

Politički savjetnici i državni službenici u europskim zemljama

Politički savjetnici nisu sasvim nova pojava u zapadnoj Europi, no tijekom posljednjih nekoliko desetljeća kao kategoriju usvojio ih je velik broj zemalja, dok im se u zemljama gdje su već postojali broj uglavnom povećavao. To je potaklo raspravu o njihovoj svrsi, o odnosu s ministrima i državnom upravom, o njihovoj učinkovitosti te o pravnom i etičkom okviru unutar kojeg bi trebali djelovati. Ovaj dokument razmatra ta pitanja te promišlja što se može naučiti.*

Iznenaduje da je vrlo malo toga napisano o političkim savjetnicima. Rad se koristi određenim brojem studija koje je Sigma naručila za ovu publikaciju, ograničenom literaturom koja postoji na ovu temu, podacima koje su dali državni i javni službenici iz velikog broja europskih zemalja te izravnim osobnim znanjem. Rezultat je heterogena cjelina – moguće je pronaći barem jednu iznimku od svakog navoda koji slijedi. Iako postoji značajna razlika između institucionalnih aranžmana koji se tiču političkih savjetnika u pojedinim državama, nalazimo i dovoljno zajedničkih elemenata koji omogućuju da se daju općenite primjedbe i izvedu zaključci.

Ovaj je rad napisan u kontekstu danas širokoprihvaćenog koncepta »europskog standarda« državne službe opisanog u drugim Sigminim dokumentima, primjerice u *Europskim načelima za javnu upravu i državnu službu* te u *Listi za provjeru sadržaja službeničkog zakonodavstva*, gdje je temeljno

* Studiju je pripremio savjetnik Sigmme Simon James, a ona čini glavni dio Sigminog dokumenta br. 38 objavljenog 2007. pod nazivom *Politički savjetnici i državni službenici u europskim zemljama*. Uz ovdje prevedenu studiju, dokument br. 38 obuhvaća pet nacionalnih studija, odnosno opis i analizu situacije u Danskoj, Poljskoj, Portugalu, Španjolskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. Dokument je dostupan na web stranici Sigmme <http://www.sigmaxweb.org>

načelo, u tom kontekstu, politička nepristranost državne uprave. To samo po sebi nije jednostavan koncept, budući da svi državni službenici rade za političare i bave se u osnovi političkim zadatkom raspodjele javnih sredstava. Mnoge države daju svojim službenicima zadatak političko-taktičkog savjetovanja i podrške ministrima. Unatoč tome, iz svakodnevne prakse mnogih europskih zemalja jasno je da je moguće da državni službenici rade na nepristran, ali politički osjetljiv način.

Većina europskih političkih sustava omogućuje političke savjetnike članovima zakonodavnog tijela, ili barem njegovim vodećim ljudima, ili pak glavnim parlamentarnim političkim strankama. U nekim državama postoji zakonska mogućnost postavljanja političkih savjetnika u regionalnim i lokalnim samoupravnim jedinicama. Mnoga pitanja kojima se ovaj dokument bavi odnose se i na savjetnike u tim dijelovima vlasti, no rad se ipak bavi isključivo političkim savjetnicima ministara u vladi.

1. Definiranje pojma političkih savjetnika

Političke savjetnike najbolje je definirati u odnosu na dvije skupine s kojima oni najuže surađuju – ministre i državne službenike. Oni su pomoćnici ministrima kojima nude savjete i podršku, najčešće političke prirode. Njihovo imenovanje u osnovi je »imenovanje osobe od povjerenja«, koje ovisi o ministru osobno i traje samo tijekom njegova mandata. Političke savjetnike treba razlikovati od ministrova osobnog osoblja za podršku (koje je u nekim zemljama također imenovano izvan državne uprave), koje je odgovorno za pridržavanje rasporeda, logističku podršku i slična pitanja. Različitost funkcije političkih savjetnika jest baš u tome da oni savjetuju.

Politički savjetnici razlikuju se od običnih državnih službenika u tri ključne točke. Prvo, budući da ih predlaže ministar osobno, izuzeti su od uobičajenih zahtjeva za stupanje u državnu službu (premda je moguće da su prethodno bili državni službenici). Inače, rijetko se zahtijeva bilo kakva kvalifikacija za imenovanje neke osobe političkim savjetnikom. Ministri očigledno traže kompetentne ljude, premda se mora spomenuti da politička pripadnost katkada ima prednost pred stručnošću. Drugo, savjetnici ne pripadaju normalnoj hijerarhiji ministarstava. Oni obično odgovaraju izravno ministru i naloge primaju od njega. Treće, savjetnici su izuzeti od zahtjeva koji se postavlja državnim službenicima, a to je da rade politički nepristrano – glavna svrha političkog savjetnika i jest da daje savjete iz političke perspektive, kakve ministar ne smije tražiti od državnih službenika.

Pravni položaj političkih savjetnika varira: u nekim su zemljama tretirani kao posebna kategorija državnih službenika, dok su u drugima eksplicitno isključeni iz djelokruga zakona o državnim službenicima, a u nekima im je pak položaj nesiguran. Dokumenti iz različitih zemalja koji se spominju u tekstu daju raznolike primjere zakonodavstva kojim se regulira to pitanje. Poljska ima opsežnu regulaciju, premda postoje razlike među ministarstvima koje se tiču rada političkih savjetnika. U Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu politički su savjetnici jasno definirana, posebna kategorija državnih službenika, no inače su zakonodavne odredbe o njima minimalne. Čvrsto prihvaćene »norme« bile su dovoljne da inovacija djeluje – iako su se u Ujedinjenom Kraljevstvu tijekom prošlog desetljeća te norme pokazale neodgovarajućima i sve se češće nadopunjavaju kvazizakonodavnim postupcima, poput kodeksa ponašanja i standardnih ugovora o radu. U Portugalu i Španjolskoj, kao što pokazuju dokumenti iz tih zemalja, nepostojanje zakonodavstva ili normi očito stvara ozbiljne poteškoće, što je Španjolsku usmjerilo prema regulaciji tog područja. U Francuskoj su zakonska ograničenja često nadjačana politički prihvaćenim normama ponašanja.

Ulogu političkog savjetnika nije moguće obrađivati izolirano. Ono što politički savjetnik čini u velikoj je mjeri uvjetovano poslovima državnih službenika uz koje radi. Postoje tri moguća modela:

- Politički savjetnici koji rade paralelno s politički neutralnom državnom upravom (Danska, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo). U takvom sustavu ministra uglavnom savjetuju i podršku mu pružaju državni službenici, dok je uloga političkog savjetnika ograničena na političko savjetovanje.
- Politički savjetnici rade uz državnu upravu koje je vrh također politiziran. To stvara zbrkaniji sustav, kao što pokazuje španjolska studija.
- Kabineti ministara (*cabinets ministériels*) (Francuska, Italija, nedavno Belgija), koji se najčešće sastoje od miješovite skupine političkih savjetnika i državnih službenika na privremenoj posudbi kabinetu, koji zajedno savjetuju ministra i u njegovo ime vrše strogi nadzor ministarstva: u takvim se sustavima često vidi određena distancija između ministra/kabineta i državnih službenika koji čine ostatak ministarstva.

U svim državama iskustva koja se navode u ovom radu, pri razmatranju odnosa između političkih savjetnika i državnih službenika pojavljuju se tri pitanja.

Prvo, ima li politički savjetnik pravo davati naloge državnim službenicima? U većini zemalja nema, jer bi to značilo: a) miješanje u hijerarhiju i razine odgovornosti državnih službenika te izložilo državne službenike pritiscima prema kršenju njihove političke neutralnosti; i b) uloga savjetnika je savjetovati – u ovom slučaju savjetovati ministra – a ne zapovijedati. (Nedavno je u Ujedinjenom Kraljevstvu izbila polemika oko prijedloga da se političkim savjetnicima dopusti da državnim službenicima »prenose« naloge ministara, jer je postojala bojazan da bi savjetnici mogli takvim nalozima dodati vlastite »note«.)

Drugo, je li potrebno razgraničiti poslove dviju kategorija osoblja? Gdje je granica između njih sekundarno je (ali važno) pitanje; osnovni je zahtjev da treba postojati granica koju razumiju i poštuju obje skupine. (Autorovo iskustvo iz istočnoeuropskih zemalja kaže da je međusobno nerazumijevanje uloga te nepostojanje spomenute granice i odnosa na radnom mjestu obično uzrok trvenjima između političkih savjetnika i državnih službenika).

Treće, je li moguće da te dvije skupine razviju dobre radne odnose koji bi omogućili da se ta granica prijeđe, a da se ne ugroze uloge bilo koje od dviju skupina? To se posebno odnosi na ulogu koju bi svaka od skupina trebala imati u formiranju javnih politika. U nekim državama postoje tendencije da se državni službenici ograniče na pravne i tehničke stvari – od zemalja koje su obuhvaćene studijama, takva je tendencija najvidljivija u Portugalu. U nekoliko istočnoeuropskih zemalja stvari su dovedene do ekstrema zbog sklonosti da se izjednačuju »javne politike« i »politika« te da se državna uprava isključuje i iz jednog i iz drugog. Općenito gledajući, to nije konstruktivan pristup. Na taj način teret stvaranja javnih politika pada na leđa malog broja političkih savjetnika, koji zbog toga postaju preopterećeni, dok se državna uprava ograničava na poslove administriranja i provedbe. Nepostojanje povratne sprege (*feedback loop*) je ozbiljan nedostatak sustava za stvaranje javnih politika.

2. Brojevi, uloga, zapošljavanje i pozadina

Podatke o broju političkih savjetnika u europskim zemljama iznenađujuće je teško dobiti, čak i u državama s vlašću koja želi biti otvorena. Međutim, izgleda da je u većini europskih država pravilo da svaki ministar ima jednog, dva ili tri savjetnika, s uobičajenom iznimkom premijera, kojemu je često dopušten velik broj. Propisi koji bi ograničavali broj savjetnika su

rijetki, iako su razlozi za to vrlo različiti od zemlje do zemlje. U Ujedinjenom Kraljevstvu vlada se odupire nametanju bilo kakvog ograničenja, što je dovelo do toga da Ured predsjednika Vlade ima nekih 25 savjetnika, a Ministarstvo financija 10, premda su u većini ministarstava i dalje u pravilu dva savjetnika. U Danskoj, naprotiv, Vlada se oduprla preporukama neovisne komisije da se odredi ograničenje na dva ili tri savjetnika, budući da želi sačuvati postojeći limit od jednog savjetnika po ministru. U *kabinetskim* sustavima brojke su puno veće. Ograničenja postoje u Francuskoj i rutinski se zanemaruju. Španjolska ima neobično asimetrično uređenje, s 4 do 11 savjetnika u većini ministarstava, no s njih 69 u Uredu predsjednika Vlade i 106 u Ministarstvu uprave.

Zapravo, izgleda da je glavno ograničenje broja političkih savjetnika u stupnju tolerancije javnosti, prije nego u zakonodavstvu. U Poljskoj su kritike dovele do ograničenja, dok su u Španjolskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu zaustavile rast broja savjetnika. Na broj političkih savjetnika mogu utjecati i općenite kritike upravnog sustava – reforme koje su pokušane u Belgiji i Italiji posljedica su skandala oko širih pitanja upravnog neuspjeha ili korupcije.

Po definiciji se od političkog savjetnika očekuje da ima iste političke sklonosti kao i ministar za kojeg radi. To nužno ne znači da mora biti član ministrove stranke – premda to obično jest – no savjetnik mora biti dovoljno usklađen s ministrovim pogledima da njegovi savjeti budu ujednačeni s ministrovim općim političkim nazorima i vrijednostima.

Praksa imenovanja političkog savjetnika iz jedne od stranaka iz koalicije kako bi »držao na oku« ministra iz druge koalicijske stranke, s kojom se katkada susrećemo, sama je po sebi nestabilna i najčešće vodi do napetosti i destruktivne dinamike u vladi.

Unutar spomenutih granica, postoje tri glavna tipa savjetnika: ekspert (stručni savjetnik za neko područje), generalist te pomoćnik za odnose s medijima. Eksperti su najčešće u manjini. Zapošljava ih se zbog njihova znanja ili iskustva u nekom području od posebne važnosti za ministra. Najčešće imaju odgovarajuću stručnu pozadinu ili akademsku specijalizaciju i često su na sredini ili pri kraju svoje karijere. Unutar ministarstva skloni su usko se usredotočiti na ta područja, premda ih se uvijek moli da se »interesiraju« i za druga područja. (U tranzicijskim zemljama istočne Europe zadnjih je godina česta pojava relativno velik broj stručnih savjetnika, koji su zaposleni kako bi se donekle kompenzirao nedostatak kapaciteta za stvaranje javnih politika u njihovim državnim upravama koje su još u razvoju.)

Generalisti su najčešće u većini. Moguće je da imaju neko iskustvo s područja kojim se ministarstvo bavi, no zapošljavaju se uglavnom kao politički adutanti. Često su to mladi ljudi, koji su prije toga bili zaposlenici političkih stranaka, novinari, pravnici ili mladi pripadnici akademske zajednice.

Pomoćnika za odnose s medijima je manje i postoje samo u nekim zemljama (Danska je neobična po tome što su njezini politički savjetnici uglavnom usredotočeni na zadatke vezane uz medije). Između pomoćnika za medije i generalista postoje preklapanja, budući da potonji u više navrata, kao dio opće pomoći ministru, svoje vrijeme posvećuju izvješćivanju medija u ministrovu ime. Njihove su aktivnosti u velikoj mjeri određene postojanjem ili nepostojanjem ureda za odnose s javnošću pri ministarstvu popunjenom državnim službenicima te ministrovim povjerenjem u taj ured.

Budući da je izbor političkih savjetnika ostavljen ministru osobno, zapošljavanje je često nesistematično i nasumično, a gotovo uvijek se poduzima kroz neformalne političke kanale. Izgleda da političke stranke rijetko pokušavaju odrediti potencijalne savjetnike svojim ministrima, premda katkad neki od stranačkih zaposlenika može biti predložen kao kandidat. No, izbor se najčešće ostavlja samim ministrima. Može se pretpostaviti da ministri rado imaju nadzor nad tim izborom.

Do koje se mjere razvila »profesija« političkih savjetnika? U većini zemalja za većinu osoba na takvim mjestima to je zanimljiva i neobična epizoda u njihovim karijerama – kad ministar odstupa s dužnosti, savjetnici se obično vraćaju svojim prijašnjim poslovima. Katkad politički savjetnik slijedi političara s jedne ministarske dužnosti na drugu. Katkad savjetnik ostane u istom ministarstvu uz nekoliko uzastopnih ministara iz iste stranke, posebno ako posjeduje neko osobito vrijedno znanje i stručnost. Ponekad savjetnik dobije mjesto među savjetnicima premijera (daljnja rasprava o toj skupini savjetnika slijedi u tekstu). U nekim državama takvo imenovanje može biti dio dulje političke karijere – u Francuskoj je jedno ili više razdoblja provedenih u svojstvu ministarskog savjetnika ili člana kabineta više-manje nužna stepenica u usponu karijere političara ili državnog službenika, dok u Velikoj Britaniji sve veći dio članova Parlamenta i ministara ima prethodno iskustvo političkog savjetnika (uključujući i, u trenutku pisanja ovog teksta, ministra vanjskih poslova te vođu opozicije). Biti politički savjetnik postalo je profesija samo u kabinetskim sustavima, poput Francuske, gdje je napredovanje u kabinet (*cabinet*) zapravo ključno za političko napredovanje državnih službenika (vidi poglavlje o kabinetima

ministara u daljnjem tekstu). Studije pokazuju da su do nedavnih promjena u Belgiji članovi kabineta ministara tendirali ostajati na funkciji duže od ministara za koje su radili te su na taj način ostvarivali veći utjecaj na područja javnih politika u kojima su djelovali od samih ministara. Irska ima nešto drugačiju varijantu tog sustava – tamo je razvoj financiranja opozicijskih stranaka stvorio obrazac »okretnih vrata« prema kojem politički savjetnici kojih su ministri izgubili izbore preuzimaju mjesta u strankama, a zatim opet postanu ministarski savjetnici kad se izborna sreća okrene.

Troškovi političkih savjetnika katkada su sporno pitanje. Izazvali su prijetnju u Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje je Blairova vlada znatno uvećala broj političkih savjetnika od 1997. Kritike su također utjecale na to da poljska Vlada smanji broj savjetnika 2004. Međutim, kad započnu kritike političkih savjetnika, to je, čini se, puno češće zbog njihove uloge nego zbog njihovih troškova.

3. Poslovi

Propisi koji reguliraju rad političkih savjetnika – tamo gdje postoje – usmjereni su na njihov formalni pravni položaj i liniju odgovornosti te često nemaju ambiciju odrediti što savjetnik točno radi. To određivanje poslova prepušteno je na volju ministru. U praksi se pojavljuje sljedeći popis poslova koji mogu biti povjereni političkom savjetniku:

- Odnosi s političkom strankom – što znači sa stranačkim dužnicima, članovima parlamenta, regionalnim i lokalnim vijećnicima, članovima i simpatizerima stranke te, po mogućnosti, srodnim strankama u drugim državama. To je po definiciji područje u kojem državni službenici ne smiju pomagati ministru.
- Odnosi s drugim ministrima: svaka učinkovita vlada ima učinkovit sustav koordinacije među ministrima oko stvaranja javnih politika i oko pitanja upravljanja, što obično obavljaju državni službenici. Međutim, uvijek postoje stranačka pitanja na kojima državni službenici ne mogu raditi, kao i predmeti takve političke osjetljivosti koje ministar radije prepušta nekome u koga ima vrlo veliko povjerenje. To se posebno vidi u koalicijskim vladama u kojima su potrebni međustranački pregovori.
- Pisanje govora – uvijek naporan i nezahvalan posao. Mnoge službene govore mogu napisati državni službenici, no ministar će često željeti da nacrt govora pregleda i prilagodi savjetnik kako bi

dobio jači politički naglasak. Stranačke govore pak u cijelosti pišu politički savjetnici.

- Savjeti o trenutačnim problemima: ministar želi raspraviti i dobiti savjet o najhitnijim političkim pitanjima, vrlo često o nečemu što je na naslovnica toga dana.
- Komentar prijedloga koje su pripremili državni službenici u ministarstvu. Katkada se taj komentar sastoji od pregleda prijedloga s političkog stajališta i pitanja koja državni službenici ne smiju pitati: Kako će reagirati stranka? Kako će to utjecati na regionalne izbore idućeg mjeseca? Češće će taj posao značiti pregledavanje prijedloga kako bi se vidjelo kako se uklapaju u ministrove poglede na određeno pitanje i prioritete vladajuće stranke: obraća li prijedlog dovoljno pozornosti na pitanja društvene jednakosti? Je li moguće pronaći jače tržišno orijentirano rješenje problema? Je li prijedlog napravljen s previše obzira prema upravnim zahtjevima, a s premalo prema političkim imperativima?
- Odnosi s članovima i simpatizerima stranke u zakonodavnom tijelu. Taj posao obuhvaća obavješćivanje tih osoba o prijedlozima ministra i poticanje da pomognu korisnim intervencijama tijekom rasprava ili pak pitaju ministra »prava« pitanja.
- Pomaganje ministru da se pripremi za javne nastupe – rasprave u parlamentu, pojavljivanja pred parlamentarnim odborima, važni govori ili intervjui. Ministri lakše pristaju tako se pripremati s osobama koje poznaju i politički im vjeruju.
- Obavješćivanje ministra o prijedlozima vlade izvan njegova resora. Ministar može prisustvovati sjednicama vlade ili ministarskih odbora na kojima se neka pitanja neće ticati interesa njegova ministarstva, ali on, kao član vlade, o njima može poželjeti izraziti svoje mišljenje. Budući da će takva intervencija vjerojatno biti političke prirode, ministar će se vjerojatno za pomoć obratiti svojim političkim savjetnicima.
- Predlaganje vlastitih novi ideja koje se tiču javnih politika ili »poticanje i prorađivanje« ideja s ministrom za nove inicijative. Naime, državni službenici često su oprezni i jako skloni štititi svog ministra od bavljenja spornim pitanjima. Politički savjetnici, međutim, znaju predložiti ideje koje su državni službenici možda odbacili kao egzotične.
- Djelovanje u svojstvu neformalnog izaslanika prema vanjskim skupinama. Ovaj posao obuhvaća kontaktiranje s utjecajnim članovi-

ma i simpatizerima stranke, skupinama za pritisak, prijateljskim organizacijama akademske zajednice ili skupinama znanstvenika, poslovnim ljudima ili sindikalistima.

4. Odnosi s ministrom

Položaj političkog savjetnika jako je nalik na onaj dvorjanina koji služi apsolutističkog vladara – sve ovisi o milosti ili nemilosti jedne osobe. Ključno je zadržati ministrovu povjerenje.

Osnovni preduvjet za to je pristup. Prvo i najvažnije, to znači osobni pristup ministru. Savjetnik treba biti smješten blizu ureda ministra te imati na raspolaganju dio ministrova vremena. Idealno je ako se savjetnik i ministar sastaju u unaprijed utvrđenom terminu svakoga dana ili nekoliko puta tjedno. Ako ministar ima više savjetnika koje vodi glavni politički savjetnik (ili ako ima kabinet), na ministru je odluka hoće li se sastajati sa svim savjetnicima ili samo s glavnim, putem kojeg će se kanalizirati svi savjeti. To nije sporedni detalj, jer može presudno utjecati na kvalitetu i sadržaj savjeta koje ministar dobiva. Presudni čimbenik bit će ministrove sklonosti (a možda i one glavnog savjetnika), no prema iskustvima autora teksta, najučinkovitiji je mješoviti pristup: ministar se povremeno sastaje sa svim savjetnicima u skupini, ali razgovara i izravno s pojedinim savjetnikom koji radi na određenom pitanju. Važno je da savjetnici jasno razumiju na koji način ministar razmišlja i što želi, a to će im se točnije i učinkovitije dati na znanje ako razgovaraju izravno s ministrom umjesto da im poruke prenosi glavni politički savjetnik.

Od ključne je važnosti i pristup važnim sastancima kojima ministar prisustvuje, posebno onima s ministrovim državnim službenicima kad se raspravlja o razvoju javnih politika, kao i pristup dokumentima upućenima ministru od njegova vlastitog osoblja, iz drugih ministarstava i iz vanjskih izvora. U mnogim su zemljama prijepori oko pristupa sastancima i dostupnosti dokumenata izvor frustracije savjetnicima i uzrok trvenja s državnim službenicima. Trvenja između političkih savjetnika i službenika zaduženog za odabir pristupa ministru (*gatekeeper*) prilično su česta. Vrlo je uputno da vlada točno navede što jest, a što nije dopušteno te da to bude dio pravilnika kojim se reguliraju poslovi političkih savjetnika. Moraju postojati iznimke – primjerice, većina zemalja političkim savjetnicima ne dopušta pristup dokumentima klasificiranim kao državna tajna – no u

pravilu savjetnik bi morao imati slobodan pristup sastancima i informacijama kako bi mogao ministra valjano savjetovati.

Takva vrsta pristupa, međutim, postavlja pred savjetnika obvezu reciprociteta. Trebao bi se oprezno služiti povlaštenim pristupom ministru, ne bi trebao oduzimati ministru više njegova dragocjenog vremena no što je potrebno, a kad dobije pristup povjerljivim informacijama, trebao bi se prema njima odnositi pažljivo i ne ih odavati osobama izvan ministarstva. Kad prisustvuje sastancima zajedno s ministrom, mudro bi bilo malo govoriti i pažljivo slušati. Najučinkovitiji savjetnici obično su oni koji se svojim povlasticama koriste oprezno. Postoji puno primjera savjetnika – često mlađih – koji dopuste da im slava udari u glavu i previše uživaju u vlastitoj važnosti. To im najčešće prilično pokvari odnose s ostatkom svijeta, a posebno sa svim ljudima u ministarstvu, općenito im ne čini dobro i može kulminirati time da počne iritirati ministra. Možda se to najslikovitije može opisati frazom koja se odnosi na savjetnike američkog predsjednika – najbolji su oni koji »strasno vole anonimnost«.

Jednom kad savjetnici dobiju nužan pristup podacima i ministru, njihove svakodnevne poslove određivat će ministri (često promjenjivi) zahtjevi. Ključan dio odnosa je razvijanje povjerenja. Ako ministar savjetniku jasno pokaže svoj način razmišljanja te ako se savjetnik ponaša oprezno (ali ne i plašljivo), dajući razumne i politički istančane savjete, postat će prijeko potreban dio ministrova života. U najboljem slučaju, kako se savjetnik uživljava u svoju ulogu, razvija se proces simbioze, u kojem savjetnik počinje cijeniti zahtjeve i potrebe ministra i razumijevati kako funkcionira ministrov um. Dobar savjetnik zna predvidjeti ministrove reakcije na događaje i ideje te predosjetiti njegove buduće potrebe.

U nekim europskim zemljama ministarstva imaju jednog ili više zamjenika odnosno pomoćnika ministra koji obično nemaju vlastitih savjetnika. Očekivalo bi se da su njihovi odnosi s ministrovim savjetnicima zamršeni. Bjelodano je da se zamjenik odnosno pomoćnik ministra smatraju u neku ruku ministrovom prirodnom zamjenom te da očekuju njegovo povjerenje i angažman pri donošenju glavnih odluka u ministarstvu. Međutim, mnogi se ministri možda osjećaju ugodnije s političkim savjetnikom kojeg su sami izabrali nego s drugim političarom, koji mu je mogući konkurent – možda iz druge stranke u vladajućoj koaliciji – i kojeg je ministru možda nametnuo premijer protiv njegove volje. Iznenađuje, međutim, da se vrlo rijetko nalaze dokazi da postoje takve napetosti, gotovo su nepostojeće.

5. Odnosi s državnim službenicima

Kao što je već rečeno, uloge državnih službenika i političkih savjetnika i njihove procjene neke situacije mogu se razlikovati. Te razlike, zajedno s percepcijom državnih službenika da politički savjetnici imaju previše istaknutu ulogu, mogu itekako biti izvor napetosti. Kad je sustav političkih savjetnika uveden u Velikoj Britaniji i Republici Irskoj tijekom 1970-ih i 1980-ih, mnogi su ih (vjerojatno većina) državni službenici doživljavali sumnjičavo, kao institucionalizirane rivale i nametljiva zanovijetala. Primjetno je da se u obje zemlje ta netrpeljivost smanjila s vremenom pa je nakon pet do deset godina inovacija postala širokoprihvaćena. Međutim, smanjenje trvenja u odnosima između službenika i savjetnika u pojedinim zemljama varira, i među ministarstvima i od pojedinca do pojedinca.

To je do neke mjere uvjetovano ukupnim odnosima između političara i državnih službenika. Cijeli je spektar tih odnosa. Pinheirov opis situacije u Portugalu ocrta značajan stupanj polarizacije između političara i državnih službenika, koji automatski stvara prostor za sukobe. Kako su u Francuskoj, Belgiji i Italiji kabineti ministara do različitih granica uzurpirali funkcije koje u drugim zemljama vrše viši državni službenici, postoji mogućnost izazivanja sličnih sukoba, premda ta varira od ministarstva do ministarstva, ovisno o načinu djelovanja kabineta pojedinih ministara. U Danskoj, Španjolskoj, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje je državnim službenicima odavno dana značajna uloga u javnim politikama i taktici te je funkcija političkih savjetnika bila jače ograničena, suradnja je puno lakša. Štoviše, od velike ekspanzije broja političkih savjetnika kasnih 1990-ih Ujedinjeno Kraljevstvo (kao što je opisano u studiji) pruža čudno zamršenu sliku, s izvještajima o ozbiljnim sukobima između političkih savjetnika i državnih službenika u nekim ministarstvima te istovremenom razvoju mnogo boljih odnosa na radnom mjestu između njih kad zajedno rade na razradi prijedloga javnih politika. Takvi odnosi ne postoje čak ni u Švedskoj.

Brojne su potencijalne poteškoće u odnosima. Na jednom kraju je, ali vrlo rijetko – kako navodi portugalska studija – nezakonito miješanje politike u upravne odluke. Češće su poteškoće koje potječu iz razlika u nazorima. Politički savjetnici obično su jače zainteresirani za kratkoročne rezultate, a visokopozicionirani službenici za dugoročne posljedice. Političkim savjetnicima se žuri, dok si državni službenici mogu priuštiti više vremena za razmišljanje. Političkim savjetnicima uvijek je na oku izborna dimenzija stvari, koja je državnim službenicima puno manje važna. Savjetnici

su skloni inovacijama, dok su službenici oprezniji, djelomično po prirodi stvari, a djelomično jer moraju živjeti s posljedicama svojeg rada. Nadalje, uvođenje političkih savjetnika u sustav odlučivanja bez sumnje komplicira ionako složen proces donošenja odluka u političko-upravnom sustavu.

Sve u svemu, međutim, čini se da su se državni službenici u Europi navikli na ideju postojanja političkih savjetnika. Njihovo imenovanje nije rezultiralo politizacijom državne uprave. Štoviše, iako se broj zemalja članica OECD-a koje imaju političke savjetnike povećao, a povećao se i broj političkih savjetnika u tim zemljama, nedavno istraživanje OECD-a pokazuje da je u većini zemalja izražen trend prema manjoj političkoj kontroli državne uprave. Politički savjetnici, ukupno gledano, nisu istisnuli državne službenike kao glavne ministre savjetnike o javnim politikama. Kako je vrijeme prolazilo, postali su prihvaćeni dio sustava. Istina je da oni osporavaju monopol državne uprave na savjetovanje ministara. Međutim, savjetnici su samo jedan od brojnih izazova koji se posljednjih desetljeća postavljaju pred dominantno tradicionalnu weberijansku upravu. Izazov monopolu državne uprave na savjetovanje o javnim politikama događa se usporedno s propitivanjima doraslosti državne uprave na mnogim područjima, uključujući i poslovno upravljanje, pružanje usluga i upravljanje samom sobom. Izazov i suparništvo postali su dio mjera za modernizaciju javnog sektora i nema razloga da stvaranje javnih politika bude izuzeto od tih pritisaka. Štoviše, političarima se izgleda sviđaju te zato traže višestruke kanale savjetovanja o javnim politikama, a politički su savjetnici samo jedna od manifestacija toga trenda koji, bez ikakve sumnje, savjetovanju o javnim politikama daje političku dimenziju koju državni službenici ne smiju ponuditi. Promišljeniji državni službenici shvaćaju da ta dodatna dimenzija više pojačava no što slabi stvaranje javnih politika (ili barem povećava ministrovu zadovoljstvo procesom njihova stvaranja).

Politički savjetnik može pomoći državnim službenicima u obavljanju njihova svakodnevnog posla na dva načina. Prvo, ako se razvije (prethodno opisana) simbioza između ministra i političkog savjetnika, savjetnik može postati vrijedan izvor informacija državnim službenicima. Većina službenika svog ministra vidi vrlo rijetko, dok politički savjetnik ima više vremena na raspolaganju. Vrlo je korisno državnim službenicima ako mogu pitati političkog savjetnika: »Zašto nas je točno ministar zamolio da se bavimo ovim pitanjem?« ili »Ako damo na razmatranje prijedlog u skladu s ovim smjernicama, što mislite kako će ministar reagirati?« Takva vrsta funkcije »lakmus papira« može biti iznimno korisna.

Drugo, postojanje političkih savjetnika može zakloniti državne službenike od zahtjeva da izvršavaju stranačke političke zadatke za ministre. U nedo-

statku političkih savjetnika, ministri će vjerojatno zamoliti službenike da im pomognu u pitanjima koja prelaze granice njihove neutralnosti, poput pomoći oko pripreme stranačkog sastanka, pripremanja nacрта pisma stranačkim dužnosnicima, ili pak posredovanja u dogovorima između koalicijskih stranaka. Politički savjetnici uvedeni su u Danskoj kasnih 1990-ih upravo zbog toga što se državne službenike uvlačilo prilično duboko u politiku. Primjerice, bilo je uobičajeno da službenici budu nazočni sastancima političkih stranaka i bili su uvučeni u međustranačko mešetarenje oko koalicijskih pitanja. Pritisak danskog parlamenta (*Folketing*) doveo je do stvaranja posebnog kadra političkih savjetnika koji će se baviti takvim poslovima.

Međutim, mudar politički savjetnik zna da su njemu ili njoj potrebni državni službenici nego obrnuto. Prije spomenuti savjet – da se savjetnik treba svojim utjecajem i pristupom ministru i podacima koristiti oprezno – posebno se odnosi na interakciju s državnim službenicima. Savjetnik bi se trebao posebno skanjivati da naređuje državnim službenicima, osim ako je za to posebno ovlašten (a u većini zemalja savjetnici nemaju takvih ovlasti). Također, ne bi se trebao dati dovesti u napast da govori u ministrovu ime – »ministar mi je rekao da vam kažem da napravite to i to« – jer se postupajući tako, *de facto* miješa u hijerarhiju rukovođenja ministarstvom. To vodi zamjerkama te će jednog dana vrlo vjerojatno otići predaleko i ministar će ga se odreći. Ako ne postoji drugačija zakonska ovlast, jedini je posao političkog savjetnika da savjetuje ministra, koji bi pak trebao donositi odluke i izdavati naredbe.

Općenito govoreći, politički savjetnik će postići najbolju suradnju s profesionalnim državnim službenicima na isti način na koji ljudi postižu najbolju suradnju s bilo kime – pristojnošću, profesionalizmom i obzirnošću. Ako se državnim službenicima pristupi u konstruktivnom duhu, oni će vrlo vjerojatno odgovoriti na isti način. Naposljetku, s obzirom na savjetnikove uske veze s ministrom, službenici će mu instinktivno pomoći ako budu mogli. Stanje koje politički savjetnik treba postići jest »spirala vrlina« prema kojoj ga državni službenici smatraju korisnim i utjecajnim te koja ih potiče da s njim dijele informacije i probleme, što opet dalje povećava njegovu sposobnost da daje utjecajne savjete.

Arogantan ili agresivan politički savjetnik jednostavno će od sebe otuđiti ljude kojih suradnju treba. To je traženje nevolje, budući da državni službenici koji žele otežati život savjetniku to mogu i napraviti, prkoseći ministru. Mogu »zaboraviti« umnožiti dokumente za savjetnika, mogu ga pozivati na sastanke u zadnji čas, uskratiti obične, ali vrlo bitne ured-

ske usluge, poput internetskog priključka, te izazvati neugodnosti na sve moguće načine. Neki savjetnici neizbježno upadaju u spiralu zloće, odbijajući od sebe državne službenike i na taj se način lišavaju suradnje i informacija, što dovodi do toga da gube utjecaj u ministarstvu, a na kraju i kod samog ministra, što ih opet dodatno udaljava iz internih rasprava u ministarstvu.

Navedeno implicira da je uspjeh ili neuspjeh u odnosima uvelike u rukama političkih savjetnika. Bez sumnje postoji jednaka obveza državnih službenika da surađuju sa savjetnicima, a zajedničko je iskustvo zemalja Europske unije da službenici doista i surađuju (iako će se uvijek naći nekoliko neugodnih osoba koje postavljanje političkih savjetnika smatraju osobnom uvredom.) Riječima jednog bivšeg britanskog političkog savjetnika (koji se u svoje vrijeme sukobljavao s državnim službenicima) izrečenima u nekoj parlamentarnoj raspravi, »sve ovisi o osobi, stručnosti, snazi i poštenju (političkog) savjetnika te razvoju zdravog, poštenog, profesionalnog odnosa sa službenicima i ministrima«.

6. Kabineti ministara (*cabinets ministériels*)

Kabinet ministra relativno je rijetka pojava, koje su glavni primjeri u Europi Belgija (taj se sustav sada ukida), Francuska i Italija. Francuska se smatra klasičnim primjerom, budući da tamo kabineti ministara postoje u prepoznatljivo modernom obliku već oko 150 godina. Španjolska studija navodi da bi Španjolska mogla uvesti taj model. (Trebalo reći da prema Poljska svoje političke savjetnike ministara naziva *kabinetima*, u praksi je većina ministara ograničena na tri savjetnika, koji se više ponašaju poput političkih savjetnika opisanih u prethodnom tekstu nego kao kabineti opisani u ovom poglavlju.)

Kabinet se razlikuje od sustava političkih savjetnika opisanog u prijašnjim poglavljima po tome što on ne samo da savjetuje ministra već daje političko usmjerenje i upravlja cijelim ministarstvom. Izdaje naloge ministarstvu u ministarovo ime, a njegovi vodeći članovi obično imaju pravo potpisivati dokumente u ministarovo ime, često ga zastupaju na vanjskim događanjima i smatra se da govore u njegovo ime u ministarstvu i izvan njega.

Kabineti se najčešće sastoje od mješavine državnih službenika i osoba koje su imenovane izvana, a od potonjih se očekuje da podržavaju ministarove stavove. U Francuskoj kabineti imaju 20 do 30 ljudi ako je u pitanju ministar te 10 do 20 ako se radi o zamjeniku ministra. U Belgiji su donedavno

kabineti bili doista veliki, u ekstremnim slučajevima sa 100 članova, dok im opseg nije smanjen nedavnim upravnim reformama. Teško je pronaći točne brojke politički imenovanih osoba, no Olivier Schrameck (bivši direktor kabineta francuskog premijera Jospina) procjenjuje da je otprilike četvrtina članova osoblja u francuskim ministarskim kabinetima imenovana izvan ministarstva, iz političkih razloga.

Članove kabineta bira ministar osobno. Ako su u pitanju državni službenici, to je očigledno potkapanje tradicionalne hijerarhije države uprave i otvara prostor optužbama za protekcionizam. Teško je pisati o organizaciji i metodama rada kabineta budući da su, kao što je Olivier Schrameck primijetio u svojoj monografiji, tijela koja imaju tako osobne temelje vrlo maglovita, a ne strukturirana te zahtijevaju sociološki prije nego pravnički tretman.¹ To posebno vrijedi za Francusku, gdje se službena ograničenja glede veličine, osoblja i financiranja kabineta ministara često nekažnjeno zanemaruju.

Autoritet predstojnika kabineta² odnosi se na cijelo ministarstvo, s nadležnošću za sve njegove važne političke odluke, a u Francuskoj i za ključne upravne funkcije. Ostali članovi kabineta obično su nadležni za specifična pitanja ili područja javnih politika. Najčešće postoji osoblje zaduženo za veze s parlamentom, odnose s javnošću te za ministarstvo biračko tijelo u izbornoj jedinici. Hijerarhija unutar kabineta često je prilično fleksibilna – važniji su osobni obziri i odnosi. Schrameckov članak nekoliko puta navodi da bi kabineti trebali raditi kao timovi, no priznaje da mnogi to ne čine te da je konkurencija među članovima kabineta uobičajena. Mnogi ljudi provedu u kabinetima nekoliko mandata u različitim intervalima i na sve višim položajima, u kabinetima različitih ministara, na što se gleda kao na normalan način profesionalnog napredovanja. Međutim, takav se postupak često kritizira stoga što se temelji na favoriziranju pa je u suprotnosti s dobrom praksom napredovanja u državnoj službi koje se temelji na objektivnom ocjenjivanju.

¹ Dobar pokazatelj stava o kabinetima riječi su Guyja Carcassonnea, koji je i sam bivši šef kabineta francuskog premijera Rocard, objavljene u ozbiljnoj znanstvenoj tipologiji kabineta ministara, u kojoj je okarakterizirao njihov sastav kao »prijatelje, djecu, osobne slugе i poručnike« (pod zadnjim terminom misli se na stranačku hijerarhiju).

² U francuskim kabinetima ministara treba razlikovati mjesto direktora kabineta, koji je nadležan za glavne političke i upravne funkcije ministarstva, i šefa kabineta (*chef de cabinet*), koji je u bliskim odnosima s ministrom i ima ulogu vratara, odgovornog za organizaciju ministarova rasporeda i profesionalnog života. Obje su osobe vrlo utjecajne.

Postojanje kabineta očito značajno umanjuje ulogu osoblja koje vodi ostale dijelove ministarstva. Kako se odlučivanje seli prema gore, u kabinet, tendencija je da ostatak ministarstva bude ograničen na tehničku ulogu s jakim naglaskom na izvršavanje odluka donesenih iznad njih (premda nije nepoznata pojava da se osoblje kabineta uključi u izvršenje osjetljivijih projekata). Ako postoji glavni tajnik ministarstva, kao u Belgiji i Italiji, njegova je uloga obično više administrativna i tehnička. To se samo po sebi može pretvoriti u važnu ulogu, posebno u proračunskim i organizacijskim pitanjima, a glavni tajnik može imati značajan utjecaj zbog poslova koordinacije. U Francuskoj nepostojanje čak i te male protuteže ostavlja kabinet dominantnom snagom u ministarstvu. To je širenje uloge političkih savjetnika s pretežno savjetodavne na ono što španjolska studija opisuje kao »središnju ulogu pri kreiranju, implementaciji, nadzoru i ocjenjivanju javnih politika«. Navedeno ujedno sugerira da Španjolska prelazi na sustav sličan francuskom.

Sustav kabineta utječe i na međuministarsku politiku koordinacije, budući da se obično razvijaju jake veze među pojedinim kabinetima. U Belgiji su kabineti donedavno bili glavni kanal za koordinaciju i pregovaranje između ministarstava o važnim odlukama koje se tiču javnih politika. U Francuskoj su preuzeli tu ulogu gotovo do te mjere da su isključili politička pitanja – nesporazumi i neslaganja između ministarstava ne uklanjaju se na sastancima ministara, već osoblja iz njihovih kabineta. U Španjolskoj, kako navodi studija, međuministarska mreža političkih savjetnika vrši jak utjecaj pri odlučivanju hoće li vlada usvojiti određene zakonodavne projekte ili ne. To nije uvijek tako u Italiji, no ipak su redoviti sastanci predstojnika kabineta i direktora pravnih poslova pojedinih ministarstava ključni mehanizam za određivanje dnevnog reda tjednog sastanka talijanske Vlade te za izgladivanje nesporazuma među ministarstvima.

Sustav kabineta ima svoje dobre strane. On ministru pruža usluge skupine (najčešće) vrlo sposobnih ljudi, mnogi od kojih su stručnjaci za svoja područja. Nadalje, on podržava sve aspekte ministrova života (neki sustavi državne uprave sigurno su podložni optužbama da primjereno podržavaju ministre upravne potrebe i potrebe vezane za javne politike, ali nikako njegove političke potrebe). Nadalje, sustav kabineta popularan je među ministrima, koji vole birati svoje osoblje.

Međutim, javljaju se oštre kritike tog sustava, koje možemo svrstati u dvije skupine. Prva se zamjerki temelji na načelu da je sustav kabineta zapravo zatvoreni sustav plijena, temeljen na favoriziranju umjesto na objektivnom ocjenjivanju, te da obezvređuje temeljna načela profesionalne državne

uprave. (Tu je i pitanje jednake prilike za napredovanje – nedavna studija francuskog dnevnika *Le Monde* pokazala je da je samo 10 od 700 članova kabineta »useljeničkog porijekla«). Uobičajena je pritužba u Belgiji da su državni službenici nakon službe u kabinetu često unapređivani mimo standardnog postupka napredovanja. Druga skupina primjedbi usmjerena je na neučinkovitost sustava – smatra se da se stručnim potencijalom ostatka ministarstva koristi neučinkovito te da potiče kratkoročno odlučivanje, vodi do suparništva i »podaničkog« ponašanja među osobljem kabineta i potiče ostalo osoblje u ministarstvu da se bavi mutnim manevriranjem kako bi utjecalo na odluke kabineta, što pak vodi do – Schrameckovim riječima – »nejednakosti i zlouporaba«. Razlog koji je 1993. naveo premijer Balladur za svoj pokušaj ograničavanja veličine kabineta u Francuskoj – pokušaj kojeg je podrovaio sam sustav – bio je da se onemoguću kabinete da se postavljaju kao »zapreka« između ministara i njihovih službenika.

Zbog navedenih razloga, kabinetski je sustav već dugo podložan kritika. Međutim, političari se očigledno nevoljko odriču takvog neposrednog izvora političkog pokroviteljstva, čak i ako su dugoročne posljedice lošija kvaliteta vlasti i slabljenje sustava javne uprave. U Francuskoj je ta institucija izvrgnuta opetovanim kritikama, primjerice u izvještaju Blancove komisije 1993., koja je gotovo forenzičnu kritiku neuspjeha kabinetskog sustava završila preporukom da se ukupan broj osoblja u kabinetu ograniči na 100 (a ne da ih bude 400, kao 1993., ili pak 700, kao danas). Međutim, svi su se pokušaji reforme izjalovili, a većina ljudi koji piše na ovu temu slaže se s Quermonneovim pesimističnim zaključkom da se, barem u Francuskoj, sustav može promijeniti samo tako da ga se ukine.

Do istog se zaključka došlo i u Belgiji, koja je 1999. krenula ukidati kabinete na federalnoj razini. Poticaj za takvu odluku došao je nakon niza skandala i neuspjeha, uključujući i afere s dioksinom i Dutrouxom, koje su, prema jednom od izvještaja Senata, dovele do toga da se na javnu službu gleda kao na »pretjerano politiziranu, nekompetentnu i neodazivnu«. Ti su događaji pridonijeli izboru vlade koja je radikalnu reformu javnog sektora stavila u prvi plan. Kabineti su bili jedna od glavnih točaka reforme, jer im se osoblje gotovo udvostručilo od 1989. i doseglo prosjek od 30 ljudi po kabinetu te zbog toga što su – riječima dokumenta Kopernik – »kabineti bili skloni vršiti puno širu kontrolu nad radom ministarstava i igrali su puno istaknutiju ulogu u oblikovanju javnih politika. Državni službenici zaposleni u službama ministarstava često su to doživljavali kao znak da ih se ne cijeni, a katkada bi takvo stanje uzrokovalo i trvenja između ministara i službi kojima je bio nadređen. Također je dovelo do prekida

kontinuiteta u oblikovanju javnih politika, budući da bi kabineti ministra dolazili i odlazili poslije svakih izbora».

Program Kopernik predvidio je da se svaki kabinet u svakom ministarstvu zamijeni malim brojem osoblja od povjerenja koje bira sam ministar, zatim strateškim vijećem koje ministra savjetuje o javnim politikama, a sastoji se od predstojnika odsjeka u ministarstvu i vanjskih stručnjaka te »jezgrom za pripremu javnih politika« sastavljenom od državnih službenika i vanjskih stručnjaka koje angažira državna upravna organizacija nadležna za zapošljavanje u upravi. Primjena programa ide sporo, s obzirom na složene belgijske strukture vlasti i prijepornu prirodu šireg programa reformi, no postupno ukidanje kabineta sada dobro napreduje.

Primjetno je da kabinetski model nisu prihvatile mlade demokracije u istočnoj Europi (vidi prije navedeni primjer Poljske), niti su ga kao ideju posebno promovirali zapadnoeuropski konzultanti istočnoeuropskih vlada, čak ni Europska komisija, koja se u svojoj unutarnjoj upravi i sama koristi sustavom kabineta. Poput »sustava plijena« u Sjedinjenim Državama, gdje se viši položaji popunjavaju politički imenovanim dužnosnicima, sustav se tolerira kod kuće, ali se smatra nepodobnim za izvoz.

7. Politički savjetnici predsjednika vlade

U većini europskih zemalja predsjedniku vlade dopušteno je imati veći broj politički imenovanih dužnosnika nego što je slučaj s ministrima. Za to, čini se, postoje dva razloga. Prvo, predsjednik vlade mora pokrivati puno širi raspon problema nego ostali ministri pa stoga treba širi raspon savjetnika. Drugo, premijerovi su poslovi gotovo posve političke naravi, za razliku od ministarskih, kojeg dužnosti često imaju značajnu regulacijsku ili upravnu komponentu. Istraživanje u zemljama članicama OECD-a provedeno 2004. pokazalo je da su u 7 od 15 zemalja većinu osoblja u uredu predsjednika vlade činili politički savjetnici.

Važno je primijetiti da rad predsjednika vlade često podržava i ured vlade (poznat pod različitim nazivima – glavno tajništvo, ured vlade, tajništvo vlade, ured kancelara, ured kabineta, itd.), u kojem su najčešće zaposleni državni službenici.³ U cjelini, ured vlade nadležan je za koordinaciju javnih politika, planiranje i praćenje rada, pravne poslove i komunikaciju, dok se

³ Treba reći da se u mnogim zemljama (npr. u Danskoj, Nizozemskoj i Poljskoj) cijeli mehanizam koji opslužuje centar vlade naziva uredom predsjednika vlade. Međutim, u ta-

ured predsjednika vlade više bavi političkim savjetovanjem i savjetovanjem o javnim politikama, podrškom komunikacijama te pisanjem govora. Takva podjela nadležnosti između državnih službenika i političkih savjetnika u osnovnim je crtama slična onoj u resornim ministarstvima, a potreba za dobrim radnim odnosima između dviju skupina jednako je važna.

U cjelini gledano, ista pitanja i dinamika mogu se primijeniti na političke savjetnike koji rade s premijerom kao i na one u resornim ministarstvima. Glavne su razlike u tome što su ovi prvi često nadležni za strateško planiranje rada vlade u cjelini te što surađuju uglavnom s ministrima i njihovim najbližim savjetnicima, a ne s dijelovima pojedinih ministarstava. Dodatni posao premijerovih političkih savjetnika, koji postoji u mnogim koalicijskim vladama, jest upravljanje odnosima između koalicijskih stranaka, što može biti više ili manje institucionalizirano.

Općenito, jačina utjecaja premijerovih političkih savjetnika u odnosu na ostatak vlade ovisit će o jačini dominacije samog predsjednika vlade, zbog mješavine institucionalnih, osobnih i političkih čimbenika. Ako je premijer dominantna osoba u vladi, njegovi savjetnici mogu imati značajnu ulogu. To je vrijedilo za nedavne Vlade u Španjolskoj te za Blairovu Vladu u Ujedinjenom Kraljevstvu, a općenito vrijedi za sve države sa sustavom kabineta. Međutim, dominacija predsjednika vlade može pojačati utjecaj premijerovih političkih savjetnika, ali ne i obrnuto, kao što pokazuje primjer postojanja mnogih dominantnih premijera koji nemaju puno savjetnika. Ako je predsjednik vlade slab, njegovi će se savjetnici boriti da uspostave svoj utjecaj, što je videno tijekom kratkotrajne Cressonove vlade u Francuskoj. Tako dugo dok su uloga i utjecaj premijerovih savjetnika odraz uloge i utjecaja njihova šefa, situacija se čini prihvatljivom i legitimnom ostatku sustava vlasti. Međutim, javljaju se poteškoće kad politički savjetnici dobiju nešto što zapravo postaje posebna vlast nad ministrima. To je određeni problem u Francuskoj. Pojavio se i u Litvi, gdje su neki savjetnici predsjednika Vlade određeno vrijeme imali zakonske ovlasti, osobno i kao tijelo, da ocjenjuju prijedloge ministara te da ih mijenjaju ili odbacuju. Eksperiment je bio kratkog daha, a ogorčenost koju je izazvao pridonijela je nakon sedam mjeseci padu Vlade koja ga je provela.

Veći broj savjetnika predsjednika vlade u gotovo svim zemljama dovodi do imenovanja glavnog političkog savjetnika, koji je obično osoba od velike važnosti (iako najčešće nije jako istaknuta u javnosti).

kvim slučajevima postoji jasno razgraničenje u poslovima unutar te organizacije, na poslove »ureda vlade« te na poslove podrške premijeru.

8. Odgovornost, etičnost i postupci u slučaju da stvari krenu krivo

U cjelini, zapadnoeuropsko iskustvo s političkim savjetnicima je pozitivno. Međutim, stvari mogu krenuti ukrivo – politički savjetnici i državni službenici katkada krše pravila. Ako su u pitanju službenici, postoji jasna linija odgovornosti, službeničko zakonodavstvo postavlja norme ponašanja i postoji hijerarhija koja primjenjuje pravila i sankcionira povrede normi ponašanja. No, stanje nije tako zadovoljavajuće što se tiče političkih savjetnika. To je premalo istraženo područje, pa premda države obično imaju neki zakonski okvir za zapošljavanje političkih savjetnika, okvir za njihovu odgovornost i etično ponašanje općenito je nerazvijen.

Postoje dvije ključne teškoće. Prva je nepostojanje jasnih smjernica za ponašanje i etička pitanja kad je riječ o političkim savjetnicima. Drugi je problem odgovornosti, budući da su politički savjetnici izvan zapovjednog lanca ministarstava te su odgovorni izravno ministru. Ako savjetnik prekrši pravila, ministar vjerojatno neće biti preoštar prema svom miljeniku. Ministrima je u interesu da se stvari rješavaju na njihovu političku korist i ne dijele uvijek brigu državnih službenika oko primjerenosti nekog postupka. Ako neprimjereno ponašanje ne izazove ozbiljne javne neugodnosti, politički će se savjetnik vjerojatno izvući iz neprilika.

Jedna od rijetkih studija ovog problema koju je izradio King bavi se praksom u Australiji, Kanadi, Irskoj, Novom Zelandu i Ujedinjenom Kraljevstvu i navodi tri korisne lekcije. Prvo, premda Ujedinjeno Kraljevstvo nema zakona o državnim službenicima (za razliku od ostalih zemalja iz studije te za razliku od većine zemalja u Europi), razvilo je snažan etički okvir kojim se rukovode politički savjetnici u svojim aktivnostima, i to u obliku kodeksa ponašanja (dijelovi kojeg se nalaze u dodatku ovom tekstu i mogu se pronaći na internetu) i modela kodeksa za zapošljavanje političkih savjetnika. Ti kodeksi daju vrlo jasan okvir i korisni su modeli iz kojih ostale države mogu učiti. (Danska studija navodi slične korisne primjere standardnog ugovora o zapošljavanju, smjernica za zapošljavanje političkih savjetnika te posebnih smjernica za političke savjetnike vezane za kontakte s medijima.)

Drugo, ostaviti primjenu takvih pravila u rukama ministra kojem je politički savjetnik odgovoran posve je neučinkovito. To se pokazalo velikom slabošću britanskog sustava, ali vrijedi i za ostale promatrane zemlje. Potreban je neovisni postupak za rješavanje i istrage kršenja discipline i nametanje sankcija. Treće, King navodi da »zakonska regulacija nije dovoljna sama

po sebi. Promicanje vrlina jednako je važno kao i kontrola poroka i mana. Kodekse ponašanja treba razvijati u suradnji s državnim službenicima, a etično ponašanje treba promicati na više različitih načina – putem pripravnčkih usavršavanja, seminara te upravljanja ljudskim potencijalima«. (Slične preporuke za bolje usavršavanje nalaze se u danskoj studiji.)

9. Zaključak i pouke

Iznimno je teško ocijeniti učinkovitost političkih savjetnika. Utjecaje na javne politike uvijek je teško razaznati. Postoje prigode kada savjetnik ukaže na određenu odluku i tvrdi da je baš on imao presudan utjecaj na nju, no takvi su incidenti rijetki. Češće se dogodi da kad politički savjetnik smatra da je nešto postigao, zapravo shvati da je kucao na već otvorena vrata ili da je njegov savjet slučajno bio isti kao i nekih drugih ljudi. Dugi mogući način za mjerenje učinkovitosti je zadovoljstvo ministara. Dakako, to je teško izmjeriti, između ostaloga i zato što nije vjerojatno da će neki ministar javno priznati da je imenovao lošeg savjetnika. Možda je najbolji pokazatelj uspjeha preživljavanje. Velik dio noviteta u mašineriji političko-upravnog sustava ne potraje dugo. Politički savjetnici, kao vrsta, relativno su nedavna inovacija u većini zemalja i najčešće su uspjeli opstati tamo gdje su uvedeni.

Koje pouke možemo izvući iz ovog sinopsisa? Sljedeće:

- Poslovi političkih savjetnika trebaju biti jasno određeni, po mogućnosti regulirani zakonodavstvom. U idealnom slučaju to treba biti poduprto postojanjem kodeksa ponašanja za političke savjetnike. Poštovanje zakona i kodeksa mora biti obveza koja će biti navedena u ugovorima o zapošljavanju političkih savjetnika.
- Nadležnosti političkih savjetnika i državnih službenika treba jasno definirati. Gdje je granica između tih nadležnosti, drugorazredno je pitanje, prije svega važno je uspostaviti jasno razgraničenje koje će svi razumjeti i poštovati.
- Međutim, razdioba poslova između tih dviju skupina trebala bi biti takva da im pomogne razumjeti koje poslove tko obavlja, a ne biti prepreka koja im onemogućuje zajednički rad na postizanju ministrovih ciljeva. Jednostavni, svakodnevni oblici suradnje, poput redovitih sastanaka, potrebni su za uspostavu i održavanje dobrih odnosa između političkih savjetnika i viših državnih službenika u ministarstvima, posebno da bi se poticala izmjena

informacija među njima, kao i dogovori oko međusobne podjele poslova.

- Politički savjetnici trebali bi se ponašati razumno i oprezno. Ne bi trebali zloupotrebjavati privilegij pristupa ministru, sastancima s njim te informacijama koje od njega dobivaju.
- Državni službenici trebali bi raditi s političkim savjetnicima i podržavati ih u njihovoj posebnoj i različitoj ulozi.
- Potreban je etički okvir kao dodatak zakonskom okviru koji uređuje pitanje političkih savjetnika, usporedan s okvirom koji postoji za državne službenike. Dobro bi bilo da u nj bude uključen i kodeks ponašanja. Primjena takvog okvira trebala bi biti potpomognuta usavršavanjem i upravljanjem ljudskim potencijalima.
- Potreban je neovisan mehanizam za istraživanje i kažnjavanje kršenja pravila ponašanja koja vrijede za političke savjetnike, usporedan s mehanizmom koji treba postojati za istragu i kažnjavanje kršenja discipline od strane državnih službenika.

*Prevela Irena Habeš**