

Originalni naučni rad

UDK 349.22:352.08

DOI br. 10.7251/SVR1205056K

ULOGA SAVJETNIKA U POLITIČKOM SISTEMU

Prof. dr Zoran Kalinić

Mr Ljiljana Aulić

Nezavisni univerzitet Banja Luka

Apstrakt: Politički savjetnici danas čine veoma važnu kariku u funkcionisanju javnih službi i političkog sistema uopšte. Upravo zbog toga, važan je izbor političkih savjetnika, koji u većini novih demokratija, posebno zemalja kandidata za prijem u članstvo Evropske unije, predstavlja predstavljaju obavezu i izazov. Politički savjetnici definišu se u vezi sa dvije grupe sa kojima tjesno saraduju ministri i drugi funkcioneri i njihova specifičnost u odnosu na državne službenike. Oni su u nekim zemljama pomoćnici ministara koji nude savjete i podršku, obično političkog karaktera. Njihovo imenovanje u osnovi predstavlja „imenovanje u povjerenju“, koje je lično u nadležnosti ministra i traje koliko se on nalaze na toj funkciji. Politički savjetnici se razlikuju od ministrovog pomoćnog osoblja a koje je odgovorno za pravljenje rasporeda, logističku podršku i slične stvari koje su neposredno vezane za ministra. Specifična funkcija političkih savjetnika je da savjetuju izabrane političke funkcionere i razlikuju se od državnih službenika po nizu pitanja.

Ključne riječi: *politički sistem, politički savjetnici, državni službenici, javni poslovi*

UVOD

Politički savjetnici zajedno sa državnim službenicima danas čine veoma važnu kariku u funkcionisanju javnih službi i političkog sistema, pri čemu se ukazuje potreba za cjelovito definisanje okvira za njihov rad i djelovanje. To se posebno odnosi na izbor političkih savjetnika u zemljama kandidatima za prijem u članstvo Evropske unije, što u skladu sa „evropskim standardom“ državne službe i “Evropskim principima javne uprave“, te “Katalogom zakonodavstva državne službe“, predstavlja obavezu i izazov.

Ovaj rad ima za cilj da predstavi zbir mogućeg do čega se može doprijeti, iskustva i primjera iz prakse, koji dozvoljavaju izvođenje opštih zapažanja i zaključaka o ovoj specijalizovanoj političkoj grupaciji u političkom sistemu. Korišćenjem komparativne metode o iskustvima evropskih zemalja, neophodno je predstaviti različita evropska viđenja i praksu, te na bazi različitih iskustava i rješenja, promovisati bolje

razumijevanje koncepta uloge državnih službenika i političkih savjetnika u kabinetskom sistemu upravljanja. Dakle, da bismo odgovorili na postavljena pitanja u radu, potrebno je precizno utvrditi pravne okvire i procedure izbora političkih savjetnika, kao i komunikaciju subjekata u institucijama vlasti.

Ulogu političkih savjetnika i njihov odnos sa državnim službenicima u zemljama – članicama OECD-a, vidljiva je u analizi stanja i pozicije političkih savjetnika u više evropskih zemalja¹, što bi trebalo poslužiti kao primjer dobre prakse za zemlje nastale nakon raspada Jugoslavije, a koje se nalaze u procesu evropskih integracija. Prikazani primjeri u radu ukazuju na način kako se biraju politički savjetnici, njihova uloga, te granicu njihovog djelovanja. Neophodno je ukazati na specifičnosti kabinetskog sistema upravljanja i sekretarijata u ministarstvima, ulogu i funkciju političkih savjetnika, te odnos ministar– politički savjetnik i politički savjetnik–državni službenik.

U tom smislu, praksa pokazuje da su evidentne tenzije između političkih savjetnika i državnih službenika na koje utiču prvenstveno neprecizne procedure izbora, a posebno nedefinisan zakonski okvir njihovog djelovanja. Važno je cjelovito sagledati način na koji zemlje Evrope definišu uloge političkih savjetnika i državnih službenika i kako se rješavaju određena pitanja i eliminišu tenzije u njihovim odnosima, sa ciljem da ove dvije grupe efikasno sarađuju u izvršavanju naloga ministra.

U tekstu će biti predstavljeni elementi političke prakse i nacionalnih tradicija, koje se prvenstveno odnose na uloge i odgovornosti političkih savjetnika i državnih službenika, kao i institucionalne aranžmane koji su uspostavljeni u većini zemalja Evropske unije, kako bi se što efikasnije obavljali javni poslovi u institucijama vlasti i time obezbijedila funkcionalnost političkog sistema.

POJAMI I ULOGA POLITIČKIH SAVJETNIKA

Pojava političkih savjetnika u strukturama javne uprave izaziva posebno interesovanje različitih društvenih struktura i dovodi do polemičnih rasprava o njihovoj funkciji, načinu na koji se biraju, o odnosu savjetnika sa ministrima, sa državnom službom, te djelotvornosti njihovog rada. Posebno interesovanje je u pravnom i etičkom okviru, unutar kojeg bi trebali funkcionisati politički savjetnici. To govori da probleme izaziva nedovršen pravni okvir za njihovo djelovanje i činjenica da politički savjetnici nisu državni službenici, već imenovani saradnici od strane ministra i predsjednika po različitim kriterijima. Teoretičari i analitičari sa prostora zemalja nastalih raspadom Jugoslavije malo su pisali o političkim savjetnicima, zbog čega je literatura vrlo ograničena, a informacija koje bi eventualno mogli da daju državni službenici, gotovo nema.

¹ Politički savjetnici i državni službenici u evropskim zemljama, SIGMA, Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije pod pokroviteljstvom EU, 2007.

Po definiciji, državni službenik je osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom.² Zapošljavanje i unapređenje profesionalne karijere državnog službenika se temelji na javnoj konkurenciji i profesionalnoj sposobnosti.³ Izuzeće (Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine član 4. tačka 2.)...osobe zaposlene kao savjetnici članova Parlamentarne skupštine, članova Predsjedništva, predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke nisu državni službenici. Dakle, savjetnicima se smatraju izabrani zvaničnici i nosioci izvršnih funkcija kako je utvrđeno Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Državni službenici moraju biti neutralni i nepristrasni, što nije slučaj sa političkim savjetnicima, koji moraju biti politički osjetljivi.

Razlika između državnih službenika i savjetnika je sljedeća: uprava ne smije raditi ono što joj je zakonom zabranjeno, odnosno smije raditi samo ono što joj je zakonom izričito stavljeno u dužnost. Principi djelovanja savjetnika u obavljanju javnih funkcija su: zakonitost, efikasnost, nepristrasnost, čast, odgovornost, poštenje, savjesnost, otvorenost i vjerodostojnost. Imajući u vidu, da su politički savjetnici imenovani zvaničnici, postavlja se pitanje gdje je regrutni centar, te koji je put kojim su došli na mjesto savjetnika, i ono što je najbitnije, reference i iskustva koja nose sa sobom? Da li su to osobe čiji se savjetnički posao svodi na obavljanje administrativnih zadataka ili koje svojim istaknutim radom, autoritetom i znanjem prije imenovanja, presudno oblikuju politiku ministra? Praksa ukazuje da su politički savjetnici kadrovski ekipirani ljudi političkih partija koje vrše vlast, s jedne strane, ali i provjereni obavještajci u koje imaju potpuno povjerenje, te odlaze u kabinete malo lijevo ili desno od centra, sa druge strane. U svakom slučaju, zaposleni na mjestu političkih savjetnika mogu biti intelektualci, osobe koji su ostvarile posebne uspjehe u dotadašnjem radu što ih je preporučilo za savjetničku funkciju, ali i anonimne osobe sumnjivih referenci. Pojedini savjetnici dolaze na to mjesto isključivo radi zarade, i nakon kratkog vremena napuštaju funkciju vraćajući se poslu koji su obavljali i ranije, poslu gdje mogu napredovati. Njihov mandat ne može biti duži od ministra koji ih je imenovao i koga oni savjetuju, ali dosadašnja praksa je pokazala da se većina savjetnika nakon isteka mandata izborila za status državnog službenika. Svakako je bitno istaći, da iza najuticajnijih političara u BiH stoje politički savjetnici, koji se ne izlažu u javnosti, „ne znamo“ ko su, jer je to diskreciono pravo ministra i/ili predsjednika, ali smo sigurni da postoje, jer svojim profesionalnim autoritetom oblikuju politiku istih.

Primjer bivšeg predsjednika Francuske, Nikole Sarkozija: Patrick Buisson, inače posve odsutan s javne scene, dobio je 2007. godine najvišu državnu počast, Legiju časti, a njegovo političko djelovanje kao novinara i savjetnika skoro je isključivo vezano uz ekstremnu desnicu. Trolist

² Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, član 1. tačka 2.

³ Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, član 1. tačka 2. i član 2. tačka 1.

vrijednosti na kojima se temeljila bivša Sarkozijeva kampanja „rad, odgovornost, autoritet“, kao i strogo odbijanje liberalnih pomaka, istospolni brakovi, legalizacija eutanazije, svjedoče o njegovom direktnom uticaju na predsjednika. Opisuju ga kao spretnog stratega koji se pokazao jako efikasnim u mobilizaciji biračkog tijela, te ga upoređuju s Karlom Roveom, nauticajnijim savjetnikom u administraciji Džordža W. Buša. Patrick Buisson je predstavljen kao “Sarkozijeva siva eminencija“, te kao „čovjek iz sjene koji šapuće na uho predsjedniku“. Pozicija nevidljivih savjetnika učestala je pojava, a njihov se uticaj ne spominje zbog manjka konkretnih informacija ili ipak uveličava. Jedan od najpoznatijih i najuticajnijih američkih spoljnopolitičkih intelektualaca je Henry Kissinger.⁴ Njegov rad i djelovanje dijeli se u tri faze: u prvoj je bio kritičar vanjske politike SAD-a, gdje je nakon godina naučne karijere započeo drugu fazu kao savjetnik za nacionalnu sigurnost, zatim državni sekretar predsjednika Nixona⁵ i Forda. Našavši se u središtu spoljnopolitičkog odlučivanja, pokušao je teoriju pretvoriti u praksu. Glavna osnova bila su njegova naučna istraživanja, odnosno akademska baza za akcije. Treća faza „opinion maker“ – savjetnik važnim kompanijama i tvorac mišljenja o određenim spoljnopolitičkim temama. Kissinger je bio jedini realpolitičar evropskog stila koji je vodio američku vanjsku politiku i koji je postigao izuzetne uspjehe (stvaranje nove globalne ravnoteže, detant sa SSSR-om, potpisivanje SALT-a, obnova odnosa sa Kinom, dominacija SAD-a na Bliskom istoku, završetak rata u Vijetnamu, potpisivanje Helsinškog završnog akta i dr.). Izraz koji je često koristio bila je državnička mudrost, koja podrazumijeva razumijevanje istorijskih trendova, izbjegavao je kompromise i očekivao da predsjednik kontroliše događaje.

Analizirajući dostupne informacije o kabinetima ministara i predsjednika Bosne i Hercegovine, Srbije, Hrvatske i Crne Gore, izvodimo zaključak da su politički savjetnici fluktuirajuća kadrovska baza izabrane vladajuće garniture. Promjene koje nastupaju su nakon završenih izbora, konstituisanja u organima zakonodavne i izvršne vlasti, kada dolazi faza imenovanja i postavljenja savjetnika u kabinetskim sistemima. Iz prethodno navedenog, zaključujemo da su *pravila* koja se primjenjuju u izboru političkih savjetnika kabinetskih sistema dvojakog karaktera i to: 1. *Tehnička pravila* – u smislu kako oni trebaju raditi (ne moraju biti propisana zakonom); 2. *Interne norme* – koje vrijede zato što su ih u nekom trenutku donijeli oni koji su ovlašteni da rješavaju interesna pitanja, tj. “politički odlučujuća grupa”.

⁴ Henry Kissinger rođen je kao Heinz Alfred 27. maja 1923. godine, u židovskoj porodici u bavarskom gradiću Furthu. U Njemačkoj je živio sve do 1938. godine, kad je sa roditeljima, pod prijetnjom nacizma, emigrirao u SAD. 1954. godine doktorirao je na Univerzitetu Harvard.

⁵ Tokom predsjedničke kampanje, Nixon je postao svjestan Kissingerova znanja i uticaja, sličnosti stavova o američkoj spoljnoj politici, te mu je ponudio mjesto savjetnika predsjednika za nacionalnu sigurnost, jedan od najviših položaja u administraciji. Nixon i Kissinger bili su čudan par, čija je unutrašnja sličnost bila veća od vanjske razlike.

BROJ SAVJETNIKA, ANGAŽOVANJE I ISKUSTVO

Broj savjetnika u kabinetskim sistemima se utvrđuje internim aktom predsjednika i/ili ministra, a samo imenovanje spada u diskreciono pravo istih. Nema adekvatnih istraživanja koja bi ukazala na tačan broj političkih savjetnika koji se angažuju u ministarstvima, kod *premijera i predsjednika republika iz regiona*, prvenstveno u Bosni i Hercegovini, zatim Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori. Prema podacima dostupnim na zvaničnim internet stranicama, njihov broj se kreće do neočekivanih brojki po političkom zvaničniku, što nije precizno definisano zakonskim rješenjima (izuzev internih akata donesenih po nalogu ministra/ili predsjednika), te s druge strane ne predstavlja kršenje zakonskih normi. S tim ciljem, dajemo sljedeći pregled ukupnog broja političkih savjetnika u predsjedničkim kabinetima:

U Kabinetu Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda angažovani su⁶:

Šef kabineta	1
Savjet za sigurnosnu politiku	1
Savjetnik za informisanje	1
Savjetnik za ustavno-pravna pitanja	1
Savjetnik za ekonomska pitanja	1
Savjetnik za vanjsku politiku	1
Ukupno:	6

U Kabinetu Predsjedništva BiH iz reda bošnjačkog naroda angažovani su⁷:

Šef Kabineta	1
Savjetnik u Kabinetu	2
Savjetnik za politička pitanja	1
Savjetnik za vanjsku politiku	1
Savjetnik za povrat i dijasporu	1
Saradnik za odnose s javnošću	1
Ukupno:	7

U Kabinetu Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda angažovani su⁸:

Šef Kabineta	1
Diplomatski savjetnik	1
Savjetnik za vanjsku politiku	1
Savjetnik za ekonomska pitanja	1

⁶ <http://www.predsjednistvobih.ba/kab/?cid=12,2,1,10/22/2012> 9:41

⁷ <http://www.predsjednistvobih.ba/kab/?cid=12,2,1,10/22/2012> 9:41

⁸ <http://www.predsjednistvobih.ba/kab/?cid=12,2,1,10/22/2012> 9:41

Savjetnik za pitanja dijaspore i demob. pripad. OSBiH	1
Oficir za vezu sa ICTY	1
Savjetnik za medije i pitanje mladih	1
Savjetnik za pravna pitanja	1
Ukupno:	8

U kabinetu predsjednika Republike Srpske angažovani su⁹:

Šef Kabineta	1
Savjetnik predsjednika Republike za politička pitanja	1
Savjetnik predsjednika Republike za ekonomska pitanja	1
Savjetnik predsjednika Republike	3
Savjetnik za međunarodne odnose	1
Savjetnik za socijalna pitanja	1
Savjetnik za medije	2
Šef biroa za odnose s javnošću	1
Ukupno:	11

U Uredu predsjednika Republike Hrvatske angažovani su¹⁰:

Savjetnik predsjednika za odbranu	1
Pomoćnik savjetnika predsjednika za odbranu	1
Savjetnik predsjednika za nacionalnu sigurnost	1
Zamjenica savjetnika predsjednika za vanjsku politiku	1
Pomoćnica savjetnika za vanjsku politiku	1
Izaslanica predsjednika za jugoistočnu Evropu (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Republika Kosovo i Republika Srbija)	1
Savjetnik predsjednika za unutarnju politiku	1
Pomoćnik savjetnika predsjednika za unutarnju trgovinu	1
Savjetnica predsjednika za društvene djelatnosti	1
Zamjenica savjetnice predsjednika za društvene djelatnosti	1
Pomoćnica savjetnice predsjednika za društvene djelatnosti	1
Povjerenik predsjednika za vjerske zajednice	1
Posebni savjetnik predsjednika za gospodarstvo	1
Tajnica predsjednika za gospodarsku saradnju	1
Glavni analitičar predsjednika- posebni koordinator	1
Povjerenik predsjednika za branitelje	1
Povjerenica predsjednika za osobe sa invaliditetom	1
Ukupno:	17

⁹ <http://www.predsjednikrs.net/index.php?,10/22/2012> 9:41

¹⁰ <http://www.predsjednik.hr/Savjetnici01,10/22/2012> 9:42

Savjet za vanjsku politiku i međunarodne odnose	predsjednik +11 članova
Vijeće predsjednika Republike za socijalnu pravdu	predsjednica +21 član
Savjet za ratne veterane	predsjednik +8 članova
Savjet za gospodarstvo	predsjednik + 17 članova

U Kabinetu predsjednika Crne Gore angažovani su¹¹:

Savjetnik za spoljne poslove i međunarodne odnose	1
Savjetnica za odnose s javnošću	1
Savjetnica za oblast ljudskih prava i manjina	1
Šef protokola - savjetnica	1
Savjetnik za međunarodne ekonomske odnose	1
Savjetnik za oblast ustavnog sistema	1
Savjetnik za oblast bezbjednosti i odbrane	1
Savjetnik za oblast bezbjednosnih integracija	1
Ukupno:	8

U Kabinetu predsjednika Republike Srbije angažovani su¹²:

Savjetnik predsjednika za odbranu i bezbjednost	1
Savjetnik predsjednika za spoljnu politiku	1
Savjetnik predsjednika za oblast prava	1
Savjetnik predsjednika za kulturu	1
Savjetnik predsjednika za pres službu	1
Savjetnik predsjednika za protokol	1
Ukupno:	6

U većini evropskih zemalja, predsjedniku republike dozvoljeno je zapošljavanje većeg broja političkih dužnosnika u odnosu na ministre. Istraživanje 2004. godine u zemljama OECD-a, pokazalo je da se u 7 od 15 zemalja, veći dio osoblja u kabinetu/uredu predsjednika, sastojao od političkih savjetnika. Ljudi u kabinetu predsjednika obavljaju najslabije analitičke, savjetodavne i druge odgovarajuće poslove za potrebe predsjednika države. Poslovi se odnose na državno uređenje, izgradnju i funkcionisanje političkog sistema i inicijativu za donošenje novih, kao i primjenu postojećih zakona, privredna kretanja i razvoj ekonomskog sistema, odbranu i bezbjednost, informisanje, odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, informisanje i saradnju sa naučnim i

¹¹ <http://www.predsjudnik.me/?akcija=kabinet,10/22/2012> 9:45

¹² <http://www.predsjudnik.rs/sr/node/70,10/22/2012> 9:46

drugim institucijama. Stoga je podjela odgovornosti između državnih službenika i političkih savjetnika slična onoj u linijskim ministarstvima, a potreba za kvalitetnom poslovnom saradnjom između njih je jednako bitna.

Dakle, iz prethodnih tabela možemo zaključiti da „predsjednikove ljude“ u većini zemalja bira lider (predsjednik)¹³, a ne potrebe i zakon. U zemljama u kojima se demokratija razvija kao glavno sredstvo uticaja javnosti, kritike su dovele do ograničenja (*Poljska*), ili sprečavanja ekspanzije broja savjetnika (*Španija ili Engleska*). Na broj političkih savjetnika također mogu uticati i generalne kritike sistema uprave; npr. pokušaj reformi u *Belgiji i Italiji* je za rezultat imao političke skandale, koji su se ticali pitanja od šire važnosti nego neuspjeh uprave ili korupcija.

Značaj i moć savjetnika svakako zavisi od uticaja političkog zvaničnika. Dosadašnji rad političkih savjetnika podijelio ih je u tri vrste: stručnjak, generalist i medijski pomoćnik. *Stručnjaci* su obično u manjini. Oni se zapošljavaju zbog znanja ili iskustva koje imaju u pogledu određenog pitanja važna za ministra. Oni obično imaju profesionalno iskustvo ili akademsku specijalizaciju, i često su u sredini, ili na kraju svoje karijere. Unutar ministarstva, oni se prilično usko fokusiraju na ova područja, iako se od njih obično traži da se „zainteresuju“ i za druga područja (u zemljama u tranziciji u Istočnoj Evropi, proteklih godina je relativno visoka stopa stručnih savjetnika, koji se dovode, kako bi do određene mjere kompenzirali nedostatak kapaciteta za kreiranje politike u državnim službama u razvoju).¹⁴

Postoje i institucije za „*policy research*“ (politika istraživanja) u savremenom svijetu, u prvom redu u Americi, i to su „*think-tanks*“ organizacije. Think-tank se može definisati „*kao ostrvo vrsnosti u kojem ljudi u punom radnom vremenu primjenjuju interdisciplinarno naučno mišljenje na dubinsko poboljšanje donošenja političkih odluka – to je most između moći i znanja*“. Minimalna kritična masa jest 15-20 profesionalaca iz barem pet do šest disciplina, koji rade u otvorenim timovima na najmanje tri do četiri problema politike i potpuno su im dostupne sve postojeće informacije o tim problemima.

Velika Britanija ima najdužu tradiciju korištenja nezavisnih naučnih institucija u donošenju političkih odluka o kompleksnim problemima (ekonomskim, društvenim i dr.). Prvu takvu nezavisnu naučnu instituciju utemeljila je davne 1831. godine. Slijedile su je SAD, Kanada... itd. Danas u svijetu postoji oko 4 500 nezavisnih naučnih institucija koje pružaju intelektualne usluge donosiocima političkih odluka u svojoj zemlji.

¹³ Lider (predsjednik) sa sobom donosi intelektualni kapital koji će u godinama provedenim na vlasti i koristiti. To je osoba rijetke individualnosti, koja poznaje istoriju, ima osjećaj za promjene koje su neminovne, te sposobnost manipulacije događajima i ljudima.

¹⁴ Politički savjetnici i državni službenici u evropskim zemljama, SIGMA, Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije pod pokroviteljstvom Evropske unije, 2007, str. 10.

Npr. u Hrvatskoj se političari tradicionalno u posljednjih 20 godina obraćaju HAZU¹⁵, pa onda njezini pojedini članovi stvaraju tim u koji uključuju naučnike iz same akademije i izvan nje. Zatim tim daje svoj prijedlog političkim predstavnicima koji ga prihvataju ili odbijaju. Ove timove možemo slobodno nazvati *ad hoc* timovima.

Generalisti su obično većina. Oni imaju iskustva u predmetnom području ministra, ali su zaposleni kao politički *aides de camp*¹⁶. Oni su često mladi, a njihovo profesionalno iskustvo je obično ono stečeno na mjestu namještenika političke stranke, novinara, pravnika ili ekonomiste.

Pomoćnika za medije je brojčano manje (npr. u Danskoj se politički savjetnici uglavnom koncentrišu na medijske poslove). Postoji preklapanje između ove kategorije i generalista, jer će mnogi od ovih prethodnih, kao dio svoje generalne podrške ministru, provesti određeno vrijeme na medijskim saopštenjima u ime svojih ministara. S obzirom da je selekcija političkih savjetnika lična stvar svakog ministra, zapošljavanje je često nesistematično i slučajno, i skoro se uvijek realizuje putem neformalnih političkih kontakata ili po zahtjevu političkih partija. Zvaničnici koji nemaju povjerenja u partijske kolege, za savjetnike biraju lične prijatelje, te sistemski diskvalifikuju obrazovane i stručne ljude zbog ličnih veza nekih drugih kandidata, bile one porodične, stranačke ili prijateljske. Broj savjetnika, kakvi su njihovi efekti rada, te koje su kvalifikacije, pitanja su koja se često postavljaju.

Revizija rada savjetnika se ne radi, niti bivaju ocjenjivani (Ocjenjivanje državnih službenika i namještenika - 1.2. Izuzeci od ocjenjivanja lica koja nemaju status državnog službenika¹⁷). Možda iz tih razloga, nije slučajno da su u određenom periodu u Bosni i Hercegovini smanjene investicije za 40%, i da se niko nije pitao ko savjetuje ministra za ekonomska pitanja. Činjenica je da broj političkih savjetnika zaposlenih u državnoj službi ima tendenciju rasta. Angažovani su za davanje političko-taktičkih savjeta i podrške svojim ministrima, a za uzvrat dobijaju statusnu i finansijsku¹⁸ stabilnost.

Do kojeg nivoa se "profesija" političkih savjetnika razvila? U većini zemalja, posao političkog savjetnika predstavlja zanimljivu epizodu u njihovim karijerama; kada njihov ministar izgubi funkciju, savjetnici se obično vraćaju svojim prethodnim karijerama. Ponekad će politički savjetnik pratiti političara sa jednog ministarskog imenovanja na drugo. Savjetnik može ostati i u istom ministarstvu tokom perioda trajanja mandata nekoliko sukcesivnih ministara iz iste političke partije, naravno, ako posjeduje dragocjeno stručno znanje. U nekim zemljama, takvo

¹⁵ HAZU – Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

¹⁶ *aides-de-camp* (eng. for *field assistant*) - lični asistent osobi visokog ranga, šefa države.

¹⁷ Član 4. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH

¹⁸ Član 43. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, "plata savjetnika veže se za platu pomoćnika ministra iz petog platnog reda".

razmještanje može predstavljati dio dugoročne političke karijere; u *Francuskoj* jedno ili nekoliko razdoblja na mjestu ministarskog savjetnika, ili člana *kabineta* je više ili manje suštinska faza u napredovanju političara ili višeg državnog službenika, dok je u *Velikoj Britaniji* sve veći broj članova parlamenta i ministara prethodno obavljalo dužnost političkog savjetnika (uključujući ministra spoljnih poslova i lidera opozicije). Politički savjetnik je, čini se, postala profesija samo u *kabinetskim* sistemima, kao u *Francuskoj*, gdje unapređenje u članstvo *kabineta* u stvari predstavlja glavnu propusnicu za političko unapređenje državnih službenika. U *Belgiji*, sve do nedavnih promjena, članovi ministarskih *kabineta* obično ostaju na položaju duže nego ministri kojima su služili, prerastajući tako u trajniji izvor uticaja na strateškom području u kojem rade. *Irska* pokazuje različitu varijantu ovog obrasca, gdje je razvoj finansiranja za opozicione partije stvorio jednu vrstu obrasca „pokretnih vrata“, u kojem politički savjetnici, čiji ministri su izgubili izbore, zauzimaju partijske pozicije, i onda ponovo postaju ministarski savjetnici onda kad se izborna sreća promijeni.¹⁹

ODNOS PREDSJEDNIK I/ILI MINISTAR – POLITIČKI SAVJETNIK I POLITIČKI SAVJETNIK – DRŽAVNI SLUŽBENIK

Politički savjetnici se najbolje definišu u vezi sa dvije grupe sa kojima tijesno saraduju; ministrima i/ili predsjednicima i državnim službenicima. Oni nude savjete i podršku, obično političkog karaktera. Politički savjetnici se razlikuju od ministrovog ličnog pomoćnog osoblja (koje se u nekim zemljama takođe postavlja izvan državne službe), a koje je odgovorno za pravljenje rasporeda, logističku podršku i slične stvari koje su neposredno vezane za ministra. Specifična funkcija političkih savjetnika je da savjetuju izabrane političke funkcionere i razlikuju se od državnih službenika po tri pogleda:

Prvo, s obzirom da njih lično imenuje ministar, oni su izuzeti od uobičajenih kriterija za ulazak u državnu službu (iako se može desiti da su prethodno radili kao državni službenici). U praksi rijetko postoje neki obavezni kriteriji za imenovanje političkog savjetnika u određenim institucijama. Ministri očigledno traže sposobne ljude koji će mu pomoći u izvršavanju funkcionalnih obaveza, iako se mora spomenuti činjenica, koja se odnosi na neposrednu političku povezanost koja često daje prednost.

Drugo, oni se nalaze izvan sistematizovane hijerarhije ministarstava. Savjetnici su obično podređeni samo ministru, od koga isključivo i dobijaju konkretna uputstva za rad, pa se shodno tome i uključuju u rješavanje određenih pitanja.

¹⁹ Politički savjetnici i državni službenici u evropskim zemljama, SIGMA, Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije pod pokroviteljstvom Evropske unije, 2007, str. 11.

Treće, oni su izuzeti od obaveznih kriterija za državne službenike, koji propisuju politički nepristrasno djelovanje. Smisao djelovanja političkog savjetnika jeste, da daje politički nesmislen savjet, koji ministar ne može zahtijevati od službenika državne službe.

Praksa pokazuje da je pravni okvir za djelovanje političkih savjetnika različit od zemlje do zemlje. Savjetnici se tretiraju kao posebna kategorija državnog službenika ili se pak isključuju iz ambijenta zakona o državnoj službi. U nekim drugim zemljama, njihov položaj je neodređen, pa je na ministrima da njihovu poziciju regulišu. *Poljska* npr. ima sveobuhvatne propise, iako varijacije između ministarstava postoje, kada su u pitanju funkcije političkih savjetnika. U *Švedskoj i Velikoj Britaniji*, politički savjetnici su jasno definisana kategorija javnih funkcionera, ali su u drugim slučajevima, zakonske odredbe minimalne. Čvrsto prihvaćene „norme“ su bile dovoljne da učine inovacije funkcionalnim – iako su se, u protekloj deceniji te norme pokazale neadekvatnim, pa su dopunjavane kvazi-zakonodavnim aranžmanima, kao što su kodeks ponašanja i standardni ugovori o zapošljavanju. U *Portugalu i Španiji*, postoji odsustvo zakona ili normi kojima kreira ozbiljne poteškoće, i kao posljedica toga Španija je krenula da reguliše ovo područje. U Francuskoj nad zakonskim ograničenjima često prevagnu politički prihvaćene norme ponašanja i kodeksi. Iz prakse slijede funkcije, čije obavljanje bi se moglo zatražiti od političkog savjetnika:

- Odnosi sa partijom – partijskim zvaničnicima, parlamentarcima, regionalnim i opštinskim savjetnicima, partijskim pristalicama, i političkim partijama u drugim zemljama: po definiciji, ovo je područje u kojem je državnim službenicima obično zabranjeno da podržavaju ministra.

- Odnosi sa drugim ministrima: svaka djelotvorna vlada će imati efikasan sistem za međuministarsku koordinaciju u kreiranju politike i upravnim pitanjima, čime se obično bave državni službenici. Postoje stranačka pitanja na kojima državni službenici ne mogu raditi, jer su osjetljiva politička pitanja, zbog čega ministar daje prednost nekom kome duboko vjeruje. Ovo posebno može biti slučaj u koalicionim vladama, kojima su potrebni međustranački pregovori.

- Pisanje govora je uvijek naporan i nezahvalan zadatak. Mnoge „zvanične“ govore mogu napisati državni službenici, ali ministar će često željeti da mijenja nacrt, kako bi mu dao više politički ton, a stranačke govore će u cijelosti pisati savjetnici.

- Savjeti o tekućim pitanjima: ministar će željeti da dobije savjet o urgentnim političkim pitanjima – veoma često o nečemu što je toga dana na naslovnim stranicama.

- Komentar o prijedlozima pripremaju državni službenici u ministarstvu. Ponekad se ovaj komentar sastoji od revizije prijedloga sa političke tačke gledišta, i postavljanja pitanja koje državni službenik ne može postaviti: Kako će reagovati stranka? Češće se ovaj zadatak sastoji

od revizije prijedloga da bi se vidjelo kako se oni podudaraju sa ministrovim vlastitim pogledima i prioritetima vladajuće partije: da li prijedlog posvećuje dovoljno pažnje pitanju socijalne jednakosti? Da li je moguće osmisliti više tržišno orijentisano rješenje problema? Da li prijedlog isuviše pažnje poklanja administrativnim kriterijima, a premalo političkim imperativima?

- Pomoć ministru u pripremi za javne nastupe – debate u parlamentu, nastupe pred komisijama zakonodavnog tijela, priprema bitnih govora ili intervjuja za medije. Ministrima je lakše ovo raditi sa nekom osobom koju dobro poznaju i kojoj, u političkom pogledu, vjeruju.

- Informisanje ministra o prijedlozima vlade, koji su izvan njegovog područja odgovornosti. Ministar može prisustvovati sjednicama vlade i komisija na kojima neka pitanja neće uticati na interese njegovog ministarstva, ali na koja on kao član kolektivne vlade, želi izraziti svoje mišljenje. Obzirom da je takva intervencija obično političkog karaktera, ministar će se vjerovatno obratiti svojim političkim savjetnicima.

- Predlaganje vlastitih novih strateških ideja ili „razrađivanje“ ministrovih ideja, u svrhu predlaganja novih inicijativa: državni službenici su često oprezni i revnosni da zaštite svog ministra od koračanja po kontraverznom teritoriju. Politički savjetnici, suprotno tome, mogu sugerisati ideje koje državni službenici mogu odbaciti kao neobične.

- Obavljanje uloge neformalnog izaslanika za spoljne grupe obuhvata kontakte sa uticajnim stranačkim pristalicama, interesne grupe, akademske organizacije ili organizacije za interdisciplinarna istraživanja, poslovne lidere, ili članove strukovnog sindikata.

Osnovni preduslov za rad političkog svjetnika je pristup. Prvo, to znači direktni pristup ministru. To zahtijeva da savjetnik bude fizički smješten u blizini ministrovog ureda, i da ima pravo da raspolaze određenim dijelom ministrovog radnog vremena. Idealno je da se utvrdi određeno vrijeme svakog dana, ili nekoliko puta sedmično, kada bi se savjetnik i ministar sastajali. Ako ministar ima određen broj savjetnika, koje predvodi šef političkih savjetnika (ili *kabineta*), ministar bi trebao biti taj koji će odlučiti da li će imati dodira sa svim savjetnicima, ili samo sa šefom savjetnika, usmjeravajući savjetodavnu podršku kroz njega. Najdjelotvorniji pristup je mješoviti, u okviru kojeg se ministar povremeno susreće sa svim savjetnicima, ali također direktno saraduje i sa pojedinačnim savjetnicima, koji rade na specifičnim pitanjima. Za savjetnike je važno da jasno razumiju kako ministar razmišlja i šta želi, a to će se tačnije i efikasnije protumačiti ako se direktno saraduje sa ministrom, umjesto što se poruka preusmjerava kroz šefa političkih savjetnika.

Kada prisustvuje sastancima skupa sa ministrom, mudar savjetnik će malo govoriti, a puno slušati. Najdjelotvorniji savjetnici su oni koji svoje privilegije koriste sa oprezom. Postoje primjeri savjetnika, često onih mlađih, koji dozvoljavaju da im njihov visok položaj „udara u glavu“, i koji

uživaju u svojoj važnosti. To obično kvari njihov odnos sa ostatkom ministarstva. Dobar savjetnik može predvidjeti ministrove reakcije na događaje i ideje, i da predosjeća buduće potrebe.

Sa druge strane, ono što politički savjetnik radi je u velikoj mjeri uslovljeno *funkcijama državnih službenika* sa kojima savjetnik radi. Postoje tri moguća modela:

1. **Politički savjetnici koji rade skupa sa politički neutralnom državnom službom** (npr. *Danska, Švedska, Velika Britanija*): U ovim sistemima, državna služba je obično dominantan element u savjetovanju i pružanju podrške ministru, pa je i uloga političkog savjetnika ograničena na pružanje, odvojene kategorije političkog savjeta.
2. **Politički savjetnici koji rade skupa sa državnom službom**, čiji je najviši nivo također politizovan. To kreira prilično nesređen sistem, što je poseban slučaj u Španiji.
3. **Ministarski kabineti** (Francuska, Italija, i donedavno Belgija), obično se sastoje od miješane grupe političkih savjetnika i državnih službenika, koji je privremen i savjetuju ministra i sprovode jaku kontrolu nad ministarstvom u njegovo ime. U takvim sistemima postoji određena distanca između ministra/kabineta i državnih službenika, koji čine ostatak ministarstva.

Kada se posmatra odnos između političkih savjetnika i državnih službenika u određenom ministarstvu ili vladi, mora se voditi računa o tri različita i moguća odnosa:

1. Da li politički savjetnik ima pravo da izdaje uputstva državnim službenicima? U većini zemalja, on to pravo nema, jer:

a) to znači uplitanje u zapovjedni lanac i odgovornosti državne službe, što bi izložilo državne službenike pritiscima i dovelo do narušavanja vlastite političke neutralnosti, i

b) je uloga savjetnika da savjetuje u ovom slučaju da savjetuje ministra – a ne da naređuje. **2. Da li je potrebno razdvajanje funkcija između ove dvije strukture osoblja?** Gdje se granica povlači je sekundarno (iako bitno) pitanje; suštinski kriterij je da granice trebaju razumjeti i poštovati obje grupe. Iskustvo u radu sa istočnoevropskim zemljama je da međusobno nerazumijevanje uloga koje imaju, i odsustvo granice i poslovnih odnosa, često predstavlja suštinu sukoba između političkih savjetnika i državnih službenika.

3. Da li dvije grupe mogu razviti dobre odnose u radu, koji bi omogućili prelazak takve granice bez kompromitovanja uloge bilo koje od grupa? Ovo se posebno odnosi na ulogu koju svaka od njih treba obavljati u formulaciji politika. U nekim zemljama, postoji tendencija da se državni službenici više ograniče na pravnu i tehničku ulogu, što je ova tendencija najočitija u Portugalu. U određenom broju istočnoevropskih zemalja, ovo je dovedeno do krajnosti, s obzirom na tendenciju da se

„politika-strategija“ izjednačila sa „politikom“, te da se državna služba isključi u oba slučaja. Ovo u suštini nije konstruktivno rješenje. Ona uzrokuje da teret kreiranja politike „padne“ na mali broj političkih savjetnika, koji su preopterećeni, dok je državna služba neiskorištena i većim dijelom ograničava se na zadatke u upravi i implementaciji. To također znači da se politika kreira u izolaciji, bez iskustva njene implementacije; odsustvo „povratne petlje“ je ozbiljna slabost u sistemu kreiranja politike.

Politički savjetnici su obično više zainteresovani za kratkoročne rezultate, zvaničnici za dugoročne posljedice. Političkim savjetnicima se žuri; državni službenici mogu sebi priuštiti više vremena za razmišljanje. Politički savjetnici imaju u vidu izbornu dimenziju, državni službenici puno manje. Politički savjetnici su više skloni inovacijama; državni službenici su oprezniji, djelimično po prirodi; djelimično zato što moraju živjeti sa posljedicama. Uz to, neupitno je da uvođenje političkih savjetnika u sistem odlučivanja, komplikuje proces dobijanja odluke iz vladine mašine. Sveukupno, državni službenici u Evropi navikli su se na političke savjetnike.

Političari traže višestruke kanale strateške savjetodavne podrške; politički savjetnici su jedna od manifestacija ovog trenda, i nesumnjivo, daju strateškoj savjetodavnoj podršci političku dimenziju, koju državni službenici nisu kvalifikovani da ponude. Promišljeniji državni službenici shvataju da ova dimenzija ne slabi, nego jača kreiranje politike i uvećava zadovoljstvo ministra kreiranjem politike.

Mudar politički savjetnik zna da mu je državna služba više potrebna nego što je on potreban državnoj službi. On treba da koristi svoj uticaj i pristup sa oprezom, što se posebno odnosi na kontakte sa državnom službom. Politički savjetnik ne izdaje uputstva državnoj službi, osim ako mu za tako nešto nije dato posebno ovlaštenje (a u većini zemalja, savjetnici nemaju takva ovlaštenja), niti on treba podleći zajedničkom iskušenju da govori u ime ministra. To može dovesti do prigovora, pa je moguće da ministar odbaci savjetnika. Osim ako mu zakon ne daje ovlasti u tom pogledu, jedina funkcija političkog savjetnika jeste da savjetuje ministra, koji bi zauzvrat trebao donositi odluke i izdavati naredbe.

Politički savjetnik će ostvariti najbolju saradnju sa državnom službom na isti način na koji ostvaruje dobru saradnju sa bilo kim: uljudnošću, profesionalnošću i obzirom. Ako on pristupi državnom službeniku na konstruktivan način, najvjerojatnije će jednako i odgovoriti. S obzirom na blizak odnos sa ministrom, njegov prirodni instinkt će biti da pomogne ako može. Situacija koju savjetnik treba da kreira je vrsta „moralne spirale“, gdje državni službenik savjetnika smatra korisnim i uticajnim, tako ohrabrujući državnog službenika da govori o problemima i razmjenjuje informacije sa njim, što povećava sposobnost savjetnika da ponudi uticajan savjet.

Politički savjetnik koji je arogantan ili agresivan će jednostavno otuđiti ljude čija saradnja mu je vrlo potrebna. To je traženje nevolja, s

obzirom da državna služba koja želi da oteža život savjetniku, to može i uraditi, uprkos ministru. Ona može „zaboraviti“ da kopira dokumente za savjetnika, pozvati ga na sastanak tek u posljednjoj minuti, uskratiti osnovne, ali vitalne uredske usluge, kao što su internet veza, i proizvesti neugodnosti na sve moguće načine. Neki politički savjetnici neizbježno upadaju u takvo vrzino kolo, otuđujući državne službenike, uskraćujući sebi saradnju i informacije, što dovodi do gubitka njihovog uticaja u ministarstvu i na kraju kod ministra, te uzrokuje da se oni još više isključuju iz internih rasprava.

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

ISKUSTVA ZEMALJA EVROPE

Odnosi između političkih savjetnika i državnih službenika obično su problematični u većini zemalja članica EU i OECD-a. Neslaganja su evidentna posebno u zemljama u tranzicionom periodu, odnosno u onim zemljama, koje su imale dugu tradiciju državnih službi, bez političkih savjetnika koji se tek uvode u političku praksu, kao element sistema. Analize govore da državni službenici i politički savjetnici imaju različite, ali u osnovi komplementarne uloge u institucijama vlasti. Oni dijele odgovornost kada je u pitanju savjetovanje o strateškim pravcima djelovanja, i kada se izražava odanost ministru ili drugom državnom funkcioneru za čije se potrebe angažuje.

Određena iskustva pokazuju da politički savjetnici daju savjete vezane za strategiju (politike) unutar političkog domena, dok je u nadležnosti državne službe uprava, implementacija i izvršenje politika, ali i razrađivanje različitih opcija javne politike za ministra. Takva pozicija ukazuje da se politički savjetnici moraju osloniti na saradnju cjelokupnog korpusa državnih službenika, kako bi dobili relevantne podatke. Zauzvrat, državni službenici često brzo shvate da politički savjetnici mogu pomoći državnim službenicima u razumijevanju političkog okruženja u kojem funkcionišu i podstaći ih u zajedničkom izvršavanju složenih pitanja.

Praksa pokazuje da se granice između političkih savjetnika i državnih službenika moraju jasno odrediti, što bi bila osnova za međusobno razumijevanje i uvažavanje u cilju efikasnijeg rada. Ti mikro-prostori ne mogu imati zidove oko sebe, već granicu jasnog i preciznog djelovanja u kojem se zna dokle je linija preko koje ministarstva mogu efikasno sarađivati, uz asistenciju ove dvije grupe, što se dobro vidi u iskustvima nekih evropskih zemalja.

U Danskoj npr. državna služba obezbjeđuje savjete u strateškom domenu, kao i političko-strateško savjetodavnu podršku, ali se ipak uzdržava od uključivanja u stranačku politiku. U svakom ministarstvu dozvoljeno je zapošljavanje samo jednog političkog savjetnika ministra, koji se uglavnom bavi odnosima sa medijima, umjesto da obezbjeđuje taktičke savjete za ministra. Bijela knjiga iz 2004. precizno objašnjava ulogu, odgovornost i kurs koji je obavezan za političke savjetnike, i koji bi ih trebao pripremiti za rad u ministarskom okruženju da bi zajednički rad bio efikasan i obezbjeđivao efikasno izvršavanje zadataka i obaveza.

Praksa pokazuje da je u Poljskoj bilo teško ostvariti i očuvati podjelu na političku sferu i sferu državne službe. Ova zemlja usvojila je sistem političkih kabineta, kojima upravljaju pojedine ministarske direktive, gdje politički savjetnici i državni službenici zajedno rade obezbjeđujući savjetodavnu podršku funkcionerima. Sveobuhvatan propis koji bi se odnosio na takve političke kabinete bio bi koristan, s obzirom na negativno mišljenje javnosti o političkim savjetnicima, koji su u prošlosti često bili upleteni u političke skandale, proizašle iz zloupotrebe položaja.

U Portugalu se zakonski definiše položaj i uloga političkih savjetnika u parlamentu i vladi, kao kategorija koja je različita od državnih službenika, zabranjujući bilo kakvo njihovo direktno miješanje u funkcionisanje upravnih tijela. Međutim, velik procenat političkih kadrova, koji rade sa članovima vlade, zapošljava se iz javne uprave, u koju se nakon isteka mandata mogu vratiti, a državni službenik ne mora dati ostavku da bi radio kao politički savjetnik. To *de facto* otežava jasno odvajanje političkih savjetnika od državnih službenika u ovoj zemlji.

U Španiji su prepoznatljiva četiri trenda: politička i upravna decentralizacija, konsolidacija socijalne države, integracija u EU i privatizacija i pribavljanje javnih usluga iz spoljnih izvora. Ovim opredjeljenjima, izvršen je snažan uticaj na ulogu državnih službenika na centralnom nivou, zajedno sa njihovom odgovornošću za pružanje političko-taktičkih savjeta i tehničke pomoći političarima, na različitim nivoima centralne uprave. Trenutno, oko $\frac{3}{4}$ radnih mjesta savjetnika se popunjava državnim službenicima. Skupa sa stalnim državnim službenicima, politički imenovani funkcioneri rade u političkim kabinetima kao specijalni savjetnici. Posljednih par godina, učinjeni su pokušaji da se formuliše etički kodeks i reguliše zapošljavanje i selekcija specijalnih savjetnika, čiji broj rapidno raste kako na lokalnom nivou, isto tako i na nivou regija ali i države u cjelini.

U Velikoj Britaniji, državni službenici i politički savjetnici tijesno saraduju na osnovu zajedničke saglasnosti da ministri zavise od širokog raspona raznovrsnih savjeta, praktične i političke vrste, kako bi mogli donositi najbolje odluke zasnovane na raspoloživim činjenicama. Saradnja između ove dvije grupe uglavnom zavisi od individualne profesionalnosti i razumijevanja da obje strane služe zajedničkim ciljevima. Politički savjetnici smatraju se privremenim državnim službenicima, od kojih se

zahtijeva da se ponašaju u skladu sa Kodeksom ponašanja za specijalne savjetnike i Zakonom o državnoj službi, naglašavajući integritet i služenje izabranom vladi.

Radi efikasnijeg rješavanja brojnih problema i pitanja koji stoje pred ove dvije grupe ljudi sa sličnim zadacima, neophodno je stvoriti određene uslove:

- Potrebno je jasno definisati uloge državnih službenika i političkih savjetnika, što je najbolje regulisati zakonom u kojem bi se utvrdili kodeksi ponašanja.

- Potrebno je utvrditi jednostavne mehanizme, koji će omogućiti odgovarajuće i razumljive radne odnose između državnih službenika i političkih savjetnika:

- Postići razumijevanje da politički savjetnici u prvom redu savjetuju ministra, i da ne mogu izdavati naredbe državnim službenicima,
- Neophodan je konkretan plan o tome šta ministar želi da postigne i šta treba da urade politički savjetnici i državni službenici da bi se postigli utvrđeni ciljevi u institucijama,
- Utvrđivanje prakse održavanja radno-konsultativnih sastanaka, kao što su, na primjer, sedmični sastanci između viših državnih službenika i političkih savjetnika, u svrhu razmjene informacija i raspodjele posla.

- U cilju dopune pravnog okvira, potrebno je definisati etičke propise koji se mogu ojačati putem strategije (politike) za kadrovske resurse, i mjera obuke za sve zaposlene.

- Ugraditi mehanizme za sankcionisanje povreda zakona i kodeksa ponašanja i političkih savjetnika, kao što to u većini zemalja važi za državne službenike. U zemljama Zapadne Evrope ne postoje propisa o istrazi i kažnjavanju političkih savjetnika, što bi se trebalo regulisati.

KARAKTER MINISTARSKIH KABINETA

Ministarski kabinet je relativno rijedak fenomen. Njegovi glavni primjeri u Evropi su Belgija (čiji sistem je sada u fazi demontiranja), Francuska i Italija. Francuska se smatra klasičnim primjerom, s obzirom da su *ministarski kabineti* funkcionisali u prepoznatljivom modernom obliku u periodu od oko 150 godina. Španija kreće u pravcu ovog modela. Kabinet se razlikuje od sistema političkih savjetnika u tome što, osim što savjetuje ministra, on također obezbjeđuje politički smjer i upravlja cjelokupnim ministarstvom. Izdaje uputstva ministarstvu u ministarovo ime, a njegovi vodeći članovi obično imaju prava da potpisuju dokumente u ime ministra, često predstavljaju ministra na raznim događajima, i smatra se da govore u njegovo ime, i unutar i izvan ministarstva.

Kabineti se obično sastoje od mješavine državnih službenika i imenovanih funkcionera izvana, a od posljednjih se, u najmanju ruku, očekuje da budu naklonjeni ministrovom mišljenju. U Francuskoj se *kabineti* sastoje od 20 do 30 ljudi za ministra, i 10 do 20 ljudi za pomoćnika ministra. *Kabineti* su u Belgiji donedavno bili izuzetno veliki, a u

nekim ekstremnim slučajevima sastojali su se od 100 članova, dok njihova veličina nije ograničena upravnim reformama. Teško je pronaći brojke koje se odnose na broj političkih službenika. Olivier Schrameck procjenjuje, da je četvrtina francuskog osoblja u kabinetima zaposlena izvana i imenovana iz političkih razloga.

Članove *kabineta* lično bira ministar. U slučaju državnih službenika, ovo ugrožava tradicionalnu hijerarhiju državne službe i izloženo je optužbama za favorizaciju.

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

Međutim, s obzirom da je zasnovana na favoritizmu, uobičajena kritika je da se ova praksa kosi sa najboljim praksama napredovanja u državnoj službi zasnovanih na objektivnoj procjeni. Postojanje *kabineta* značajno umanjuje ulogu osoblja, koje vodi druge odjele u ministarstvu.

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

Kabinetski sistem ima uticaj na međuministarsku koordinaciju politike, s obzirom da se između *kabineta* razvije jaka mreža. *Kabineti* su donedavno u Belgiji bili glavni provodnik za kooordinaciju i pregovaranje o bitnim strateškim odlukama između ministarstava. U Francuskoj su oni ovu ulogu preuzeli do nivoa gdje se isključuju politička pitanja; međuministarska neslaganja se ne rješavaju sastancima ministara, nego sastancima njihovog *kabinetskog* osoblja. U Španiji se zapaža da međuministarska mreža političkih savjetnika vrši uticaj na utvrđivanje politike da li će vlada usvojiti zakonodavne projekte ili neće. Ovo manje

važi u Italiji, ali redovan sastanak šefova *kabineta* i pravnog direktora ministarstva, jeste ključni mehanizam za obradu dnevnog reda sedmičnih sastanaka italijanske vlade, i rješavanje neusaglašenosti između ministara.

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

Na sceni postoje jake kritike sistema, koje se mogu sumirati pod dva naslova. Prva kritika je zasnovana na principu: kabinetski sistem je zatvoreni krug nagrađenih političkih istomišljenika, zasnovan na favoritizmu, a ne na objektivnoj vrijednosti koji degradira princip državne službe. Postoji također i dimenzija jednakih šansi: studija koju je sproveo *Le Monde* utvrdila je da samo 10 od 700 članova *kabineta* imaju ono što se nazvalo „dospeljeničko porijeklo“. Uobičajena pritužba u Belgiji je bila da su državni službenici, nakon službe u *kabinetu*, često znali biti unaprijedeni izvan normalne procedure unapređenja. Drugi dio primjedbi se fokusira na neefikasnosti sistema, jer se stručnost neadekvatno koristi u ministarstvu. Ohrabruje se donošenje kratkoročnih odluka, dolazi do rivalstva i „udvaračkog“ ponašanja kod *kabinetskog* osoblja, a ostalo osoblje u ministarstvu se ohrabruje za manipulacije radi uticaja na odluke *kabineta*, – „neravnoteže i zloupotrebe“.

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

To je bio zaključak donesen u Belgiji 1999. godine koji je inicirao ukidanje *kabineta* na federalnom nivou. Podsticaj za ovu odluku je došao od serije skandala i neuspjeha, uključujući afere, koje su dovele do toga da se javna služba vidi kao „pretjerano politizirana, nesposobna i statična“. Ovi događaji su doprinijeli izboru vlade, koja je dala visok prioritet radikalnoj reformi javnog sektora. *Kabineti* su igrali veliku ulogu u ovoj reformi, zato što se njihov broj zaposlenih skoro udvostručio od 1989. godine na prosječno 30 ljudi i zato što su – rečeno je u Copernicus dokumentu - „*kabineti* vršili mnogo veću kontrolu nad aktivnostima

ministarstava, i imali mnogo 'istureniju' ulogu u kreiranju politike. Ovo su državni službenici, koji su radili u službama, često smatrali znakom loše reputacije, a to je ponekad bilo uzrokom sukoba između ministra i službi koje su potpadale pod njegovu odgovornost. To je također dovelo do nedostatka kontinuiteta u kreiranju politike, kako su ministarski *kabineti* dolazili i odlazili sa ministrima nakon izbora”.

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

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

ZAKLJUČAK

Teško je procijeniti djelotvornost političkih savjetnika na tekuću ili, posebno na željenu politiku. Savjetnik povremeno može ukazati na određenu odluku i imati zasluge za odlučujući uticaj, ali ovakvi primjeri su rijetki. Češće se dešava da politički savjetnik misli da je nešto postigao, a onda shvati da je gurao vrata koja su već otvorena ili da se njegova sugestija ili savjet, virtuelno susreće sa istim savjetom, koji je došao sa drugog mjesta. Još jedno moguće mjerenje djelotvornosti je zadovoljstvo ministra. Ovo je teško izmjeriti zato što nije vjerovatno da će ministar javno priznati grešku u imenovanju. Možda je najbolji pokazatelj uspjeha opstanak. Veliki dio inovacija u vladajućoj mašineriji ne traje dugo. Politički savjetnici čine relativno novu inovaciju u većini zemalja i obično su opstajali na mjestima gdje su eksperimentalno uvođeni. Iskustva koja se se mogu iz svega navedenog izvući:

- Funkcije političkih savjetnika treba jasno precizirati, po mogućnosti zakonom. U idealnom slučaju, ovo treba biti podržano kodeksom ponašanja za političke savjetnike. Poštovanje propisa i kodeksa treba biti ugovorna obaveza političkih savjetnika.

- Pripadajuće odgovornosti političkih savjetnika i državnih službenika treba jasno definisati. Gdje je granica između njih jeste sekundarno pitanje; ono što je od primarne važnosti jeste da treba postojati granica koja je jasno označena, i koju svi razumiju i poštuju.

- Međutim, razgraničenje funkcija između dvije grupe treba predstavljati linijom koja im pomaže da razumiju svoje pripadajuće funkcije, a ne barijeru koja će ih sprečavati da rade zajedno, da bi postigli ciljeve ministra. Jednostavni svakodnevni radni aranžmani, kao redovni sastanci, potrebni su da bi se riješio radni odnos između političkih savjetnika i viših državnih službenika u ministarstvu, posebno razmjena informacija i raspodjele posla između njih.

- Politički savjetnici trebaju djelovati u skladu sa zdravim razumom i oprezom. Oni ne trebaju zloupotrebjavati svoj privilegovan pristup ministru, njegovim sastancima ili informacijama, već mu pomoći u obavljanju funkcije.

- Državni službenici trebaju raditi zajedno sa političkim savjetnicima, i podržavati ih u izvršavanju njihovih različitih i odvojenih uloga. Potreban je etički okvir da bi dopunio pravni koji reguliše političke savjetnike, paralelno sa uspostavljenim okvirom za državne službenike. Korisno bi bilo da on obuhvati i kodeks njihovog ponašanja.

- Praksa pokazuje da je potreban nezavisni mehanizam za istraživanje i kažnjavanje kršenja propisa, koji regulišu ponašanje političkih savjetnika, paralelno sa mehanizmima, koji bi trebali postojati za istraživanje i kažnjavanje prekršaja državnih službenika.

Na kraju, može se zaključiti da su danas politički savjetnici značajni subjekti političkog sistema koji pomažu izabranim predstavnicima, državnim funkcionerima obavljanje javnih i državnih funkcija. Mnoga istraživanja pokazuju da je to danas potreba, ali se isto tako ističe važnost preciznog regulisanja njihove pozicije i nadležnosti u institucijama političkog sistema.

ROLE OF ADVISOR IN THE POLITICAL SYSTEM

Prof. Zoran Kalinić, Ph.D. and Ljiljana Aulić M.A.

Abstract: Political advisers are today a very important link in the functioning of public services and a political system in general. The right choice of political advisers presents a considerable challenge as well as an obligation for the majority of new democracies, especially among the candidate countries for EU membership. Political advisers are thus best defined in relation to the two groups with whom the ministers and other government officials closely cooperate and a specific role that delineates their relations with permanent civil service. In certain countries they work in a supporting role to the government ministers and their duty is to assist and advise from a standpoint that is more politically committed. They are political appointees whose loyalties are basically claimed by particular ministers personally and their appointment and status usually last until the ministers hold office. Political advisers contrast with ministers' support staff responsible for administrative and logistical services and other services that directly support the ministers. A specific role of political advisers is to assist and advise elected political officials and it differs from that of civil servants in a number of issues.

Key words: *political system, political advisers, civil servants, public affairs*

LITERATURA

1. *Politički savjetnici i državni službenici u evropskim zemljama*, SIGMA, 2007.
2. *Organizovanje uprave središnje države: politike i instrumenti*, SIGMA, 2007.
3. *Obaveze i stege državnih službenika*, SIGMA 2003.
4. *Priručnik o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika u strukturama državne službe u Bosni i Hercegovini*, Kancelarija koordinatora za reforme javne uprave, Djikic Consulting Services d.o.o., UrbanGraf, 2011. Sarajevo.
Zakonski propisi:
5. *Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine* ("Službeni glasnik BiH", br. 12/02, 19/02, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10)
6. *Zakon o izmjeni Zakona o državnoj službi u Bosni i Hercegovini u institucijama Bosne i Hercegovine* ("Sl. glasnik Bosne i Hercegovine" 40/12)
7. *Pravilnik o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine*
8. *Pravilnik Agencije za državnu službu* broj: 01-02-594/11 od 14. jula 2011. godine ("Službeni glasnik BiH", broj 59/11)
9. *Zakon o Vladi Republike Srpske* ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 118/08)
10. *Zakon o državnim službenicima* („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/08)
11. *Kodeks ponašanja državnih službenika* („Službeni glasnik Republike Srpske br. 83/02)
12. *Priručnik o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika u strukturama državne službe u Bosni i Hercegovini*, Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave, Djikic Consulting Services d.o.o., UrbanGraf, 2011. Sarajevo.
Web adrese:
13. <http://adu.vladars.net>
14. <http://www.ads.gov.ba>
15. http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2009-3%2003%20Savjetnici.pdf

RESUME

It is difficult to assess the effectiveness of the current political advisors or, in particular the desired policy. Advisor may occasionally point to a particular decision and have the credit for a decisive influence, but such examples are rare. More often, a political adviser thinks he has achieved something, and then realize that it pushed a door that is already open, or that his suggestions or advice, met with virtually the same advice that has come from elsewhere. Another possible measure of effectiveness is the satisfaction of the Minister. This is difficult to measure because it is not likely that the Minister publicly acknowledged a mistake in the appointment. Perhaps the best indicator of success is survival. A large part of innovation in the machinery does not last long. Political consultants are a relatively new innovation in most countries, and usually endured in places where they have been tried. It is evident that they are much element political system in most of the institutions and have the appropriate influence on relationships and decision-making in individual institutions and organizations.