

Politički savjetnici između politike i uprave: analiza koncepta

*Anamarija Musa**

UDK 35.085::328.18.01
DOI 10.31297/hkju.18.4.4
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 18. 5. 2018.
Accepted / prihvaćeno: 22. 11. 2018.

Politički savjetnici obilježje su suvremene državne uprave. Predstavljaju osobe koje temeljem imenovanja prema ne-definiranim kriterijima pružaju savjete ministru ili premijeru u pogledu javnih politika, političkih aspekata i koordinacije ili odnosa s javnošću. Dolaze i odlaze s ministrom, a njihov je status u pravilu nejednako reguliran u pojedinim državama, ako je uopće i reguliran. Javlja se zbog promjena u upravljanju, potrebe za jačanjem koordinacije, vodstva i strategije kao i odgovora na intenziviranje komunikacija. Dovode do promjena u odnosu između politike i uprave u državnoj upravi, a osnovne zamjerke i nepovjerenje javnosti proizlaze iz netransparentnosti, izostanka regulacije i nedostatka odgovornosti. U radu se razmatraju razlozi zbog kojih politički savjetnici postaju neizostavan dio ministarskih kabineta, analiziraju se pojam, vrste i funkcije političkih savjetnika te opisuju posljedice i ključni elementi

* Anamarija Musa, Assistant Professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia (docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska, e-mail: amusa@pravo.hr)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4061-0335>

koncepta. Naglašava se važnost uređenja statusa političkih savjetnika i transparentnosti radi osiguravanja ostvarivanja javnog interesa i povjerenja javnosti u institucije.

Ključne riječi: politički savjetnici, *policy* savjetnici, izvršna vlast, državna uprava, državni službenici, politizacija

1. Uvod

Angažiranje političkih savjetnika,¹ osoba koje savjetuju premijera ili ministre, sve je učestalije obilježje državne uprave i javnih politika. Institut političkog savjetnika nije sasvim nov i tradicionalno ga poznaju mnogi sustavi, ali ono što je novo jesu njihov broj, uloga i utjecaj na upravljanje, do mjere u kojoj su postali osobite institucionalne značajke suvremenih sustava (OECD, 2011). Politički savjetnici usko surađuju s ministrima kao njihove desne ruke, pa i uši i oči, osobito u pogledu oblikovanja i implementacije politika i propisa, formuliranja proračuna, odgovaranja na različite zahtjeve, održavanja odnosa s javnošću, informiranja i odgovaranja na pitanja zastupnika, održavanja odnosa s političkom strankom i drugim ministarstvima (Eichbaum & Shaw, 2007, str. 101). U tom smislu, politički savjetnici su svojevrsna funkcionalna ekstenzija ministra koja osnažuje njegov položaj i kapacitet u odnosu prema drugim političkim akterima – drugim ministrima i premijeru te višim državnim službenicima (Shaw & Eichbaum, 2014). Razlozi jačanja njihove uloge mogu se naći, između ostalog, u promjenama u načinu upravljanja i uloge državne službe, zatim u stalnom pritisku za komuniciranjem i održavanjem reputacije, napetosti u odnosu između politike i uprave, kao i pritiscima za jačanjem koordinacije, vodstva i strateškog planiranja.

Paralelno s povećanjem broja i jačanjem njihova utjecaja javljaju se i kontroverzije u vezi s političkim savjetnicima. Nisu ih izabrali građani niti su zaposleni putem natječaja na kojima bi dokazali svoje kvalifikacije, a sa svojom sve značajnijom ulogom u sustavu izvršne vlasti i uprave »političke šerpe« (*political sherpa*),² postaju »izvor zabrinutosti« u smislu troškova koje nameću sustavu, netransparentnosti te nedostatka jasnih linija od-

¹ U radu se koristi izraz »politički savjetnik« koji obuhvaća različite termine (*political advisor, policy advisor, ministerial advisor, special advisor*).

² Pojam je skovao sir John Eldvibe, bivši stalni tajnik škotske vlade (prema: Shaw & Eichbaum, 2014).

govornosti (OECD, 2011, str. 3). O njima se, kako ističu Eichbaum & Shaw (2007, str. 98), ne zna mnogo, sumnja se u njihove motive da se angažiraju na takvom poslu, a percepcija javnosti jest da djeluju kao čuvari ministara te predstavljaju opasnost za državne službenike.

Istraživanja političkih savjetnika dominantna su u anglosaksonskim zemljama gdje su i znanost (v. King 2003; Connaughton, 2005, 2008, 2010; Eichbaum & Shaw, 2007, 2007a, 2010; Shaw & Eichbaum, 2014, 2015, 2017; Page, 2012; Halligan, 2013, itd.) i praksa (npr. parlamenti, ministarstva zadužena za upravu) posljednjih dvadesetak godina zaokupljene pitanjem i regulacijom statusa političkih savjetnika. S vremenom postaju aktualni i u drugim zemljama (v. Hustedt & Houlberg Salomonsen, 2013, za Njemačku, Veliku Britaniju i Dansku; Christiansen et al., 2014, za Dansku i Švedsku; Van den Berg, 2017, za Nizozemsku; Pelgrims, 2006, za Belgiju; Veit et al., 2017. i Fleischer, 2012, za Njemačku i UK; Temmes, 2008, za Finsku). U zemljama srednje i istočne Europe dolaze u fokus izazova jačanja koordinativnih i *policy* kapaciteta vlade, za pomoć kojima je izrađena posebna studija o političkim savjetnicima u Danskoj, Poljskoj, Portugalu, Španjolskoj i Velikoj Britaniji (Sigma, 2007) te organizirane konferencije i posebne publikacije i priručnici NISPACee (v. Peters et al., 2006; Connaughton et al., 2008; Lazerviciute, 2003).³ Jedino opsežnije komparativno istraživanje proveo je OECD 2010. analizirajući pravni okvir i položaj političkih savjetnika u 27 država (OECD, 2011). Ipak, istraživanja i teorijski koncepti u vezi s političkim savjetnicima ograničeni su i oskudni u usporedbi s literaturom o političarima i službenicima, dijelom i zbog metodoloških problema, s obzirom na to da trajno ne egzistiraju ni u jednom od ta dva svijeta.

U Hrvatskoj nema radova koji bi se isključivo bavili savjetnicima, iako je još 2009. u časopisu *Hrvatska (i komparativna) javna uprava* objavljen prijevod studije koju je izradila Sigma (2009). Politički savjetnici spominju se u nekoliko radova, ali nisu glavni predmet istraživanja (v. npr. Koprić et al., 2014; Marčetić & Musa, 2013), dok je istraživanje o političkim savjetnicima provedeno u okviru Instituta za javnu upravu 2015.–2017. nezavršeno zbog poteškoća u prikupljanju podataka.

Svrha rada je rasvijetliti pojam instituta političkog savjetnika i utvrditi njegova bitna obilježja (istraživačke varijable) temeljem pregleda relevantne

³ Npr. u: Connaughton et al. (2008) poseban je dio posvećen političkim savjetnicima u Irskoj, Belgiji, Finskoj te Estoniji, Poljskoj i Rumunjskoj. Uz Siginu (2007) studiju u koju je uključena Poljska, zapravo i nema mnogo radova, osobito novijih, o političkim savjetnicima u zemljama CEE-a.

znanstvene i *policy* literature te sekundarnih istraživanja. U tom kontekstu u ovom se radu prvi put u hrvatskoj upravnoj literaturi razmatra pojam političkih savjetnika kao posebnog »sloja« u upravi: prvo se daje osvrt na razloge uvođenja političkih savjetnika u sustav upravljanja, zatim se razlažu obilježja koncepta, uključujući vrste i poslove, a na kraju se analiziraju ključni problemi koje politički savjetnici postavljaju pred sustav upravljanja kao i točke adresiranja tih problema, osobito kroz regulaciju instituta i transparentnost. U zaključnom dijelu rada sumiraju se rezultati i daju okviri za buduća istraživanja, kao i neki *policy* prijedlozi.

2. Politički savjetnici kao odgovor na promjene u upravljanju i u društvu

Pojava političkih savjetnika u upravi odraz je promjena u sustavu upravljanja kojih se uzrok može naći u suvremenoj dinamici odnosa politike i uprave, ali i politike i društva, kao i izazova koje se pred egzekutivu postavljaju u smislu snaženja vodstva kroz politizaciju, jačanje koordinacije i strateškog odlučivanja te jačanje komunikacije s mnogobrojnim akterima. Izvor i okvir tih promjena su upravne doktrine koje se razvijaju od 1980-ih nadalje, ali i novija društvena kretanja. Novi javni menadžment s idejom razdvajanja *policy* i operativnih poslova stavlja naglasak na oblikovanje politika i strateško odlučivanje, dok *good governance* proširuje do tada dihotomni odnos uprave i politike na multiakterski obrazac u kojem utjecaj na odlučivanje ima velik broj dionika sa svojim specifičnim interesima (v. Koprčić et al., 2014). Posljednjih desetak godina ekonomska kriza i kriza demokracije jačaju potrebu responsivnosti, koordinacije politika i snaženja responsivnog vodstva, a tehnologija i fragmentacija političkog krajobraza mijenjaju način komunikacije koja postaje diverzificirana, konstantna i ubrzana te jedan od ključnih kanala političkog djelovanja. Stoga je angažiranje političkih savjetnika odgovor na suvremene zahtjeve upravljanja, a osobito jačanje političkog vodstva te njegove reputacije i responsivnosti (usp. OECD, 2011, str. 16-17).

2.1. Politizacija, koordinacija, komunikacija

Politički savjetnici posljednjih su desetljeća postali dio suvremenog upravljanja koje istovremeno prolazi kroz značajnu promjenu. Tu promjenu obilježava transformacija tradicionalnog odnosa odvojenosti politike od

uprave i njihove suradnje prema novom konceptualiziranju tih odnosa, koji vjerojatno najbolje opisuje Aucoin temeljem analize upravljanja u Australiji, Velikoj Britaniji, Kanadi i Novom Zelandu nazivajući ga »*novim političkim upravljanjem*« (Aucoin, 2012; Halligan, 2013). Umjesto neutralnosti državne službe koja služi trenutačnoj političkoj opciji bez obzira na osobne afinitete, zadržavajući svoj profesionalni i apolitični karakter te predstavljajući »repozitorij *policy* znanja« kao primarni savjetodavni servis ministra (Halligan, 2013), javlja se nov koncept politiziranog upravljanja koji je odraz pritisaka kojima je izložena izvršna vlast pod utjecajem razvoja medija i komunikacija, povećanja transparentnosti, jačanja nadzornih mehanizama i diverzifikacije oblika i porasta broja različitih izvora utjecaja (*think tanks*, lobisti, interesne skupine), intenziviranja političke utakmice, kao i polarizacije glasača (Halligan, 2013).

U tom kontekstu inkorporacija političkih savjetnika rezultat je potrebe da izvršna vlast proširi i ojača svoj utjecaj i izvan ureda ministara, odnosno ojača stranački element u izvršnoj vlasti (Halligan, 2013) te posljedično dovodi do politizacije državne uprave i državne službe. Mnogi autori naglašavaju da je nepovjerenje između politike i uprave⁴ glavni motiv imenovanja političkih savjetnika i time ponovne uspostave vlasti predstavničke demokracije nasuprot tehniziranoj birokraciji (Eichbaum & Shaw, 2007; Christiansen et al., 2014; Halligan, 2013; Aucoin, 1990 prema: OECD, 2011, str. 19). Dru-gim riječima, susrećući se s problemom oslanjanja na kadrove koji su nedavno služili oponentima, »ministri više ne prihvaćaju tradicionalni moto da su službenici spremni apolitično služiti svakoj vladi« (Halligan, 2013).

Politizacija upravljanja kao rezultat vanjskih pritisaka za snaženjem upravljanja i odgovora na različite poticaje iz političke okoline vidi se i iz okolnosti da, uz političke savjetnike kao jedan model politizacije, dolazi i do jače uloge službenika u procesu oblikovanju javnih politika, čime se oni iz zone implementacije i operative sve više premještaju prema političkom

⁴ Peters & Pierre (2001) naglašavaju da su reforme 1980-ih i 1990-ih, izrasle na kritici državne i javne uprave, promijenile odnos političara i državnih službenika, kao i odnose moći unutar javnog sektora u cjelini, dajući snažniji poticaj privatnom sektoru ili vraćajući prerogative parlamentu. Političari su smatrali da su državni službenici ključni izvor problema, a ne rješenje – smatralo ih se čuvarima postojećeg stanja koji nisu sposobni kreirati efikasnu javnu upravu pa je stoga potrebno smanjiti njihovu moć i omogućiti provedbu modernih neomenadžerskih reformi (Peters & Pierre, 2011, str. 2). Oni stoga pišu o tri modela odnosa političara i službenika, od suradničkog i koncilijantnog »seoskog života« (*village life*) u javnom interesu, preko sektorskog ili funkcionalnog seoskog života (*functional village life*) koji odlikuje kohabitacija u određenom *policy* području, zatvorenom za treće, pa do modela koji nazivaju »*adversarial politics*«, mjesta politiziranog konflikta u kojem se političari i službenici nadmeću za moć.

polu (Halligan, 2013).⁵ To se događa ili u odsustvu političkih savjetnika (dakle u onim sustavima u kojima spomenuto nepovjerenje politike u upravu nije znatno izraženo) ili zbog njihovih naglašenih hijerarhijskih ovlasti prema upravnom dijelu ministarstva (gdje je nepovjerenje znatno).⁶ Stoga novo političko upravljanje stvara povećan rizik za neutralnost uprave, a time i demokratsko upravljanje, a negativnu sliku opisuju mnogi autori: permanentna politička kampanja dovodi do zlouporabe centralizirane vlasti nad državnom službom za stranačke svrhe, rastući broj političkih savjetnika i ministarskog osoblja stvara pritisak na službenike da djeluju kao politički agenti, politizacija viših službeničkih položaja potkopava načelo merita u upravi, kao i profesionalizam i političku neutralnost službenika, a očekivanja da službenici budu entuzijastični u odnosu na javne politike dovodi do erozije neutralnosti službe i očekuje od službenika da budu »promiskuitetno stranački« (Chouinard & Milley, 2015, str. 6-7; Aucoin, 2012, str. 177). Imenovanje političkih savjetnika proizlazi i iz potrebe jačanja koordinacije iz centra (v. Peters et al., 2006). Uspostava centralizirane kontrole nad javnim politikama i upravom omogućava se jačanjem centralne koordinacije u rukama ministra pomoću njegovih političkih savjetnika (Aucoin, 2012; Shaw & Eichbaum, 2015). Stoga su politički savjetnici nusprodukt NPM-a koji je u prvom redu doveo do jačanja fragmentacije i menadžerskih sloboda što je povećalo potrebu za jačanjem koordinacije radi jedinstvenog djelovanja javnih politika. Tome treba pribrojati i povećanje tzv. kompleksnih *policy* problema (tzv. *wicked problems*) odnosno pitanja koja horizontalno presijecaju upravu (*cross-cutting issues*, npr. informatizacija) koji stavljaju dodatan pritisak na potrebu koordinacije, i osobito horizontalne koordinacije kroz sustav (v. Đurman & Musa, 2014). Kako ističu Shaw & Eichbaum (2015) politički savjetnici mogu se smatrati integralnim dijelom centripetalnih procesa koji imaju svrhu ojačati kapacitet i sposobnosti jezgre izvršne vlasti. U pozadini je i potreba za strateškim odlučivanjem, orijentacijom na širi društveni kontekst i implikacije javnih politika. Strateško odlučivanje u izvršnoj vlasti ovisi o informacijama i

⁵ Službenici su sad razapeti između potrebe balansiranja između neutralnih kompetencija koje se temelje na stručnom znanju s responsivnim kompetencijama koje se temelje na poznavanju svijeta politike (Hustedt & Holbourn Salomonsen, 2013).

⁶ Christiansen et al. (2014) razlikuju čisti savjetnički model u Danskoj, u kojem su i dalje primarno službenici nositelji *policy* savjeta, te švedski model kontrole u kojem je veći broj političkih savjetnika sa znatnim hijerarhijskim ovlastima što dovodi do političkog utjecaja na državnu službu. Ipak, i u prvom modelu postoji potencijalni izvor politizacije – u nedostatku političkih savjetnika, službenici su u većoj mjeri uključeni u politički proces i političku igru za razvoj političkih strategija te se teže distanciraju i ostaju neutralni.

kvalitetnim savjetima onih koji opslužuju tu izvršnu vlast, utemeljenim na *policy* analizi, ali i koordinaciji između različitih skupina dionika određene politike. Politički savjetnici savršeno se uklapaju u tu sliku.

Politički savjetnici odraz su i povećanih potreba za komunikacijom u dinamičnom, fragmentiranom i medijaliziranim okruženju. U medijaliziranom okruženju koje odlikuje inkorporacija medijske logike u sve društvene sfere, uključujući politiku i upravu, a osobito izvršnu vlast (v. Grbeša, 2017), i u kojem mediji i građani neposredno neprestano prate i komentiraju političke poteze i politike, politički savjetnici postaju produžene ruke nedovoljno kapacitiranih ministara koji se na taj način pokušavaju uhvatiti u koštac s tijekom informacija i svojom javnom percepcijom. Medijalizacija dovodi do potrebe da se ministri fokusiraju na to kako ih percipira javnost, kako da prezentiraju svoje politike te kako da brzo reagiraju na medijske napise (Fredriksson et al., 2015. prema: Veit et al., 2017). Stoga osobito raste potreba za medijskim političkim savjetnicima. Politički savjetnici mogu se shvatiti i kao izraz personalizacije politike, u kojemu u prvi plan, zamjenjujući kompliciranu, multifunkcionalnu, i neosobnu državnu upravu, dolaze ministar i osobe od njegova povjerenja. U tom smislu njihova uloga može biti i u većoj responsivnosti na okolinu i sustav, kroz promjenu percepcije ministarstva kao zatvorenog i neosjetljivog, kroz jačanje pozitivnog javnog imidža. S druge strane, kako u analizi političkog upravljanja u Kanadi pokazuju Chouinard & Milley (2015, str. 5-6), ti procesi dovode do ekspanzije komunikacijske infrastrukture i centralizacije vlasti i kontrole, taktičkog manevriranja oko kontrole informacija i pristupa informacijama, diskreditacije političkih oponenta putem nadzornih tijela, entuzijastične promocije politika, kao i dualističke stranačke politike.

2.2. Promijenjena uloga *policy* savjeta

Posljedice prethodno navedenih procesa mogu se kratko sažeti u promijenjenoj ulozi *policy* savjeta u odnosu prema tradicionalnoj koncepciji, sa širim implikacijama na funkcioniranje demokratsko-političkih procesa, koju osobito razrađuju Prince (2007) i Craft & Howlett (2012).

Uloga političkih (i u užem smislu *policy*) savjetnika jest »to think the unthinkable« i »izazivati prihvaćene zasade, predlagati alternative i revidirati strategiju i prioritete Vlade« (Elcock, 2002, str. 2, prema: Shaw & Eichbaum, 2015, str. 3). Drugim riječima, i s aspekta pružanja savjeta u pogledu javnih politika zadatak im je »govoriti istinu vlasti« (»*speaking truth to power*«). Ta stara krilatica Wildavskog (prema: Prince, 2007) tradicionalno je podrazu-

mijevala da je govoriti istinu (činjenice, podatke, informacije o javnoj politici) bio prerogativ državnih službenika utemeljen na njihovom profesionalnom iskustvu i kompetencijama te znanjem organizacijske i *policy* povijesti koji su odraz načela stabilnosti karijere (Prince, 2007, str. 163-165).⁷ U tom smislu postojala je jasna podjela poslova – zadatak državnih službenika bio je savjetovati o javnoj politici («govoriti istinu»), dok su ministri bili oni koji odlučuju («vlast») i koriste se savjetom državnih službenika.

Novi model *policy* savjeta sada zamjenjuje onaj tradicionalni – umjesto dominacije *policy* savjeta i njegove kvalitete, koju pružaju stručni i iskusni službenici, u novom tipu upravljanja bit je u komunikaciji i odnosima s mnogim internim i vanjskim akterima politike (dionicima), koordinaciji politike i stavova te političkoj reputaciji koja se gradi kroz komunikaciju (Prince, 2007). Intenziviranje, uslozňavanje i dominacija unutarnjeg i vanjskog auditorija (ministarstava, vlade, zakonodavca, interesnih skupina, političkih stranaka, medija, javnosti) promijenila je važnost, karakter i ulogu *policy* savjeta, kao i aktere koji ga pružaju. Dok je prije uloga *policy* savjeta («govorenja istine») bila izazvati razmišljanje skupine (engl. *groupthink*) hrabrim, promišljenim i respektabilnim profesionalnim savjetom, danas više nije smisao u samom *policy* savjetu, nego u izbjegavanju pogrešaka i prebacivanju krivnje. Posljedica je dominacija razmišljanja skupine (mase) koja počiva na suzbijanju kritičkog mišljenja i dodira sa stvarnošću podilaženjem vodstvu, što u konačnici stvara potencijal za propast same javne politike (Prince, 2007, str. 163–165).

Stoga u suvremenim društvenim i političkim uvjetima raspršenog i multi-centričnog upravljanja i intenzivne komunikacije model «govorenja istine» ministrima putem stručnog *policy* savjeta, zamjenjuje «dijeljenje istina s mnogim akterima» («*sharing truths with multiple actors of influence*»), kao savjetovanje, usuglašavanje (Prince, 2007; Craft & Howlett, 2012). To je ujedno indikator ukotvljena razmišljanja skupine u *policy* procesu – umjesto jedne vlasti postoje raspršeni centri interesa, od vlade, *think tanks* i istraživačkih centara, interesnih skupina, PR konzultanata, lobista, analitičara javnog mnijenja, itd. koji podržavaju ili ne početnu premisu, odnosno razmišljanje skupine (Craft & Howlett, 2012, str. 84–85).

⁷ *Speaking truth to power* obilježje je, prema Wildavskom, idealnog *policy* savjeta i odnosa između političkog savjetnika (*policy* savjetnika) i ministra: savjetnik ima pristup istini, ali u demokratskom sustavu nema vlast; njegov je zadatak težiti istini, a ne težiti vlasti od koje mora biti odvojen. Iako se izlaže opasnosti da bude percipiran kao glasnik koji donosi loše vijesti (istinu), u stvarnosti savjetnici imaju potencijal biti vrlo korisni – otvarati pitanja, davati nove ideje, upućivati na putove i mogućnosti kao i na inovativne reforme (Prince, 2007).

U ta dva modela vrsta i karakter *policy* savjeta se razlikuju (Craft & Howlett, 2012, str. 89–90, nastavno na Prasser, 2006): umjesto »hladnog«, dugoročnog, proaktivnog i anticipatornog sada je savjet »vruć«, kratkoročan, reaktivan i generiran krizom. Prvi je utemeljen na informacijama i istraživanju, neovisan, a drugi na fragmentiranim informacijama i tračevima te utemeljen na stavovima i ideologiji. U tradicionalnom modelu *policy* savjet je neovisan i neutralan te usmjeren na rješavanje problema, strateški, širokoobuhvatan i sistemski, dok je u novom modelu on stranački, pristran, usmjeren na pojedinačan problem i političku pobjedu. *Policy* savjet tako više nije transparentan, idealistički i fokusiran na javni interes, objektivan i jasan, nego tajnovit, pragmatičan, dvosmislen i usmjeren na dobitak na izborima. Posljedično, način rješavanja *policy* problema i ishodi politika u novom sustavu upravljanja u bitnom se razlikuju od tradicionalnog i još uvijek očekivanog, a politička borba nije borba za ciljeve i ideje, nego opstanak na vlasti.

3. Politički savjetnici: obilježja, funkcije i profesionalna pozadina

3.1. Obilježja političkih savjetnika

S obzirom na to da se položaj i statusna pitanja političkih savjetnika razlikuju ovisno o pravnoj i upravnoj tradiciji, osobito službeničkom sustavu i odnosu politike i uprave (v. Page & Wright 1999), kao i političkim procesima u pojedinim državama (npr. učestalim koalicijskim i manjinskim vladama),⁸ univerzalnu definiciju političkog savjetnika nije moguće dati. Međutim, ono što je zajedničko političkim savjetnicima jest da je riječ o osobama čija je uloga pružanje savjeta u pravilu političke prirode ministru odnosno drugim dužnosnicima u vrhu izvršne vlasti, a angažirane su temeljem odnosa povjerenja i ostaju na funkciji dok traje mandat ministra (Sigma 2007, str. 8). Iz navedenog opisa vide se ključna obilježja političkih savjetnika, iz kojih proizlaze izazovi njihove funkcije i reperkusije na funkcioniranje sustava i javne percepcije (slično Sigma, 2007, str. 8-9; OECD, 2011; Eichbaum & Shaw, 2007a; Connaughton, 2010, i dr.):

⁸ Eichbaum & Shaw (2007, str. 93-94) naglašavaju da su politički savjetnici primarno ideja lijevih stranaka, dok su desne stranke sklonije klasičnom modelu službeničkih savjeta; također, kao i Connaughton (2005, 2010), ističu da su koalicijske vlade prijemčivije na imenovanje političkih savjetnika sklonih jednoj stranci ministru druge stranke, a osim toga povećavaju potrebu koordinacije i prilagodbu uvjetima višestranačkih vlada.

- (a) imenovanje temeljem odnosa povjerenja s ministrom – imenuje ih ministar na temelju osobnog povjerenja radi pružanja savjeta i nalaze se izvan redovite hijerarhije ministarstva, nisu uključeni u lanac ovlasti i odgovornosti u ministarstvu i odgovorni su samo ministru;
- (b) ugovorni, a ne službenički odnos – pravila državne (ili javne) službe na njih se ne primjenjuju uopće ili barem ne u cijelosti;
- (c) savjetovanje političke prirode – s obzirom na zadatak pružanja savjeta političke prirode, na njih se ne odnosi pravilo političke neutralnosti koje vrijedi za državne službenike.

Ključna okolnost koja se veže za političke savjetnike odnosi se na njihovo imenovanje koje se temelji na odnosu povjerenja što ga osoba ima s ministrom (ili, šire, političkom strankom ministra) i ono je vremenski ograničeno i ovisno o poziciji samog ministra – političkog savjetnika imenuje ministar i on ostaje na toj poziciji sve dok to ministar smatra potrebnim odnosno, najdulje, do kraja mandata ministra (Sigma, 2007, str. 8, 13). U tom smislu je ključno da politički savjetnik ima pristup ministru u smislu fizičke blizine i učestalosti kontakta, kao i pristup dokumentima (izuzevši povjerljive informacije) te sastancima ministra (Sigma, 2007, str. 8, 13). Supstancijalna značajka političkih savjetnika jest stoga vezanost njihove pozicije za ministra – oni dolaze i odlaze s ministrom, iako nije isključeno da ih angažira novi ministar ili drugi ministar (Sigma, 2007, str. 8, 13). U nekim zemljama prethodni angažman u svojstvu političkog savjetnika može biti koristan za kasniju karijeru na političkim pozicijama ili pozicijama viših državnih službenika (npr. u Francuskoj) odnosno parlamentarnim ili ministarskim pozicijama (npr. u UK).⁹ Politički savjetnik nije nužno član stranke ministra, ali pretpostavka je da, s obzirom na to da je riječ o odnosu povjerenja te da je on zadužen za pružanje primarno političkih (interesnih, komunikacijskih) savjeta, s ministrom i njegovom strankom dijeli određena stajališta u pogledu javnih politika i političkih odnosa (Sigma, 2007, str. 10).¹⁰

⁹ Ministri se mogu naći pred znatnim izazovima kada stranačkim dužnosnicima koji aspiriraju na dužnosničke položaje (dakle svojim konkurentima) daju središnje mjesto u vlasti kroz imenovanje na funkcije političkih savjetnika (Tiernan, 2007, prema: Connaughton, 2010, str. 349).

¹⁰ Istraživanje političkih savjetnika na Novom Zelandu 1990.–2005. pokazalo je da je više od polovice političkih savjetnika (58,1%) za vrijeme obnašanja funkcije pripadalo istoj stranci kao i ministar (v. Eichbaum & Shaw, 2007). Ujedno, praksa koalicijskih partnera da uvjetuju postavljanje »svojih« političkih savjetnika ministrima drugog koalicijskog partnera smatra se potencijalno destabilizirajućom (Sigma, 2007, str. 10; Connaughton, 2005).

S obzirom na status, politički savjetnici razlikuju se od ostalih dviju ključnih kategorija¹¹ u upravi – političkih dužnosnika i državnih službenika (v. Sigma 2007, str. 8-9). Naime, politički dužnosnici (ministri, zamjenici, premijeri i dr.) kao nositelji čelnih pozicija u izvršnoj vlasti obnašaju određenu zakonom definiranu funkciju i snose za nju odgovornost, a na položaj dolaze prema političkim kriterijima i političkim imenovanjima određenih tijela (npr. parlamenta, vlade i sl.). Politički savjetnici nisu dio formalnog sustava ovlasti i odgovornosti te za svoj rad odgovaraju isključivo ministru kojem pomažu i koji im je dodijelio zadatak, ali njihovo se ponašanje može odraziti na odgovornost ministra. S druge strane, razlikuju se i od državnih službenika, ponajprije s obzirom na način imenovanja i obveze radnog mjesta. Dok službenici u sustav dolaze temeljem javnog natječaja, ispunjavanjem određenih uvjeta službe i na njih se primjenjuje specifičan pravni okvir za državnu (javnu) službu (v. Koprić et al., 2014), politički savjetnici nisu podvrgnuti formaliziranim procedurama zapošljavanja i imenuju se temeljem okvirnih i neformalno utvrđenih kompetencija ili na sugestiju političke stranke, ovisno o vrsti političkih savjetnika. Njihov radnopravni status razlikuje se od države do države, od potpuno neuređenog do djelomično podvrgnutog pravilima državne službe, s time da se javlja trend regulacije položaja savjetnika (v. *infra*, pogl. 4.). Druga bitna razlika odnosi se na činjenicu da politički savjetnici nisu dio hijerarhijske strukture i neposredno su vezani za ministra, a državni službenici im nisu podređeni, iako postoje prakse utjecaja na državnu službu. Na kraju, za razliku od državnih službenika, od političkih se savjetnika ne očekuje politička neutralnost, već, naprotiv, percipiranje političke i društvene realnosti i savjetovanje u skladu s tom percepcijom.

3.2. Tko su i što rade politički savjetnici? Vrste, poslovi i profesionalna pozadina

Politički savjetnici pomažu ministru obavljati njegov posao, od formuliranja i osiguravanja implementacije javnih politika, održavanja odnosa, razmjene informacija i usuglašavanja stavova s institucijama, dionicima, političkim strankama te političkog komuniciranja, održavanja odnosa s

¹¹ Česta je i praksa imenovanja osobnih asistenata u kabinetima ministra (*personal support staff*) koji djeluju kao tehnička i logistička podrška, ali oni nisu politički savjetnici, iako se i za te pozicije mogu javiti ista statusna pitanja ako nije riječ o državnim službenicima (prema: Sigma, 2007, str. 8).

javnošću i izgradnje javnog imidža. Koje će poslove obavljati politički savjetnik, ovisi o kontekstu, političkoj i upravnoj tradiciji kao i potrebama konkretnog ministra. Međutim, moguće je s obzirom na uvjete imenovanja, zadatke te smjerove komunikacije i koordinacije razlikovati specifične vrste političkih savjetnika (v. Eichbaum & Shaw, 2007; Connaughton, 2010; Sigma, 2007; OECD, 2011).

Ovisno o vrsti savjeta koje pružaju i kriterijima angažmana, moguće je razlikovati nekoliko ključnih vrsta političkih savjetnika. Sigma (2007, str. 10) i OECD (2011) razlikuju tri tipa političkih savjetnika:

- a) *stručnjaci* (eksperti) pružaju savjete u odnosu na javne politike iz djelokruha ministarstva, a kriterij njihova odabira vezan je za njihovu ekspertizu odnosno profesionalno iskustvo u određenom području. U pravilu su to osobe na vrhuncu ili pri kraju svoje profesionalne karijere;¹²
- b) *generalisti* (strateški savjetnici) u pravilu pružaju političku podršku ministru odnosno djeluju kao veza između ministra i ministarstva s jedne strane te političke stranke, drugih institucija, interesnih skupina i političkih savjetnika u drugim ministarstvima. Često je riječ o mladim osobama koje su stranački aktivne (v. Halligan, 2013, str. 8), a strukom najčešće iz medija, prava ili akademske zajednice, pri čemu ostaju često zaposlenici političke stranke. Poslovi im se dijelom preklapaju s poslovima savjetnika za odnose s javnošću;
- c) *savjetnici za odnose s javnošću* (PR savjetnici, medijski stručnjaci) bave se političkom komunikacijom i odnosima s medijima, a opseg i vrsta zadataka ovise o postojanju i djelokrugu posebnog odjela za odnose s javnošću u ministarstvu. Takvih je savjetnika manje, obično jedan, te dijelom rade i ono što rade generalisti.

U sličnom je okviru Connaughton (2010) razvila klasifikaciju četiri tipa percipiranih uloga političkih savjetnika, ovisno o tome radi li se o substancijalnom aspektu javne politike (savjetovanje u pogledu politike, formulacija ili implementacija politike, upravljanje politikom) odnosno proceduralnom aspektu (o tehničkim odnosno menadžerskim poslovima, komunikacijskim, ili političkim).

- Tip I. Ekspert – savjetnik koji pruža savjete u vezi s javnom politikom, a djeluje individualno, u odnosu s ministrom, ili kao dio vladine mašinerije savjetodavnih tijela.

¹² Sigma (2007, str. 11) tvrdi da je takvih političkih savjetnika u zemljama u tranziciji (CEE zemljama) više nego u zapadnoeuropskim zemljama, u osnovi radi kompenziranja nedostataka profesionalne ekspertize u samim ministarstvima.

- Tip II. Stranački sljedbenik (*partisan*) – savjetnik koji obavlja poslove stranačke prirode i predstavlja ministra u političkim pregovorima te svojom responsivnošću anticipira ministrove zahtjeve. Ova uloga počiva na povjerenju i političkoj povezanosti između ministra i savjetnika, a izraz je nepovjerenja prema državnim službenicima.
- Tip III. Koordinator – savjetnik koji prati programe vlade, povezuje ministra s različitim skupinama, institucijama i dionicima i olakšava prezentaciju ministrove agende i prioriteta.
- Tip IV. Čuvar (*minder*) – savjetnik koji anticipira pitanja koja bi mogla naštetiti ministru politički ili u smislu reputacije odnosno sprječava situacije u kojima dolazi do propusta u ostvarivanju politika. Njegova se uloga temelji na odnosu povjerenja.

Osnovne funkcije političkih savjetnika koje su vezane, ali ne i isključivo rezervirane za pojedinu vrstu savjetnika, uključuju poslove stručnog savjetovanja (ekspertize) u području javnih politika, poslove koordinacije s dionicima i savjetovanja u pogledu političkih aspekata te poslove odnosa s javnošću i komuniciranja (Sigma, 2007). Ovisno o ciljanoj skupini, posao političkih savjetnika odvija se unutar izvršne vlasti i uprave (u odnosu na političku egzekutivu i druga ministarstva, a drugi dio unutar političkog sustava – zakonodavac, politička stranka – te u odnosu s vanjskim dionicima i medijima i javnošću – biračka baza, interesne skupine, sindikati, predstavnici gospodarstva, akademska zajednica (Sigma, 2007; OECD, 2011).

Poslovi ekspertize odnosno stručnog savjetovanja odnose se na pružanje *policy* savjeta i savjeta u vezi s tekućim pitanjima stručnog karaktera. Te poslove obavljaju i državni službenici i upravo u tom dijelu javlja se izazov njihova međusobnog odnosa, ali i važnost političkih savjetnika kada se radi o strateškim odlukama. Poslovi koordinacije odnose se na: (a) koordinaciju s političkom strankom radi osiguravanja koherentne vladine politike (koordinaciju sa stranačkim dužnosnicima, zastupnicima stranke, lokalnim dužnosnicima iz stranke, simpatizerima stranke, sestrinskim strankama u drugim državama); upravo su ti poslovi specifični za savjetnike jer državni službenici te poslove ne obavljaju niti ih mogu obavljati; (b) institucionalnu koordinaciju koja primarno uključuje koordinaciju između ministarstava (unutar izvršne vlasti) u vezi s političkim odlučivanjem i politikama, kao i administrativnih pitanja; u tim poslovima mogu sudjelovati i službenici u okviru službenih koordinacijskih mehanizama, ali ako se radi o politički osjetljivim ili stranačkim pitanjima, savjetnici, kao osobe ministrova povjerenja, postaju ključni kanali usuglašavanja i koordinacije. Na kraju, i sve važnije, (c) poslovi političkih savjetnika uključuju poslove

političke komunikacije i odnosa s javnošću, u prvom redu kroz osmišljavanje strateškog komuniciranja i informiranja javnosti te klasične odnose s medijima; dio tih poslova mogu obavljati i službenici koji rade u odjelima za odnose s javnošću, pa i ovdje, iako u manjoj mjeri nego kad je riječ o politikama, izvire problem odnosa političkih savjetnika i službenika.

Ključni poslovi političkog savjetnika, kako ih definira Sigma (2007, str. 12; v. i OECD, 2011) mogu se, ovisno o tome je li riječ o javnoj politici, koordinacijskim poslovima ili komunikaciji grupirati prema određenim kriterijima (v. tablicu 1). Prema području djelovanja i poziciji ključnog aktera u odnosu na kojeg politički savjetnik djeluje, oni mogu biti unutarnji (u odnosu s ministrom, unutar ministarstva) ili vanjski (unutar izvršne vlasti, međuinstitucionalni, unutar političkog sustava, usmjereni prema društvenim skupinama). Također, s obzirom na tip djelatnosti, moguće je identificirati redoslijed ključnih vrsta djelatnosti koje savjetnik obavlja.

Tablica 1. *Ključni poslovi političkih savjetnika*

Posao političkog savjetnika	Područje	Pozicija ključnog aktera	Tip djelatnosti
Prijedlozi vlastitih <i>policy</i> ideja ili razrada ideja i inicijativa	unutarnji	ministar	politika
Komentari prijedloga koje su izradili službenici ministarstva	unutarnji	ministar, službenici	politika koordinacija
Brifiranje ministra o vladinim prijedlozima izvan resora	unutarnji	ministar	politika koordinacija komunikacija
Savjeti o tekućim pitanjima	unutarnji	ministar	politika komunikacija
Pisanje govora	unutarnji	ministar	komunikacija politika
Priprema ministra za javne nastupe	unutarnji	ministar	komunikacija politika
Odnosi s drugim ministrima	vanjski	u sustavu izvršne vlasti	koordinacija politika komunikacija
Odnosi s članovima i simpatizerima stranke u parlamentu	vanjski	međuinstitucionalni	koordinacija politika komunikacija
Odnosi s političkom strankom	vanjski	u političkom sustavu	koordinacija komunikacija politika
Djelovanje u svojstvu neformalnog izaslanika prema vanjskim skupinama	vanjski	u političkom sustavu, društveni akteri	koordinacija komunikacija politika

Izvor: Autorica, prerađeno prema: Sigma (2007, str. 12).

Jedna od ključnih kritika usmjerenih prema političkim savjetnicima odnosi se na nedostatak obrazovanja i iskustva (Wilson, 2015, str. 459). Međutim, istraživanja pokazuju da politički savjetnici uglavnom imaju određene vještine i znanja stečena kroz obrazovanje i radno iskustvo. Istraživanje OECD-a (2011) pokazalo je da se ističu dva profesionalna profila – politički savjetnici stručnjaci uglavnom imaju obrazovanje u području javne politike (npr. inženjeri) ili prava, dok medijski stručnjaci dolaze iz redova novinara ili medijskih i komunikacijskih stručnjaka. Ujedno, savjetnici su pretežno visoko obrazovani: u Kanadi su svi politički savjetnici imali fakultetske diplome (preddiplomske i više razine; Wilson, 2015, str. 460), u Irskoj 78,6% (prema Connaughton, 2010), a na Novom Zelandu 64,5% (Eichbaum & Shaw, 2007, str. 97). Dva istraživanja pokazala su da među savjetnicima dominiraju muškarci – u Irskoj ih je bilo 71,4%, a na Novom Zelandu 65,6% (Connaughton, 2010, Eichbaum & Shaw, 2007). Također, vidljiv je trend angažiranja sve mladih savjetnika (Halligan, 2013) koji su spremni dokazivati se radi napredovanja u karijeri pa stoga ne čudi da je polovica savjetnika u Kanadi u tridesetim godinama, a dodatno je 21% i mladih (Wilson, 2015).

Istraživanja pokazuju da politički savjetnici dolaze iz različitih sustava. Oko polovice savjetnika u anglosaksonskim zemljama dolazi iz državne ili javne uprave (Connaughton, 2010, str. 356; Eichbaum & Shaw, 2007a), ali su podaci o njihovu povratku u državnu ili javnu službu (ili ostanku) različiti – tamo se vraća (ili odlazi) samo oko 16,7% novozelandskih savjetnika (većina odlazi u privatni sektor kao konzultanti), dok se isto može reći za većinu australskih savjetnika koji uglavnom i dolaze iz javnog sektora. S druge strane, istraživanja iz ranih 2000-ih pokazala su da su npr. u Estoniji i Poljskoj glavninu političkih savjetnika činili političari, a u Rumunjskoj državni službenici (v. Connaughton et al., 2008). Connaughton (2010, str. 349-350) ističe da praksa imenovanja službenika na pozicije političkih savjetnika s mogućnošću njihova povratka u službu otvara mogućnost da se savjetnik nađe u konfliktnoj poziciji u slučaju kada ministar ima suprotne interese i ciljeve od državne službe.

U literaturi su prikazana i istraživanja motivacije političkih savjetnika da se angažiraju u tom svojstvu (Eichbaum & Shaw, 2007; Connaughton, 2010). Takve pozicije, osobito generalista, mogu biti vrlo privlačne za mlade političare kao mjesto gdje će stjecati iskustvo, a mogu poslužiti kao nagrada do umirovljenja iskusnim političarima odnosno kao dobre pozicije za stranačke kolege (Majcherkiewicz, 2008, str. 280). Kao neposredni motiv angažmana politički savjetnici najčešće ističu utjecanje na oblikovanje javnih politika u smislu boljih rezultata, zatim intrinzično zadovoljstvo

koje nosi rad na takvom mjestu, osobito u smislu osobnog i karijernog razvoja, kao i motiv stranačkog doprinosa politikama vlade i sudjelovanja u reformama te osjećaj da su u središtu zbivanja (Eichbaum & Shaw 2007, str. 98-99; Connaughton, 2010, str. 354).

Angažiranje osobe kao političkog savjetnika pretpostavlja da je ta osoba sposobna ispuniti zahtjeve te funkcije. Eichbaum & Shaw (2007, str. 101) upućuju na vještine i osobine koje su politički savjetnici istaknuli kao važne za obavljanje tog posla, pri čemu prednjače sposobnost umrežavanja i održavanja veza s ministarstvima i agencijama (93,7%), razumijevanje procesa u izvršnoj vlasti (93,7%), vještine političkog pregovaranja (90,6%), vještine evaluacije istraživanja i analize javnih politika te komunikacijske i medijske vještine koje ističe više od dvije trećine ispitanika, dok npr. povezanost s interesnim skupinama, članstvo u političkoj stranci i prethodni angažman u javnoj službi smatra važnim manje od trećine ispitanika. Slično potvrđuje i istraživanje Connaughton (2010), koje, između ostalog, pokazuje da nijedan savjetnik nije smatrao važnim prethodnu povezanost s javnom službom, ali su smatrali važnom povezanost s interesnim skupinama (15,4%). S druge strane ministri, koji ulogu svojih političkih savjetnika u 93% slučajeva smatraju pozitivnom, od njih očekuju savjete o proceduri i sadržaju javnih politika, osobito *policy* analizu i evaluaciju, prikupljanje informacija, dok su im stranačke i političke vještine manje važne (Shaw & Eichbaum, 2014, 2017).

4. Izazovi koncepta političkih savjetnika: neka komparativna iskustva i odgovori

Uključivanje i povećanje broja političkih savjetnika u upravljanje i proces izrade i implementacije javnih politika stvorilo je nekoliko važnih izazova i problema za suvremene političko-upravne sustave.

Prema literaturi (Sigma, 2007; OECD, 2011; Eichbaum & Shaw, 2007, 2007a, 2010; Shaw & Eichbaum, 2014, 2015, 2017; Halligan, 2013; Connaughton, 2010; i dr.) problemi se mogu grupirati u tri ključne skupine: problem nejasnih linija razgraničenja od državnih službenika (iz kojih proizlaze specifični problemi odnosa sa službenicima, politizacije uprave te postavljanja prepreka komunikaciji s ministrom), zatim pitanje statusa, integriteta te odgovornosti i učinkovitosti političkog savjetnika te problem transparentnosti i nedostatka regulacije koji generiraju nepovjerenje prema savjetnicima. Mnoge su države, često pod pritiskom medija i javnosti,

adresirale te probleme i poduzele određene korake, prije svega potičući transparentnost te usvajajući pravni okvir ili neformalna pravila kojima su savjetnici podvrgnuti.

4.1. Politika i uprava unutar ministarstva: odnosi s državnim službenicima i politizacija državne uprave

Ključna posljedica imenovanja političkih savjetnika jest povećanje potencijala za politizaciju državne uprave. Ona se odražava kao utjecaj na tradicionalnu strukturu ministarstva kroz upletanje u državnu službu, promjenu odnosa između ministra i službenika, redistribuciju moći u smislu slabljenja uloge državne službe ili pak njezine politizacije (Halligan, 2013; Shaw & Eichbaum, 2014; OECD, 2011; Sigma, 2007). Politizacija je najizrazitija tamo gdje politički savjetnici nakon završetka mandata ministra mogu ostati u upravi (npr. Belgija, Francuska) te se osobito odražava kroz pritisak na službenike da svoje savjete pružaju u skladu s preferencijama ministra i *policy* prioriteta njegove stranke (prema: OECD, 2011, str. 11). Sigma je (2007, str. 9; isto OECD, 2011) identificirala tri modela odnosa političkih savjetnika i državnih službenika. U prvom modelu (Nizozemska, Danska, Švedska, UK) politički savjetnici djeluju uz politički neutralne državne službenike koji i dalje ministru pružaju stručne savjete i podršku u vezi s javnim politikama, dok je uloga političkih savjetnika da osiguravaju političko savjetovanje. U drugom modelu (Španjolska, Slovačka) politički savjetnici rade uz državne službenike, s time da najviše službeničke razine zauzima politički imenovano osoblje. U trećem modelu (tzv. kabinetski sustav, Francuska, Italija i donekle Belgija)¹³ politički savjetnici smješteni su u ministarske kabinete, zajedno s državnim službenicima koji su tamo privremeno raspoređeni. Kabinet je odvojen od ostatka ministarstva te savjetuje ministra i kontrolira ministarstvo u njegovo ime.

Jedan od ključnih problema u odnosima između službenika i političkih savjetnika očituje se u potencijalnom davanju naloga službenicima (v. Sigma, 2007; OECD, 2011). Dok je u kabinetskom sustavu to integralni

¹³ Kabinet se razlikuje od sustava političkih savjetnika po tome što daje političko usmjerenje i upravlja cijelim ministarstvom, dajući naloge službenicima u ime ministra. Autoritet predstojnika kabineta odnosi se na cijelo ministarstvo, a ostali članovi zaduženi su za specifična pitanja, s time da mogu potpisivati dokumente u ime ministra i zastupaju ga prema van. Zamjerke sustavu kabineta su da se zapravo radi o sustavu plijena (Sigma, 2007). Također, ministarski kabineti suočavaju se s problemom politizacije i kroz prioritiziranje bivših savjetnika pri kasnijem zapošljavanju ili napredovanju (OECD, 2011, str. 20).

dio poslova kabineta, u ostalim sustavima takva se praksa ne smatra poželjnom, već, naprotiv, zadiranjem u hijerarhiju ministarstva i kršenjem političke neutralnosti službenika – načelno, politički savjetnici izvan su hijerarhije ministarstva i nemaju ovlast upletati se u lanac naređivanja i odgovornosti (Sigma, 2007, str. 9). Ipak, postoji stalna opasnost da se politički savjetnici, vođeni težnjom za učinkovitošću, kratkoročnim izbornim dobitcima i inovacijama, upleću u rad državne službe (Sigma, 2007).¹⁴ Kako navodi OECD (2011, str. 28), u polovici država iz studije postoje formalna pravila podjele poslova između političkih savjetnika i državnih službenika (npr. u Austriji, Estoniji, Novom Zelandu), a drugdje je to stvar tradicije i dogovora.¹⁵ Glavna iznimka je SAD gdje je politički imenovano osoblje, uključujući političke savjetnike, ovlašteno i dužno upravljati ministarstvima i službenicima (OECD, 2011, str. 28).

Istovremeno, službenici navikli na političare kao suprotstavljene, suočavaju se s »trećom stranom« (Hustedt & Holbourg Salamonsen, 2013; Eichbaum & Shaw, 2017a). Koncept »pogodbe javne službe« (*public service bargains*) osobito je prikladan za razumijevanje promijenjene uloge državnih službenika u novom okruženju. Tvorcima su mu Hood & Lodge (2006; prema Halligan, 2013a; Eichbaum & Shaw, 2017a), koji opisuju dva modela odnosa između državnih službenika i političkog sustava – model povjerenika (*trustee*), u kojem su službenici autonomni akteri s vlastitim zadaćama, i model agenta (*agency*), u kojem službenici izvršavaju naloge principala. U oba modela postoji pogodba u pogledu nagrađivanja, kompetencija te lojalnosti i odgovornosti. Uključivanjem političkih savjetnika dolazi do promjena u pogodbi tako da službenici gube tradicionalnu stabilnost i moć te bivaju prisiljeni boriti se za pažnju ministara (Halligan, 2013a, str. 117) odnosno umjesto dihotomnog bivaju uključeni u »ménage à trois« (Hustedt & Houlberg Salomonsen, 2013). Tvrdi se da savjetnici djeluju kao »čuvari« (*gatekeepers*), koji umjesto da olakšavaju komunika-

¹⁴ Connaughton (2010, str. 350) ističe problem ovlašćivanja političkih savjetnika da usmjeravaju državne službenike na primjeru UK-a s obzirom na to da su za vrijeme premijera Tonyja Blaira njegovi savjetnici Jonathan Powell i Alastair Campbell službeno bili ovlašteni obavljati izvršne funkcije, što je potaknulo sumnje u jačanje politizacije.

¹⁵ U Austriji je to utvrđeno zakonom kojim su uređena savezna ministarstva dok Novi Zeland ima Priručnik za ministarske urede i Vodič za kabinete i smjernice koje je izradilo Povjerenstvo za državne službe (*Ministerial Office Handbook, the Cabinet Manual, the State Services Commission's Guidelines*). U Australiji okvir čini političko-upravna tradicija kodificirana putem ugovora o radu te posebnim kodeksom ponašanja (*Code of Conduct for Ministerial Staff*) (OECD, 2011, str. 30).

ciju između službenika i ministra te javnosti i ministra dodatno otežavaju njezin tijek (OECD, 2011, str. 10; Halligan, 2013).

Mogu li politički savjetnici i državni službenici ipak razviti dobre odnose? Kako ističu Shaw & Eichbaum (2014), odnosi unutar ministarstva mogu biti i funkcionalni i disfunkcionalni: dobri odnosi između ministra, njegovih savjetnika i državnih službenika mogu stvoriti izvrsno radno okruženje, dok, suprotno, kombinacija neiskusnog ministra i savjetnika koji ne poznaju pravila javne službe može potkopati temelje sustava i dovesti do prozivanja političkih savjetnika, osobito stranačkih savjetnika, da uzurpiraju ministarske funkcije. Stoga je važno da obje skupine razumiju i dosljedno igraju svoje uloge, ne miješajući se u poslove i ne pretendirajući na funkcije one druge te da surađuju u interesu ministarstva – politički savjetnici ovise o kooperativnosti službenika, dok službenici mogu mnogo naučiti od političkih savjetnika o političkom okruženju i ostati zaštićeni od političkog angažmana¹⁶ koji bi doveo u pitanje njihovu neutralnost (Sigma, 2007, str. 6).¹⁷ Poseban problem može nastati ako savjetnici samima sebi počnu davati preveliku važnost (Sigma, 2007, str. 6).

4.2. Status, odgovornost i integritet političkih savjetnika

Status političkih savjetnika države različito reguliraju, ali pretežu situacije specifičnog položaja – ili bez regulacije ili uz primjenu određenih pravila na poseban način ili djelomično, kao i izuzetost od nadležnost posebnih tijela ili jedinica za ljudske resurse. Upravo se u načinu imenovanja političkih savjetnika i njihovu statusu očitava ključna razlika od državnih službenika, što je povezano s ostalim specifičnostima – isključenosti iz formalne hijerarhije i odgovornosti prema ministru te karakteru poslova koji se odnose na savjetovanje, ali ne i primjenu propisa, tj. odlučivanje (v. OECD, 2011, str. 23).

S obzirom na status, politički savjetnici nisu u svim državama definirani kao zakonska kategorija, ali komparativno pripadaju načelno trima sku-

¹⁶ Politički savjetnici u Danskoj su uvedeni uz pritisak parlamenta upravo kao način sprječavanja uvlačenja tradicionalno neutralnih službenika u politiku i koalicijske dogovore (prema: Sigma, 2007).

¹⁷ Službenici kao glavne koristi od savjetnika vide unošenje strateške perspektive u oblikovanje politika ili prijedloge reformi, olakšavanje komunikacije između ministra i službenika, omogućavanje službenicima da zadrže političku neutralnost, zatim prijenos ekspertize u području javne politike na službenike, osobito u vezi s PR-om i komunikacijom ili pojedinim tehničkim područjima (OECD, 2011, str. 18-20).

pinama (prema: OECD, 2011, str. 22) oni su: ili (a) nositelji javne dužnosti (*public office holder*, npr. u Finskoj, J. Koreji), ili (b) osoblje ministra (*exempt staff* u Kanadi), ili (c) politički imenovane osobe (SAD; Meksiko). Prema zasad jedinom opsežnijem komparativnom istraživanju u 27 država OECD-a, iz 2010. (OECD, 2011), u 78% država (od 24 koliko ih je odgovorilo na upitnik) na političke savjetnike primjenjuje se pravni okvir za javne službenike, dok samo 17% država imaju specifična pravila za političke savjetnike, uglavnom kao nadopunu općoj regulaciji za javne službenike (J. Koreja, Australija, Norveška, Japan). U nekim državama, kao što je Belgija, to ovisi o prethodnom statusu osobe koja obavlja funkciju političkog savjetnika – ako je riječ o državnom službeniku, njegova se funkcija smatra upućivanjem na rad (*secondment*), a za ostale vrijedi opće radno zakonodavstvo. Samo iznimno se, kao u slučaju Islanda, primjenjuje na sve opće radno zakonodavstvo (prema: OECD, 2011, str. 34-35).

Imenovanje političkih savjetnika je ili potpuno političko, u rukama ministra uz eventualno suglasnost premijera, ili hibridno, kada se provodi neka vrsta formalnog postupka, ali je odluka politička po svom karakteru (OECD, 2011, str. 27). Spomenuto istraživanje (OECD, 2011, str. 35, 37) pokazalo je da su specifičnosti statusa povezane i s načinom imenovanja, koje je u tri četvrtine država (73%) u rukama ministra ili premijera. Dakle, načelno se ne provode formalizirani postupci javnog natječaja ili drugi postupci, a ako procedura i postoji, svakako je drugačija od one koja se odnosi na više državne službenike.¹⁸ U državama koje imaju određena pravila za imenovanje, ona obično uključuju nužnost ispunjavanja minimalnih uvjeta, prethodnu provjeru te obavijest o otvorenim pozicijama. Iznimka je Novi Zeland gdje se primjenjuju pravila zapošljavanja kao i za državnu službu (objava natječaja, itd.) (prema: OECD, 2011, str. 37). Što se tiče pravnog okvira kojim je uređen status i imenovanje za njegovu primjenu, u pravilu je nadležan ministar, a samo u nekim državama tijelo nadležno za državnu službu (Finska, Novi Zeland, Španjolska, SAD) (OECD, 2011).

Mandat političkih savjetnika obilježen je nestabilnošću i ovisi o diskrecijskoj odluci ministra odnosno »sličan je položaju dvorjanina apsolutističkog vladara koji ovisi o milosti i nemilosti jedne osobe« (Sigma, 2007, str. 13). Naime, mandat političkog savjetnika uglavnom ovisi: (a) o samom odnosu s ministrom, tj. u slučaju da ministar ne želi više zadržati

¹⁸ Na Novom Zelandu političke savjetnike imenuje poseban službenik ministarstva unutarnjih poslova (*Ministerial Staffing Manager*), a ministar daje mišljenje u okviru procesa imenovanja (OECD 2011, str. 37).

političkog savjetnika, bez posebnih procedura ili kontrole može otkazati njegove usluge, te o (b) mandatu ministra, odnosno volji novog ministra da zadrži savjetnika, opet u savjetničkoj funkciji, s obzirom na to da u nekim državama savjetnik može ostati na poziciji i nakon odlaska ministra (Austrija, Estonija, Slovačka, Turska) (OECD, 2011, str. 37).¹⁹ Iz takve nestabilnosti položaja proizlazi i relativno kratko obavljanje dužnosti – prema podacima OECD-a (2011, str. 38), oni to čine dvije do tri godine, od 13 mjeseci koliko u prosjeku ostaju savjetnici premijera u Japanu do punog mandata (48 mjeseci) u Belgiji.²⁰

Plaća se, prema istraživanju OECD-a (2011, str. 39) u 75% država određuje prema skali za određivanje plaća u službi, a samo u manjem dijelu država individualnim pregovaranjem (Mađarska, Švedska), odnosno na prijedlog premijera (Island, Norveška). Pravila mogu varirati ovisno o čijim se savjetnicima radi, pa su tako ministarski savjetnici u Irskoj plaćeni prema redovitoj shemi koja se koristi za državne službenike, dok savjetnici u uredu premijera pregovaraju o plaćama individualno (OECD, 2011, str. 40). Pri tome u 30% država politički savjetnici ne ostvaruju pravo na dodatke, već se radi o fiksnoj mjesečnoj svoti (OECD, 2011, str. 40). OECD (2011, str. 40) naglašava važnost određivanje odgovarajuće plaće koja odražava status prema platnoj ljestvici za državnu službu kao i specifičnosti položaja (nestabilnost, činjenicu da radno vrijeme nije fiksno i prelazi redovitih 40 sati). Primjerice, u Austriji uz plaću određenu prema općim pravilima politički savjetnici dobivaju dodatnih 25% te kompenzaciju za prekovremene sate (OECD, 2011, str. 40).

Odgovornost političkih savjetnika osobit je problem koncepta političkih savjetnika. U pravilu, politički savjetnici odgovorni su samo ministru u tri četvrtine zemalja, dok ostale imaju dodatne mehanizme odgovornosti – u Belgiji politički savjetnici mogu biti pozvani dati izjavu ili pojašnjenje pred parlamentarne odbore, dok na Novom Zelandu podnose izvješće Ministarstvu unutarnjih poslova koje je zaduženo za zapošljavanje i primjenu statusnih pravila (OECD, 2011). S obzirom na to da se politički savjetnici nalaze izvan sustava hijerarhijske odgovornosti u ministarstvu i da su od-

¹⁹ U Danskoj ugovor sadržava odredbu da status prestaje s raspisivanjem parlamentarnih izbora ili imenovanjem novog ministra (OECD, 2011, str. 38).

²⁰ Savjetnici u Kanadi u prosjeku ostaju na položaju 4,3 godine, a samo ih 6,3% napušta vladu, dok ostali ili slijede ministra, ili ostaju savjetnici s novim ministrom, ili ostaju u službi na drugoj poziciji (Wilson, 2015, str. 466). Istraživanje u belgijskoj Flandriji 1999-2003 pokazalo je da 76,1% savjetnika ostaje u sustavu i nakon završetka mandata ministra, a unutar te skupine četiri petine samo mijenjaju kabinet, i to uglavnom zbog prelaska posla u drugo ministarstvo, pa tako savjetnici ne slijede ministra, nego ekspertizu (Pelgrims, 2006, str. 85).

govorni izravno ministru, postavlja se pitanje realizacije te odgovornosti – vjerojatno je da ministri neće biti osobito zainteresirani sankcionirati svog političkog savjetnika, osobito ako njegovo ponašanje ne izazove veće javne skandale. (Sigma, 2007). S druge strane, u slučaju potrebe, bit će skloni prebaciti odgovornost i žrtvovati savjetnika (Shaw & Eichbaum, 2014). Politički savjetnici vrlo se rijetko sankcioniraju za povredu obveza, a administrativne sankcije, tamo gdje se izriču zbog povrede pravila integriteta i sukoba interesa (Irska, UK, Australija), najčešće se odnose na kršenje pravila o zapošljavanju nakon savjetničke službe (OECD, 2011, str. 56).

Pitanje integriteta i mogućeg sukoba interesa jedno je od najvećih izazova koncepta političkih savjetnika. Dok su državni dužnosnici i državni službenici u pravilu podvrgnuti posebnim pravilima za sprječavanje sukoba interesa odnosno integriteta i etičkog ponašanja, politički savjetnici su od tih pravila ili izuzeti ili su im samo djelomično podvrgnuti. Uz načelno ograničenje obavljanja drugih poslova za vrijeme savjetničke dužnosti bez posebnog dopuštenja, što je jedan od aspekata ovog problema, drugi, još važniji aspekt odnosi se na pitanje primjene propisa za očuvanje integriteta i sprječavanje sukoba interesa. U najvećem broju zemalja primjenjuju se standardi integriteta za službenike, ali oni nisu dovoljni da obuhvate specifičan položaj savjetnika (OECD, 2011, str. 56). U UK-u, Irskoj, Kanadi i Australiji postoje posebni propisi i smjernice koje uređuju pitanja integriteta i sukoba interesa političkih savjetnika, a podvrgnuti su nadzoru etičkih tijela²¹ (v. Halligan, 2013; King, 2003).

Glavni izvor problema integriteta političkih savjetnika jest u konceptu tzv. pokretnih vrata (engl. *revolving door*) koji je dobro poznat u literaturi, osobito iz perspektive regulativnih agencija. Njime se označava kretanje zaposlenika iz privatnog sektora u izvršnu vlast (ministarstva, agencije, itd.), i obrnuto, pri čemu se opasnost vidi u »vraćanju usluga« nauštrb javnog interesa. Povezan je s problemom zarobljavanja regulatora (ovdje i vlade) interesima privatnog sektora, jednim od ključnih izvora korupcije u javnoj upravi (Zahring, 2013). *Revolving door* je »u osnovi mito koji se plaća kroz mogućnost budućeg lukrativnog zapošljavanja. *Quid pro quo* za mito je obećanje lake regulacije ili izostanka regulacije uopće« (Zahring, 2013, str. 512). Teza je da regulatori, kako bi osigurali sebi zaposlenje u privatnom sektoru jednom kada im prestane mandat, kreiraju pravila kako bi pogodovali budućem poslodavcu (Zengh, 2015), a ona proizlazi iz teorije zarobljavanja, prema kojoj

²¹ Npr. *Standards in Public Office Commission* u Irskoj, *Committee on Standards in Public Life* u UK-u, *Conflict of Interest and Ethics Commissioner* u Kanadi.

su regulatori pod utjecajem interesnih skupina koje nastoje osigurati svoje specifične interese, ali su usmjereni i na svoje interese kao što je zadržavanje pozicija ili postizanje osobnog bogaćenja nakon javne funkcije. Te interese, smatra se, mogu postići ako se pogoduje reguliranom sektoru (Zengh, 2015, str. 24). Iako neki smatraju da je problem pokretnih vrata ponešto napuhan, i to nauštrb njegovih prednosti (Zahring, 2013), odnosno da je gotovo izmišljen (Zengh, 2015), problem u odnosu na političke savjetnike ostaje važan. U tom smislu on je osobito (iako ne isključivo) vezan za dolazak i osobito odlazak političkih savjetnika u privatni sektor. Istraživanje OECD-a (2011, str. 38-39) nije pokazalo opći trend u pogledu sudbine savjetnika nakon funkcije. Neki se vraćaju prijašnjoj karijeri, neki ostaju s novim ministrom ili slijede ministra na novu poziciju. Npr. većina austral-skih savjetnika vraća se u javni sektor odakle su uglavnom i došli, samo jedna osmina novozelandskih savjetnika odlazi u državnu ili javnu upravu,²² dok većina odlazi u privatni sektor kao konzultanti (Eichbaum & Shaw, 2007). Međutim, politički savjetnici po definiciji ne grade svoje karijere na savjetničkim pozicijama, već je to samo jedna važna stepenica na njihovu karijernom putu, koju mogu dobro iskoristiti. Upravo iz činjenice da ih određuje prethodno iskustvo i profesionalna pozadina te da su jednim okom usmjereni na svoju buduću poziciju, proizlazi opasnost promicanja određenih partikularnih interesa nauštrb javnog interesa. Tu u određenoj mjeri važnost ima regulacija njihova statusa i transparentnost.

4.3. Regulacija i transparentnost

Jedna od osnovnih primjedbi na političke savjetnike, odnosno uzrok nepovjerenja i sumnjičavosti javnosti, odnosi se na nedostatak transparentnosti odnosno tajnovitost koja ih okružuje, kako u pogledu načina i uvjeta imenovanja, statusa, plaća i ukupnih troškova za savjetnike, pa do ukupnog broja savjetnika angažiranih u izvršnoj vlasti (usp. OECD, 2011, str. 12). OECD-ova studija pokazala je da je 2010. samo dio zemalja objavljivao podatke o broju savjetnika, a još manji dio informacije o troškovima i opisu njihovih poslova (23%) odnosno njihovim profilima (14%) (OECD, 2011) Dio netransparentnosti uzrokuje i nedostatak pravne regulacije nji-

²² U nekim državama sa snažnom tradicijom neutralnosti državnih službenika, kao što je Norveška, obnašanje funkcije političkog savjetnika može se promatrati kao nedostatak za kasniji razvoj u službi zbog politizacije, dok je u drugim zemljama prethodno savjetničko iskustvo prednost u razvoju političke karijere (OECD, 2011, str. 39; Sigma, 2007).

hova statusa. Upravo stoga, kako ističe OECD (2011), već su do 2010. poduzeti koraci za unošenje reda u sustav političkih savjetnika, osobito u pogledu njihova broja i troškova, povećanja transparentnosti i uvođenja pravila za jačanje integriteta i odgovornosti (OECD, 2011, str. 13).

U pogledu broja i troškova političkih savjetnika, neke države postavljaju ograničenja na broj savjetnika ili troškova za savjetnike pojedinog ministra ili premijera,²³ a taj trend osobito je vidljiv nakon povećanja broja tijekom 1980-ih i 1990-ih, što zbog financijskih ušteda, a što zbog pritiska javnosti za većom transparentnošću i učinkovitošću. Najčešće je riječ o dva do tri savjetnika po ministru, a premijeru je dopušteno i više (npr OECD, 2011, str. 49, Sigma, 2007, str. 10).²⁴ Primjerice, prema dostupnim podacima sa službenih stranica, u Francuskoj je premijer Ayrault 2012. ograničio mogućnost imenovanja savjetnika na 15 suradnika u kabinetu ministra, a 10 za delegirane ministre. Predsjednik Macron je 2017. smanjio broj na 10 po ministru, što je dovelo do ukupnog smanjenja broja savjetnika za 126 i uštede od 6,5 milijuna eura. U UK-u, gdje je broj savjetnika osobito porastao za vrijeme vlade Tonyja Blaira 1997.–2007., krajem 2017. bilo je angažirano 88 specijalnih savjetnika koji su činili 0,021% ukupnog broja osoba u javnoj službi, a troškovi političkih savjetnika u fiskalnoj godini 2016./2017. iznosili su 7,3 milijuna funti. U Irskoj je 36 političkih savjetnika, a koštaju tri milijuna eura godišnje. U Švedskoj je ukupan broj i udio političkog osoblja smanjen sa 201 u 2011. na 189 u 2016. i oni čine 4,12% svih zaposlenih (u 2011. 4,63%).

Savjetnike se percipira kao skupe (s obzirom na poziciju i ulogu) i neučinkovite,²⁵ dijelom zato što su nevidljivi. Stoga se sve više ističe trend objave podataka o političkim savjetnicima kao i troškovima vezanima uz njih na internetskim stranicama.²⁶ Najčešće se objavljuju ime i prezime, funkcija, datum početka funkcije (Francuska, Švedska, Norveška), dodatno i plaća odnosno platni razred, dodaci i ukupni troškovi savjetnika (UK, Irska, Danska), ponegdje uz sve to i ostale pojedinosti kao što su struka,

²³ Npr. u Danskoj je ministarstvo financija 2011. donijelo upute o angažiranju političkih savjetnika (revidirane su 2016.).

²⁴ Pravilo je da premijer može imati veći broj savjetnika nego ministri, s obzirom na to da pokriva širi raspon javnih politika, a i njegovi su poslovi gotovo u cijelosti političke naravi (Sigma, 2007, str. 19). Npr. početkom 2000-ih u UK-u je pravilo bilo dva savjetnika po ministru, osim ministra financija sa 10 savjetnika i premijera sa 25.

²⁵ Postavlja se pitanje kako mjeriti učinak.

²⁶ U SAD-u se nakon svakih izbora (u prosincu) objavljuje tzv. *Plum Book* koja sadržava popis svih pozicija koje su podložne političkom imenovanju (tzv. *non competitive appointments*).

prethodno radno mjesto, opis savjetničkog posla (Danska). Ti se podaci objavljuju na stranicama vlade (Francuska, UK, Švedska) ili ministarstva financija (Irska, Danska) ili pojedinih ministarstava (Norveška), najčešće uz dostupnost podataka o savjetnicima prethodnih vlada (Švedska, UK). I Europska komisija objavljuje podatke za političke savjetnike za razdoblje mandata Komisije i trenutačne savjetnike (imena, funkcije, izjave o sukobu interesa, razdoblje na koje su angažirani).

U pogledu regulacije, valja istaknuti da je dio zemalja, osobito anglosaksonskih gdje je novi javni menadžment i strateško planiranje i potaknuo osobito povećanje broja političkih savjetnika (v. King, 2003), razvio regulacijski okvir za političke savjetnike. Kako ističu Hustedt & Houlberg Salomonsen (2013), upravo su se one zemlje koje su se osobito oslanjale na neformalna pravila najviše angažirale oko utvrđivanja formalnih pravila (UK, Danska), dok su zemlje koje uobičajeno intenzivno reguliraju pitanja političkih savjetnika podbacile (Njemačka, Švedska). Osobito se regulacija odnosi na standarde ponašanja s ciljem očuvanja integriteta (npr. *Code for Special Advisors* u UK-u od 1997. i *Code of Conduct for Ministerial Staff* u Australiji) ili podvrgavanje pravilima koje vrijede za službenike (Novi Zeland, Irska) ili pak razvijanje dodatnih pravila za savjetnike uz postojeću regulaciju integriteta u javnoj službi (npr. u SAD-u od 2009. i Kanadi). Smatra se, međutim, da kodeksi ponašanja za javne službenike ne predstavljaju dovoljno dobar okvir za ponašanje političkih savjetnika, s obzirom na njihov političku ulogu (OECD, 2011, str. 68). Ujedno, neke zemlje razvile su modele ugovora kojima se utvrđuju poslovi, prava i obveze savjetnika (*The Model Contract for Special Advisers* u UK-u) te uredile uvjete i procedure zapošljavanja (Novi Zeland) ili uvjete radnog mjesta i plaće (Estonija, 2010). U nekima je sustav političkih savjetnika privukao pažnju nadzornih tijela (npr. u okviru revizije u Belgiji 2006.; v. OECD, 2011, str. 67-69). U anglosaksonskim zemljama osobito, politički savjetnici su u pogledu poštovanja standarda ponašanja (integriteta) podvrgnuti tijelima za kontrolu sukoba interesa. I politički savjetnici EU-a podvrgnuti su regulaciji s obzirom na to da je Europska komisija svojom odlukom (iz 2007. i 2014) utvrdila pravila u vezi s imenovanjem, poslovima i drugim pojedinostima statusa političkih savjetnika (v. Gouglas et al., 2014).²⁷

U cjelini, radi jačanja transparentnosti i učinkovitosti, ali i povjerenja u institucije i osobito, političke savjetnike, ključno je postavljanje okvira za

²⁷ Ipak, europski ombudsman je više puta upozorio Komisiju da je nužno da se pozabavi pitanjem potencijalnog sukoba interesa savjetnika.

njihovo imenovanje, naknade, status te definiranje standarda ponašanja i integriteta, kao i javna objava podataka o političkim savjetnicima. Pravni okvir ne mora biti zakonski (King, 2003), već se podzakonskim aktima, kodeksima ili smjernicama (npr. pravila angažiranja i plaća, kodeks ponašanja, standardni ugovor, smjernice za odnose s medijima; v. Sigma, 2007), mogu utvrditi pravila koja svojom formalnom logikom jačaju i transparentnost i učinkovitost. Pri tome je važna uloga centara vlade (v. OECD, 2011, str. 13) koji bi trebali imati odlučujuću riječ kako u formuliranju pravila, tako i u njihovoj provedbi i nadzoru (uz mogućnost premijera da stavi veto na imenovanje pojedinog savjetnika),²⁸ uz eventualno podvrgavanje političkih savjetnika nadzoru tijela za sukob interesa te odgovarajuću promociju standarda ponašanja i drugih pravila primjenjivih na političke savjetnike (edukacija, smjernice i priručnici).²⁹

U tablici 2 daje se pregled ključnih aspekata pojma političkih savjetnika, u smislu poticaja njihova jačanja, vrste eksperata, odnosa s drugim akterima te specifičnih obilježja, koji prema pregledu literature predstavljaju ključne varijable za empirijska istraživanja.

Tablica 2 *Pregled ključnih aspekata vezanih uz koncept političkog savjetnika*

Izvor	Vrste	Relacijski aspekti	Obilježja
Novi model upravljanja (<i>governance</i>)	Eksperti	Odnos sa službenicima	Poslovi i ovlasti
Odnos politike i uprave	Generalisti	Odnos s ministrima i drugim dužnosnicima	Imenovanje i trajanje funkcije
Koordinacija	PR stručnjaci	Odnos s interesnim grupama	Status
Vodstvo i strategija		Odnos s javnim sektorom	Plaća / troškovi
Komunikacija		Odnos s privatnim sektorom	Integritet
Politički sustav / političke stranke		Odnos sa strankom	Odgovornost
		Odnos s medijima / civilnim sektorom	Transparentnost

Izvor: Autorica.

²⁸ Npr. u Norveškoj ured premijera može staviti veto na imenovanje savjetnika ministra.

²⁹ U većini država politički savjetnici prolaze edukaciju na početku angažmana u okviru koje se između ostalog upoznaju i s pravilima dužnosti. Ističe se da one države koje to ne čine otvaraju potencijalni problem integriteta, jer se od savjetnika ne može očekivati da sami znaju pravila (OECD, 2011, str. 58).

5. Zaključak

Politički savjetnici kao institucionalna značajka produkt su suvremenih doktrina i općih trendova u javnoj upravi, a njihova specifična obilježja variraju od države do države, ovisno o nacionalnom kontekstu, osobito institucionalnim i ustavnim značajkama, tipu vodstva i političko-upravnoj kulturi kao i »pogodbi javne službe«. U pozadini sve većeg broja i važnosti političkih savjetnika nalaze se specifičnosti odnosa politike i uprave (političara i državnih službenika), kao i potreba jačanja egzekutive u smislu koordinacije, vodstva i strategije, ali i veća responsivnost i intenzivnije komuniciranje s javnošću, kako u pogledu strateškog komuniciranja tako i informiranja javnosti. Njihov je nastanak vezan uz novi tip upravljanja koji rastače klasičnu dihotomiju politike i uprave prema multicentričnosti aktera, a taj su tip upravljanja proizvele suvremene upravne doktrine – novi javni menadžment i dobro upravljanje, a pomogla im je tehnologija i globalizacija.

Upravo u novom modelu upravljanja i novom modelu aktera u kontekstu suvremenog policentričnog obrasca interesa i komunikacijskih mreža otvara se značajna uloga za političke savjetnike. Dok su u uvjetima tradicionalnih političko-upravnih sustava državni službenici, osobito na višim položajima, bili izvor političkog savjeta, a potreba za koordinacijom i komunikacijom odvijala se u okviru formaliziranih i kontroliranih kanala, u suvremenim uvjetima njihov savjet nije dovoljan. Stoga se politički savjetnici javljaju kao pomoć, desne ruke i zaštitnici ministara koji imaju zadatak, osim specifičnog *policy* savjeta koji ima dugoročnu i analitičku podlogu, pružati usluge koordinacije i komunikacije s višestrukim akterima političkog procesa te javnošću. Njihova uloga nije sasvim nova, ali je u novim uvjetima važnost političkih savjetnika narasla i postala ključna za upravljanje politikom, ministarstvom i odnosima s javnošću.

Političke savjetnike obilježavaju dvije ključne značajke koje ih razlikuju od političara na vodećim pozicijama i službenika u upravi, a odnose se na karakter njihova položaja i imenovanja te vrstu poslova za koje su zaduženi (v. OECD, 2011, str. 10). Prvo, imenovanje i položaj političkih savjetnika, uključujući trajanje njihova angažmana, ovise o odluci i statusu ministra koji ih imenuje i zadržava na temelju povjerenja u njihovu stručnost ili političku lojalnost. Drugo, poslovi koje obavljaju usmjereni su u pravilu na strateško savjetovanje u pogledu javne politike (ili reforme u određenom *policy* području), koordinaciju s drugim tijelima (npr. parlamentom), interesnim skupinama, lobistima i političkom strankom ministra, osobito u pogledu osiguravanja političkih prioriteta i koherentnosti politika, te na odnose s javnošću koji uključuju strateško komuniciranje, informiranje javnosti, a osobito krizno komuniciranje.

Novonastali odnosi stvaraju nekoliko izazova, osobito u pogledu (nedostatka) pravnog okvira kojim se uređuje institut političkog savjetnika te (nedostatka) transparentnosti. Upravo su te okolnosti ključan izvor skepse javnosti prema političkim savjetnicima, ali i intenziviranja problema odgovornosti. Stoga se u mnogim državama, osobito anglosaksonskim, s porastom broja i uloge političkih savjetnika pojavila potreba uspostave barem osnovnih okvira (u pogledu transparentnosti i sukoba interesa) kao i regulacije pojedinih aspekata (poslova i ovlasti, imenovanja i trajanja mandata, statusa, plaća, odgovornosti). U smislu instrumenata regulacije, umjesto posebnog zakona o političkim savjetnicima češće je riječ ili o podvrgavanju savjetnika pravilima za državne službenike i/ili dužnosnike (npr. u pitanjima integriteta) ili se koriste posebni instrumenti, npr. kodeksi ponašanja i modeli ugovora. Pri uređenju tih pitanja važna je uloga centra vlade, s obzirom na to da je u osnovi vlada ta koja angažira savjetnike radi oblikovanja i osiguravanja provedbe svojih politika odnosno održavanja svog političkog položaja i percepcije u javnosti. Pri tome treba imati na umu i opseg i razinu drugih političkih položaja u ministarstvima i uredu premijera te međusobne odnose politički imenovanih osoba i političkih savjetnika.

Usprkos uglavnom negativnom stavu javnosti, politički savjetnici mogu biti vrlo korisni ako je sustav dovoljno transparentan, ključna pitanja poput statusa, imenovanja, odgovornosti i integriteta regulirana, a svi akteri svjesni svojih uloga i pozicija. Na taj način doprinosi se kvaliteti politika i boljem komuniciranju i koordinaciji, osigurava se da ministar kvalitetnije obavlja svoj posao radi kojeg je i izabran te stvara potencijal za veću responsivnost, ali i štiti službenike od pretjerane politizacije te osigurava »prevođenje« politika i stavova između dva svijeta – ministara uglavnom nestručnjaka i profesionalne državne uprave. Međutim, s obzirom na izazove koje politički savjetnici postavljaju hijerarhijskoj strukturi ministarstava, upravo neregulirana pitanja i nedovoljna transparentnost otvaraju najveći prostor za negativnu percepciju, neiskorištavanje potencijala, a osobito za zarobljavanje demokratskog procesa od strane partikularnih interesa.

Literatura

- Aucoin, P. (2012). New political governance in westminster systems: impartial public administration and management performance at risk. *Governance*, 25(2), 177-179, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01569.x>
- Chouinard, J. A. & Milley, P. (2015). From New Public Management to new political governance: implications for evaluation. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 30(1), 1–22.

- Christiansen, P. M., Niklasson, B. & Öhberg, P. (2014). Political warriors or political advisors? The organization of political advice in Denmark and Sweden. The ECPR General Conference paper, Glasgow, September 3-6 2014.
- Connaughton, B. (2010). „Glorified gofers, policy experts or good generalists“: a classification of the roles of the Irish ministerial adviser. *Irish Political Studies*, 25(3), 347-369, <https://doi.org/10.1080/07907184.2010.497636>
- Connaughton, B. (2008). Changing relationship at the summit? Analysing the role and institutionalisation of special advisors in Ireland. In: B. Connaughton, G. Sootla, B. G. Peters (eds.), *Politico-administrative relations at the centre. Actors, structures and processes supporting the core executive* (pp. 244-267). Bratislava, Slovakia: NISPACee.
- Connaughton, B. (2005). The impact of coalition government on politico-administrative relations in Ireland 1981–2002. In B. G. Peters, T. Verheijen, & L. Vass (eds.) *Coalitions of the unwilling? Politicians and civil servants in coalition governments*. Bratislava, Slovakia: NISPACee.
- Connaughton, B., Sootla, G. & B. G. Peters (eds.) (2008). *Politico-administrative relations at the centre. actors, structures and processes supporting the core executive*. Bratislava, Slovakia: NISPACee, pp. 244-267.
- Craft, J. & Howlett, M. (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy*, 32(2), 79-98, <https://doi.org/10.1017/S0143814X12000049>
- Đurman, P. & Musa, A. (2014). Problem koordinacije u javnoj upravi: natrag prema hijerarhiji? *Analiza Hrvatskog politološkog društva* 10(1), 111-138.
- Eichbaum, C. & Shaw, R. (2010). Partisan appointees and public servants. An international analysis of the role of political advisers. London, UK: Edward Elgar, <https://doi.org/10.4337/9781849803298>
- Eichbaum, C. & Shaw, R. (2007). Minding the minister? Ministerial advisers in New Zealand government. *New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 2(2), 95-113, <https://doi.org/10.1080/1177083X.2007.9522426>
- Eichbaum, C. & Shaw, R. (2007a). Ministerial advisers, politicization and the retreat from Westminster: the case of New Zealand. *Public Administration*, 85(3), 609–640, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00666.x>
- Fleischer, J. (2012). Policy advice and institutional politics: a comparative analysis of Germany and Britain. Doctoral Dissertation. University of Potsdam, Germany.
- Gouglas, A., Brans, M. & Chaslaridis, P. (2014). European Commission Cabinet Advisers. IPSA 23rd World Congress paper, 19-24 July 2014. Montreal, Canada.
- Grbeša, M. (2017). Komuniciranje izvršne vlasti i javne uprave u medijaliziranom okruženju: izazovi i prilike. U: I. Koprić, A. Musa & T. Giljević (ur.). *Građani, javna uprava i lokalna samouprava*. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Halligan, J. (2013) Changing roles and relationships between politicians and civil servants. Paper for Presentation at Conference of the IPSA Research Committee 32, April 4-7 2013, Dubrovnik

- Halligan, J. (2013a). The evolution of Public Service Bargains of Australian senior public servants. *International Review of Administrative Science*, 79(1), 111-129, <https://doi.org/10.1177/0020852312464935>
- Hustedt, T. & Houlberg Salomonsen, H. (2013). Formal regulation as a mean to solve conflicts in ministerial advisory domains – developments in ministerial advisers Public Service Bargains in Germany, UK and Denmark. The ECPR Conference paper, Bordeaux, 4-7 September, 2013.
- King, S. (2003). *Regulating the behaviour of ministers, special advisers and civil servants*. The Constitutional Unit, School of Public Policy, London, UK: UCL.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Lazerviciute, I. (ed.). (2003). *How to be a better policy advisor? Manual for trainers*. Bratislava, Slovakia: NISPAcee.
- Marčetić, G. & Musa, A. (2013). Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(3), 725-756.
- Majcherkiewicz, T. (2008). Between the pool of spoils and shallow professionalism: recruitment, composition and functioning of the political cabinets of prime ministers and ministers in Poland 1997-2006. In: G. Connaughton, B. Sootla, G. Peters (eds.), *Politico-administrative relations at the centre. Actors, structures and processes supporting the core executive*. Bratislava, Slovakia: NISPACEE, pp. 268-292.
- OECD (2011). *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*, OECD Publishing.
- Page, E. (2012). New life at the top: special advisers in British government. *The British Journal of Parliamentary Affairs*, 65(4), 715-732, <https://doi.org/10.1093/pa/gss011>
- Page, E. C & Wright, V. (1999). *Bureaucratic elites in Western European States*. Oxford, UK: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/0198294468.001.0001>
- Pelgrims, C. (2006). Personal advisors of ministers: more than personal loyal agents? In B. G. Peters, G. Sootla & B. Connaughton (eds.) *Politico-administrative dilemma: Traditional problems and new solutions* (pp. 69-89). Bratislava, Slovakia: NISPACEE.
- Peters, B. G., Sootla, G. & Connaughton, B., eds. (2006). *Politico-administrative dilemma: Traditional problems and new solutions*. Bratislava, Slovakia: NISPACEE.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2001). *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. London, UK: Routledge.
- Prince, M. J. (2007). Soft craft, hard choices, altered context: reflections on twenty-five years of policy advice in Canada, In: L. Dobuzinskis, D. H. Laycock, & M. Howlett (eds.), *Policy Analysis in Canada: The State of Art*. Toronto, Kanada: University of Toronto Press.
- SIGMA (2007). *Political advisors and civil servants in European countries*, Sigma Papers, No. 38, OECD Publishing.

- SIGMA (2009). Politički savjetnici i državni službenici u europskim zemljama. *Hrvatska javna uprava, 9(3), 627-648.*
- Shaw, R. & Eichbaum, C. (2017). Bargains, compacts and conventions in the core executive: the New Zealand case. The 3rd International Conference on Public Policy paper, Singapore 28-30 June 2017.
- Shaw, R. & Eichbaum, C. (2015). Following the yellow brick road. Theorising the third element in the executive government. *International Journal of Public Administration, 28(1), 66-74, <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.944987>*
- Shaw, R. & Eichbaum, C. (2014). Ministers, minders and the core executive: Why ministers appoint political advisers in westminster contexts. *Parliamentary Affairs, 67(3), 584-616, <https://doi.org/10.1093/pa/gss080>*
- Temmes, M. (2008). Civil servants at the „summit“ – a comparison between Nordic countries. In Connaughton, G. Sootla, B.G. Peters (eds.), *Politico-administrative relations at the centre. Actors, structures and processes supporting the core executive* (pp. 225-243). Bratislava, Slovakia: NISPACee.
- Van den Berg, C. (2017). Dynamics in the Dutch policy advisory system: externalization, politicization and the legacy of pillarization. *Political Science, 50(1), 63-84.*
- Veit, S., Hustedt, T. & Bach, T. (2017). Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany. *Policy Sciences, 50(1), 85-103, <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9266-9>*
- Wilson, R. P. (2015). A profile of ministerial policy staff in the Government of Canada. *Canadian Journal of Political Science, 48(2), 455-471, <https://doi.org/10.1017/S0008423915000293>*
- Zahring, D. T. (2013). Against being against the revolving door. *University of Illinois Law Review, 2013(2), 508-551.*
- Zheng, W. (2015). The revolving door. University of Florida Levin College of Law. UF Law Scholarship Repository. *Notre Dame Law Review 90(3), 1265-1308.*

POLITICAL ADVISORS BETWEEN POLITICS AND ADMINISTRATION: A CONCEPTUAL ANALYSIS

Summary

These days political advisors are indispensable to state administration. They are appointed to their positions to advise ministers and the prime minister on public policy, various political aspects and coordination, or on public relations and aspects of communication. Their appointments depend on the minister's term of office. Political advisors are not part of the civil service and different states take different approaches, if any at all, to regulating their status. The need for political advisors arises in conjunction with changes in management, the need to strengthen coordination, leadership and strategy, as well as the need to address a growing intensity of communication. Political advisors constitute a new factor in the dynamic between politicians and civil servants, and they bring about changes in the relationship between politics and administration. They generate a mistrust among the general public, due to a lack of transparency and accountability, as well as the fact that, as a rule, their position is governed by specific regulations, if any at all. Conflict of interest, in particular, is a cause for concern. The paper examines the reasons why political advisors may become key members of ministerial cabinets, analyses the concept of the political advisor and their various types and functions, and describes the consequences and key elements of the concept. Trends in some countries are also included.

Keywords: political advisors, policy advisors, minister, executive authority, administration, state administration