24 August 2002: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>

Kittel B. , “*Doradca z przeszłością*” [Советник со минато] in: *Rzeczpospolita*, 29 July 2003

Kulesza M. и A. Barbasiewicz, “Functions of Political Cabinets” in: *The Polish Yearbook of Civil Service 2002*

Sterlingow M. и M. Waś , “*Minister Szyszko i bezkarni drwale*” [Министерот Szyszko и неказнетите дрвосекачи] in: *Gazeta Wyborcza*: <http://serwis.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>

Zapis dyskusji wokół raportu W. Filipowicza „Służba cywilna III RP: zapomniany obszar”, [Дискусија околу извештајот на W. Filipowicz: “Civil Service of the III Republic of Poland: a forgotten area”], Stefan Batory Foundation, Warsaw, 16 April 2004

ПОРТУГАЛИЈА

1. Уставот на Португалија

1.1. *Португалскиот Устав не содржи ниту една специфична одредба за политичките советници*

Во однос на националните политички тела, Уставот само ги споменува државните органи: Претседателот, парламентот (*Assembleia da República*), владата и судовите (член 110). Припадниците на овие органи се претставници на државната сувереност, а не политичките советници.

Во однос на функционирањето на парламентот, Уставот ја утврдува потребата од постојано тело на државни службеници и овозможува специјалисти да бидат вработени на одредено време, со задача да обезбедат техничка помош на членовите на парламентот (член 181).

Во делот кој се однесува на владата, Уставот не ги споменува специјалните тела ниту на политичките советници ниту на државните службеници.

1.2. *Во поглед на јавната администрација, Уставот имплицитно поставува јасна одвоеност помеѓу политичките советници и државните службеници. Ова не е направено директно, бидејќи Уставот не ги спомнува политичките советници, туку индиректно со споменување на надлежностите и функциите на јавната администрација.*

Во овој поглед, главните карактеристики на јавната администрација се следниве:

- демократска децентрализација во државата (член 6.1.);
- административните тела и државните службеници кои се придржуваат кон Уставот и законот, ги почитуваат принципите на еднаквост, пропорционалност, праведност, непристрасност и добра волја/верба (член 266.2); и
- државните службеници, другите вработени во државата и други јавни ентитети посветени на јавниот интерес, дефинирани како надлежни тела на администрацијата (член 269.2).

Во ниту една од горенаведените одредби од Уставот не предвидува било каква врска помеѓу државните службеници и политичките партии или други слични политички здруженија.

Како заклучок, Уставот не идентификува автономна категорија за политичките советници.

1.3. *Врз основа на принципот за одвоеност на моќта (член 111), Уставот прави јасна разлика помеѓу политичкиот и административниот делокруг. Овој принцип најдобро може да се обезбеди така што ќе се спречи навлегувањето на политичките советници во административните области.*

Владата е “ тело кое ја спроведува општата политика на земјата и водечко тело на јавната администрација” (член 182). И покрај ова, не постои преклопување помеѓу владата и активноста на политичките советници. Премиерот и министрите очигледно имаат право да ги именуваат високо-рангираните државни службеници, како што се генералните директори. Штом бидат назначени, овие државни службеници им полагаат отчет на членовите на владата, а не на било кој вид на политички советници. Последично, во Уставот не постојат директни врски меѓу политичките советници и државните службеници.

2. Политичките советници според законот

2.1. Дефинирањето на политичките советници според Португалските закони е тешко

Во однос на владата, законите ги утврдуваат раководителите на персоналот, помошниците и консултантите, но воопшто не ја наведуваат јасно природата на нивните функции, на пр. дали е техничка или политичка. Со тоа што значителен број на асистенти и консултанти работат за различни влади подржани од различни партии, тешко е да се даде јасна дефиниција за нивните функции.

Во рамки на парламентот, одлуката за ангажирање на политички советници зависи од секоја парламентарна група. Работата на овие советници во основа е од политичка природа, бидејќи во принцип, државните службеници кои работат во парламентот треба да им обезбедат техничка помош за секоја парламентарна групи.

Традиционално, политичките партии имаат поблиски врски со парламентарните политички советници отколку со политичките советници во владата.

Според законот, правилата за ангажирање на политичките советници во парламентот и во владата се разликуваат.

2.2. *Во однос на парламентот, законот (Закон бр.28/2003) го утврдува следното: Парламентот со својот персонал им ја обезбедува неопходната техничка и логистичка помош на политичките партии со избрани пратеници, парламентарните групи и парламентарните комисији.*

- Сите парламентарни групи имаат свој канцелариски персонал делумно финансиран од страна на парламентот, и нивниот состав зависи од бројот на нивни пратеници (член 46.1, б); членовите на канцеларијата се регрутираат од страна на политичките партии.
- Парламентарна група со најмалку два пратеника може да назначи шеф на канцеларија, финансиран од страна на парламентот (член 46.1, а).
- На почетокот на секоја мандат на собранието, парламентарните групи треба да го информираат парламентот за својот персонал, нивните професионални категории и плати (член 46.2).
- Законот предвидува ограничувања за платите на политичките советници, финансирани од страна на парламентот (член 46.4 и 46.5).
- Парламентарните групи се целосно одговорни за назначување и разрешување на политичките советници (член 46.6)
- Секоја парламентарна група добива годишна субвенција за оперативни трошоци (член 47.4)

2.3 *Главна цел на гореспоменатиот закон е да обезбеди основни услови за работа на политичките партии со претставниците во парламентот.*

Во овој контекст, направена е разлика помеѓу државните службеници платени од страна на парламентот и политичките советници ангажирани од страна на парламентарните групи.

Прифатениот метод, се покажа ефикасен во одржувањето на одвоеноста помеѓу политичките советници и државни службеници.

2.4 Пратениците треба да ги почитуваат законските одредби кои не им дозволуваат да бидат државни службеници. Парламентарната комисија за Етика била поставена како постојано тело овластено за , *inter alia* (член 39 од Акт на парламентот)

- верификува неспоивост на функциите на пратеникот и неговата/нејзината способност за извршување на должностите и слично, , во согласност со законот (бр.2,а)
- води регистар за личните интереси на пратениците (бр.2,б) ;и
- одлучува по прашање на било каков можен конфликт на интереси (бр.2,д).

2.5 Исто така можно е и испитување за односите помеѓу пратениците или политичките советници и државните службеници во комисиите за истрага. Уставот дозволува парламентот да основа вакви *ad hoc* комисии со единствена цел да се верификува дека законот се почитува.

Како и судовите, парламентот може да земе улога во контролата на одвоеноста помеѓу државните службеници и политичкиот дел.

2.6 Во однос на владата, Декретот-закон бр.262/88 ги утврдува најзначајните правила врзани за изборот и функциите на политичкиот кабинет. Според законот, политичкиот кабинет не претставува специјална категорија на државни службеници

Најзначајни карактеристики на политичкиот кабинет според законот се:

- Владиниот кабинет се состои од шеф на кабинетот, асистенти и тим на секретари (член 2.1).
- Специјалисти и технички асистенти можат да бидат повикани за извршување на специфични функции (член 2.2 и 2.3).
- Шефот на персоналот е овластен да ја координира работата и воспостави потребни врски со административните тела кои се под надлежност на министерот.
- Асистентите се должни да им обезбедат техничка помош на членовите на владата (член 4.1).
- Членовите на персоналот можат слободно да бидат назначени и разрешени од страна на членовите на владата (член 6.1).
- Членовите на персоналот се предмет на истите правила и одредби кои важат и за државните службеници, посебно правилата за тајност поврзани за нивната работа и сознанијата здобиени за време на извршувањето на нивните дилжности (член 8.1).

2.7 Декрет-законот ги спомнува само техничките советници, но овие одредби очигледно се користат за назначување на политичките советници со неколку функции. Ваквите советници можат да изградат мостови помеѓу политичките партии, пратениците и други институции. Сепак, Декрет-законот е јасен во забраната на било какво директно мешање на политичките советници во активностите на административните тела. Само шефот на кабинетот е овластен да воспоставува врски помеѓу кабинетот и овие тела.

3. Државни службеници според законот

3.1 Законот 2/2004 го регулира личниот статус на државните службеници поставени на високи позиции. Законот се применува и во локалната самоуправа, во согласност со условите поставени со Декрет-законот 93/2004

Според законот, државните службеници поставени на високи позиции се оние назначени да ги раководат, менаџираат, координираат и контролираат јавните тела. (член 2.1). Законот поставува разлики помеѓу овие државни службеници. Постојат две нивоа - високо и средно - и во секое од овие нивоа постојат различни степени на хиерархија, моќ и одговорност (член 2.2).

Највисоко рангираните државни службеници се генералните директори, генералните секретари, генералните инспектори и Претседателот (член 2.3). На средното ниво, законот ги спомнува помошник-директорите и заменик-директорите (член 2.3). Во Португалскиот систем, генералниот-директор може да биде разрешен по желба на министрите.

3.2 Согласно истиот закон, високо рангираните државни службеници треба да обезбедат дека јавните тела за кои тие се одговорни, ќе бидат поставени на начин кој ќе ја промовира опитата благосостојба на јавноста (член 3).

Насоките за административните функции кои ги извршуваат високо-рангираните државни службеници се дефинирани во владината програма и од страна на членовите на владата одговорни за оваа специфична област.(член 3).

Високо-рангираните државни службеници треба да се однесуваат во согласност со етичките принципи, кои подразбираат делување во интерес на јавноста, почитување на принципите и фундаменталните уставни вредности, како што се законитост, праведност, непристарасност, одговорност, транспарентност и добра волја/верба (член 4).

Неопходната отчетност на административните служби го објаснува концептот на менаџирање според цели (член 5.1). Законот јасно ја споменува потребата од поставување долгорочни цели и за координација на сите инволвирани ресурси. (член 5.1).

Активностите на висок -рангираните државни службеници треба да раководени според специфични критериуми, како што се:

- квалитет
- ефикасност
- едноставни процедури
- соработка за постигнување на подобар однос со граѓаните (член5.2)

Државните службеници на лидерски позиции треба да се вреднуваат според идниот закон (член 14 од законот2/2004).

3.3 Во однос на изборот, законот наведува дека високо-рангираните државни службеници можат да бидат избрани директно од составот на државните службеници или индивидуи кои не се државни службеници, кои ќе докажат дека поседуваат диплома за завршено високо образование и потребното искуство и вештини потребни за функцијата (член 18).

Со цел да се спречат политичките злоупотреби, строго е забрането високо-рангираните државни службеници да се назначуваат по оставката на владата, во време непосредно пред парламентарните избори, или пред составувањето на нова влада (член 19.6).

3.4 Што се однесува до средното ниво, законот ги поставува следните предуслови:

- високо образование (член 20,а);
- положен степен во специфичен курс наменет за подготовка на кандидатот за неговата/нејзината нова функција (член 20,б);
- барано искуство (член 20, ц).

Директорите на службите и началниците на секторите се бираат од пријавените кандидати кои имаат адекватен профил (член 21.1).

3.5 Во однос на специјалните должности, законот предвидува високо-рангираните државни службеници да ги извршуваат следните функции:

- да ја информираат владата за сите важни прашања врзани за државната служба во општо (член 34,а);
- да осигураат дека актите усвоени од редовните државни службеници ги покритуваат легитимните интереси на граѓаните (член 34,б)

3.5 За редовните државни службеници, опитото правило за избор е приемниот испит (Декрет-закон 204/98) член 1). Овој испит обезбедува еднакви шанси и еднакви услови за сите кандидати и отворен е за секого (член 5)

- да има најмалку 18 години;
- да има португалско државјанство
- да ги поседува неопходните квалификации за таа позиција
- да има отслужено воен рок , или доколку не, да го има решено прашањето во согласност со законодавството која ги регулира војничките прашања
- Да биде физички и психички способен за извршување на бараните должности.

3.6 Друго важно прашање врзано за административната транспарентност е слободен пристап до документите издадени од страна на јавната администрација. Согласно законот (закон 65/93), принципот за јавност, транспарентност, еднаквост, праведност и непристрасност се гарантирани во однос на јавните документи или јавните податоци (член 1). Секој граѓанин има право да биде информиран за одлуките усвоени од страна на јавната администрација по прашања од негов/нејзин директен интерес (член 2.2). Што се однесува на документите кои не се од лична природа, опитото правило е дека секој има право на пристап до јавните податоци (член 7.1)

Јавната администрација е должна да ја запознае јавноста со (член 11):

- сите документи, како и внатрешните правила или упатства кои претставуваат рамка за административните процедури кои се применуваат при донесување на одлуки, и
- сите документи кои го толкуваат постоечкиот закон, вклучувајќи ја усвоената административна процедура

3.7 Друг важен правен документ е *Carta Deontológica* на јавната служба (Резолуција 18/93). Најзначајните принципи утврдени во оваа јавна повелба се следните:

- Дефиницијата за државен службеник ги опфаќа сите вработени во хиерархискиот систем на јавната администрација. Дефиницијата не прави разлика помеѓу привремените и постојаните членови (член 1).
- Државните службеници треба да постапуваат неутрално во секој случај, секогаш да имаат на ум дека сите граѓани се еднакви пред законот. Како последица, политичките, економските и религиозните причини не треба да влијаат на нивната секојдневна работа (член 5).
- Државните службеници треба да се придржуваат кон правилото на непристрасност, да постапуваат во согласност со принципот дека секој граѓанин е еднаков пред законот и има право на еднаков третман, без позитивна или негативна дискриминација (член 10).
- Државните службеници не треба да остваруваат личен интерес кога работат во јавната администрација (член 19).
- Државните службеници треба да ги почитуваат и следат политиките поставени од владата, регионалните власти и локалните. Тие исто така треба верно да ги толкуваат насоки дефинирани од страна на моментните политичките власти (член 22).

3.8 *Етичката повелба за Јавната администрација има слични принципи:*

- Јавниот интерес мора да го надвлее интересот на било која индивидуа или група.
- Јавните службеници мора да се придржуваат кон уставните принципи и законот.
- Правдата и непристрасноста се круцијални вредности кои ги насочуваат активностите на државните службеници.
- Ниту еден граѓанин не смее да биде предмет на било каква дискриминација според закон.
- Добрата волја/верба е фундаментален принцип кој треба да ги насочува активностите на државните службеници во сите околности, вклучувајќи ги и директните односи со граѓаните.

4. Системот на дело

4.1 *Уставот и главните закони прават јасна одвоеност помеѓу државните службеници и политичките советници. Сепак, законските предуслови не секогаш се исполнети, што резултира со рушење на системот, како што е следното:*

- од причини на политичка доверба или итност, министрите и државните секретари се обидуваат да ги контролираат и надгледуваат административните активности директно преку политичките советници или други членови на нивните кабинети.
- кога политичките советници и државни службеници извршуваат исти функции, ова може да доведе до конфликти и недоразбирања, со очигледни последици врз завршената работа.
- ангажирањето на нов персонал за работа како советници - политички или други - може трошоците да ги крене многу високо, без соодветни придобивки

- Техничката работа извршувана од страна на политичките советници некогаш страда од недостаток на кохерентност со глобалниот систем.

-

4.2 И самото читање на законодавната регулатива на читателот може да му даде погрешен впечаток дека португалскиот систем функционира беспрекорно во смисла на односот помеѓу државните службеници и политичките советници. И покрај постоењето на јасна линија на одвоеност помеѓу овие две категории утврдени со закон, понекогаш се појавуваат проблеми во прецизното дефинирање на улогите на секоја група.

Јавните тела и административните ...треба да ги исполнат своите законски обврски и намена, дефинирани од страна на високо-рангираните државни службеници. Овие цели може да бидат загрозувани од страна на политичките моќници доколку тие се вмешаат во секојдневната работа на државните службеници со менување на приоритетите претходно дефинирани на административно ниво. Многу често, министрите и државните секретари го следат својот план наместо извештаите одобрени од јавните тела и дури потврдени од страна на владата. Политичката опортуност е мотивот кој води кон усвојување на некохерентни мерки, што придонесува сериозни проблеми во административната работа. Концептите како *време* и *опортуност* го немаат истото значење за државните службеници и политичките советници. Факторот избори не е предмет во работата на државните службеници, и покрај тоа што тој е често одлучувачки фактор во процесот на донесување на одлука на политичките советници. Проблем може да се појави кога специфични политички опции не се во согласност со одредени законски мерки или поширока рамка скроена за јавниот сектор. Вистинскиот однос помеѓу политичките советници и државните службеници е однос на меѓусебна недоверба и недоразбирање.

Владата создаде механизми принципот за политички опортунитет да биде под цврста контрола. За оваа цел, во 2001 година беше создадена Канцеларијата за законодавна политика и планирање – јавен сектор во Министерството за правда одговорен за важните задачи - подготовка на законската регулатива. Искуството од работата на ова тело е позитивно, бидејќи обезбедува кохерентност и подобра координација на јавните политики во областа на правосудството.

4.3 Во однос на работата која се извршува во јавниот сектор, понекогаш не се зема предвид искуството и знаењето на државните службеници. Проблемот е секогаш ист: повеќе учење значи повеќе време. Специјализираните извештаи и работата за која се одговорни државните службеници не може лесно да биде превземена од страна на политичките советници, за кои непосредните политичките потреби често изискуваат брзи решенија.

Од друга страна, постојат задачи кои ниту државните советници, ниту јавните советници немаат капацитет да ги реализираат. Во овие околности, најдобро решение може да претставува ангажирање на лица од приватниот сектор (outsourcing). И владата и јавната администрација можат да се свртат кон приватните фирми.

4.4 Државните советници се врска помеѓу разни владини и истакнати политички партии. Доколку секоја партија има специфични политики во одредена област, неопходно е да се воспостави врска помеѓу новите и постојните политики. Државните службеници и политичките советници имаат различни културни профили, кои се дефинирани со изборните потреби. Општо, државните службеници тежнеат да предложат долгорочни политики, надвор од периодот на политички мандат, додека

политичкиот персонал е повеќе фокусиран на краткорочните програми.

Друга последица на различниот културен профил е различниот приод кон промените и јавните реформи. Во овој поглед, политичките советници се тие што најверојатно би предложили нови мерки.

4.5 Изразот политички советник во Португалија бара внимателно толкување. Голем процент на персоналот кој работи со членовите на владата доаѓа од составот на јавната администрација. Едно исто лице во исто време може да биде државен службеник и, во одредени ситуации политички советник. Лицето не поднесува оставка како државен службеник. По неговото работење како политички или државен советник, лицето може да се врати во својата претходна служба. На некој начин, имаме работа со двојна личност- дел Др. Цекил, дел г-дин Хајд (на читателот му е оставено да одлучи кој карактер одговара на која функција)

4.6 Горе идентификуваните проблеми треба да се земат предвид со цел да се поедностави односот помеѓу двете категории проучени во овој извештај. Сепак, законодавниот систем, кој јасно ги одвојува улогите на двете категории-државните службеници и министрите- не смее да биде причина за неуспехот на министрите дека не можат да воспостават блиски односи со јавните тела.

5. Заклучоци

Од горе наведената споредба помеѓу политичките советници и државните службеници може да се донесат бројни заклучоци

- Португалскиот закон прави јасна одвоеност на двете категории.
- За да се гарантираат демократиските права, врската помеѓу владата и јавната администрација е детално регулирана со закон.
- Според законот, не е можно, политички советник или член на политичкиот кабинет да се меша во секојдневната административна работа, која ја извршуваат државните службеници.
- Политичките советници немаат моќ да назначуваат високо-рангирани државни службеници.
- Високо-рангираните членови на јавната администрација не се овластени да спроведуваат политички мерки; дел од нивните функции е да дадат совет за политиките но не и политички совет.
- Ниту Уставот ниту законот не им забранува на државните службеници да станат членови на политички партии или да земат учество во политички активности надвор од сферата на нивниот работен живот. Сепак, законот забранува било каков недостаток на непристрасност.
- Слободниот пристап до административните документи претставува значајно средство за спречување на политичките советници да вршат влијание врз административните задачи, на пр. да троши пари за богатење на политичкото упориште на партијата.
- Јавната свест за процесите на донесување на одлука во администрацијата е уште еден начин на зајакнување на принципот на транспарентност.
- Во пракса, можно е политичкиот персонал да влијае врз секојдневната работа на јавната администрација, но според законот ваков начин на однесување не е дозволен.

Во овој извештај не се беа анализирани одлуките донесени од страна на португалските судови по ова прашање И поред правните мерки кои обезбедуваат јасна одвоеност помеѓу државните службеници и политичките советници, понекогаш во печатот и во јавното мислење, се појавуваат сомнежи за начинот на кој законодавниот систем се применува. Кога ова ќе се

случи, нормално станува збор за критериумите кои се користеле при избор на високо-ранганите државни службеници, кои многу често се членови на политичка партија која е на власт. Овие критериуми треба да се поконкретни, зашто во пракса тоа значи дека политичките советници/симпатизери може да се именуваат на повисоки позиции во државната служба.

Насоките за поголема транспарентност помеѓу политичката моќ и државните службеници треба да ги имаат во предвид не само културните аспекти на секоја земја, туку и потребата од систем на закони кои јасни ги дефинираат границите и улогите. Извршната власт мора да биде контролирана не само од страна на јавноста и медиумите, туку и од парламентот. Во оваа комплексна мрежа за проверки и баланс, главен принцип кој треба да биде гарантиран е стварната одвоеност на моќта, со што се спречува хегемонија на власта.

ШПАНИЈА

1. Основни податоци за земјата

Согласно Шпанскиот Устав од 1978 година, државата е територијално организирана во четири нивоа на власти и тоа: општински, провинциски и автономни (регионални) и централни јавни администрации. Автономната јавна администрација има поголем степен на независност, вклучувајќи законодавни овластувања и овластувања на локална самоуправа. Општините и провинциите се дел од нивото на локалната власт и тие иако немаат такви овластувања, сепак имаат одредени регулаторни овластувања во рамки на ограничувања пропишани со закон. Понатаму, тие ги прошируваат своите овластувања преку различни видови на управни организации, создавајќи на тој начин многу сложени односи помеѓу различните нивоа на власт. Сето тоа доведе некои научници да го дефинираат шпанскиот систем на власт како еден вид на административен „архипелаг“ (Види табела 1).

Уставот предвидува поделба на целата држава на регионални единици кои се нарекуваат автономни заедници, преку процесот на пренесување на власта. Основниот институционален и нормативен акт на секоја заедница е Статутот на Автономијата, којшто наликува на регионален устав. Оваа автономна организација ја сочинуваат: Законодавно Собрание, кое се избира на општи избори; Совет на управување (Council of Government), кој е носител на извршната власт и чиј претседател го избира Собранието; и Висок суд на правдата, кој претставува највисока судска инстанца на територијата на автономната заедница.

Во 1979 година, Шпанија донесе нов Устав и се соочи со предизвикот да ги воспостави новите структури и институции предвидени во Уставот. Ова значеше заменување на традиционалната унитарна територијална организација и структура со нова форма, која во правото е позната под називот *автономна*. Навистина, за поимот автономна се затскрива административно федеративна структура, на која многумина и се спротивставуваа (како армијата и конзервативната политичка и економска елита, вклучувајќи ги монархистите). Со оглед дека водечкиот мотив во преговорите за новиот Устав беше да се постигне општ консензус, беше воведена посебна формула за здобивање доверба од сите. Конечната спогодба доведе до воспоставување на автономните заедници.^a

Сите автономни заедници финансиски зависат како од сопствениот приход, така и од централниот државен буџет, иако средствата за секоја заедница се определуваат по основ на

одреден процент од приходот во согласност со посебен финансиски систем. Како последица на тоа, сите заедници воспоставуваат и организираат сопствени државни служби, сопствен систем за вработување и сопствен систем за именување на највисоките (било политички или не) државни службеници.

Распределбата на власта и функциите е уредена со Уставот. Така, некои посебни области се дадени во исклучива надлежност на централната власт, при што автономните заедници воопшто не учествуваат во нив. За некои други прашања пак, автономните заедници се надлежни да ги извршуваат националните закони, како и се овластени да донесуваат сопствени подзаконски прописи. Конечно, во одредени области, автономните заедници имаат повеќе овластувања и можат да донесуваат сопствени законски прописи.

Тоа е случај, меѓу другите, со областите како што се: локалните институционални и управни организации, културата, домувањето, заштитата на животната средина изведувањето градежни работи од јавен интерес во рамки на територијата на автономната заедница, регионалните патишта, образованието, здравството, социјалните услуги и промовирање на вработувањето. Активностите што се преземаат во сите овие области спаѓаат во надлежност на *автономната државна служба*.

Локалното ниво на власта (општините и провинциите) се раководи од слични начела, иако тука, по правило, се јавуваат сметководствени потешкотии. Драматичните разлики, коишто постојат помеѓу енормно големите управи на големите градови и малите управи во селата, а и двете се регулирани со исти основни прописи, оневозможуваат на локално ниво да се направи разлика помеѓу политички именуваните лица и оние лица кои се вработени врз основа на претходно испитување на нивните способности.

Табела 1: Шпанскиот административен систем: пример за структурна комплексност

Територијално ниво	Ниво на власт/ управување	Структура на власта	Периферна јавна администрација	Државно и/или јавно финансирани тела
Централна држава (национално)	Централна администрација (или општа јавна администрација на ниво на државата)	- Претседател на Владата - Совет на министри - Министерства	Периферна администрација - Владини повереници во автономните заедници - Заменик владин повереник во окрузите - Територијална администрација на министерствата и тела финансирани од државата	Институционална администрација - државни агенции Буџетски финансирани тела - Јавни претпријатија - Социјално осигурување Управни одбори
Региони (регионално)	Автономни заедници	- Претседател на автономната заедница - Совет на управување - Управувачки одделенија (<i>Consejerías</i>)	Периферна администрација (главно во автономните заедница кои имаат еден округ)	- Буџетски финансирани тела - Јавни претпријатија - Учество во други видови тела финансирани од државата (<i>consorcios, fundaciones u други</i>)
Округ (провинциско)	Над-општинска локална администрација (<i>Diputaciones, Cabildos</i>)	- Претседател на округ - Комисија за управување - Управувачки дирекции		- Буџетски финансирани тела - Јавни претпријатија - Учество во други видови тела финансирани од државата (<i>consorcios, fundaciones и други</i>)

Општини (општинско)	Градски собранија (<i>Ayuntamientos</i>)	- Градоначалник - Комисија за управување - Советнички одделенија (<i>Concejalnas</i>)	Области (само во големите градови)	- Буџетски финансирани тела - Јавни претпријатија - Учество во други видови тела финансиран од државата (<i>consorcios, fundaciones, mancomunidades, comarcas u други</i>)
------------------------	--	--	---------------------------------------	--

⇒ Други области во „Шпанскиот административен архипелаг“ се: “Administraciones Mediales del Estado”; “Administraciyn Consultiva”; “Comarca” (Catalonia y Aragon), над-општинската администрација (Galicia); “автономни ентитети, невладини организации и други квази-јавни организации (“пара- администрација”)” и друго.

Иако се чини дека шпанската структура на државна власт прикажана погоре е целосно комплетирана и затворена, сепак остануваат да се завршат определени важни задачи. Едно од клучните прашања во актуелната дебата за менаџерската модернизација се однесува на изнаоѓањето подобри начини за регулирање односно уредување на надлежностите на автономните заедници, и последователно на тоа, изготвување нов план на државниот буџет помеѓу автономните заедници и општините. Неспособноста да се разреши ова прашање води кон супсидијарни проблеми^a, какви што се нееднаквост на платите за сите државни службеници и разлики во фискалната одговорност помеѓу различните нивоа на територијална организација, кои од друга страна, водат кон определени уставни контроверзии и барања за институционална реорганизација. Овој труд се фокусира само на постојаните државни службеници и политички именуваните лица за политички советници на ниво на централната власт, а тоа е т.н. централна јавна администрација^a, поради неможноста да се добијат точни податоци за оваа проблематика на другите нивоа на територијална организација на државата.

2. Во текот последните две декади централната јавна администрација се соочи со длабока трансформација, која најмногу ги засегна нејзините административни и кадровски структури. Се укажува на четири меѓусебно зависни процеси:

- 1 Политичка и административна децентрализација:* Воспоставувањето и консолидирањето на јавните администрации на автономните заедници во текот на 1980-те имаше драматично влијание врз централната јавна администрација. Традиционалниот монопол во управувањето со јавните средства беше заменет со децентрализиран модел кој наликува на федеративниот, каде автономните заедници ги контролираа повеќето јавни расходи. Се' до 1990-те, процесот на пренесување на овластувањата од централната власт на автономните заедници се забрза, а со тоа и процесот на пренесување на финансиските и кадровските ресурси беше завршен во областите како што се образованието, здравството и културата. Така, централната јавна администрација која управуваше со 90% од јавните расходи, пренесе голем дел и остана на само 50%, а паралелно со тоа дојде и до големо намалување на нејзината државна служба: за помалку од една декада, во централната јавна администрација се намали бројот на државни службеници, кој изнесуваше скоро еден милион, на само половина милион, што претставува помалку од 25% од сите вработување во јавниот сектор во Шпанија (Види табела 2).
- 2 Зајакнување на (латинскиот) модел на социјална помош од државата:* Оваа консолидација доведе до драматично зголемување на јавна администрација во Шпанија, главно во области како образованието, здравството и социјалните услуги, со што значително многу се зголеми бројот на вработените во јавниот сектор. Како последица на тоа, социјалните расходи беа приближени до западно-европските стандарди, и вработувањата во јавниот сектор се зголемија за 50%, достигнувајќи два и пол милиони (Види табела 2), иако голем број од новите работни места беа отворени на локално ниво, како и на ниво на автономните заедници. Сепак, поради вкупниот број вработувања во јавниот сектор, Шпанија се наоѓа под просекот на 15-те земји членки на Европската унија, според кој просек, постојат само 54,5 вработени во јавниот сектор на 1.000 жители^a.

Табела 2: Вработени во шпанскиот јавен сектор прикажани според нивото на администрацијата

	Број на вработени	%
ЦЕНТРАЛНА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА	542.125	22.5
<input type="checkbox"/> Централна јавна администрација	233.364	9.7
<input type="checkbox"/> Органи кои го спроведуваат законот	113.583	4.7
<input type="checkbox"/> Вооружени сили	115.905	4.8
<input type="checkbox"/> Судска администрација	23.681	1.0
<input type="checkbox"/> Јавни претпријатија и тела финансирани од државата	55.592	2.3
АДМИНИСТРАЦИИ НА АВТОНОМНИТЕ ЗАЕДНИЦИ	1.196.223	49.9
УНИВЕРЗИТЕТИ	94.704	3.9
ЛОКАЛНА АДМИНИСТРАЦИЈА	568.127	23.7
<input type="checkbox"/> Градски собранија	488.534	20.4
<input type="checkbox"/> Над-општинска локална администрација	79.593	3.3
ВКУПНО	2.401.179	100.0

Извор: Авторите ги засноваат овие бројни показатели врз јавни податоци, коишто се обезбедени од Централниот кадровски регистар на Министерството за јавни администрации (јули 2005).

- 1 *Интеграцијата на Шпанија во ЕУ:* Од 1986 година, и главно по потпишувањето на Договорот од Мастрихт, Европската унија имаше големо влијание врз централната јавна администрација, бидејќи земјите членки на Европската унија беа принудени да го споделат сопствениот суверенитет. Овој процес доведе до европеизација на јавните политики. Голем број институции во економскиот сектор мораа да бидат под надзор и да бидат регулирани од страна на институциите на Европската унија. Дотолку повеќе, раководењето и имплементацијата на европските програми беше префрлено од централната јавна администрација на автономните задници и општини. Сепак, централната јавна администрација се' уште ја задржа улогата на донесувач на одлуки и раководи со фондовите за кохезија.
- 2 *Приватизацијата и договорно отстапување на јавните услуги на други служби поддржани со јавни средства:* Овие процеси беа особено значајни. До 1990-те владите на Aznar ја завршија приватизацијата на повеќето јавни претпријатија, а некои од нив беа особено важни со оглед на нивната стратешка и економска позиција (*Endesa, Telefynica, Argentaria и други*), иако процесот беше започнат уште во времето на владите на Gonzalez кон крајот на 1980-те. Во исто време, договорното отстапување на извршување на јавните услуги допринесе за „истанчување“ на централната јавна администрација во корист на приватните организации, било тоа да се приватни трговски друштва и фирми или невладини организации и фондации, кои вршата менаџерски услуги од јавен интерес и за тоа беа платени од јавните средства.

Сите овие промени ја доведоа централната јавна администрација во една нова позиција, доделувајќи и' сосема нова улога и димензија на нејзините политички, стратешки и регулаторни овластувања, коишто се' повеќе добиваа значење во споредба со

традиционалните раководни и имплементирачки овластувања (Ballart и Ramit, 2003). Би можело да се нагласат и повлечат три од овие нови овластувања: 1) социјална и територијана хомогенизација на шпанската децентрализирана држава; 2) секторска и глобална координација помеѓу регионалните и локалните јавни администрации и социјалните и економските субјекти; и над се, 3) улогата на “think tank” која ја надгледува целата територија – како и сите сектори – преку целокупниот процес на градење на политиките, предвидувајќи ги можните проблеми и осмислувајќи долгорочни стратегии.

Во овој контекст, изреката „повеќе управување со кормилото од веслање“ ја одразува суштинската улога на политичките советници, било неа да ја извршуваат државни службеници или политички именуваните лица, како што ќе биде појаснето во овој труд.

3. Улогата и одговорностите на постојаните државни службеници како советници

Моделот на шпанската државна служба ги сочува основните карактеристики на системот на вработување по пат на испитување на способностите, што е поврзано со Веберовата парадигма за бирократијата заснована на објективни мерила и способности. Без дискусија е прифатено следното: оспособеноста на државните службеници да извршуваат различни работи и работни задачи во рамки на иста област, нивните договори за вработување се на неопределено време, способноста односно мерит системот како критериум за вработување и напредок во кариерата, како и непристрасност и објективност на државните службеници. Затоа, се чини дека ниту малку не изненадува фактот што 90% од вработените во централната јавна администрација се вработени на неопределено време, а двајца од секои тројца државни службеници се постојано вработени по пат на јавно именување (Види табела 3).

Табела 3: Државни службеници во централната јавна администрација

ВИДОВИ НА ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ	Број	%
Постојани државни службеници (трајно именување и статус)	149.707	64.2
Државни службеници со договор на неопределено време (договорен статус)	64.157	27.5
Државни службеници со договор на определено време (договорен статус)	14.403	6.2
Не-постојани државни службеници (политички именувани)	522	0.2
Други видови	4.575	1.9
ВКУПНО	233.364	100

Извор: Подготвено од авторите, врз основа на јавните податоци обезбедени од Централниот кадровски регистар на Министерството за јавни администрации (јули 2005).

Шпанскиот устав од 1978 година, посветува цел еден член на јавната администрација, објаснувајќи ја нејзината крајна цел и водечки начела, според кои треба да се раководи државниот службеник во постапувањето. Сепак, тука ништо не се споменува за структурата на централната јавна администрација, а ова прашање ќе биде предмет на законско уредување со Законот 6/1997 за организација и функции на централната јавна администрација, со кој закон се воспостави основна структура на централната јавна администрација, преку поедноставување на претходните норми со кои се регулираше оваа материја. Истовремено, овој закон внесе одредени измени со цел да се намали периферната администрација во

централната јавна администрација, со оглед на тоа што голем број функции беа пренесени на автономните заедници, како дел од гореспоменатото пренесување на овластувањата. Сепак, законот со кој се уредува државната служба датира од 1984 (Закон 30/1984) и истиот се' уште не е новелиран.

Како што е тоа случај и со голем број други европски земји, политичко-тактичката советодавна улога и техничка помош на политичарите е широко развиена во државната служба, и оваа задача им е доверена на постојаните државни службеници. При вршењето на овие советодавни функции, државните службеници не смеат да имаат партиска позиција (не давајќи поддршка во изборните кампањи, не давајќи извештаи за политиките и препораки на политичките партии и друго), и тие се должни да даваат лојални и чесни совети засновани единствено врз професионални и технички критериуми.

Меѓу 88 различни видови на советнички места кои се идентификувани во централната јавна администрација, повеќе од 1.000 места вклучуваат звање “*asesor*” (советник). На 71.4% од овие места се наоѓаат постојани државни службеници. Повеќето од овие службеници поседуваат универзитетска диплома (Види табела 4).

Скоро половина од советничките места доверени на постојаните државни службеници се сконцентрирани во пет од постоечките 16 министерства и тоа министерствата за: финансиски и трезорски систем (105), надворешни работи (85), правда (82), претседателство (143) и труд и социјални прашања (150). Доколку ја испитаме структурата на овие министерства, откриваме дека постојаните државни службеници ја вршат улогата на политички советници, при што учествуваат во донесувањето на сите одлуки на различни нивоа на највисоко рангираната администрација: политички оддели, раководни оддели и управни или административни оддели.

Табела 4: Политички советници во централната јавна администрација: Постојани државни службеници и политички именувани лица (1 февруари 2006)

Министерство	Постојани државни службеници од висок ранг како советници бр. Имено “А група” бр.	Постојани државни службеници од среден и низок ранг како советници бр. Имено “В и С групи” бр.	Политички именувани лица (посебни советници)	Вкупно советници
Јавни администрации	41	25	106	172
Земјоделство и рибарство	27	11	9	47
Надворешни работи	74	-	11	85
Култура	17	1	4	22
Одбрана	9	-	9	18
Финансиски и трезорски систем	100	1	4	105

Образование и наука	38	1	7	46
Јавни градежни работи	20	2	11	33
Индустија туризам и трговија	40	1	10	51
Внатрешни работи	22	-	11	33
Правда	72	-	10	82
Заштита на животната средина	12	2	6	20
Претседателство	69	5	69	143
Здравство	26	2	7	35
Труд и социјални работи	62	66	22	150
Домување	5	1	7	13
ВКУПНО	634	118	303	1.055

Извор: Авторите ги засноваат овие бројни показатели врз јавни податоци, коишто се обезбедени од под-дирекцијата за обработка на лични податоци во Министерството за јавни администрации (1 февруари 2006).

Мора да се истакне клучната улога на министерските кабинети – иако овие колегијални советодавни оддели може да се разликуваат со оглед на нивната големина, сепак тие не се многу и секогаш ги предводи раководител на кабинетот. Всушност, трите најзначајни советодавни оддели на министерот се: кабинет на министерот, кабинет на секретарот на државата (заменик министер) и кабинет на генералниот секретар. Постојаните државни службеници и политички именувани лица (како „посебни советници“) работат заедно во овие кабинети. Нивната функција се состои во давање совети на политичките функционери за односите со медиумите, изготвување извештаи, координирање на политички агенди и состаноци на високо ниво, олеснување на односите со претставниците на законодавниот дом и друго (Види табела 5).

Табела 5: Традиционален модел во министерствата: највисоки политички оддели, раководни оддели и управни оддели (шпански изрази) и нивните советодавни оддели

	Хиерархиска позиција	Правни предуслови	Заеднички советодавен кадар
НАЈВИСОКИ ПОЛИТИЧКИ ОДДЕЛИ	Ministro	Политичко именување	ДА (Кабинет и советници поединци)

	<i>Secretario de Estado</i>	Политичко именување	ДА (Кабинет и советници поединци)
РАКОВОДНИ ОДДЕЛИ	<i>Subsecretario</i>	Постојан државен службеник (политички именуван)	ДА (Технички кабинет)
	<i>Secretario General</i>	Политичко именување	ДА (советници поединци)
	<i>Director General</i>	Политичко именување или постојан државен службеник (политички именуван)	ДА (советници поединци)
	<i>Secretario General T�cnico</i>	Постојан државен службеник (политички именуван)	ДА (советници поединци)
	<i>Subdirector General</i>	Постојан државен службеник (политички именуван)	НЕ
ВОДЕЧКИ УПРАВНИ ОДДЕЛИ	<i>Jefe de Servicio</i>	Постојан државен службеник (преку испитување на способностите)	НЕ
	<i>Jefe de Secci�n</i>	Постојан државен службеник (преку испитување на способностите)	НЕ
	<i>Jefe de Negociado</i>	Постојан државен службеник (преку испитување на способностите)	НЕ

Во последните 15 години, значењето и важноста на кабинетите многу се зголеми, а последователно на тоа, исто така, се зголеми и нивниот организационен капацитет и вистинска моќ, така што тие вршат голем број други задачи покрај чисто советодавната работа. Постојат јасни докази за централна улога на кабинетите, особено за улогата на кабинетите на министерот во поглед на осмислувањето, примената, следењето и

оценувањето на јавните политики. Така, кабинетите одлучно влијаат врз процесот на донесување одлуки во рамки на централната јавна администрација, преку давање поддршка или одбивање на предлозите што се поднесуваат заради донесување конечна одлука од страна на Советот на министри. Акцентот е ставен на поврзаноста меѓу овие кабинети и Претседателот на кабинетот на Владата, во насока на зголемување на стапката на успешност при поднесување предлог закони до Советот на министри.

Ова динамика доведе до воспоставување на еден вид мрежно поврзување помеѓу сите кабинети, кој систем, во одредени прилики, може да го намали влијанието на раководните оддели во министерствата, па дури и да им ги „украде“ демократските и легитимни функции на лицата определени да донесуваат одлуки.

4. Улогата и одговорностите на посебните советници

Во рамки на централната јавна администрација, многу мал број на работни места ги извршуваат не-постојаните државни службеници (политички именувани лица и посебни советници): така само 522 односно 28.6% од вкупниот број работни места со звањето „советник“. Меѓутоа, голем број од нив (80.5%) припаѓаат на “групата А“ (лица кои поседуваат универзитетска диплома).

Овие места се карактеризираат по тоа што се пополнуваат според параметри на политичката доверба. Овие советници директно зависат од довербата на политичарот кој ги именувал, како и од времетраењето на мандатот за кој политичарот ја извршува функцијата. Оваа група на советници ја сочинуваат: лични секретари и советници поединци кои ги придружуваат министрите, државни секретари, генерални секретари и генерални директори. Слично на тоа, посебните советници, најчесто се членови на кабинетот на министерот, и таму извршуваат државни програмирачки задачи и даваат технички совети, помогнати од страна на постојаните државни службеници, заради координација на јавните политики што се создаваат во министерството.

Општо земено, функциите и задачите што ги извршуваат посебните советници се од повисок политички и стратешки профил, во споредба со оние што ги извршуваат постојаните државни службеници, и тие главно се фокусираат на симулација на кризи, решавање на судири и стратешки иновации. Други главни области каде што посебните советници имаат клучна улога опфаќаат одржување односи со средствата за јавно информирање, изготвување на т.н. бели и зелени извештаи, обучување на политичарите за комуникациски вештини и друго.

Голем број посебни советници работат во Министерството за јавни администрации, а пред се’ во Претседателството на Владата (и тоа било во службата на Претседателот или во Кабинетот на претседателството^а). За време на централно-десничарските влади на Subrez (1977-81) и Calvo Sotelo (1982), претседателската административна структура беше значително намалена и сочинуваше мала група на поединци, кои популарно беа познати под името „*Moncloa*^а водоинсталатери“. Кога Gonzalez, лидерот на Социјалистичката партија ја презеде власта, претседателската административна структура претрпе значителни промени, како во квантитативна, така и во квалитативна смисла. Овој тренд на развој продолжи и во времето на владите на Aznar (конзервативна) и Zapatero (социјалистичка), преку зголемување на бројот на советници, како и зголемување на задачите коишто им беа доверени. Овие промени беа во склад со меѓународната тенденција раководните оддели, коишто се приклонети кон Премиерот (Претседателот на Владата во Шпанија), да се претворат во поголеми и помоќни управни организации.

Посебно внимание би требало да се посвети на испитување на претседателските

административни структури кои се нарекуваат Кабинет на претседателството. Овој кабинет е клучниот и главен оддел, кој му дава политички и технички совети на Претседателот на Владата во неговата работа. Кабинетот има директор и заменик директор, а внатрешно е поделен на неколку секторски одделенија коишто ја отсликуваат министерската мрежа. Во моментот, кабинетот е поделен во шест одделенија надлежни за следниве политики: 1) надворешни односи; 2) меѓународна политика и безбедност; 3) анализа и истражување; 4) образование и култура; 5) економија и финансии; и 6) социјална заштита и социјални прашања. Во овие одделенија е вработен многуброен персонал, но повеќето се посебни советници. Тие имаат за задача да прибираат податоци за плановите коишто ги предлага секое министерство, со цел на Претседателот да му обезбедат достаточни информации за да може да ги координира севкупните политички активностите на Владата.

Постојат три вида на извештаи што му се поднесуваат на Претседателот или на замениците претседатели:

- a) Информативни белешки: куси документи за определено прашање од интерес на Претседателот или замениците претседатели;
- b) Монографски извештаи: подолги документи кои длабински разработуваат определено клучно прашање кое се наоѓа на политичката агенда на Претседателот; и
- c) Добро познатите папки за „Советот на министри“: изготвувањето на овие извештаи го сочинува главниот дел од работат на советниците. Во папките се содржани извештаи, кои се изготвени од Кабинетот на претседателството за прашања за кои одлука мора да ја донесе Советот на министри.

Сите овие извештаи му овозможуваат на Претседателот да биде во привилегирана положба кога ја предводи работата на Советот на министри, со оглед дека тој/таа е единственото лице кое располага со точни податоци за сите активностите и поради тоа не зависи од извештаи што ги поднесуваат министрите. Како резултат на тоа, Кабинетот на претседателството, честопати, се смета за непријател на предлозите на министрите. (Ortega, 1991). Неговата централна позиција и стратешка положба, како и степенот на познавање на работата на сите нивоа каде се донесуваат одлуки во рамки на централната јавна администрација, доведоа голем број научници да го нарекуваат овој кабинет „Влада во сенка“, која ги контролира, а понекогаш дури и управува со активностите на министерствата.

5. Постоечки програми за обука

Програмите за обука, коишто се нудат на централната јавна администрација, ги организира и спроведува Националниот институт за јавна администрација (INAP), кој претставува тело на централната јавна администрација, кое е финансиски поддржано од државата и се наоѓа во рамки на Министерството за јавни администрации. Меѓу функциите што овој институт ги извршува, се вбројува и обезбедувањето специјализирани програми за обука на раководните државни службеници за новите современи раководни методи и задачи. Овие програми претставуваат огромна промена на традиционалниот пристап на обука на шпанските раководни државни службеници, кој во основа се фокусираше на „правничката култура“, надолполнета со некои економски елементи, а сега, овој вид обука се напушти во полза на обуката за подготовка и оспособување на менаџери во јавниот сектор.

Воведувањето на пост-бирокуратскиот модел на давање услуги, врз основа на новиот менаџерски пристап во јавниот сектор кој го смета граѓанинот за „клиент“, значително влијаеше врз обновувањето на голем број јавни организации и доведе до побарување на нова обука за новите задачи што треба да ги извршуваат раководните лица во јавниот сектор. Сепак, традиционалниот правнички бирокуратски модел егзистира паралелно со

пост-бирокуратскиот модел и при тоа, не им создава проблеми на државните службеници.

Рамка 1: Напредна менаџерска обука за државните службеници

Магистериум за менаџмент и анализа на јавните политики, којшто со нуди и спроведува Универзитетот Carlos III во Мадрид и Националниот институт за јавна администрација (INAP), се концентрира на обезбедување напредна обука за раководните лица (постојаните државни службеници) во јавни администрации на различни нивоа во Шпанија (централна, автономни локални јавни администрации). Програмата ги опфаќа следниве аспекти:

- најсовремени пристапи и техники на анализа на јавните политики и истражување;
- најуспешни стратегии, студии на случај и методи на сегашното управување со јавниот сектор;
- нови сценарија, различни области и иновативни насоки за стратешко управување со јавниот сектор: проблеми и посебни развојни тенденции во стратешките и ново-воспоставените јавни политики;
- клучно значење на меѓуресорските односи и мрежното поврзување на јавните политики во глобалниот свет;
- вештини на раководење, кои се применуваат во лидерството и водењето на организација и тимови: стратешко управување, преговарање, промовирање и управување со реформи, комуникации, управување со мрежи, раководење и решавање на конфликти, методи кои се применуваат во процесот на донесување одлуки, мултикултурни способности и друго.

Во оваа смисла, Националниот институт за јавна администрација (INAP) нуди голем број краткотрајни курсеви за обука (<http://www.inap.map.es/inapes/actfor.htm>), како и неколку долготрајни курсеви за обука и магистерски програми (Види рамка 1), како што се магистериум по менаџмент и анализа на јавните политики, честопати во соработка со голем број други јавни институции за обука (главно универзитети), во кои понекогаш се вклучуваат и државни службеници од трети земји, особено од Латинска Америка.

6. Укажувања за веројатните идни трендови и потреба за реформа

Веќе беше споменат значителниот раст на шпанските јавни администрации во смисла на бројот на нивните функции и услуги, што резултираше со големо зголемување на степенот на сложеност во рамки на администрациите и нивните финансиски и човечки ресурси. Меѓутоа, последната значителна реформа на структурата на човечките ресурси беше одобрена пред 20 години со Законот 30/1984 (2 август 1984) за мерките за реформа на државната служба. Овој закон остана да биде главниот нормативен акт со кој се уредува структурата на вработување во јавниот сектор, иако голем број научни работници и раководни државни службеници го сметаат за недоволен и застарен.

Иако, Шпанскиот Устав од 1978 година предвидува дека изготвувањето на Законот за државната служба претставува клучна задача, сепак подготовки не започнаа се' до 2004 година. Тогаш беше формирана Комисија за испитување и изготвување на Закон за државната служба, со наредба АРУ/3018/2004 (16 септември 2004) од страна на Министерството за јавни администрации. Комисијата беше задолжена да прибира и да известува за „мислењата“ на сите засегнати субјекти инволвирани во рамките на државната служба. Ова испитување беше замислено како основен дел од тековниот проект, кој му претходеше на изготвување на законот.

Во однос на не-постојаните државни службеници (политички именувани лица), во конечниот извештај на Комисијата (МАР, 2005) се посочува загриженоста поради значителното зголемување на вкупниот број именувани лица во последните години, (посебно и главно во локалните јавни администрации, а во помал обем во јавните администрациите на ниво на автономните заедници). Изготвувачите, исто така, беа загрижени поради вооченото зголемување на нивните овластувања, во контекст на политиката доверба и советите, и дека во дадениот момент, посебните советници извршуваа раководни и извршни функции, кои претходно беа исклучиво резервирани за раководните државни службеници, односно за постојаните државни службеници. Комисијата сметаше дека категоријата „политички советник“ мора навистина да се сфати и третира како исклучок во структурата на државната служба, која се одликува со вработување по основ на објективни мерила и критериуми според мерит системот, како и по основ на способностите на кандидатите кои претходно се испитуваат. Во таа смисла, таа предложи да се воведат поцврста правна рамка со која ќе се уредат условите за именување на посебните советници во текстот на Законот за државната служба, кој е во фаза на изготвување, а со цел да се намали нивниот број и да се промовира отвореност и транспарентност на постапката за нивно именување и нивните функции (Види рамка 2).

Конечно, се застапуваше гледиштето дека е потребно во рамките на јавната администрација да се изготви Кодекс за професионално однесување и етика, слично на Кодексот за правата влада (Right Government Code), којшто беше изготвен од Комисијата за политички именувани лица врз основа на наредбата на Министерството за јавни администрации АРУ/516/2005 (3 март 2005).

Рамка 2: Предлози на Комисијата за изготвување на Закон за државната служба во однос на политичките советници

Комисијата сметаше дека не-постојаниот кадар, кој се именува и разрешува дискреционо, мора во значителна мера да извршува функции кои ќе бидат определени со закон, како давањето политички совети, и дека тие мора веднаш да бидат разрешени, по разрешувањето или оставката на функционерот кој ги именувал. Оттаму, извршувањето на задачите и функциите од страна на политички именувани лица не би требало да се земе предвид како дополнителен критериум и основ за нивно професионално напредување и пристапување во државната служба.

Комисијата, исто така, сметаше дека јавните администрации би требало да се задолжат периодично да доставуваат податоци за бројот на не-постојаните лица вработени во јавниот сектор и нивните функции, како и податоци за висината на нивните плати, места и позиции и во кои оддели припаѓаат. Понатаму, тие исто така би требало да се задолжат да известуваат за секоја промена што ќе настане во таа смисла.

(МАР, 2005: 237)

Дополнителна референтна литература

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. Ramit (2003), Ciencia de la Administración, Tirant lo Blanch, Valencia.

Baena, M. (2005), Manual de Ciencia de la Administración, Síntesis, Madrid.

Oinas, 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.

ОБЕДИНЕТО КРАЛСТВО

ТЕЖОК НО КОНСТРУКТИВЕН ОДНОС

1. Основни податоци

Во секоја земја, односот помеѓу политичките советници и државните службеници е тежок однос. Ниту една земја нема совршен систем и поврзувањето помеѓу двете групи може, во одредени прилики, да биде обременето со взаемно сомневање и недоверба. Сепак, тензијата помеѓу нив, во атмосфера на вистинско демократско управување, всушност може да биде позитивна. Секако, за било кој судир да биде конструктивен, неопходно е постоење на одредени суштински елементи: честост/искреност, почит, разбирање и подготвеност да се осознаат и согледаат други гледиштата или ставови. Но најдобрите политики - оние коишто овозможуваат најголеми погодности за граѓаните, најчесто се раѓаат низ креативна тензија и продуктивна расправа.

Открив дека ова е вистина за состојбите во трите британски министерства во кои работев во периодот помеѓу 2000 и 2005 година. Државните службеници би започнале да работат на

некоја нова политика, со цврста и јасна идеја како да се изградат одредени решенија за таа политика, додека пак политичките советници би тргнале со друга идеја или од поинакво гледиште. Конечно, политичките советници и државните службеници би постигнале компромис и многу често, како непосреден резултат од интензивните дискусии, па дури и расправи, конечно изградената политика би била поцврста од онаа што било која страна ја замислувала на самиот почеток. Причина за тоа е што таквата политика е темелно проверена, истражена и испитана од сите аспекти и гледишта. Битно е тоа што, политичките советници и државните службеници, разменувајќи ги сопствените гледишта и ставови во создавањето на таа политика, би имале, на тој начин, еднаков удел и интерес за нејзиниот успех.

2. Различните улоги на државните службеници и политичките советници

Во Обединетото Кралство, повеќето министерства имаат по двајца или тројца политички советници. Единствено, во Кабинетот на Премиерот има голем број од 15 или 20 советници. Дури и поголемите сектори, како што е тоа случај со Министерството за внатрешни работи, кое е надлежно за сите внатрешни работи, вклучувајќи ги прашањата поврзани со криминалот и полицијата, имиграцијата и азилот, системот на кривично-правна заштита и затворите, има само еден советник ангажиран на определено време и тројца редовно вработени политички советници, во времето кога работев таму од 2001 до 2004 година.

Политичките советници имаат „привилегиран пристап“ до министрите. Во повеќето министерства, дури и оние државни службеници, коишто се наоѓаат на највисоките раководни позиции, немаат ист таков степен на пристапност како советниците. Честопати, причината за тоа е што политичките советници наспоредно работеле и лично ги познаваат нивните министри долго време, често претходно работеле заедно со министрите кога тие биле членови на Парламентот како опозиција на Владата којшто во моментот е на власт, или пак се познаваат преку партијата на која и министерот и политичкиот советник и’ припаѓаат. Голем број политички советници во Владата и државните органи дошле од места во партијата на кои вршеле истражување или претходно работеле за академски „think tank“ групи, добротворни друштва или организации за односи со јавноста.

Во Обединетото Кралство, политичките советници (или „посебните советници“ како што ги нарекуваат) се класифицирани како привремени државни службеници, од кои се бара да се придружуваат кон Кодексот за однесување на посебните советници и кон Кодексот за државната служба. Сегашниот Кодекс за државната служба, кој влезе во сила пред десет години, ја определува уставната рамка во која сите државни службеници ги извршуваат работите, како и вредностите што очекува да ги почитуваат. Всушност, Кодексот претставува дел од барањата и условите за вработување на секое лице како државен службеник, а тука се вклучени и политичките советници. Основните елементи на Кодексот „да и’ служи со интегритет и чесност на Владата којашто е на власт“, е спојното ткиво што ги поврзува политичките советници и државните службеници.

Но кои се разликите во улогата и функциите на државните службеници и политичките советници, и како тие ја споделуваат одговорноста за советите во однос на политиките, коишто му ги даваат на министерот? Тоа се тешки прашања бидејќи многу често двете улоги имаат заеднички карактеристики. Гледано од теоретски аспект, политичките советници се вработени со цел да им помогнат на министрите таму каде што работата на Владата и работата на владејачката партија се преклопуваат и каде би било несоодветно да се инволвираат постојаните и независни државни службеници.

3. Кодексот на однесување на политичките советници во Обединетото Кралство

Кодексот на однесување на посебните советници, сам по себе, дава одредени примери за работата што може да ја извршува политичкиот советник наместо државните службеници:

1. Прегледување на документацијата која му се доставува на министерот, обрнување внимание на сите аспекти кои можат да имаат одредени политички импликации врз партијата и обезбедуваат чувствителните политички прашања соодветно да се третираат
2. Придонесуваат во планирањето на политиките во рамките на министерствата, внесувајќи идеи со кои се проширува постоечкиот опсег на опции, коишто му стојат на располагање на министерот, при што земајќи го предвид политичкиот став или гледиште.
3. Претставување на ставовите на министерот пред медиумите, додавајќи политичко становиште.

Сепак, во секојдневното работење, улогите може да се збркаат. Дел од работата на државните службеници, исто така, е да ги советуваат министрите, а одлуките за политиките не можат секогаш едноставно да се раздвојат од политичките становишта. Доколку улогите се постават и држат премногу строго одвоено, постои опасност министерот да не добие интегрален и темелно обмислен совет каков што му е потребен.

4. Заедничко работење

Во минатото, државните службеници честопати беа резигнирани спрема политичките советници. Меѓутоа, веќе триесет години или од моментот кога во Владата на Обединетото Кралство се појавија политичките советници, таа состојба е промената. Денес, преовладува тенденцијата државните службеници и политичките советници да работат заедно, признавајќи дека на министерот му е потребен еден широк опсег на совети, како практични, така и политички, доколку тој или таа настојува да донесе соодветно обмислена одлука, заснована на сите расположиви факти. Без комбинираниот совет на државните службеници и на политичките советници, сликата нема да биде целосна. Интегралниот совет, којшто овозможува добивање на јасна и сеопфатна претстава, која како таква му се предочува на министерот, всушност и претставува крајна цел. Меѓутоа, за да се постигне ова, државните службеници и политичките советници мора меѓусебно и одблиску да соработуваат и да работат заедно за да може да ги подготват и да ги усогласат идеите и советите за политиките. Неизбежно, понекогаш е тешко тоа да се постигне.

Во Обединетото Кралство, не постојат формални аранжмани во рамки на министерствата за начинот на заедничкото работење на политичките советници и државните службеници, ниту пак Кодексот за државната служба и Кодексот за однесување на посебните советници не содржи препораки за начинот како тоа најдобро да се постигне. Се очекува државните службеници и политичките советници сами да го изнајдат најсоодветниот начин. Како политички советник, сметав дека е многу важно да ги охрабрувам државните службеници да дискутираат и да разговараат со мене за прашањата и проблемите, како и да бидам достапен секогаш кога некој државен службеник сакаше да се видиме. На тој начин, воспоставив добри работни односи со државните службеници и дознавав за проблемите уште во најраните фази од нивното појавување. Тоа значеше дека јас и државните службеници можевме заедно да работиме на изнаоѓање на најдоброто решение, а понекогаш немаше ни потреба да му се обратиме на министерот. Споделувањето информации и взаемната доверба се исклучително

значајни, така што во текот на еден редовен работен ден јас остварував по пет до шест состаноци со државните службеници, без присуство на министерот. Овие состаноци ни овозможуваа да поразговараме за прашањата поврзани со политиките, за актуелните проблеми и значајни настани, како и за начинот на кој сметавме дека треба да се справиме со нив.

Заедно со државните службеници, редовно изготвував нацрт документи и совети во писмена форма за министерот, и редовно присуствував на состаноци во другите министерства, каде заедно со нив ги претставувавме ставовите на министерот.

5. Помирување на разликите

Сигурно е дека државните службеници, вообичаено, се експерти и специјалисти за одредени области и голем број од нив, со кои имав прилика да работам беа признати во земјата како авторитети за одделни области на јавните политики. Од друга страна, политичките советници ретко се експерти. Повремено, министрите ќе донесат некој експерт кој истовремено е и политичар – често научен работник или академик, но повеќето советници имаат зад себе политичко искуство, а голем број од нив го следат нивниот министер и доаѓаат од други министерства или пак работеле заедно пред неговото доаѓање на власт.

Тензии помеѓу државните службеници и политичките советници можат да се создадат бидејќи идеите и одлуките за политиките, коишто ги создаваат државните службеници честопати се условени од многу практични фактори, додека пак политичките советници можеби понекогаш размислуваат повеќе „креативно“ и нивните идеи можеби се раководат од политички ставови и причини, како на пример даденото ветување на министерот дека ќе применува поостра казнена политика спрема провалниците или поради загриженоста на јавноста што голем број проблематични деца се исклучени од училиштата. Се разбира дека и државните службеници, исто така, можат да бидат поттикнати од овие прашања, но тие можеби сметаат дека практичните причини – на пример дека затворите се преполни или дека насилните деца можат да го вознемират целото училиште – стојат на патот.

Но, на кој начин се доаѓа до помирување на политиките и политиката? Ми се чини дека, првиот и очигледен стадиум е да се прифати дека тие меѓусебно се суштински поврзани како државни службеници и политички советници. Вообичаено проблеми се јавуваат кога одредени поединци не го сфаќаат другото гледиште или став и кога ќе ја побркаат „креативната тензија“ со лична или политичка опозиција. Меѓутоа, од време навреме, било политичките советници или државните службеници ја преминуваат границата и се однесуваат на неприфатлив начин.

Во Обединетото Кралство, постојат формални постапки за решавање на поплаките поднесени од страна на државните службеници за однесувањето на некој политички советник. Во Кодексот за посебните советници, заглавието „Поплаки“, јасно се предвидува:

„Секој државен службеник кој смета дека посебниот советник со своето однесување го пречекорил овластувањето, или го прекршува Кодексот за државната служба, треба веднаш да го покрене прашањето пред секретарот на кабинетот или пред првиот комесар на државната служба, директно или преку повисокиот државен службеник“. *(Напомена: Секретарот на кабинетот е раководител на државната служба; првиот комесар на државната служба ги решава случаите на несоодветно однесување покренати од страна на државните службеници согласно Кодексот за државната служба).*

Заштитата и правните лекови што ги имаат на располагање државните службеници, коишто сметаат дека политичкиот советник од нив бара да постапуваат на начин кој е недоличен или неетички, се исклучително важни, и ниту еден државен службеник не смее да биде доведе во компромитирачка ситуација или да биде заплашуван.

Меѓутоа, од друга страна не постои истоветна постапка за решавање на поплаките против државните службеници поднесени од страна на политичките советници, иако теоретски земено, политичките советници би можеле да ја користат истата постапка што ја користат другите државни службеници. Сепак, во интерес на правичноста и со цел јасно да се пренесе порака дека никогаш нема да биде прифатено постапување кое е несоодветно, Кодексот би требало да ги предвиди патиштата или начините кои би му стоеле на располагање на политичкиот советник, кој има одредени сомневања или сака да пријави случај на несоодветно однесување.

Можеби, најдобриот патоказ за заедничкото работење произлегува од „Седумте начела на јавниот живот“ содржани во Кодексот за државната служба, а кои опфаќаат: несебичност; интегритет; објективност; отчетност; отвореност; чесност и лидерство. Доколку сите државни службеници и политички советници се придржуваат кон овие основни начела, тие нема многу да грешат.

ⁱ Каков е ставот кон *cabinets*, на извесен начин се гледа и од тоа што Guy Carcassonne, и самиот поранешен *chef de cabinet* на Премиерот Rocard, објави сериозна академска типологија на *cabinets*, во која ги категоризираше како “другарчиња, деца, прислужници и поручници”. [Францускиот оригинал е: « *les copains, les enfants, les valets et les lieutenants* ».]

ⁱⁱ Во француските *cabinets ministériels* е важно да се направи разлика меѓу директорот на *cabinet*, кој е надлежен за главните политички и административни функции на министерството и *chef de cabinet*, кој ужива поголема лична близина до министерот, зашто игра улога на вратар, одговорен за организацијата на распоредот на минситерот и професионалниот живот. Обете фигури се мошне влијателни.

ⁱⁱⁱ Треба да се забележи дека во бројни земји (на пр. Данска, Холандија и Полска) целиот механизам кој служи на центарот на владата се нарекува Канцеларија на Премиерот. Сепак, во вакви случаи постои јасна функционална поделба во рамки на таа организација, меѓу „Владината канцеларија“ и функциите за поддршка на Премиерот.