



## **Sigma**

**Podpora izboljšavam upravljanja in vodenja**

Skupna pobuda Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj – OECD in EU

# **TRAJNOST REFORM JAVNE UPRAVE V SREDNJI IN VZHODNI EVROPI PET LET PO PRISTOPU K EU**

## **DOKUMENT SIGMA ŠT. 44**

**dokument za Sigmo pripravil**

**dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling**  
**Univerza v Nottinghamu**

**april 2009**

Ta dokument je bil izdelan s finančno pomočjo Evropske unije. Izraženi pogledi nikakor ne izražajo uradnega mnenja Evropske unije in ne nujno pogledov OECD in njegovih držav članic ali držav upravičenk, ki sodelujejo pri programu Sigme.

## PROGRAM SIGME

Program Sigme – Support for Improvement in Governance and Management (Podpora za izboljšanje vodenja in upravljanja) – je skupna pobuda Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Evropske unije, ki jo v glavnem financira EU.

Sigma z delom v partnerstvu z državami upravičenkami podpira dobro vodenje:

z oceno napredka in opredelitvijo prednostnih nalog za reformo s pomočjo pri postopku gradnje in krepitve institucij in vzpostavitve pravnih sistemov, s spodbujanjem pomoči iz EU in drugih donatorjev, tako da pomaga pri načrtovanju projektov in izvajanju akcijskih načrtov.

V letu 2009 Sigma podpira prizadevanja za reformo javne uprave:

**držav kandidatk za vstop v EU** – Hrvaške, Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije in Turčije, ,  
**morebitnih kandidatk za vstop v EU na Zahodnem Balkanu** – Albanije, Bosne in Hercegovine, Črne gore, Srbije in Kosova (v skladu z resolucijo Varnostnega sveta ZN 1244/99),<sup>1</sup>

**evropskih sosedov in partnerjev (ENPI)** – Alžirije, Armenije, Azerbajdžana, Belorusije, Egipta, Gruzije, Izraela, Jordanije, Libanona, Libije, Moldavije, Maroka, Zasedenega palestinskega ozemlja, Sirije, Tunizije in Ukrajine ter tudi Rusije<sup>2</sup>. Program Sigma podpira prizadevanja za reformo javne uprave partnerjev na teh področjih:

javna uprava, upravno-pravni okvir, sistem integritete v javnem sektorju,

javni interni finančni nadzor (PIFC),

zunanja revizija, boj proti goljufijam, upravljanje sredstev EU,

upravljanje javnih izdatkov, proračunskega in zakladniškega sistema,

javna naročila,

oblikovanje politik in usklajevanje,

zakonodajne zmogljivosti, upravljanje lastninskih pravic.

Več podatkov o Sigmi najdete na naši spletni strani <http://www.sigmaweb.org>

### Avtorske pravice OECD, 2009

Prošnja za dovoljenje za razmnoževanje za javno uporabo ali prodajo ali prevod vsega ali dela tega gradiva pošljite na Editorial and Rights Division OECD Public Affairs and Communications Directorate, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France (mailto:rights@oecd.org).

<sup>1</sup> V skladu z Resolucijo Varnostnega sveta ZN 1244, Kosovo od junija 1999 dalje upravlja Začasna misija Združenih narodov na Kosovu (UNMIK).

<sup>2</sup> Kot je bilo dogovorjeno z Evropsko komisijo, so se dejavnosti Sigme sprva izvajale v devetih prednostnih državah: Egiptu, Jordaniji, Maroku in Tuniziji (ENPI – jug); Armeniji, Azerbedžanu, Gruziji, Moldaviji in Ukrajini (ENPI – vzhod):

## KAZALO

PROGRAM SIGME.....	2
ZAHVALE .....	4
POVZETEK .....	5
1 Uvod .....	8
2 Proučevanje trajnosti reform javne uprave po pristopu: podlaga za analizo .....	10
3 Srednjeevropske in vzhodnoevropske javne uprave po pristopu: poti in ugotovitve glede na evropska načela uprave .....	13
3.1 Položaj javne uprave v programih reforme javnega sektorja .....	13
3.2 Pravna podlaga za javno upravo .....	16
3.3 Osrednje usklajevanje in vodenje javne uprave.....	19
3.4 Javni natečaji .....	23
3.5 Sistemi preverjanja usposobljenosti in izbire kandidatov .....	26
3.6 Vodenje in depolitizacija višjih uradnikov javne uprave .....	32
3.7 Varnost zaposlitve v javni upravi .....	40
3.8 Sistemi ocenjevanja in presoja .....	44
3.9 Plačni sistemi.....	51
3.10 Sistemi poklicnega usposabljanja in razvoja javnih uslužbencev .....	62
3.11 Sistemi pravic in obveznosti.....	64
4 Primerjalna razprava in sklepne ugotovitve.....	69
4.1 Primerjava po področjih .....	70
4.2 Primerjava ravni institucionalizacije .....	72
4.3 Primerjava po državah.....	75
4.4 Razprava: Kateri model upravljanja javne uprave za srednjo in vzhodno Evropo?.....	81
4.5 Pospeševalci trajnosti reform javne uprave po pristopu: politika javne uprave EU skladna z notranjo politiko posameznih držav .....	84
5 Viri.....	89
6 Dodatek: raziskovalne metode.....	94

## ZAHVALE

Pri pripravi tega dokumenta je pomagalo in sodelovalo veliko ljudi. Predvsem bi se rad zahvalil našim strokovnjakom iz osmih novih držav članic, ki jih proučujemo v tem dokumentu: Jane Järvalt in Tiini Randma-Liiv (Estonija), Iveti Reinholde (Latvija), Vitalisu Nakrosis (Litva), Robertu Sobiechu (Poljska), Jakubu Onisku in Petri Trnkovi (Češka), Katarini Staronovi (Slovaška), Laszlóju Vassu in Zsofii Czomi (Madžarska), Samu Godcu in Klaudiji Koraziji (Slovenija). Predvsem bi se rad zahvalil Christianu van Stolku in njegovi skupini pri RAND Europe za njihovo odlično partnerstvo pri razvoju in vodenju spletne ankete, ki smo jo izvedli v novih državah članicah. Poleg tega se posebej zahvaljujem Joanni Kaminski, Kamili Fialovi in Alison Taylor za pomoč pri empiričnih raziskavah. Hvaležen sem Salvadorju Parrado-Diezu, Derryju Ormondu, Klausu Goetzu in Paulu Heywoodu za njihove pripombe in kritični pregled prejšnjih osnutkov tega dokumenta. Rad bi se zahvalil Novemu skladu za raziskovalce (NewResearchers' Fund) na Nottinghamski univerzi za financiranje empirične raziskave o vključevanju v EU in reformi javne uprave na Češkem; ugotovitve te raziskave so bili vključene v projekt. Končno pa je bila večina raziskav za ta dokument opravljena, ko sem bil znanstveni sodelavec na inštitutu Maxa Weberja na Evropskem univerzitetnem inštitutu v Firencah. Rad bi se zahvalil Ramonu Marimónu, direktorju Programa Maxa Weberja, in Petru Mairu, predsedniku Oddelka za politične in sociološke vede, da sta mi omogočila intenzivno delo pri projektu med mojim bivanjem v Firencah.

Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling  
april 2009

## POVZETEK

Ta dokument se ukvarja z usodo reform javne uprave, saj so se države srednje in vzhodne Evrope (države SVE) zavezale, da se bodo nanje pripravile za pristop k EU maja 2004 (peta širitev EU). Osredotoča se na opis sedanjega položaja v osmih državah SVE, ki so se pridružile Evropski uniji (EU) leta 2004. Raziskava, na kateri temelji ta dokument, je bila opravljena pred izbruhom sedanje gospodarske krize in zato ne računa na njene predvidljive učinke na razvoj javne uprave v obravnavanih državah.

Dokument proučuje obseg, v katerem so te države nadaljevale reformo javne uprave po pristopu, in obseg, v katerem njihovi sistemi javne uprave v sedanjem trenutku ustrezajo evropskim načelom uprave. Ugotovitve Raziskave so lahko koristne pri nadaljnjem oblikovanju politike EU o javni upravi sedanjih kandidatov za pristop k EU in morebitnih kandidatov za pristop k EU.

Pristop k EU je pomenil začetek nove stopnje razvoja javnih uprav v državah SVE. Vlade držav SVE so potrebovale predvsem domače pobude za nadaljnje vlaganje v svoje sisteme javne uprave. Pred pristopom je EU upravne ustanove in usposabljanje kadrov postavila za pogoj za članstvo v EU. Razvoj upravnih institucij in usposabljanje kadrov je vključeval zahtevo po vzpostavitvi strokovnih in depolitiziranih sistemov javne uprave v tedanjih državah kandidatkah. Politika reforme javne uprave je temeljila na načelih evropske upravne ureditve. Evropska načela je razvila Sigma v poznih devetdesetih letih v okviru zahteve EU po vzorcu politike, ki bi lahko pomagala oblikovati horizontalne upravne reforme v državah SVE. Cilj politike je bil dopolniti prizadevanja EU za razvoj sektorskih upravnih usposobljenosti na področjih pravnega reda Evropskih skupnosti.

Celovita poročila o spremljanju napredka, ki jih je objavila Evropska komisija leta 2003, so jasno pokazala, da bi morale države SVE tudi po pristopu k EU nadaljevati vlaganje v upravno usposobljenost, vključno s profesionalizacijo javne uprave. Kljub temu pa je po pristopu javna uprava igrala le majhno vlogo v politiki EU do novih držav članic. Javne uprave v državah SVE uporabljajo finančne vire, ki jih zagotavlja Evropski socialni sklad (ESF) in so vključene v izmenjavo izkušenj in idej v okviru evropske mreže javnih uprav (EUPAN), vendar te politike niso vezane na posebne pogoje. Pristop k EU leta 2004 je za te države pomenil, da pobuda za reformo javne uprave ni več prišla od zunaj. Tako je postala reforma javne uprave od dne pristopa dalje zadeva, odvisna od domačih prizadevanj.

V tem kontekstu se pojavi vprašanje, kaj se je zgodilo z javnimi upravami v državah SVE od pristopa k EU leta 2004 naprej? Ali so nadaljevale predpristopne reforme, da bi okrepile usklajenost sistemov javne uprave z evropskimi načeli uprave? Ali so prenehale reforme? Ali so celo razveljavile predpristopne reforme in zmanjšale stopnjo usklajenosti z evropskimi načeli uprave v primerjavi s stanjem na dan pristopa? Ali pa so izbrale popolnoma novo smer in tako zapustile vzorec politike, ki ga je spodbujala EU pri pripravah na pristop in ki še naprej oblikuje politiko EU o javni upravi v zvezi s sedanjimi državami kandidatkami in morebitnimi državami kandidatkami na Zahodnem Balkanu?

Ta dokument se ukvarja z navedenimi vprašanji. Raziskuje popristopne poti in trenutno usklajenost sistemov javne uprave z evropskimi načeli uprave. Analiza temelji na podlagi, ki upošteva predpristopno politiko javne uprave, ki jo je razvila EU. Razlikuje enajst področij upravljanja javne uprave -- širino institucionalizacije -- in tri ravni institucionalizacije -- globino institucionalizacije --. Ravni institucionalizacije vključujejo formalnopravne predpise, ki urejajo javno upravo, dejanske prakse vodenja javne uprave in odnose javnih uslužbencev do različnih načel vodenja javne uprave. Urejanje javne uprave vključuje javno upravo in programe upravne reforme, pravno podlago javne uprave, centralno vodenje politike javne uprave, sisteme javnih natečajev, sisteme za preizkušanje kandidatov za zaposlitev in njihov izbor, sisteme višjih ravni vodenja javne uprave, sisteme za varnost zaposlitve v javni upravi,

sisteme za ocenjevanje uspešnosti, plačne sisteme, sisteme za usposabljanje in razvoj in sisteme pravic in obveznosti javnih uslužbencev.

Raziskava se opira na tri vrste empiričnih virov. Prvič, nacionalni strokovnjaki so izvedli celovito analizo pravnega razvoja od leta 2004 naprej. Drugič, raziskava se opira na več kot 200 razgovorov s sedanjimi in nekdanjimi višjimi uradniki, sedanjimi in nekdanjimi politiki in zunanjimi opazovalci iz akademskega sveta, nevladnimi organizacijami in mediji. Razgovori so bili v vseh osmih novih državah članicah EU v Bruslju s predstavniki Evropske komisije in v Parizu s predstavniki Sigmé. Tretjič, izvedena je bila anketa med javnimi uslužbenci na ministrstvih. Anketa razkriva izkušnje javnih uslužbencev s praksami kadrovske politike in njihove odnose do različnih načel kadrovske politike. Z anketo je bilo pridobljenih skoraj 3000 odgovorov iz sedmih od osmih držav, ki jih obravnava ta študija. Spletna anketa je bila pod vodstvom RAND Europe, ki ima glavni sedež v Cambridgeu (Velika Britanija). Na podlagi te mešanice empiričnih virov dokument določa stopnjo usklajenosti ravni in področij upravljanja javne uprave z evropskimi načeli uprave.

Dokument navaja in utemeljuje, da je bil od začetka polnopravnega članstva v EU leta 2004 napredek dosežen samo v nekaterih državah. Predvsem Litva, Latvija in v manjši meri Estonija izstopajo po tem, da so nadaljevale predpristopne reforme in izboljšale svoje sisteme javne uprave. V vseh treh državah je sistem javne uprave dosegel relativno visoko stopnjo usklajenosti z evropskimi načeli uprave, vendar pa dosežki ostajajo ranljivi in neutrjeni. Med pisanjem tega dokumenta je bila na tem območju Litva najnaprednejša pri profesionalizaciji javne uprave.

Madžarska in Slovenija sta opredeljeni kot primera »koristnih preobratov reforme«. Državi sta napredovali na nekaterih področjih upravljanja javne uprave, na drugih področjih pa je usklajenost z evropskimi načeli manjša. Na splošno sistema javne uprave na Madžarskem in v Sloveniji kažeta srednjo stopnjo usklajenosti z evropskimi načeli uprave.

Tretjič, Poljska, Slovaška in Češka so razvrščene kot primeri "škodljivega preobrata reforme". V vseh treh primerih so bile institucije javne uprave po pristopu ukinjene, ne da bi vzpostavili nove okvire. Trenutno sistemi javnih uprav teh treh novih držav članic niso dosegli vmesne stopnje usklajenosti z evropskimi standardi uprave. Toda pred kratkim so si te tri države, predvsem Poljska, začele prizadevati za prenovo svojih sistemov javne uprave.

Dokument nadalje navaja, da nekatera področja upravljanja javne uprave zaznamuje večja stopnja popristopne trajnosti kot pa druga področja. Splošna usklajenost z evropskimi predpisi je najvišja pri javnih natečajih in nižja pri usposabljanju in pravicah ter obveznostih javnih uslužbencev. Po drugi strani pa v večini držav SVE plačni sistemi ostajajo najšibkejši člen sistemov javne uprave kljub velikim reformnim vlaganjem. Sistemi preizkusov in izbire kandidatov za zaposlitev pa so bili še bolj neurejeni in v povprečju ne dosegajo več srednje stopnje usklajenosti z evropskimi načeli. Preostala področja zaznamuje visoka stopnja različnosti med državami.

Ta dokument tudi trdi, da se globina institucionalizacije evropskih načel razlikuje po področjih in državah. Kljub temu pa pri dejanskih praksah kadrovske politike obstaja splošna težnja po manjši usklajenosti z evropskimi standardi kot pa s formalnopravnimi pravili kot odnosom javnih uslužbencev do kadrovskega vodenja. Naravnost javne uprave močno podpira načela izbire kandidatov in napredovanja glede na uspešnost, politično nevtralnost in depolitizacijo, hkrati pa je večina javnih uslužbencev naklonjena neurejenosti sistemov javne uprave pri preizkušanju kandidatov, plač in varnosti zaposlitve.

Čeprav je razumljivo, da bi profesionalizacija javne uprave brez pritiska EU pri pripravah za pristop pritegnila veliko manj pozornosti, pa ugotovitve v tem dokumentu sprožajo vprašanja glede gonilnih sil za različnimi popristopnimi potmi, predvsem glede vloge EU pri spodbujanju popristopne trajnosti v novih državah članicah. Dokument navaja in utemeljuje, da je bilo samo nekaj instrumentov politike EU usmerjenih k zagotavljanju popristopne trajnosti pri reformi javne uprave. Predpristopni pritisk EU je zelo popustil na dan pristopa, tehnična pomoč EU pa se je nadaljevala do konca leta 2007 s prehodnim virom, dolgoročni učinki reform pa so bili odvisni skoraj izključno od domačih razmer po pristopu. Med

popristopnimi instrumenti je Evropski socialni sklad (ESS) prispeval k splošni pozitivni bilanci na področju politike usposabljanja.

Dokument zato navaja, da so razlikovanja v popristopnih poteh v glavnem izoblikovale domače razmere. Da bi ugotovili razloge za te različne poti v državah, so potrebne globlje analize. Splošne dejavnike profesionalizacije javne uprave v novih državah članicah bodo pri Sigmii raziskovali v prihodnosti.

## 1 Uvod

Ta dokument se ukvarja z usodo reform javne uprave, glede katerih so se države srednje in vzhodne Evrope (države SVE) zavezale, da se bodo nanje pripravile za pristop k EU maja 2004 (peta širitev EU). Osredotoča se na opis sedanjega položaja v osmih državah SVE, ki so se pridružile Evropski uniji (EU) leta 2004. Raziskava, na kateri temelji ta dokument, je bila opravljena pred izbruhom sedanje gospodarske krize in zato ne računa z njenimi predvidljivimi učinki na razvoj javne uprave v obravnavanih državah. Dokument proučuje (i) obseg, v katerem so te države nadaljevale predpristopne reforme javne uprave po pristopu, in (ii) obseg, v katerem se njihovi sistemi javne uprave skladajo z evropskimi načeli uprave med pisanjem tega dokumenta (poletje – jesen 2008)..

Pristop k EU je pomenil začetek nove stopnje razvoja javnih uprav v državah SVE. Vlade držav SVE niso bile več izpostavljene pritisku EU in so morale razviti domače pobude za nadaljevanje reform javne uprave, če so hotele spodbuditi profesionalizacijo in usklajevanje svojih sistemov javnih uprav z načeli evropske uprave. Pred pristopom je EU vzpostavljajanje upravnih institucij in usposabljanje kadrov postavila kot pogoj za članstvo v EU. Razvoj upravnih institucij in usposabljanje kadrov je vključeval zahtevo po vzpostavitvi strokovnih in depolitiziranih sistemov javne uprave v tedanjih državah kandidatkah. Politika reforme javne uprave je temeljila na "načelih evropske upravne ureditve" (Sigma 1998, 1999).. Načela evropske javne uprave je v devetdesetih letih razvila Sigma v okviru potrebe EU po vzorcu politike, ki bi lahko pomagala oblikovati horizontalne upravne reforme v državah SVE in ki bi jasno temeljila na zahtevah, ki izhajajo iz københavnskih in madridskih pristopnih meril.

Celovita poročila o spremljanju napredka, ki jih je objavila Evropska komisija leta 2003, so jasno pokazala, da bi morale države SVE nadaljevati vlaganje v upravne usposobljenosti tudi po pristopu k EU-3. Kljub temu pa je po pristopu javna uprava igrala le majhno vlogo v politiki EU do novih držav članic. Javne uprave v državah SVE uporabljajo finančne vire, ki jih zagotavlja Evropski socialni sklad (ESS) in so vključene v izmenjavo izkušenj in idej v okviru evropske mreže javnih uprav (EUPAN), vendar pa njihova uporaba ni vezana na posamezne politike reforme ali pogoje. Pristop k EU leta 2004 je za te države pomenil, da reforma javne uprave ni bila več pogoj za članstvo v EU. Tako vlaganje v profesionalizacijo javne uprave ne bi bilo več odvisno od zunanjih pobud in bi morala pobuda za reformo zrasti na domačih tleh.

Pojavi se vprašanje, kaj se je zgodilo z javnimi upravami v državah SVE od pristopa EU leta 2004 naprej? Ali so nadaljevale predpristopne reforme, da bi okrepile usklajenost sistemov državne uprave z evropskimi načeli uprave? Ali so prenehale reforme? Ali so celo razveljavile predpristopne reforme in zmanjšale stopnjo usklajenosti z evropskimi načeli uprave na raven pod stanjem na dan pristopa leta 2004? Ali pa so izbrale popolnoma novo smer reforme in tako zapustile vzorec politike, ki ga je spodbujala EU pri pripravah na pristop in ki še naprej oblikuje politiko EU o javni upravi v zvezi s sedanjimi državami kandidatkami za pristop k EU in morebitnimi državami kandidatkami na Zahodnem Balkanu?

Raziskava popristopne trajnosti reform javne uprave pri prizadevanju za profesionalizacijo v državah SVE je pomembna tudi v zvezi z aktualnimi razpravami o prihodnosti uprav držav SVE in evropeizacijo držav SVE. Poteka tudi dolgotrajna razprava o vzorcih izvršilne oblasti, ki so se pojavili v državah SVE po njihovem izstopu iz komunizma pred več kot desetletjem in pol (Bossart/Demmke 2003, Dimitrov et al. 2006, Verheijen 1999). Na začetku se je pričakovalo, da se bodo uprave držav SVE po naravni poti približale zahodnim modelom in tradicijam javne uprave (Hesse 1998). Že sama ideja o evropski upravni ureditvi in prisotnost skupnih načel javne uprave sta pozneje to pričakovanje preoblikovala v program za predpristopno politiko EU do držav SVE (Sigma 1998).

<sup>3</sup> Celovita poročila o spremljanju napredka so po navadi v značilno diplomatskem jeziku poudarila, da "so vzpostavljeni zadostni pogoji za izvajanje pravnega reda Skupnosti v državi X, ampak da je še prostor za nadaljnje izboljšanje". Vprašanja, izbrana za izboljšanje, so se razlikovala po številu, obsegu, podrobnostih in nujnosti, poročila pa so za vse države določila vsaj nekaj temeljnih področij za izboljšave.



Evropski upravni prostor je bila metafora, katere namen je bila ideja o tem, da vsaj na ravni splošnih načel med njimi vendarle obstaja stopnja zблиževanja in so ta načela posledica sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti in stalne povezave med javnimi uslužbenci držav članic, čeprav institucionalne sestave EU-15 zaznamujejo razlike. Sodišče ES je obravnavalo različna splošna upravno-pravna načela, zbrana iz sistemov EU-15, za oblikovanje začetne vseevropske upravne zakonodaje. Poleg tega naj bi ideja o evropski upravni ureditvi poudarila legitimnost kölnskih in madridskih meril, ki jih države članice zahtevajo od kandidatov, ob upoštevanju, da jih je EU-15 v glavnem že izpolnjevala, ko so bila leta 1993 sprejeta v Köbenhavnu.

Nekatere raziskave so izražale dvom o pričakovanjih o postopnem prilagajanju uprav držav SVE zahodnemu vzorcu (Nunberg 1999). Namesto tega bi se lahko razlike med upravami zahodnih držav in držav SVE dolgoročno ohranile (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2008). Še več, "slaba uprava", ki jo določajo visoka raven politizacije, nestabilnost in pomanjkanje pravnih podlag, lahko postane ustaljena, to pa lahko oslabi upravljavsko sposobnost vodenja držav SVE in njihovo zmožnost učinkovito sodelovati v EU (Goetz 2001). Ocena nedavnega razvoja javne uprave v državah SVE daje priložnost za prispevek k tem razpravam s tem, da pomaga določiti vrsto sistemov javne uprave, nastalih v osmih državah SVE, ki so leta 2004 pristopile k EU.

Raziskava popristopnega razvoja pri upravljanju javne uprave se loteva tudi razprav o posledicah predpristopne pogojenosti na reforme, potem ko so države SVE pridobile članstvo EU. Ker so bile predpristopne reforme pod pritiskom pogojenosti, so države SVE, ko so postale članice EU, imele spodbudo za razveljavitev teh reform (Dimitrova 2007, Epstein/Sedelmeier 2008, Pridham 2008, Sadurski et al. 2006, Sedelmeier 2008). Je pa tudi mogoče, da so predpristopne reforme utrdile predlagatelje profesionalizacije javne službe v upravah SVE in so posledično države SVE po datumu pristopa k EU še naprej vlagale v razvoj svojih sistemov javne uprave. Ta dokument prispeva k tem vprašanjem z začetno opredelitvijo vrst popristopnih poti, ki jih lahko razlikujemo pri osmih državah SVE, ki so se pridružile EU leta 2004. Ta prvi korak je potreben, preden lahko začnemo razlagati, zakaj so nekatere države SVE dosegle višjo raven popristopne trajnosti kot druge.

Končno ima ocena nedavnega razvoja javne uprave v novih državah članicah posledice za države, ki (še) niso članice EU. EU podpira reformo uprave, vključno z reformo javne uprave, v sedanjih državah kandidatkah EU in morebitnih kandidatkah EU in Zahodnega Balkana. Odsotnost konsolidiranih nacionalnih držav in potreba po vlaganju v vzpostavitev "uporabnih državnih aparatov" (Linz/Stepan 1996) bo prvi pogoj za uspeh demokratičnih postopkov v teh državah. S širitvijo ali brez nje je nujno, da EU razvije učinkovito upravno reformo in državotvorno politiko za te države, ki presega razvoj upravne usposobljenosti na področjih politik, ki jih zajema pravni red Evropske skupnosti. Vzpostavitev odgovornih in učinkovitih sistemov javne uprave je ključna za to vrsto politike. Obstaja tudi nekaj pomembnih razlik med novimi državami članicami SVE in sedanjimi kandidatkami EU ter morebitnimi kandidatkami. Toda študija držav SVE je priložnost v prihodnosti, da se kaj naučimo iz predpristopnega procesa in iz zgodnjih popristopnih izkušenj držav, ki so najbolj podobne sedanjim kandidatkam EU in morebitnim kandidatkam.

V tem okviru se preostanek tega dokumenta deli na tri dele. Najprej vzpostavlja okvir za analizo trajnosti reforme, ki temelji na vzorcu EU za reformo javne uprave v državah pristopnicah (II. del). Nato sta razčlenjena analiza razvoja od leta 2004 dalje in obseg, v katerem so javne uprave držav SVE dosegle usklajenost z evropskimi načeli uprave, kot jih je razvila EU. Analiza razlikuje enajst področij upravljanja javne uprave in tri ravni institucionalizacije s proučitvijo formalnopравnih okvirov, dejanskih praks kadrovskega upravljanja in odnosa javnih uslužbencev do evropskih načel uprave. Ta analiza je glavni del tega dokumenta (III. del).

V nadaljevanju dokument navaja primerjalne sklepe in se loteva širših pomenov ugotovitev (IV. del). Obravnava prepoznavne značilnosti javne uprave držav SVE in prepoznavna države, ki so dosegle visoko stopnjo popristopne trajnosti in tiste, ki tega niso dosegle. Dokument se konča z razpravo o dejavniki, ki so pripomogli k trajnosti reform javne uprave po pristopu in/ali jih spodkopali. Ta razprava namenja

posebno pozornost prispevku politike EU o javni upravi k trajnosti reform v novih državah članicah. Postavlja oder za naslednjo stopnjo raziskav, ki bodo podrobneje raziskale dejavnike različnosti pri profesionalizaciji javne uprave v državah SVE in izluščile nauke za pripravo strategije EU glede sedanjih in morebitnih držav kandidatk.

## 2 Proučevanje trajnosti reform javne uprave po pristopu: podlaga za analizo

Kako proučevati trajnost reform javne uprave v novih državah članicah srednje in vzhodne Evrope po pristopu? "Sustain-ability", kot je večinoma zapisano v Oxford English Dictionary, se nanaša na sposobnost (= ability) "vzdrževanja nečesa dalj časa ali stalno" (=sustain). V tem smislu nas ne zanima samo nadaljevanje reform po pristopu EU, ampak nas konkretnije zanima nadaljevanje prizadevanj, ki so usklajena s predpristopnimi pobudami EU na področju reforme javne uprave. Tako trajnosti, kot jo razumemo tukaj, ni, če so nove države članice SVE prenehale svoja prizadevanja po vlaganju v profesionalizacijo javne uprave ali če so celo razveljavile predpristopne reforme in posledično znižale raven profesionalizacije javne uprave, ki so jo dosegle na dan pristopa.

To ozko razumevanje trajnosti neposredno usmeri pozornost na vprašanje, kaj je EU pravzaprav želela, da države kandidatke naredijo pred pristopom. Redna poročila o napredku reforme, ki jih je letno pripravljala Komisija, se lahko uporabljajo kot najzanesljivejši vir tega, kaj je EU želela od držav kandidatk in kako pomembno je bilo to vprašanje za Komisijo (cf. Steunenberg/Dimitrova 2007). Javno upravo obravnava "politično poglavje" poročil pod naslovom javni sektor. Najizčrpnjša zasnova politike EU o javni upravi pa je v Temeljnih postavkah javne uprave, ki so bile oblikovane v zvezi z letnimi ocenami javnih uprav v državah kandidatkah, ki jih je izvajala Sigma. Ocene Sigme so bile med drugim vir informacij za pripravo poglavij o javni upravi v rednih poročilih EU.

Cilj Sigme je bil raziskati obseg, v katerem sistemi javne uprave v državah kandidatkah ustrezajo "načelom evropske upravne ureditve". Ta načela evropske javne uprave sta razvili EU in Sigma kot del poskusa EU po razvoju celovite politike reforme javne uprave (Sigma 1998, 1999), ki bi lahko pomagala državam prosilkam izpolniti köbenhavnska in madridska merila. Ta evropska načela so razdeljena v štiri glavne skupine: (i) pravna država: zakonitost, zanesljivost in predvidljivost; (ii) odprtost in preglednost; (iii) pravna odgovornost; (iv) uspešnost in učinkovitost. Vsako skupino dopolnjuje vrsta načel, ki izhajajo iz štirih glavnih skupin, kot so načela pravne varnosti, nepristranskosti, politične nevtralnosti, profesionalne integritete in sorazmernosti.

Načela v glavnem izhajajo iz sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti, vendar tudi iz formalnih in neformalnih izmenjav praks med nacionalnimi birokracijami držav članic. Predpostavlja se, da se ustrezno kažejo v upravnih praksah držav članic EU. Sklicevanje na splošna načela upošteva, da Komisija ne more državam kandidatkam predpisati sprejetja posamezne vrste institucionalne rešitve za vodenje njihovih javnih uprav, ker EU nima posebnega pooblastila, ki bi temeljilo na mednarodni pogodbi, da bi posegala v zadeve javne uprave držav članic. Posledično bi Komisija v sodelovanju s Sigmo samo ocenjevala obseg, v katerem so institucionalni režimi, ki so jih sprejele države kandidatke, združljivi z evropskimi načeli javne uprave in obsegom, v katerem so bile te institucije usposobljene za vzpostavljanje upravnih praks, ki so bile združljive s temi načeli.

Na podlagi tega pristopa je v tem dokumentu javna uprava obravnavana v skladu z enajstimi področji upravljanja javne uprave in tremi ravnmi institucionalizacije, da bi raziskali združljivost javne uprave držav SVE z evropskimi načeli uprave.

Prvič, glavna področja upravljanja javne uprave, njihovi instrumenti ter temeljna načela vključujejo:

- programe reforme javne uprave, predvsem vključitve javne uprave v splošne programe za reformo javne uprave, z navedbo vladne zavezanosti reformi javne uprave;<sup>4</sup>.
- pravno podlago za javno upravo, predvsem sprejetje in polno izvajanje zakonodaje javne uprave, da bi spodbudili načela pravne varnosti, pravne odgovornosti in pravne zanesljivosti javne uprave;
- osrednje strukture za vodenje, usklajevanje in nadzor nad politiko javne uprave z vladnimi institucijami, da bi zagotovili skladnost javne uprave;
- sistem javnih natečajev za zagotavljanje odprtosti javne uprave in učinkovitosti ter poštenosti postopka zaposlovanja;
- sistem ustaljenih preizkusov in izbire kandidatov za utrditev načel poštenega zaposlovanja, poštenosti in politične nevtralnosti;
- sistem vodenja uslužbencev na višjih mestih v javni upravi, predvsem zaradi spodbujanja profesionalizma in zagotavljanja depolitizacije javne uprave;
- sistem varnosti zaposlitve v javni upravi, predvsem glede povečanja stabilnosti in politične nevtralnosti javne uprave;
- sistem usposabljanja javnih uslužbencev, predvsem glede razvoja pristojnosti v javni upravi;
- sistem ocenjevanja javnih uslužbencev za krepitev učinkovitosti javne uprave in določanje spodbud za uspešnost javnih uslužbencev;
- sistem za plačilo in splošno nagrajevanje javnih uslužbencev s posebnim poudarkom na spodbujanju javnih uslužbencev in določitvi pobud za javne uslužbence hkrati z zagotavljanjem preglednosti in poštenega ter enakopravnega obravnavanja javnih uslužbencev;
- sistem pravic in obveznosti, vključno z omejitvijo političnih in gospodarskih/poklicnih pravic javnih uslužbencev, uporabo etičnega kodeksa, sisteme prijave premoženja in notranje discipline, da bi spodbujali razvoj preglednosti in nepristranskosti javne uprave.<sup>5</sup>

Ideja usklajenosti z evropskimi načeli uprave, kot je navedeno, ni omejena na sprejetje formalnih pravil, ampak se vedno osredotoča na dejanske upravne prakse in na kakovost izvajanja formalnih pravil. V bistvu lahko predvidimo, da se usklajenost javnih uprav držav SVE z evropskimi načeli uprave nadalje krepi s tem, ko ta načela postajajo vedno bolj del kulture uprav držav SVE in se tako izražajo v vrednostni podlagi javnih uslužbencev držav SVE. Razlikujemo lahko tri ravni institucionalizacije evropskih načel uprave:

- (i) združljivost formalnih pravil z evropskimi načeli javne uprave;
- (ii) dejanska praksa vodenja javne uprave in zato kakovost izvajanja zakonov javne uprave;
- (iii) prevladujoče vrednote in odnos javnih uslužbencev do evropskih načel javne uprave.

<sup>4</sup> V strogem smislu to področje ni neposredno povezano z nobenim evropskim načelom uprave. Toda EU je pred pristopom posebej poudarila razvoj programov reform in ti so bili pomemben (čeprav ne obvezen) pogoj za nadaljnje vlaganje v javno upravo. Ob zavedanju, da je Komisija v svojih celovitih poročilih o spremljanju napredka iz leta 2003 zahtevala dodatno vlaganje v profesionalizacijo javne uprave, ta dokument vključuje programe reforme javne uprave in zato zavezanost vlade po reformi pri presoji popristopnih poti.

<sup>5</sup> Seveda lahko ugotovimo še več področij. Na primer, v ocenah reform javne uprave se običajno obravnavata zastopanje in sodelovanje sindikatov javne uprave. Na tem področju so države SVE šibke, saj so sindikati šibki in je njihovo sodelovanje redko učinkovito. Izjema je Slovenija, kjer sindikati igrajo pomembno vlogo. Drugo področje, ki ga lahko navedemo posebej, je nadzor nad stroški dela, ki omogoča neposreden pogled na načelo učinkovitosti.

EU očitno ni preskrbela podrobnega kontrolnega seznama za reformo javnih uprav držav SVE. Na primer, države SVE so v skladu z evropskimi načeli morale ustanoviti osrednje telo za vodenje politike javne uprave, vendar pa ni bilo predpisano, ali naj bo to telo v uradu predsednika vlade ali na ministrstvu za notranje zadeve ali pa naj se ustanovi kot posebni urad javne uprave.<sup>6</sup> Z drugimi besedami, vlade držav SVE so imele na razpolago precej možnosti glede vrste institucionalnih rešitev, med katerimi so lahko izbirale, če so lahko utemeljile, da ureditev ne bo v nasprotju z evropskimi načeli uprave.

Evropska načela so tudi združljiva s celo vrsto vzorcev in tradicij javne uprave. Nujno je bilo, da Sigma in Komisija dosežeta široko združljivost, ker bi bilo politično nesprejemljivo, če bi politika EU o reformi javne uprave dajala prednost sistemom javnih uprav posameznih držav članic EU in OECD in pri tem zanemarjala druge. Posledično je vzorec reforme javne uprave, predlagan kot priporočljivi vzorec, združljiv z novim vodenjem javnega sektorja in tudi s klasično Webrovo upravo; ustreza skandinavski tradiciji uprave, germanski, anglosaški ali napoleonski tradiciji.<sup>7</sup>

Zato se pojavi vprašanje o tem, kaj je nezdružljivo z evropskimi načeli uprave. Ugotovimo lahko dve vrsti načel: prvič, evropska načela uprave so bila izrecno oblikovana za spodbujanje evropskih upravnih praks in razumevanja, ki bi lahko učinkovito podpirala spremembo političnih režimov v srednji in vzhodni Evropi. Pred spremembo režima v državah SVE ni bilo zakonov o javni upravi, ki bi razlikovali med politiko in upravo ter tudi med zaposlitvijo v javnem in zasebnem sektorju (König 1992). Pravna država je bila v glavnem šibka in neformalna in neomejena pooblastila za vodenje je bila značilnost kadrovske politike (Pakulski 1986). Zaposlovanje in napredovanje sta poudarjali merila, kot so politična in ideološka zanesljivost, vladajoča stranka pa je bila običajno vključena v izbiro in odobritev imenovanj na višji ravni v upravi. Ohranjanje načel, ki so značilna za uprave komunistične vrste, se je štelo za grožnjo uspešni širitvi EU na vzhod. \*\*\*\*\*

Kot druga vrsta načel so imeli oblikovalci politike EU in tudi v Sigmii na izbiro vrsto sistema javne uprave, ki je bližji kontinentalni tradiciji *Rechtsstaat* kot pa novemu vodenju javnega sektorja, ki je tedaj prevladovalo v razpravah o reformah v anglosaških državah. Načelo pravi, da je EU-sistem vodenja, ki temelji na približevanju zakonodaje med državami članicami, in da je sistem vodenja odvisen od pravne države, ki učinkovito deluje v vsaki državi članici. Pristop je torej zahteval zmožnost prihodnjih držav članic, da zagotovijo demokratično pravno državo. Neizvajanje zakonov bi neposredno ogrozilo vse države članice, ki dosledno sodelujejo in medsebojno priznavajo načela, vključena v temeljne pogodbe EU.

EU-pristop se je nazadnje usmeril v zmanjšanje političnih in vodstvenih pooblastil, v zmanjšanje tveganja "neformalizma", neomejenih pooblastil za upravljanje in politizacijo, kar je bilo tako zelo značilno za upravo komunistične vrste. Bistvo politizacije je bilo predvsem, naj bi se politično imenovane osebe čutile zvestejše svojim političnim gospodarjem kot pa načelu zakonitosti in pravni državi.

Na pristop EU naj ne bi gledali kot na splošno nasprotovanje novemu vodenju javnega sektorja, ampak bolj kot na splošno razpravo o reformi pokomunističnih uprav, ko se je oblikovala politika EU o javni upravi. Na splošno se je uveljavljalo mnenje, da deregulacija javne uprave in prenos pravice odločanja na vodje v javnem sektorju ne bi bila primerna v okviru, v katerem ni bilo tradicije močne etike v javni upravi in spoštovanja pravne države. Akademiki in izvajalci, ki so o tem razpravljali, so menili, da so upravne reforme po klasičnih kontinentalnih smernicah *Rechtsstaat* tradicije primernejše za države SVE kot pa reforme, ki jih je spodbudilo novo vodenje javnega sektorja (Dimitrova 2002, Nunberg 2000, Sigma 1998, Verheijen 2000, Verheijen/Coombes 1998, World Bank 1997). Odkrito povedano so tedaj razprave o reformi priporočale, naj uprave držav SVE najprej sledijo Webrovemu modelu, preden upoštevajo reformo, ki jo spodbuja novo vodenje javnega sektorja. Že leta 1992 je Sigma priporočala, da bi morale države SVE

<sup>6</sup> Glej Beblavy (2002) za odlično razpravo o strukturah vodenja javne uprave, različnih možnosti, ki so na voljo, in njihovih prednostih.

<sup>7</sup> Za novejša študije o upravnih tradicijah glej Painter/Peters (2009) in Ongaro (2008).

najprej zagotoviti zakonitost in predvidljivost upravnih odločitev in šele potem upoštevati načelo vodenja poslov.

Skratka, ta dokument predvideva, da trajnost reform javne uprave obstaja, če se je po pristopu povečala združljivost sistemov javne uprave držav SVE z evropskimi načeli uprave. Trajnost pomeni napredek v medsektorskem širjenju evropskih načel in pri pravnem, vedenjskem in odnosnem utrjevanju teh načel v javni upravi držav SVE. Poleg tega se predvideva, da se popristopna trajnost nanaša na nadaljevanje reform javne uprave v skladu z evropskimi standardi, kot so se razvili *in* uporabili med predpristopnim procesom. Pozneje bo treba to presojo dopolniti z analizo dejavnikov, ki so oblikovali razvoj javne uprave po pristopu, da bi prepoznali dejavnike dejanske popristopne trajnosti (*sustain-ability – sposobnosti vzdrževanja*) reform civilne uprave v novih državah članicah EU.

Naslednji del dokumenta je namenjen empirični analizi popristopne trajnosti v osmih novih državah članicah EU srednje in vzhodne Evrope. Dokument ugotavlja temeljna načela, na katerih temeljijo posamezna področja upravljanja javne uprave, opredeljuje ključna merila za presojo skladnosti z evropskimi načeli uprave in nato razpravlja o poteh in sedanjem stanju v osmih državah SVE, da bi zagotovili utemeljeno presojo o trajnosti reform na posameznih področjih in posameznih državah. Primerjalni sklepi tega dokumenta (4. del) bodo potem združili ugotovitve. Področja in države se bodo ocenjevala po stopenjski lestvici od nizko do visoko, kar nam bo omogočilo, da širše razvrstimo in uvrstimo države, področja in smeri razvoja v smislu njihove stopnje usklajenosti z evropskimi načeli uprave med pisanjem.

Analiza temelji na različnih empiričnih virih, vključno s pravnim in dokumentarnim gradivom, osebnimi razgovori s člani javne uprave, politiki in zunanji opazovalci v državah SVE ter tudi s predstavniki institucij EU, in na anketiranju uslužbencev na ministrstvih. Anketa je pripomogla k prepoznavanju dejanske prakse kadrovske politike in odnosa javnih uslužbencev do različnih načel vodenja javne uprave. Bila je na spletu in je bilo skoraj 3000 odgovorov iz sedmih od osmih držav SVE (razen Češke). Podrobnosti raziskovalnih metod, ki so se uporabile za ocenjevanje, so navedene v dodatku k temu dokumentu.

### **3 Srednjeevropske in vzhodnoevropske javne uprave po pristopu: poti in ugotovitve glede na evropska načela uprave**

#### ***3.1 Položaj javne uprave v programih reforme javnega sektorja***

To poglavje raziskuje položaj javne uprave v okviru širših programov upravnih reform, ki so jih razvile nove države članice po pristopu leta 2004.<sup>8</sup> Pred pristopom so redna poročila Komisije o napredku v državah kandidatkah usmerjale pozornost predvsem k obstoju programov upravne reforme, ki je usmerjena k povečanju upravne usposobljenosti teh držav.<sup>9</sup> Komisija se je zavedala, da je razvoj programa reforme pomemben za delovanje upravne reforme. Programi upravne reforme so način medsebojne povezanosti različnih sestavin reforme in način vključevanja ljudi v načrt reforme. V programih reforme so tudi predlogi za časovno dinamiko reform javne uprave in obliko vladne zavezanosti k reformi javne uprave. Za to analizo smo raziskali, ali je bila reforma javne uprave vključena v celovit program reforme javnega sektorja.

Popristopna podoba novih držav članic je bila na tem področju analize mešana. Vseh osem držav SVE si je vsaj prizadevalo, da pripravijo reformo svoje javne uprave. Toda samo Litva, Madžarska in v manjši meri Latvija so razvile in nadaljevale pobude za reformo javne uprave, ki so bile vključene v celovit

<sup>8</sup> Kot je začrtano zgoraj, programi reform javne uprave ne sovpadajo neposredno z nobenim od evropskih načel uprave. Programi reforme so bili bistveni del pristopa EU k reformi javne uprave med pristopnim procesom.

<sup>9</sup> Pojem upravne usposobljenosti se pogosto razume v smislu, da je v javni upravi zadostna profesionalizacija in da obstajajo skladne institucionalne ali organizacijske upravne strukture.

program reforme javne uprave. Madžarski razvoj je naletel na veliko nasprotovanja, zato njegova prihodnost ostaja negotova.

Preostalih pet držav je doseglo manj pri razvoju celovitih programov upravne reforme. Estonija je zadnje čase razvila reformo javne uprave, vendar "memorandum reforme" ni bil zelo vključen v širše načrte upravne reforme. Slovenija in deloma Češka sta bili dejavni upravni reformatorki, vendar je javna uprava pri teh dejavnostih igrala podrejeno vlogo. Poljska se je osredotočila na boj proti korupciji, vendar večji del popristopnega obdobja ni imela načrta reforme javne uprave niti širše strategije upravne reforme. Trenutno ima verjetno Slovaška najbolj omejeno strategijo reforme javne uprave v primerjavi z drugimi državami, vendar pa so bili zadnje čase na Slovaškem tako kot na Poljskem poskusi ponovnega ukvarjanja z reformo javne uprave.

### *Raziskovanje vladne zavezanosti reformi javne uprave*

**Slovaška** je leta 2006 uvedla velike spremembe v sistem javne uprave, ko je ukinila Urad za javno upravo in deregulirala sistem zaposlovanja. Toda sprememba ni bila del nobenega programa upravne reforme. Urad za javno upravo je pripravil načrte za spremembo zakona o javni upravi, vendar to ni vključevalo ukinitve samega urada. Namesto tega je bila reforma leta 2006 v glavnem začasni ukrep, ki ga je pripravilo ministrstvo za finance in sprejela vlada premierja Dzurinde pred parlamentarnimi volitvami. Vlada premierja Fica do zdaj ni videla potrebe po prenovi sistema javne uprave kljub soglasju med upravnimi oblikovalci politike v vladnem uradu, ministrstvom za delo in zunanji opazovalci, da se je treba ponovno lotiti reforme javne uprave. Posledično je vlada vključila spremembo zakona o javni upravi v svoj zakonodajni načrt za leto 2008, vendar ni zasnove reforme in ker se parlamentarni cikel bliža koncu, to otežuje sprejetje obetavne reforme v bližnji prihodnosti.

**Poljska** je imela podobno pot, vendar si zdaj prizadeva za prenovu sistema javne uprave. Sprememba vlade leta 2005 je povzročila glavno spremembo v sistemu javne uprave, vključno z ukinitvijo urada za javno upravo, ter preobrazbo višjih uradnikov v javni upravi v položaje politično imenovanih uradnikov. Te spremembe so bile uvedene v protikorupcijski kampanji desnosredinske vlade leta 2005, vendar niso bile del celovitega programa upravne reforme.<sup>10</sup> Sprememba vlade jeseni 2007 je povzročila preusmeritev, s tem ko je urad predsednika vlade začel pripravljati prenovu sistema javne uprave, vendar je le malo znakov, da celovita prenova javne uprave je ali bo postala ena od prednostnih nalog sedanje vlade.

**Češka** je po navadi opredeljena kot država, ki zaostaja pri reformi javne uprave, ker nikoli ni izvajala zakona o javni upravi, ki je bil izdan leta 2002. Vlada premierja Topolanka, ki je nastopila mandat jeseni 2006, pa je nadaljevala reformo javne uprave, pri čemer se je osredotočala na učinkovitost, predpisano kakovost, e-vlado, usmeritve državljanov in kakovost javnih služb. V tem okviru je ministrstvo za notranje zadeve razvilo in vodilo številne obetajoče pobude.<sup>11</sup> Čeprav je bilo ravnanje z ljudmi v javni upravi del širšega načrta, pa mu politično vodstvo ministrstva za notranje zadeve ni namenjalo velike pozornosti. Od poletja 2007 so si prizadevali za nadaljevanje reforme javne uprave in to reformo je odobril tudi kabinet, vendar se bo tako kot na Slovaškem težko pomakniti daleč naprej pred koncem tega parlamentarnega mandata.

Latvija, Estonija in Slovenija sta del skupine držav, ki so razvile bolj velikopotezne načrte reforme. **Estonija** je razvila precej ukrepov upravne reforme, kot so strateško načrtovanje in vodenje sistemov ocenjevanja uspešnosti v vladi ter protikorupcijski ukrepi. Poleg tega je prišlo leta 2004 do prvih poskusov sprejetja reforme javne uprave, ki je bila pripravljena že pred pristopom. Ti načrti reforme so bili delno oživiljeni konec leta 2007. Objavljen je bil memorandum reforme javne uprave ministrstva za pravosodje in

<sup>10</sup> Morda je videti protislovno, da je protikorupcijska kampanja povzročila večjo politizacijo v javni upravi, saj je politizacija po navadi povezana s povečanjem korupcije. Vlade pod vodstvom PiS so trdile, da bi zamenjava osebja v birokraciji razbila "mreže starih navez", za katere menijo, da so izvor korupcije javnega sektorja na Poljskem. Dvomljivo je, ali je bila strategija vlad pod vodstvom PiS uspešna (za podrobnejšo razpravo glej Heywood/Meyer-Sahling 2008).

<sup>11</sup> Nekatere od teh pobud je podprla Sigma.

pripravljene so bile velike spremembe reforme javne uprave leta 2008 (med pripravo tega dokumenta ni bilo jasno, ali bo ta sprememba sprejeta). Estonski primer je zato pokazal željo po reformi in pripravi obetavnih načrtov reforme, vendar ti ukrepi niso bili vključeni v celovit program upravne reforme, tako da bo šele pozneje jasno, ali bodo uspešni.

Nasprotno pa je **Latvija** sprejela program reforme javne uprave po pristopu, ki bo zajemal obdobje od leta 2007 do leta 2013. Program je v glavnem pomenil razširitev predpristopnega programa reforme, ki je zajemal obdobje od leta 2001 do 2006, in veliko zunanjih opazovalcev je trdilo, da latvijski vladi po pristopu k EU manjka vizija reforme javne uprave. Poleg tega je program upravne reforme zelo splošen in zajema teme, kot so teritorialna reforma, usmerjenost k državljanom in e-vlada. Ravnanje z ljudmi je bilo eno od področij programa reforme, ki je pomagalo obdržati aktualnost reforme po pristopu. Na področjih, kot je na primer plačna reforma, je ta reforma že povzročila pomembne spremembe v letih 2005 in 2006. Od tedaj je državni kanclerski urad podprl mandat programa reforme z razvijanjem zasnove za naslednji krog reform javne uprave, vključno z željo po ustanovitvi vladne agencije za človeške vire. Zavezanost reformi javne uprave se je torej v veliki meri ohranila tudi po pristopu.

**Slovenski primer** je bolj nejasen. Najbolj viden del popristopnih reform je bila verjetno ustanovitev ministrstva za javno upravo. To ministrstvo je nato postalo utrdba za reforme s poudarkom na kakovosti predpisov, ukrepah za povečanje usmerjenosti javne uprave k državljanom, zmanjšanje upravnih stroškov in uporabe orodij e-vlade. Vodenje sistema javne uprave je bilo vključeno v pristojnost ministrstva, pripravljene pa sta bili tudi dve noveli zakona o javnih uslužbencih, ki sta bili sprejeti leta 2005 in 2008. Novela iz leta 2005 je bila predvsem namenjena deregulaciji sistema javne uprave v zvezi z višjimi javnimi uslužbenci in spodbujanju politizacije višje ravni javne uprave. Večine pobud za reformo in novel vladne pozneje ni podprla, ker je bila večina prizadevanj usmerjena v priprave za izvajanje zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki je bilo v hudi zamudi. Reforma javne uprave je tako nazadovala, ponovno je uvedla politizacijo in ni bila dovolj vključena v širšo posodobitev javne uprave.

Najcelovitejše upravne reforme so pripravili na Madžarskem in v Litvi, vendar pa sta se razlikovali po svojih željah in izvoru. Na **Madžarskem** je bila reforma države v glavnem politična pobuda predsednika vlade Gyurcsányja pred parlamentarnimi volitvami leta 2006. Vlada je objavila splošni program reforme, ki je bila usmerjena k učinkovitosti javnega sektorja in je bila pod močnim vplivom razmišljanja o novem vodenju javnega sektorja. Po ponovni izvolitvi socialistično-liberalne vlade spomladi 2006 je vlada ustanovila Komisijo za državno reformo, ki jo je vodil nekdanji finančni minister (in med pisanjem tega dokumenta pravosodni minister) Draskovics. Ta komisija je pripravila pobude za reformo celotnega javnega sektorja, vključno z reformo javne uprave. Deli programa reforme so bili že izvedeni z glavno novelo zakona o javni upravi iz leta 2007. Bistvene spremembe vključujejo ustanovitev vladnega kadrovskega centra in uvedbo načinov izplačevanja za zasebni sektor ter nove tehnike zaposlovanja. Velik del programa pa ostaja neizveden in doživlja hudo nasprotovanje v upravi. Ob upoštevanju manjšinskega položaja vlade od maja 2008 dalje se bo šele pokazalo, kako trajnostna bo reforma iz leta 2007 v prihodnosti in ali bo zares vodila do zelenega.

Nasprotno pa je bila trajnost dosti bolj vidna v **Litvi**<sup>12</sup>. Litovska vlada je razvila in sprejela "strategijo upravne reforme za leto 2010". Pripravil jo je oddelek za upravno reformo ministrstva za notranje zadeve, sodeloval je tudi oddelek za javno upravo. Strategija si prizadeva spodbujati sistem javne uprave, ki "zagotavlja boljše in bolj v javni interes usmerjene storitve" in je sposoben "sprejeti izkušnje institucionalnih, upravnih in političnih procesov EU". Program si prizadeva "ustvariti pregleden in k rezultatu in državljanu usmerjen sistem javne uprave in vlagati v uporabo informacijskih tehnologij" v javni upravi.

Litovska javna uprava ima pomembno mesto v Strategiji 2010. Strategija se usmerja na vprašanja gradnje upravne usposobljenosti z usposabljanjem,, poenostavitvijo postopkov vodenja javne uprave,

<sup>12</sup> Pred pristopom je Litva manj usklajeno in dosti bolj ad hoc začejala reformo javne uprave (Nakrosis 2008 a).

medinstitucionalnim sodelovanjem pri ravnanju z ljudmi, povečanim spremljanjem vodenja javne uprave in izboljšanjem podobe javne uprave v družbi. Program reforme, ki je bil vključen v vladne strateške načrte vodenja, je opredelil posebne ukrepe, določil povezave in vzpostavil časovni razpored za reformne ukrepe. Strategija v glavnem predstavlja notranjo pobudo uprave, vendar vlada in člani parlamenta jasno priznavajo potrebo po vlaganju v javno upravo. Pravzaprav je litovska vlada po zamenjavi vlade že začela raziskovati možnosti za posodobitev, ki bodo pomembni gradniki za naslednji program reforme, ki bo začrtal strategijo do konca leta 2013.

Litva ima najobsežnejši in najskladnejši pristop k reformi javne uprave med novimi državami članicami EU. Kot bomo videli v nadaljevanju, se to kaže tudi v napredku reforme na drugih področjih vodenja javne uprave. Programska razsežnost popristopnega upravljanja javne uprave je najšibkejša na Poljskem, Češkem in predvsem na Slovaškem. So pa tudi te države pred kratkim začele vlagati v razvoj programov reforme javne uprave, kar kaže, da se je reforma javne uprave zdaj (ponovno) pojavila v reformnih načrtih vlad vseh osmih držav SVE, ki so se pridružile EU leta 2004.

### **3.2 Pravna podlaga za javno upravo**

To poglavje proučuje pravno podlago za javno upravo v državah SVE. Osredotoča se na obstoj zakonov, ki opredeljujejo pravni položaj javnih uslužbencev. Sprejetje zakonodaje o javni upravi je bilo eden najpomembnejših in najbolj obravnavanih sestavin politike EU na širšem področju upravne reforme v predpristopnem obdobju. Glede na evropska načela uprave zakonodaja o javni upravi določa osnovni mehanizem za varstvo nepristranskosti in spodbujanje profesionalnosti javnih uslužbencev, potrebno za zagotovitev pravne varnosti in odgovornosti javnih uslužbencev kot posameznikov, ki izpolnjujejo državno oblast. Politika EU je zato zahtevala zakonodajo o javni upravi, stabilnost zakonodaje skozi čas, polno izvajanje zakonodaje in jasno opredelitev meja javne uprave nasproti politiki, zaposlitvi v zasebnem sektorju in morebitnim drugim oblikam zaposlitve v javnem sektorju.

Na prvi pogled države SVE kažejo dobro usklajenost z evropskimi načeli uprave na tem področju upravljanja javne uprave. Sedem od osmih držav (razen Češke) imajo že vzpostavljeno zakonodajo o javni upravi. Toda pravna podlaga ima številne napake in smer razvoja od pristopa naprej je bila v številnih državah slaba. Prvič, zakoni javne uprave se vedno ne izpolnjujejo v celoti ali pa obstajajo vrzeli, ki jih pravna podlaga ne pokriva. Drugič, pravna podlaga je bila zelo netrdna, ker so se vsi zakoni javne uprave pogosto ali celo zelo pogosto spreminjali. Tretjič, države, kot so Madžarska, Poljska in Slovaška, so prenovile svoje zakone, da bi najvišje ravni birokracije izključile iz javne uprave in te položaje spremenile v politična imenovanja. Zato so pravna odgovornost, pravna predvidljivost in politična nevtralnost javne uprave pogosto vprašljive.<sup>13</sup> Samo Latvija in Litva sta bili sposobni preprečiti ta popristopni upad in sta ohranjali visoko stopnjo usklajenosti z evropskimi načeli uprave na tem področju.

#### ***Opredelitev pravne podlage upravljanja javne uprave***

##### *Sprejetje in izvajanje zakonov javne uprave*

**Češka** je edina država SVE, ki ni pripravila zakona o javni upravi in zato ne izpolnjuje najbolj temeljne zahteve, povezane z evropskimi načeli uprave. Češka je leta 2002 izdala zakon o javni upravi, vendar ni bil nikoli izvajan. Začetek njegove izvedbe je bil od leta 2004 naprej velikokrat prestavljen in večina opazovalcev pričakuje, da se zakon iz leta 2002 ne bo nikoli izvajal. Ta pogled se kaže tudi v nedavnih prizadevanjih po pripravi novega zakona o javni upravi. Načrt reforme je bil združiti zakon o civilni upravi z zakonom o javnih uslužbencih, zaposlenimi v lokalnih in regionalnih upravah, ki je bil tudi izdan leta 2002 in se izvaja od leta 2003 dalje.

<sup>13</sup>

Na spremembe v obsegu zakonov javne uprave na Madžarskem, Poljskem in Slovaškem bi lahko gledali tudi kot na ponovno opredelitev političnoupavne zveze. Te ponovne opredelitve pa so kljub temu imele problematične posledice za evropska načela, kot je politična nevtralnost javne uprave.

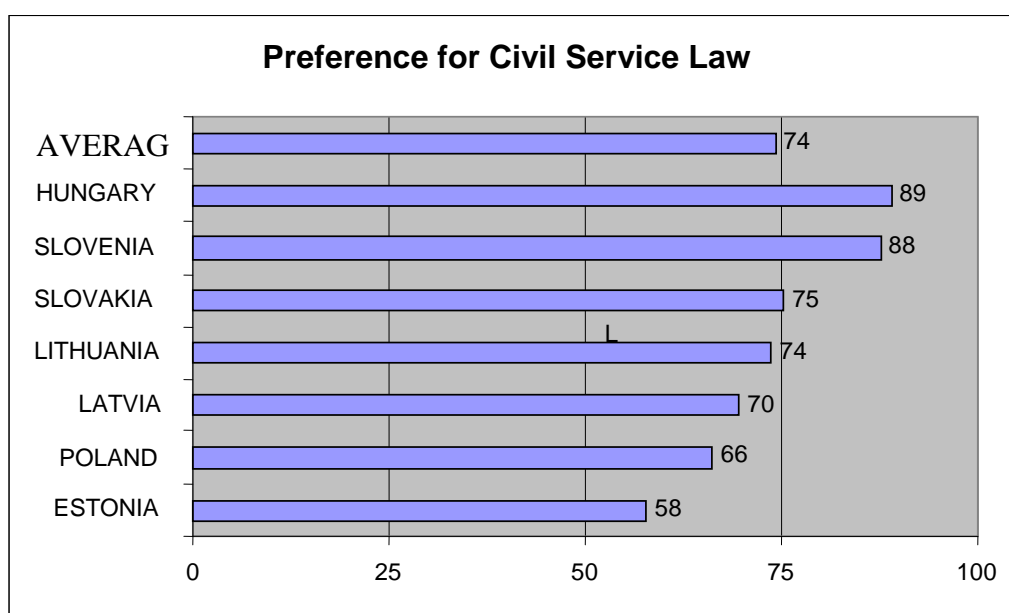


Če češka vlada ne bi nikoli izvajala zakona o javni upravi iz leta 2002 (razen nekaj določb), je treba priznati, da kadrovanje na Češkem ni v pravni praznini. Prvič, Kodeks dela vključuje člen (73. člen), ki izrecno ureja zaposlene v javni upravi. Drugič, od leta 1992 dalje obstaja zakon o plačah, ki ureja plačni sistem, ki je pomembno področje kadrovanja. Tretjič, od leta 1992 obstaja posebni zakon o navzkrižju interesov, ki ureja pravice uradnikov in njihove dolžnosti. Četrtič, kot je že omenjeno, uradnike, zaposlene v lokalnih in regionalnih upravah, obravnava zakon o teritorialni samoupravi iz leta 2002.

V nasprotju s Češko so vse druge države sprejele in izvajale zakon o javni upravi; na **Madžarskem** od leta 1992 velja zakon o pravnem položaju javnih uslužbencev; v **Estoniji** javne uslužbenke obravnava zakon o javni upravi iz leta 1995; na **Slovaškem** se uporablja zakon o javni upravi iz leta 2001; v **Sloveniji** velja zakon iz leta 2002. Druge države so izkusile vsaj enkratno celovito zamenjavo svojih zakonov o javni upravi. **Litva** je leta 1995 sprejela zakon o uradnikih, ki ga je leta 1999 nadomestil zakon o javni upravi. **Latvija** je leta 1994 izdala prvi zakon in ga leta 2000 nadomestila z novim zakonom o javni upravi. Na **Poljskem** so že dvakrat nadomestili zakon o javni upravi; prvi zakon iz leta 1996 je bil prvič zamenjan leta 1998 in potem po pristopu leta 2005.

Skratka, vse države SVE razen Češke so že izpolnile najbolj temeljno pravno zahtevo evropske upravne ureditve *pred* pristopom in ta položaj se od tedaj ni spremenil. Splošno sprejemanje načela, da mora zaposlene iz državne uprave obravnavati poseben zakon o javni upravi, se kaže tudi v odnosu ministrskih javnih uslužbencev. V anketi Sigme je skoraj 75 odstotkov vprašanih podprlo izjavo, da bi moral delovna razmerja na ministrstvih urejati poseben zakon o javni upravi.

Slika 1. "Pomembno je, da je kadrovanje na ministrstvih jasno določeno v zakonu o javni upravi."



Besedilo k sliki:

### Naklonjenost zakonu o javni upravi

POVPREČJE, MADŽARSKA, SLOVENIJA, SLOVAŠKA, LITVA, LATVIJA, POLJSKA, ESTONIJA

Zanimivo bi bilo vedeti, ali češki uradniki štejejo zakonodajo o javni upravi za pomembno, saj nikoli niso izkusili zaposlitve v javni upravi v skladu s polno veljavnim zakonom o javni upravi. Spoznanja, pridobljena z osebnimi razgovori, kažejo, da je podpora zakonu o javni upravi na nekaterih najpomembnejših čeških ministrstvih, kot na primer na ministrstvu za finance, nizka. Ministrstva so po navadi oblikovala svoje lastne konvencije in predpise, nekatera ministrstva pa očitno ne vidijo več nobene

koristi v tem, da bi imela splošni statut o javni upravi. Istočasno smo izvedeli, da je kar nekaj ministrstev skrbelo za osebje, *kot da bi* veljal zakon o javni upravi iz leta 2002. To neskladje v praksi in pogledih kaže, da se ne sme računati na to, da bodo uradniki osrednje vlade z navdušenjem sprejeli ponovni zagon reforme javne uprave na Češkem.

#### *Kakovost izvajanja*

Ne glede na obstoj zakonov o javni upravi v državah SVE in dober odnos javnih uslužbencev do zakonov o javni upravi je treba dodati še nekaj dejstev. Prvič, kakovost izvajanja zakonov o javni upravi se je po pristopu zmanjšala. V **Sloveniji so bila** na primer poglavja o urejanju ocenjevanja uspešnosti in urejanju disciplinskih postopkov izvzeta iz zakona z glavno novelo leta 2005. Kljub temu pa vladne odredbe za nadomestitev prejšnje pravne podlage še niso bile sprejete, s čimer je bila oslABLJENA pravna varnost za javno upravo. Tudi na **Slovaškem** je bil disciplinski kodeks izvzet iz zakona o javni upravi leta iz leta 2006, novi predpisi pa po tem letu niso bili sprejeti. Še en tak primer je **Estonija, ki je imela** vrsto let velike vrzeli pri izvajanju. Poskusi prenove zakona o javni upravi iz leta 1995 so večkrat propadli. Tako so vodje kadrovskih služb v bistvu prisiljeni današnjo prakso stisniti v formalna pravila preteklosti, da bi ohranjali videz zakonitosti.

#### *Nestabilnost zakonov o javni upravi*

Drugič, obstoj zakonov o javni upravi podpira načela nepristranskosti in pravno odgovornost javne uprave. Toda javna uprava se je v vseh osmih državah slabo odrezala z vidika "pravne predvidljivosti". Vseh osem držav je od leta 2004 dalje spremenilo svoje zakone o javni upravi. Konec leta 2007 je bil slovaški zakon o javni upravi že 23-krat spremenjen od leta 2002 dalje, po pristopu leta 2004 pa 13-krat. Podobno je bila litovska zakonodaja 36-krat spremenjena med letom 1999 in koncem leta 2007 (osemkrat od leta 2004 dalje). Celo češki zakon o javni upravi, večina katerega ne velja, je bil od leta 2004 dalje večkrat spremenjen. Večina teh novel je uvedla le manjše spremembe, vendar kot bo postalo jasno v preostalem delu tega dokumenta, so vse države, razen Estonije in Češke, sprejele vsaj eno pomembnejšo novelo, ki je bistveno vplivala na način vodenja javnih uslužbencev. Z drugimi besedami, formalna pravila, ki urejajo javno upravo v srednji in vzhodni Evropi, so zelo nestabilna in posledično je predvidljivost vodenja javne uprave resno oslABLJENA in se lahko razvije samovoljno vodenje.

#### *Obseg zakonov javne uprave*

Tretjič, opredelitev obsega zakonov javne uprave ni vedno brez težav. Splošna smer razvoja je bila, da so se vlade držav SVE odločile za ožje opredelitve javne uprave, saj je obseg zakona o javni upravi zelo omejen na uradnike, ki izvajajo državno oblast. Nasprotno pa so zaposleni v širšem javnem sektorju – na primer v izobraževanju, zdravju in oboroženih silah podrejeni ločeni zakonodaji. Toda obseg različnih sistemov javne uprave je nejasen v številnih državah, na primer Sloveniji in Poljski. Poljski položaj je zanimiv, saj zakon razlikuje med imenovanimi javnimi uslužbenci in zaposlenimi v javni upravi, ki spadajo v zakon o javni upravi, vendar so sicer podrejeni običajnim pogodbam delovne zakonodaje. Toda število imenovanih in tako jasno opredeljenih javnih uslužbencev je trenutno pet odstotkov celotne javne uprave. To pomeni, da je pravna odgovornost javne uprave zagotovljena, vendar pa se številni predpisi o vodenju, ki jih bomo še obravnavali, nanašajo na zelo majhen del uradnikov.

Pojavljajo se vprašanja skladnosti z evropskimi načeli uprave v zvezi z opredelitvijo odnosa med politiko in upravo. V treh **baltskih državah** je najvišji javni uslužbenec na prvi hierarhični ravni pod ravnjo ministra. Poleg tega so določeni položaji svetovalcev, vendar je število svetovalnega osebja po navadi majhno. Nasprotno pa imajo druge države med ministrom in najvišjim javnim uslužbencem eno ali več ravni politično imenovanih oseb.

Tudi v **Sloveniji** sta eden ali dva politično imenovana državna sekretarja med ministrom in generalnimi direktorji, ki so najvišji javni uslužbenci. Na Madžarskem in Slovaškem sta dve ravni politično imenovanih uradnikov. Na **Madžarskem** je na vrhu ministrske hierarhije en ali dva višja državna sekretarja in več posebnih državnih sekretarjev, in sicer nad vodji oddelka, ki so najvišji javni uslužbenci.

Madžarska ima formalne ministrske kabinete, vendar lahko velikost kabinetov doseže med 20 in 30 osebami, pri tem pa vodja političnega kabineta igra vedno pomembnejšo vlogo pri vodenju ministrskih oddelkov. Na **Slovaškem** sta en ali dva državna sekretarja in en vodja urada javne uprave, generalni direktorji pa so kot tretja raven na ministrstvih uvrščeni kot najvišji javni uslužbenci. Na **Poljskem** je meja postavljena še niže v hierarhiji, ker so en ali dva državna sekretarja, številni podsekretarji, en generalni direktor in veliko direktorjev oddelkov in namestnikov direktorjev oddelkov vsi politično imenovani uradniki. Tako je vodja enote v bistvu najvišji javni uradnik na Poljskem. Na **Češkem** pa ni formalne meje med politiko in upravo, ker ni zakona o javni upravi. Neformalno se lahko potegne meja pod ravnjo namestnika ministra, saj so direktorji sekcij in direktorji oddelkov v glavnem polpolitična imenovanja.

Formalna globina politizacije pomeni, da številni najvišji uradniki, ki igrajo osrednjo vlogo pri izvajanju državne oblasti, dejansko niso podrejeni zakonu o javni upravi. To stanje zadev slabi odgovornost javne uprave in spodjeda načela profesionalizma in politične nevtralnosti. Poleg tega je treba omeniti, da je več držav premaknilo meje med politiko in upravo še bolj navzdol po ministrski hierarhiji, s tem da so prej najvišje javne uslužbenke spremenili v politično imenovane uradnike. Tak primer je bil na **Madžarskem**, kjer so bili položaji državnega sekretarja uprave in namestnika državnega sekretarja preimenovani in spremenjeni v politične položaje, na **Slovaškem**, kjer so vodjo urada javne uprave preoblikovali v politično imenovanega uradnika, in predvsem na **Poljskem**, kjer so bili položaji treh vrst direktorjev uradno spremenjeni v politične položaje.<sup>14</sup> Te vrste razvoj se lahko šteje za preprosto ponovno opredelitev političnoupornave zveze, vendar jih je treba uvrstiti med premike stran od evropskih načel javne uprave.

Na kratko, splošna kakovost pravne podlage upravljanja javne uprave se je dejansko znižala v več državah, kot so Madžarska, Poljska, Slovaška in Slovenija, in je ostala problematična v Estoniji in na Češkem. To gibanje povzroča kritična vprašanja glede učinkovite institucionalizacije načel pravne varnosti, odgovornosti, nepristranskosti in predvidljivosti v novih državah članicah.

### 3.3 *Osrednje usklajevanje in vodenje javne uprave*

To poglavje proučuje osrednje strukture, odgovorne za vodenje in usklajevanje politike o javni upravi. Predvsem so ocene Sigme poudarile, da je osrednja ustanova z utrjenim položajem in dovolj pooblastili za usklajevanje in upravljanje politike javne uprave kritična sestavina za zagotavljanje skladnosti javnih uprav držav SVE z evropskimi načeli uprave. Ta vidik izraža pomembnost centraliziranega vodenja kot mehanizma za zagotavljanje pravne predvidljivosti politike javne uprave in poštenega in enakovrednega obravnavanja javnih uslužbencev prek vseh vladnih ustanov. Usposobljene strukture centraliziranega vodenja so po navadi tudi potrebne za razvoj reforme javne uprave, vodenje priprave reforme zakonodaje in določanje standardov ravnanja z ljudmi.

To področje upravljanja javne uprave zaznamuje visoka stopnja različnosti med državami. Ne obstaja en sam in edini vzorec držav SVE za vodenje javne uprave. Osrednje institucije vodenja lahko najdemo v uradih predsednikov vlad in kanclerskih uradih, na ministrstvih za notranje zadeve, finance, delo in pravosodje in na posebnih ministrstvih za javno upravo. V zvezi z evropskimi načeli uprave lahko najdemo vsaj eno osrednje telo v vsaki državi SVE, ki ima nekaj splošne odgovornosti za zadeve javne uprave. Sedanja sposobnost vodenja na Češkem in na Slovaškem je šibka. V Estoniji je sposobnost centraliziranega vodenja oslABLJENA z razdrobljeno oblastjo na več ustanov. Na Poljskem, Madžarskem in Sloveniji so strukture centraliziranega vodenja nestabilne in negotove. Samo Litva in v manjši meri Latvija sta razvili in ohranili stabilne in sposobne strukture centraliziranega vodenja javne uprave po pristopu k EU leta 2004.

<sup>14</sup> Na Poljskem so med pisanjem načrtovali ponovno uvedbo generalnih direktorjev, direktorjev oddelkov in namestnikov direktorjev v javno upravo. To bi pomenilo vrnitev reforme na ureditev pred letom 2006.

***Raznolikost v upravljanju javne uprave***

Popristopna trajnost na tem področju vodenja osrednje javne uprave je bila vzrok za zaskrbljenost vsaj na Slovaškem, Češkem in v Estoniji. **Češka** v bistvu nikoli ni imela enotnega, osrednjega organa za vodenje javne uprave, predvsem zato, ker Češka nikoli ni izvajala zakona o javni upravi. Po izidu zakona o javni upravi iz leta 2002 je češka vlada ustanovila Generalni direktorat za javno upravo v vladnem uradu. Generalni direktorat bi postal relativno močan osrednji urad za javno upravo, vendar nikoli ni postal polno dejaven, ker vlada nikoli ni imenovala vodje direktorata. Namesto tega je bil generalni direktorat leta 2005 ukinjen. Trenutno je ministrstvo za notranje zadeve odgovorno za pripravo naslednje reforme javne uprave, vendar pri kadrovanju nima drugih nalog, ki bi pomagale določiti homogene standarde vodenja in usklajevati kadrovske politike po ustanovah. Posledično se je kadrovska politika uporabljala po posameznih sektorjih in se bistveno razlikuje po ministrstvih.

**Slovaška** je druga država z veliko vrzeljo pri vodenju javne uprave. Slovaška je imela Urad za javno upravo, ki je bil najmočnejši na tem področju. Urad za javno upravo ni imel zgolj običajne vloge pri vodenju reforme in pri nadzoru nad izvajanjem, ampak je imel tudi velika pooblastila pri zaposlovanju, preizkušanju, izbiri in ocenjevanju kandidatov in tudi pri upravljanju stroškov osebja in kadrov (t. i. sistematizacija). Številna pooblastila urada za javno upravo so morda prispevala k njegovemu propadu, ker so preveč posegala v tradicionalno vlogo ministrstev in predvsem v vlogo ministrstva za finance.

Po ukinitvi urada za javno upravo se je vodenje javne uprave na Slovaškem uradno vrnilo na ministrstvo za delo, kjer je bilo pred uveljavitvijo zakona o javni upravi leta 2002. Toda enota na ministrstvu za delo – oddelku za javno upravo, sestavljena iz manj kot sedem oseb, in prvo leto po razpustitvi Urada za javno upravo so jo sestavljale samo tri osebe, od katerih nobena ni bila premeščena iz urada. Oddelku za javno upravo tako primanjkuje usposobljenosti za pripravo reforme javne uprave ali nadzor nad izvajanjem zakona o javni upravi. Trenutno je zapuščina urada za javno upravo še vedno opazna, saj se je ohranilo kar nekaj prejšnjih predpisov, prav tako pa se še vedno uporabljajo prejšnje metode vodenja. Toda razpad javne uprave in heterogenost v smislu vodstvenih praks naglo naraščata.

Kadrovska enota v vladnem uradu je boljše izhodišče za uskladitev politike javne uprave na Slovaškem. Uradno je vladni urad odgovoren za imenovanje javne uslužbenke, ki so zelo maloštevilni in odgovorni za nekaj manjših horizontalnih kadrovske nalog. Kljub temu je iz rednih srečanj vodij uradov javne uprave, ki delujejo tudi kot kadrovske direktorje na ministrstvih, nastala pomembna funkcija. To srečanje, ki mu predseduje vodja Urada javne uprave pri vladnem uradu, je postalo debatno omizje in forum za usklajevanje kadrovske politike in pripravo naslednje reforme javne uprave. Možnost za ponovni začetek reforme javne uprave bo v glavnem odvisna od vladnega urada in od sposobnosti vladnega urada, da pridobi podporo za reformo pri drugih vodjih uradov javne uprave.

**Estonija** je tretja država, ki ima težave pri vodenju, vendar zaskrbljenost ne izvira iz pomanjkanja usposobljenosti, ampak iz razdrobljenosti oblasti pri vodenju javne uprave med več ustanovami. Problem ni nov, vendar je prisoten od sprejetja zakona o javni upravi sredi devetdesetih let. Dom javne uprave je oddelek za javno upravo v državnem kanclerskem uradu. Toda državnemu kanclerskemu uradu primanjkuje bistvenih pooblastil, vključno s pooblastilom za pripravo in osnutek novega zakona o javni upravi, pripravo sekundarne zakonodaje in nadzora nad izvajanjem zakonodaje. Glede nadzora nad izvajanjem državni kanclerski urad deluje bolj kot svetovalec in ne kot nadzorna ustanova. V bistvu se je državni revizijski urad občasno pojavil kot nadzorna ustanova – na primer pri ocenjevanju plačnega sistema po delovni uspešnosti v zgodnjih letih 2000 – vendar njegove nadzorne dejavnosti ne morejo presegati ključnih preverjanj.

Glede pooblastil za pripravo in osnutek nove zakonodaje državni kanclerski urad v Estoniji nima več kot svetovalne vloge, saj ima to pooblastilo ministrstvo za pravosodje. Uradni razlog za to delitev dela izhaja iz (ustavne) omejitve, da državnemu sekretarju, ki je vodja državnega kanclerskega urada, ni dovoljeno

dajati pobud za zakonodajo v parlamentu.<sup>15</sup> Poleg tega je pomembno opozoriti na vlogo ministrstva za finance pri usklajevanju in nadzoru nad vodenjem javne uprave pri politiki nagrajevanja. Posledično vodenju javne uprave v Estoniji primanjkuje usposobljenosti za sprejetje enotnih standardov in praks po vseh upravnih ustanovah. Ni presenetljivo, da se veliko notranjih in zunanjih opazovalcev strinja, da Estonija nima samo enega, ampak veliko sistemov javne uprave, saj je vsako ministrstvo razvilo svoj lastni način kadrovanja. V tem pogledu obstaja med Estonijo in Češko nekaj presenetljivih podobnosti.

Na prvi pogled je popristopni razvoj **Poljske** zelo podoben Slovaški, saj je bil neodvisni urad za javno upravo leta 2006 razpuščen. V nasprotju s Slovaško je bila Poljska sposobna preprečiti institucionalno praznino pri vodenju osrednje javne uprave. Po reformi leta 2006 je bilo vodenje javne uprave razdeljeno na dva oddelka v uradu predsednika vlade. Oddelek javne uprave je prevzel večino nalog prejšnjega urada javne uprave, vključno z vodenjem reforme, nadzorom nad izvajanjem in pripravo ter usklajevanjem osrednjega usposabljanja. Toda izključitev položajev direktorjev iz javne uprave in ustanovitev združenja državnih uslužbencev, iz katerega bi morali izbrati direktorje, bo povzročila ustanovitev drugega oddelka, ki se je ukvarjal izključno z vodenjem državnega združenja za kadre.

Čeprav je poljska vlada preprečila nastanek vrzeli pri vodenju javne uprave, se je pomembno zavedati, da je imel urad za javno upravo nekoč okoli 100 zaposlenih, medtem ko je imel oddelek za javno upravo kot naslednik urada manj kot eno tretjino tega števila. Večina osebja novega oddelka je pridobila izkušnje v nekdanjem Uradu za javno upravo in večina odvečnega osebja je bila premeščena na druga osrednja vladna ministrstva in agencije, tako Poljska ni imela nobene velike izgube pri specializirani strokovnosti javne uprave kot Slovaška. Kljub temu je reformi leta 2006 sledilo obdobje velike negotovosti, ki je zelo omrtvilo vodenje javne uprave za več kot leto dni.

Vlada, ki je bila oblikovana po volitvah jeseni leta 2007, se je lotila tega vprašanja z vključitvijo združenja državnih uslužbencev v oddelek javne uprave.<sup>16</sup> Medtem ko je to prestrukturiranje obnovilo usposobljenost za delovanje pri vodenju javne uprave, pa prihodnji institucionalni ustroj na Poljskem ostaja odprt. Trenutno razpravljajo o ponovni vzpostavitvi pomanjšane različice prejšnjega urada za javno upravo ali ustanovitev oddelka za javno upravo z večjo institucionalno avtonomijo in pod vodstvom državnega sekretarja v uradu predsednika vlade.

Spremembe in negotovost v zvezi z organom vodenja javne uprave so od nedavnega glavne značilnosti **madžarske** ureditve. Od sredine 90-ih let je bil organ vodenja javne uprave pretežno na ministrstvu za notranje zadeve, pri čemer je bil urad predsednika vlade običajno deležen nekaterih pristojnosti v zvezi z razvojem reformnih smernic. Po reorganizaciji vlade v letu 2006 so se zadeve javne uprave v celoti prenesle na urad predsednika vlade.

Odgovornost urada predsednika vlade se je leta 2007 povečala z ustanovitvijo kadrovskega centra vlade (KSZK). Ta center je bil zgrajen na (in ima prostore v) nekdanjem Madžarskem inštitutu za javno upravo, ki je bil odgovoren za opravljanje raziskav o javni upravi in za pripravo in vodenje izpitov v javni upravi. Reforma iz leta 2007 je raziskave prenesla na druge zavode in novi agenciji dodelila veliko vlogo pri zaposlovanju in usposabljanju javnih uslužbencev. Večina teh ukrepov se še pripravlja. Kljub temu je KSZK že ustanovil osrednjo banko delovnih mest za objavo prostih delovnih mest, ukvarja se s predizbirnimi postopki za načelnike oddelkov in trenutno vzpostavlja izpitni sistem preverjanja znanja, ki je na zanimiv način primerljiv s francoskim sistemom in sistemom razpisov v EU.

<sup>15</sup> Ni treba veliko domišljije za spoznanje, da je bila ta upravičenost za številne ustanove in politične dejavnike zelo koristna, saj jim je omogočila obvladovati kanclerski urad.

<sup>16</sup> Načrt reforme je bil ukiniti celotni državni oddelek združenja za kadre in vključiti člane tega rezervnega združenja v javno upravo.

Na to, ali bo omenjeni velikopotezni načrt na Madžarskem s pomočjo razvojno usmerjene vladne agencije za kadre v prihodnje lahko povsem uresničen, bo treba še počakati. Manjšinski status vlade po pomladi 2008 je v reformne načrte vnesel precej negotovosti. Resorna ministrstva se obotavljajo pri podpori reformi, saj se nočejo odreči svoji samostojnosti pri zaposlovanju in preverjanju kandidatov. Poleg tega je sestava oddelkov v uradu predsednika vlade prestala nekatere spremembe na ravni vodstvenih kadrov. Državni sekretar, ki je bil glavni pobudnik reforme javne uprave leta 2007, je zapustil javno upravo in se vrnil v zasebni sektor, nekateri drugi "starejši" višji uradniki, med katerimi imajo nekateri 15 ali več let izkušenj pri vodenju javne uprave, so zapustili urad predsednika vlade ob nasprotovanju novim reformnim ukrepom. Med nastajanjem te raziskave ni bilo jasno, kdo bo pristojen za kaj in kakšna bo organizacijska ureditve v bližnji prihodnosti.

Tudi **Slovenija** je po pristopu v zvezi s strukturo centraliziranega vodenja doživela večje spremembe. Po volitvah leta 2004 je nova vlada ustanovila ministrstvo za javno upravo, pristojno za vse zadeve, ki spadajo na področje upravne reforme in vodenja, vključno z vodenjem javne uprave. Odgovorno enoto na ministrstvu vodi generalni direktor, ki je kadrovsko dobro opremljen. Njegove naloge se nanašajo na sistem javne uprave, organizacijo državne administracije, vodenje upravne reforme, vključno z reformo javne uprave, in na nadzor in inšpekcijo vodenja javne uprave. Organizira glavne razpise prostih delovnih mest, upravlja register, ima glavno vlogo pri obravnavanju pritožb javnih uslužbencev in načrtuje kadrovsko usposabljanje.

Strukture vodenja javne uprave so bile prej v pristojnosti ministrstva za notranje zadeve. Uradniški svet, odgovoren za izbor višjih uslužbencev, se je z vladnega urada preselil na novo ministrstvo za javno upravo.<sup>17</sup> Sedanji institucionalni ustroj ima na voljo možnosti za uveljavljanje močnega vodstva pri reformi in vodenju javne uprave. Novo ministrstvo je bilo ustanovljeno med desnosredinsko Janševo vlado. Delo nadaljuje tudi po zadnji spremembi vlade jeseni 2008.

Najtrdnjša in zmogljivejša institucionalna sistema najdemo v Latviji in Litvi. V Latviji so bile v preteklih letih spremembe, ki kažejo postopen in rastoč premik iz uradu javne uprave podobnega organa k državnemu kanclerskemu uradu. Državni kanclerski urad je trenutno pristojen za oblikovanje reformnih smernic, načrtovanje reformne zakonodaje in razvoj načrtov za usposabljanje, vse v sodelovanju z latvijsko Fakulteto za javno upravo.

Za vodenje administracije javne uprave in oddelka v državnem kanclerskem uradu je odgovoren predsednik vlade, vendar odnosi med njima niso brez medsebojnih napetosti. Administracija javne uprave uživa zelo omejeno podporo resornih ministrstev, ker njeno vlogo vidijo kot vmešavanje v zadeve ministrstev in spodkopavanje njihove samostojnosti. Večina institucionalnih sprememb v zadnjih desetih letih, vključno z njihovo vlogo pri razvoju reforme in njenem sodelovanju pri postopkih preverjanja znanja in izbiri osebja, je oslabilo administracijo javne uprave in hkrati okrepila njeno podobo "nadzorne ustanove" kot "ponudnice storitev" za resorna ministrstva. Ob upoštevanju navedenega se pojavljajo razmisleki o vključitvi administracije javne uprave v novo vladno agencijo za ljudi, ki bi bila pristojna za osrednje izvajanje več kadrovskih funkcij in bi bila podobna madžarskemu kadrovskemu centru vlade.

Najstabilnejšo in najzmogljivejšo strukturo vodenja javne uprave ima **Litva**. Oddelek za javno upravo v ministrstvu za notranje zadeve je bil ustanovljen proti koncu leta 2002. Izšel je iz

---

<sup>17</sup> Uradniški svet je neodvisno telo, ustanovljeno na podlagi zakona o javnih uslužbencih.

nekdanjega ministrstva za reformo javne uprave in lokalne organe, ki je bilo odpravljeno leta 2001; naloge javne uprave so bile prenesene na ministrstvo za notranje zadeve. Direktor oddelka za javno upravo je neposredno odgovoren notranjemu ministru. Oddelek sestavlja več kot 40 uslužbencev, razporejenih v več enot, ki opravljajo naloge reformnega razvoja, nadzora, registra, razvoja usposabljanja in politike zaposlovanja, vključno s prostimi delovnimi mesti, pripravo in vodenjem izpitov in sodelovanjem v izbirnih komisijah. Oddelek za javno upravo tesno sodeluje z oddelkom za reformo javne uprave na ministrstvu za notranje zadeve. Potreba po usklajevanju med oddelkoma se je zmanjšala, potem ko je oddelek za javno upravo nedavno dobil pooblastilo za razvijanje in načrtovanje novih pobud za reformo javne uprave. V preteklih nekaj letih je Litva oblikovala najenotnejšo in najtrdnejšo vodstveno strukturo v državah SVE.

### 3.4 Javni natečaji

To poglavje in naslednji dve obravnavata zaposlovanje javnih uslužbencev. To poglavje, ki se začne s proučitvijo sistema javnih natečajev, se osredotoča na obvezne in celovite razpise prostih delovnih mest v javni upravi kot ključne sestavine, ki se navezuje na evropska načela javne uprave<sup>18</sup>. Javni natečaji dopolnjujejo zamisel poštenega zaposlovanja in podpirajo načela strokovnosti in učinkovitosti, s tem ko pridobivajo zmogljivejše kandidate za delovna mesta v javni upravi in morebitne boljše kandidate. Na javnih natečajih se poskuša zagotoviti pošteno in enako obravnavanje vseh kandidatov zaradi preseganja neformalnega in nepreglednega ravnanja pri zaposlovanju, ki pogosto vodijo v dajanje prednosti in slabo kakovost delovnega osebja. Pri analizi tega področja smo proučili zahteve po obveznosti razpisov, sedanje postopke javnih natečajev in odnos javnih uslužbencev do načela javnih natečajev.

Trajnost ureditve po pristopu v osmih državah SVE je na tem področju upravljanja javne uprave zelo dobra. Vse države (razen Češke) so uzakonile sistem obveznih javnih natečajev. Dobra usklajenost z evropskimi načeli se kaže v vsakodnevni praksi vodenja javne uprave in pri javnih uslužbencih v državah SVE uživa široko podporo. Kakor bomo videli, javni natečaji glede usklajenosti z evropskimi načeli upravljanja zavzemajo mesto pred vsemi preostalimi področji javnega upravljanja.

#### *Uzakonitev javnih natečajev*

Do leta 2008 so vse države razen Češke uvedle obvezne javne objave prostih delovnih mest v javni upravi. Češka izjema je predvsem posledica neobstoja zakona o javni upravi. Toda Češka vsekakor ni izjemni primer, če gre za dejansko prakso zaposlovanja, saj so prosta delovna mesta večinoma objavljena, tudi če taka praksa ni obvezna. Češka praksa na zanimiv način kaže, da višje v ministrski hierarhiji, kot je neko prosto delovno mesto, manj verjetnosti je, da bo zanj objavljen oglas. Tako se oglasi za direktorje in predvsem namestnike ministra zdijo nenavadni.

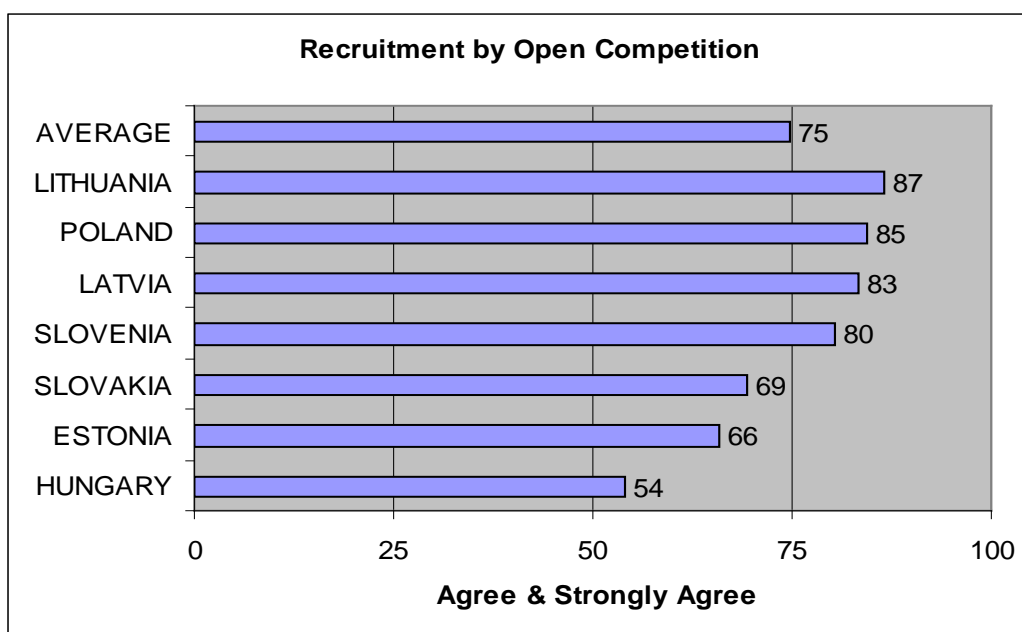
**Madžarska** je bila zadnja med preostalimi sedmimi državami, ki je uvedla obvezno oglaševanje delovnih mest leta 2007. Pred to spremembo zakona o javni upravi so bile obvezne samo objave natečajev za položaj načelnika oddelka, če na voljo ni bilo notranjih kandidatov. Toda podobno kakor v češkem primeru je bilo za Madžarsko značilno, da so bila prosta delovna mesta v širši ministrski strukturi javno objavljena. Nasprotno temu so take objave v vseh drugih državah že zelo dolgo časa obvezne. V Sloveniji so bile na primer objave delovnih mest zahtevane že od

<sup>18</sup> Pojem javnega natečaja je seveda širši in vključuje vprašanja, ki se navezujejo na preverjanje in izbor kandidatov. Ta vprašanja bomo obravnavali v naslednjem poglavju.

sprejetja zakona o delavcih v državnih organih iz leta 1990, ki je predhodnik zakona o javnih uslužbencih iz leta 2002.

Visoka stopnja ujemanja z evropskimi načeli upravljanja se dobro kaže v ugotovitvah raziskave Sigma. Odgovori skoraj 75 odstotkov vseh vprašanih kažejo, da so prosta delovna mesta objavljena pred imenovanjem novega uradnika. Razlike med državami segajo od 86 odstotkov v Litvi, do 54 odstotkov na Madžarskem. Razloge za relativno nizko vrednost na Madžarskem je treba pripisati nedavnim institucionalnim spremembam. Omenjena nizka vrednost kaže, da je bilo javno oglaševanje prostih delovnih mest že bolj ali manj ustaljena neformalna praksa, preden je zakon o državni upravi to oglaševanje razglasil za obvezno.

*Slika 2. "Prosta delovna mesta se javno objavijo z razpisom še pred imenovanjem oseb."*



**Slika 2**

Naslov:

**Zaposlovanje z javnimi natečaji**

Besedilo:

POVPREČJE

LITVA

POLJSKA

LATVIJA

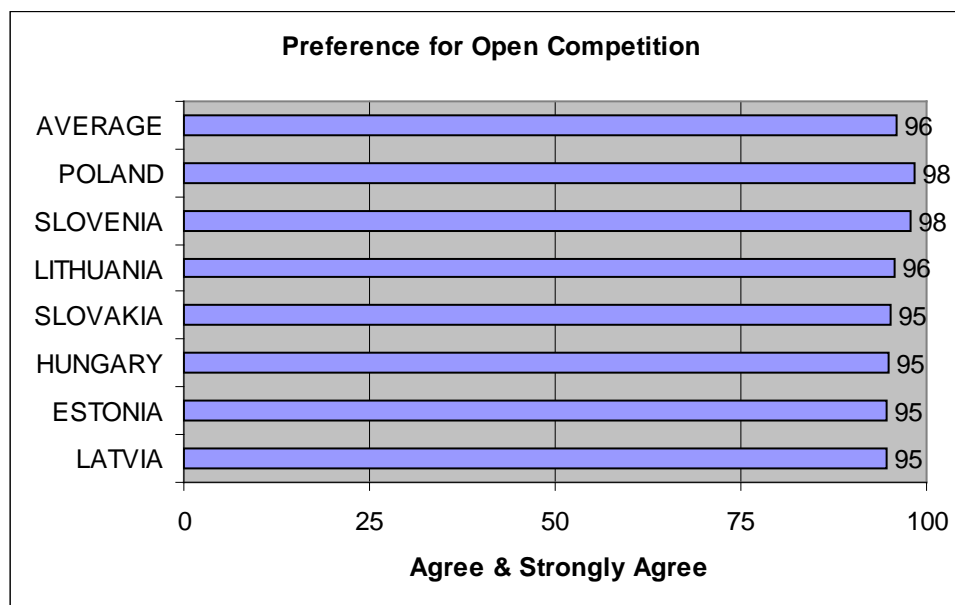
SLOVENIJA

SLOVAŠKA



ESTONIJA

MADŽARSKA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam***Slika 3. "Javno oglaševanje prostih delovnih mest na ministrstvu je zaželeno."*

Naslov slike:

**Naklonjenost javnim natečajem**

Besedilo:

POVPREČJE

POLJSKA

SLOVENIJA

LITVA

SLOVAŠKA

MADŽARSKA

ESTONIJA

LATVIJA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam.**

Ujemanje z evropskimi načeli je še večje, če upoštevamo naklonjenost javnih uslužbencev do javnih natečajev. Glede na več kot 95-odstotno povprečje in majhen razpon, ki je med 94 do 98 odstotki, lahko sklenemo, da uprave držav SVE zamisel javnih natečajev na široko in trdno podpirajo in nasprotno, da javni uslužbenci na kršitve javnih natečajev vodijo gledajo z zelo

kritičnimi očmi. Skratka, javni natečaji – ali v ožjem pomenu, oglaševanje prostih delovnih mest – so široko in trdno institucionalizirani v javnih upravah držav SVE.

### **3.5 Sistemi preverjanja usposobljenosti in izbire kandidatov**

To poglavje razčlenjuje sisteme preverjanja usposobljenosti in izbire kandidatov. Značilno vključujejo opravljanje pisnega preverjanja znanja na začetni točki in ustnega preverjanja v obliki osebnega razgovora pred neodvisno izbirno komisijo. Preverjanje usposobljenosti vključuje več evropskih načel upravljanja. Neposredno se nanašajo na načelo učinkovitosti in strokovnosti, s tem ko pomagajo k preglednemu izboru sposobnih kandidatov za delo v javni upravi. Urejena in ustaljena preverjanja usposobljenosti igrajo pomembno vlogo tudi v zvezi s poštenim in enakim obravnavanjem kandidatov. Sistemi preverjanja se običajno uporabljajo kot ključni pokazatelj poštenega zaposlovanja v nasprotju z zaposlovanjem, ki sloni na dajanju prednosti in političnem zaščitništvu. Za analizo smo proučili obstoj obveznega pisnega preverjanja, trenutno izvajanje in učinkovitost teh preizkusov, ureditev ustnih preverjanj, politično neodvisnost izbirnih komisij in splošen odnos javnih uslužbencev do sistemov preverjanja usposobljenosti.

V nasprotju z javnimi natečaji imajo javne uprave držav SVE slabe rezultate pri preverjanju usposobljenosti pri izbiri kandidatov, tako da so težnje po pristopu v večini držav neugodne. Samo Litva ima sistem preverjanja, ki na splošno ustreza evropskim načelom upravljanja. Druge države ali nikoli niso imele standardiziranih preverjanj ali so jih odpravile v obdobju po pristopu ali trenutno tako načrtujejo. Nizko ujemanje z evropskimi načeli se kaže v dejanski praksi vodenja javne uprave in v nizki stopnji sprejemanja javnih uslužbencev. Ocenjevanje za vstop v javno upravo tako navadno temelji na podlagi osebnih razgovorov, medtem ko so formalnopravni pogoji za standardizacijo ustnega ocenjevanja precej nizki in je politično neodvisnost izbirnih komisij mogoče zagotoviti samo v treh baltskih državah.

#### **Zaton ustaljenih sistemov preverjanja usposobljenosti**

##### *Sistemi pisnih preizkusov*

Združljivosti z evropskimi načeli upravljanja se približa samo sistem preverjanja usposobljenosti v **Litvi**. Opravljanje pisnega preizkusa znanja je obvezno za vse kandidate. Preizkus je zasnovan na izbiri pravega od več morebitnih odgovorov in je sestavljen iz dveh delov. Ena polovica vprašanj je namenjena preverjanju splošnega in pravnega znanja; ta del določi oddelek za javno upravo. Drugo polovico, ki je vezana na delovno mesto, določi ministrstvo, ki želi zaposliti nove uslužbence. Rezultati se ustrezno ocenijo in razvrstijo pred razgovorom kandidatov z izbirno komisijo.

Toda tudi litvanski primer ni brez težav. Preizkus znanja je bil zlasti deležen kritik, češ da je prelahak, saj so vprašanja oddelka za javno upravo dosegljiva na internetu. Poleg tega je dvomljivo, v kolikšnem obsegu preizkus dejansko preveri intelektualne sposobnosti kandidatov, saj ne ocenjuje usposobljenosti kandidatov in njihovih analitičnih veščin. Nekateri trdijo, da je posledica tega, da je tak sistem preverjanja usposobljenosti le simboličen. Hkrati je treba priznati, da je sistem relativno lahko izvajati, pri čemer kombinira prožnost pri zaposlovanju z višjo stopnjo legitimnosti kot sistemi zaposlovanja, ki sploh nimajo zahteve po pisnem preverjanju.

Drugih sedem obravnavanih držav je vzpostavilo manj mehanizmov preverjanja. Slovenija je do nedavnega imela strokovni izpit, ki je bil bolj strnjen kot litvanski; bil je centralno voden, opravljal se je pred neodvisno izpitno komisijo, bil je osredotočen na pravno znanje in bil

izčrpnjši od litvanske različice in je zahteval, kakor so povedali kandidati, od štiri do šest tednov resne priprave ob predavanjih na Upravni akademiji. Izpit je bil zahteven, saj ga je v začetnem poskusu opravilo samo od 50 do 60 odstotkov kandidatov. Pomembno je poudariti, da je bilo izpit treba opraviti v enem letu *po* imenovanju na delovno mesto v javni upravi. Zaradi tega bi ga bilo treba obravnavati bolj v smislu začetnega usposabljanja kot pripomočka za preverjanje (glej v nadaljevanju, 7. poglavje 2. dela).

Ta izpit pri mnogih javnih uslužbencih v Sloveniji ni bil priljubljen, še zlasti pri mlajših uradnikih, ki se jim je zdel preveč birokratski in ne preveč pomemben v vsebinskem smislu. Najnovejša reforma iz leta 2008 je odpravila sistem opravljanja strokovnega izpita in ga nadomestila z obveznim usposabljanjem, ki poteka na različnih kariernih stopnjah uslužbencev. Zaradi tega je Slovenija dejansko odpravila sistem standardiziranih preizkusov znanja za vstop v javno upravo.

**Madžarska** ureditev je slovenski podobna v tem, da morajo madžarski javni uslužbenci izpit opraviti v enem letu po imenovanju na delovno mesto. Poleg tega obstaja še specializirani izpit, ki je obvezen na poznejši stopnji kariere. Ta sistem se postopno odpravlja. Kadrovski center vlade se trenutno pripravlja na vzpostavitev sistema, ki je na začetni točki podoben *razpisu*. Načrtovano je tudi preverjanje veščin zunaj področja pravnega znanja. Treba je še počakati, da se bo videlo, ali bo sistem sploh dan v uporabo. Malo verjetno je, da bi bil uveden leta 2009, kakor je bilo prvotno načrtovano.

Edini državi razen Litve, kjer se še zahteva opravljanje preizkusa usposobljenosti pred imenovanjem v javni upravi, sta Poljska in Slovaška. Sistem preverjanja usposobljenosti v obeh primerih je šibak in ga **Poljska** namerava odpraviti, razen za uradnike, ki si želijo pridobiti status imenovanega javnega uslužbenca. Na Poljskem je kvalifikacijski postopek obvezen za vse uradnike, ki hočejo biti imenovani kot javni uslužbenci s stalnim mandatom. Pred letom 2006 je bilo imenovanje pogoj za imenovanje direktorja, kar pomeni, da je za vse direktorje veljalo, da so opravili strog in dosleden preizkusni postopek. Ta zahteva se je spremenila med reformo 2006, ko so imenovani javni uslužbenci ali uslužbenci s stalnim mandatom postali del združenja državnih uslužbencev; lahko jih je izbral minister, vendar visoki uradniški položaji niso bili več rezervirani zanje.

Vključitev v združenje državnih uslužbencev je zahtevala uspešno opravljen izpit. Izpit je trajal en dan in je bil na Fakulteti za javno upravo (KSAP). Prvi izpitni krog je opravilo približno 50 odstotkov kandidatov. Neuspeh se je v glavnem pripisoval rezultatom jezikovnega preizkusa, ki je bil del izpita. Kakor je bilo že omenjeno, se je združenje državnih uslužbencev združilo z oddelkom za javno upravo, trenutno pa se načrtuje odprava tega združenja, kar pomeni, da bo sedanja zahteva po opravljanju izpita odpadla. Izpiti bodo tako omejeni na skupino imenovanih javnih uslužbencev; ker ta skupina ne pomeni več kot 5 odstotkov celotne javne uprave, bi lahko trdili, da je opravljanje izpita na Poljskem prej izjema kakor pravilo.

**Slovaška** je doživela podoben razvoj dogodkov. Pred letom 2006 je bilo več vrst preverjanj usposobljenosti. Prvič, od leta 2002 je bilo obvezno opravljanje preizkusa znanja na začetni točki kot dela izbirnega postopka. Drugič, izpit za imenovanje se je zahteval za vse uradnike. Prvotno ga je pripravljala Urad za javno upravo, nato se je prenesel na ministrstva (2003). Ta vrsta preizkusa se je uporabljala kot del postopka za zaposlitev, vendar je bil izpit zasnovan tudi kot zdravstveni pregled za že zaposlene uradnike po ministrstvih, ki pa so morali prestati še prehodni postopek, preden so postali javni uslužbenci za stalno. Ta izpit je bil zelo nepriljubljen in je bil leta 2006 odpravljen. Tretja vrsta preverjanja je bil izpit za uradno imenovanje za uradnike, ki naj

bi postali javni uslužbenci s stalnim mandatom, kar je primerljivo s poljskim primerom. Ta izpit ni nikoli polno zaživel. Na Slovaškem je samo pet javnih uslužbencev s stalnim mandatom; v bližnji prihodnosti se načrtuje odprava takega sistema. Končno, v zaposlovanju obstajajo še preverjanja po hitrem postopku, ki pa se ne izvajajo.

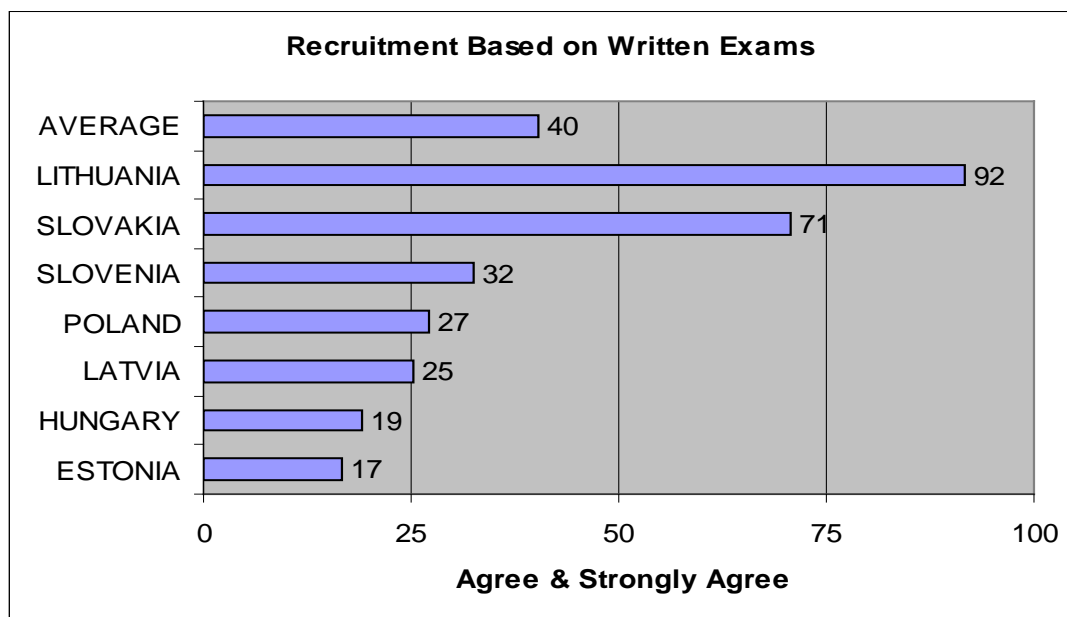
Na Slovaškem imajo danes izbirni postopek, ki vključuje opravljanje pisnega preizkusa v skladu z uredbo Urada za javno upravo, vendar pri izbirnem postopku ni več nadzora in inšpekcij. Vsebina in vodenje preizkusov sta v pristojnosti ministrstev. Preizkuse nadzira uradnik, ki je pred kratkim (ponovno) pridobil politično imenovani položaj skupaj z vodji služb, odgovornimi za osebje. Ustrežno temu je omejena učinkovitost preizkusa usposobljenosti. Govori se, da se vprašanja med opravljanjem preizkusa prilagodijo posameznim kandidatom ali da so vprašanja sporočena vnaprej. Kandidati naj bi spodrseljaj tvegali samo pri psihološkem preizkusu. Hkrati interesa po odpravi izpitnega postopka ni zaslediti. Preizkus usposobljenosti se obravnava kot splošni del zaposlitvenega postopka, ki prispeva k zakonitosti odločitev v zvezi z zaposlitvijo.

V preostalih treh državah ni zahtev po opravljanju preizkusov usposobljenosti. V **Estoniji** in **Latviji** se preizkusi usposobljenosti v zakonu o javni upravi ne omenjajo, neobstoj zakona o javni upravi na **Češkem** pa pomeni, da takih zahtev tam ni. Toda v omenjenih treh državah se vodje javnih uprav občasno zatečejo k preizkusom usposobljenosti v izbirnem postopku.

Pri osebnih razgovorih, ki jih imajo v osmih državah, je bilo na splošno ugotovljeno, da so preizkuse oblikovali in določali vodje zaposlovanja ne glede na upoštevanje formalnopравnih zahtev. Ti preizkusi niso poenoteni, ampak so namensko zasnovani za preverjanje veščin in znanja prijavljenih kandidatov. Z drugimi besedami, preizkusi so zaradi povečanja učinkovitosti javne uprave z oblikovanjem postopkov za preverjanje usposobljenosti. Nasprotno temu so načela zakonite odgovornosti in enakega obravnavanja z vzdrževanjem dosedanjega *stanja* v večini držav SVE slabo spoštovana.

Razlike v institucionalnih ureditvah so dobro razvidne iz odgovorov v raziskavi Sige. Glede na dejansko prakso vodenja javne uprave ugotovitve raziskave kažejo, da Litva izstopa kot država, ki pri zaposlovanju na široko uporablja opravljanje pisnih preizkusov. Pisni preizkusi se na veliko uporabljajo tudi na Slovaškem. Podatki dobro kažejo prejšnjo pravno podlago, vendar ne morejo prikazati, da se je poslabšala kakovost sistemov preverjanja usposobljenosti na mnogih ministrstvih. Odgovori v raziskavi tudi kažejo, da se kandidati na Madžarskem in v Sloveniji običajno ne preverjajo *pred* imenovanjem, kar izraža pravno zahtevo po opravljanju izpita nekaj časa *po* zaposlitvi v javni upravi. Številčne vrednosti hkrati kažejo, da vsaj nekateri vodje v javnem sektorju izkoristijo možnost za organiziranje obveznih pisnih preizkusov kot dopolnila ustnim. Ta pravna možnost se pogosteje uporablja v Sloveniji kakor na Madžarskem.

*Slika .4. Novi uslužbenci opravijo pisni preizkus zaradi preverjanja usposobljenosti pred začetkom opravljanja službe na ministrstvu."*



**Slika 4**

Naslov:

**Zaposlovanje na podlagi opravljanja pisnega preizkusa**

Besedilo:

POVPREČJE

LITVA

SLOVAŠKA

SLOVENIJA

POLJSKA

LATVIJA

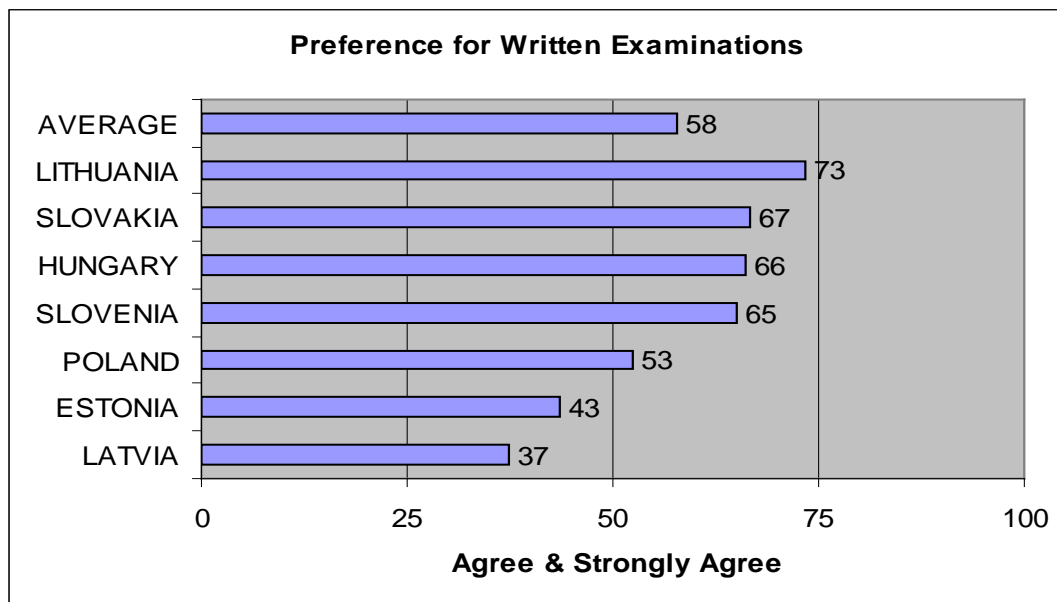
MADŽARSKA

ESTONIJA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam**

*Slika 5.*

*"Zaželeno je, da kandidati za prosta delovna mesta v javni upravi opravijo pisni preizkus zaradi preveritve svoje usposobljenosti pred prevzemom nalog na delovnem mestu."*



Naslov:

**Naklonjenost do opravljanja pisnega izpita**

Besedilo:

POVPREČJE

LITVA

SLOVAŠKA

MADŽARSKA

SLOVENIJA

POLJSKA

ESTONIJA

LATVIJA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam**

Poleg tega ugotovitve raziskave kažejo, da je splošna naklonjenost opravljanju pisnih izpitov v najboljšem primeru nekje na vmesni ravni. Institucionalna podlaga je najbolj sprejeta v Litvi in na Slovaškem, medtem ko so razlike med dejansko prakso (glej sliko 4) in naklonjenostjo javnih uslužbencev (slika 5) največje na Madžarskem, v Sloveniji in na Poljskem. Za javne uslužbence v Latviji in Estoniji očitno ni problematično dejstvo, da se sistemi pisnih preizkusov ne uporabljajo, saj kažejo najmanj zanimanja za uporabo takih izpitnih metod. Ugotovitve raziskave tudi kažejo,

da je odnos javnih uslužbencev zelo različen, če primerjamo njihovo večinsko podporo javnim natečajem v nasprotju s skromno podporo opravljanju pisnega izpita kot izbirnega instrumenta.

### *Razgovori in izbirne komisije*

Kadar so pisni preizkusi manj pomembni za izbiro kandidatov, breme dokazovanja pade v glavnem na ustni del preizkusa. Ne preseneča, da so **ustni razgovori** najobičajnejša metoda preverjanja kakovosti in primernosti kandidatov za mesta in položaje v ministrstvih. Izziv izvajanja osebnih razgovorov izhaja iz vprašanja, kako zagotoviti pošteno in enako obravnavanje vseh kandidatov. Večina držav ni sprejela posebnih državnih uredb, ki bi določale jasna pravila o vodenju osebnih razgovorov. V Litvi je Ustavno sodišče odločilo, da postopek izvajanja ustnih preizkusov krši načelo preglednosti in od vlade zahtevalo, da ustni del preizkusa uredi tako, da bo možnost za dajanje prednosti kandidatom zmanjšana.

Kadar so postopki preverjanja usposobljenosti relativno neurejeni in so osebni razgovori ključni način za izbiro kandidatov, se je še posebej pomembno ozreti na osebe, ki jim je bila dodeljena pristojnost za sprejemanje dejanskih odločitev pri izboru kandidatov. Skladno temu so ocene Sigmee dale poudarek obstoju **izbirnih komisij** in čim manjši vlogi ministrov in politično imenovanega osebja pri izbiri javnih uslužbencev, da bi s tem podprle strokovnost in politično nevtralnost javne uprave.

Zakonska zahteva po ustanovitvi izbirnih komisij je na veliko razširjena po državah SVE. Izjema je **Češka**, ker nima zakona o javni upravi, ki bi zavezoval k ustanovitvi takih komisij. Kar se tiče nevodstvenega osebja, velikih razlik med državami ni. Prevladujoča značilnost je, da vodja, ki ima v svojem oddelku prosto delovno mesto, običajno sproži izbirni postopek in je pozneje tisti, katerega mnenje se najbolj upošteva pri dejanski izbiri kandidatov.

Izbirne komisije običajno sestavlja tri do sedem članov. Standardna ureditev vključuje vodjo oddelka, vodjo enote in predstavnika kadrovskega oddelka. V nekaterih državah, kot je **Litva**, imajo izbirne komisije do sedem članov. Te komisije vključujejo tudi druge višje uradnike, kot so namestniki državnih sekretarjev, lahko pa tudi predstavnike osrednjih oddelkov javne uprave, zunanje strokovnjake in predstavnike sindikatov. V Litvi se člani izbirnih komisij izžrebajo s seznama posameznih ministrstev. V večini drugih držav je raven ureditve glede ustanavljanja izbirnih komisij nižja.

Hkrati so pomembne razlike pri odločanju, kdo je odgovoren za ustanovitev izbirnih komisij. Temeljna razlika med državami je v tem, da nekatere države to pristojnost podelijo višjemu javnemu uslužbencu, medtem ko jo druge prenesejo na politično imenovanega visokega uradnika. V **Estoniji**, **Latviji** in **Litvi** državni sekretar ali generalni sekretar kot najvišji javni uslužbenec uradno imenuje izbirno komisijo ali odobri njeno sestavo. Nasprotno temu se na **Madžarskem**, **Poljskem** in **Slovaškem** taka pristojnost formalno podeli politično imenovanemu uradniku. V vseh omenjenih treh državah je bila ta ureditev uvedena po pristopu v EU, ko so upravni sekretarji in namestniki državnih sekretarjev na Madžarskem, generalni direktorji na Poljskem in načelniki/vodje uradov javne uprave na Slovaškem postali politični položaji. Omenjena sprememba kaže naraščajoči pritisk proti politizaciji v teh treh državah. **Slovenija** se od drugih držav razlikuje v tem, da je minister po uradni dolžnosti odgovoren za ustanovitev izbirnih komisij kakor tudi za poznejši izbor in imenovanje članov komisije<sup>19</sup>. Značilno je, da se v praksi

<sup>19</sup> V Sloveniji je minister odgovoren za ustanovitev izbirnih komisij na ministrstvu, medtem ko se pri drugih ustanovah ta pristojnost prenese na direktorja vladnega urada, direktorja telesa v sestavi ministrstva, načelnika upravne enote ali vodjo kakšnega drugega državnega organa. .

ta pristojnost prenese na generalne direktorje ali direktorje kadrovskih služb in se ministri samo pozanimajo o izbiri višjih uradnikov. Če povzamemo, je povprečno ujemanje sistemov preverjanja usposobljenosti in izbire osebja v državah SVE nizko, pri čemer je ob pristopu samo trem baltskim državam uspelo preprečiti nazadovanje na tem področju..

### **3.6 Vodenje in depolitizacija višjih uradnikov javne uprave**

Višji uradniki javne uprave imajo osrednjo vlogo pri širjenju evropskih načel v javni upravi (Sigma 1998, 1999). Redna poročila EU in ocene Sigme so velik poudarek dajale strokovnosti in politični nevtralnosti višjih uradnikov javne uprave v državah SVE. Da bi se dosegla depolitizacija višjih uradnikov javne uprave, so bila evropska načela in usmeritve EU usmerjene k čim večjemu zmanjšanju možnosti za izvajanje politično obarvane pravice odločanja pri izbiri in imenovanjih višjih uradnikov v državni administraciji. Za analizo smo proučili obseg, v katerem pravila za izbiro višjih uradnikov lahko zagotovijo politično neodvisnost imenovanih oseb, dejansko globino politizacije po ministrstvih in odnos javnih uslužbencev do napredovanj s podlago na političnih merilih proti merilom na podlagi poštenega zaposlovanja.

Pravila in postopki ter dejanska praksa pri izbiri višjih uradnikov kažejo pomembne razlike med osmimi državami SVE. Raven politizacije višjih položajev po ministrstvih je najnižja v treh baltskih državah. Slovenija in Češka kljub neobstoju državne upravne zakonodaje v slednji spadata v vmesno skupino. Najbolj politizirani so višji uradniški položaji na Madžarskem, Slovaškem in zlasti Poljskem. Po pristopu k EU se je politizacija višjih uradniških položajev povečala v Sloveniji, na Madžarskem, Slovaškem in Poljskem. Stanje je ostalo stabilno v baltskih državah in ob strokovnih kvalifikacijah na Češkem. Iz navedenega bo razvidno, da je na tem področju upravljanja javne uprave odnos javnih uslužbencev relativno bolj usklajen z evropskimi standardi kot formalna merila in dejansko ravnanje kadrovske politike v zvezi z višjimi uradniki.

#### ***Ponovna politizacija višjih uradnikov javne uprave***

Formalni postopki izbire višjih državnih uradnikov so najmanj politizirani v **Estoniji**. Izbor generalnih sekretarjev pripravi razpisna in ocenjevalna komisija višjih javnih uslužbencev, ki je pri državnem kanclerskem uradu. Pobudo za izbirni postopek dajo ministrstva, vendar postopek v glavnem vodi državni sekretar državnega kanclerskega urada, ki je obenem tudi predsednik osrednje razpisne komisije. Državni sekretar ustanovi izbirni svet, ki ga sestavljajo višji uradniki, predstavniki različnih upravnih ustanov, agencij in sindikatov, in neodvisni strokovnjaki. Običajno sodeluje tudi predstavnik ministrstva, ki se poteguje za imenovanje novega generalnega sekretarja, vendar v svetu ni političnih predstavnikov. V postopku se s kandidati opravi razgovor, ti morajo oblikovati program dela za ministrstvo, v katerem se potegujejo za imenovanje. Komisija zatem enega, dva ali več kandidatov lahko nato predlaga ministru, ki ima pravico do izbire med njimi. Minister izbranega kandidata predlaga kabinetu v formalno potrditev.

Ministri imajo besedo na koncu izbirnega postopka, vendar predizbirni postopek, ki ga opravijo javni uslužbenci in zunanji strokovnjaki, in centralno vodenje postopka zmanjšata možnost za izbiro kandidata, ki naj bi bil najbolj lojalen do ministra in ministrove stranke. To pa še ne pomeni, da politični vpliv ni mogoč. Na prvi stopnji izbirnega postopka se opravi razgovor na ministrstvu, ki želi zaposliti novega generalnega sekretarja. To daje ministrstvu priložnost, da svoj izbor sporoči osrednji razpisni komisiji. Poleg tega ima ministrstvo svojega predstavnika v izbirnem svetu in omenjena oseba je lahko skorajšnji predstavnik ministra. Končno ministri še



vedno lahko dajo veto na predlog razpisne komisije in imenujejo vršilca dolžnosti generalnega sekretarja za neko obdobje.

Posledično temu nekateri opazovalci zunaj in v ministrstvih trdijo, da "ministri običajno dobijo, kar hočejo"<sup>20</sup>. Pomembna naloga razpisne komisije je torej preprečevanje najočitnejše politizacije javne uprave z zagotavljanjem preglednosti izbirnega postopka in z uzakonitvijo izbire najvišjih uslužbencev na ministrstvih. Dinamika izbirnega postopka tudi dokazuje, da bi večinoma nepolitična razpisna komisija spodkopala svojo lastno zakonitost v razmerju do vlade in ministrov, če ne bi upoštevala ministrove izbire. Stopnja prožnosti in prilagodljivost je ena od skrivnosti uspeha osrednje razpisne komisije v Estoniji.

Najbližje estonski ureditvi je izbirni postopek za generalne direktorje v **Sloveniji**. Ob primerjavi Slovenije in Estonije je treba na začetku povedati, da državnega sekretarja – položaj na vrhu – politično imenuje vlada, medtem ko je položaj generalnega direktorja dve ravni pod ministrom. V Sloveniji primerne kandidate za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, direktorje vladnih služb, direktorje teles v sestavi ministrstev in načelnike upravnih enot preveri in izbere uradniški svet. Svet je bil prvotno pri uradu vlade, vendar se je pozneje preselil na ministrstvo za javno upravo, namreč po spremembi zakona o javnih uslužbencih leta 2005. Svet sestavlja 12 uradnikov. Tri njegove člane imenuje predsednik republike, ki jih izbere med strokovnjaki javnega sektorja. Višji uradniki iz svojih vrst s tajnim glasovanjem izberejo tri člane. Dva člana sveta imenujejo poklicni sindikati javnega sektorja, medtem ko štiri člane imenuje vlada na predlog ministra za javno upravo. Predsednika sveta uradnikov izvolijo člani sveta. Med nastajanjem te raziskave je položaj predsednika imel državni sekretar (politično imenovan) ministrstva za pravosodje<sup>21</sup>.

Ustanovijo se posebne razpisne komisije, da določijo, kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za posamezne položaje. Posamezno razpisno komisijo sestavljajo najmanj trije člani, vključno s članom sveta uradnikov, enega člana ministrstva in strokovnjak(i) zunaj državne uprave. Komisija po ustnem razgovoru oblikuje seznam "ustreznih" in "neustreznih" kandidatov. Seznam ustreznih kandidatov lahko vsebuje enega, dva ali več kandidatov. Minister se zatem lahko odloči za kandidata s seznama, a ga po lastni želji lahko tudi ne upošteva. Posledično navedenemu je dinamika izbirnega postopka v Sloveniji podobna dinamiki v Estoniji v tem, da ministru pripada zadnja beseda in da običajno vpliva na odločitev v skladu s svojimi lastnimi željami.

Pomembna razlika med Slovenijo in Estonijo je v *dejanski* globini politizacije. V Estoniji je razen majhnega števila svetovalcev na ministrstvih praktično zelo malo politično imenovanih oseb, medtem ko je položaj generalnega sekretarja *dejansko* v sivem območju med politiko in stalno uradniško službo. Nasprotno temu je v Sloveniji prva stopnja pod ministrom, to je državni sekretar, očitno politični položaj. Poleg tega ima izbirni postopek za generalne direktorje, generalne sekretarje, direktorje vladnih služb, direktorje teles v sestavi ministrstev in načelnike upravnih enot zgolj omejene učinke na dejansko prakso politizacije te ravni na ministrstvih. Po spremembi vlade leta 2004 je bilo več politično motiviranih zamenjav na ravni generalnih

<sup>20</sup> Glede razprave o razmerju med strankami in državo in možnostmi političnih strank, da opravljajo imenovanja v osrednje, regionalne in lokalne uprave in v širši javni sektor, glej Sikk (2006) and Madise (2007).

<sup>21</sup> Po zadnji spremembi vlade jeseni 2008 je bil za predsednika sveta izbran predstavnik ministrstva za javno upravo.

direktorjev. Uradniški svet bi sicer lahko preprečil zelo očitno politizacijo višjih uradnikov javne uprave, vendar ni bil sposoben preprečiti zaznav zunanjih (in notranjih) opazovalcev, da je omenjena raven na ministrstvih postala politična raven. Svet je povečal preglednost in legitimnost izbirnega postopka, ni pa mu uspelo preprečiti dejanske politizacije višjih uradniških položajev.

Na prvi pogled je presenetljivo, da se dejanska praksa politizacije na **Češkem** ne razlikuje veliko od prevladujočega vzorca v Sloveniji zaradi tega, ker izbor višjih uradnikov na Češkem poteka večinoma v pravni praznini. Namestniki ministrov so na najvišji ravni, takoj pod ministrom, in imajo pomembne vodstvene odgovornosti. Namestnike ministrov običajno izbere minister, pri čemer morajo ministri upoštevati dogovore med strankami vladne koalicije, ki običajno izraža svoje zahteve po sorazmerni porazdelitvi najvišjih položajev med članicami koalicije. Z drugimi besedami, namestniki ministrov imajo politične položaje, čeprav po čeških ministrstvih najdemo tudi omembe vredne izjeme. Nasprotno temu ministri na višjih ravneh – direktor urada in direktor direktorata – običajno sami izbirajo svojega najljubšega kandidata.

Navedeno pomeni, da je nenavadno, da izbirne komisije sodelujejo pri izbiri kandidatov za te položaje. Izbira osebja za višje položaje je torej precej neurejena in nepregledna. Zanimivo je, da se izbirna postopka na Češkem in Sloveniji precej razlikujeta, vendar dejanska uporaba političnih meril ni nič bolj pomembna pri izbiri direktorjev uradov in direktoriatov na Češkem kakor pri izbiri generalnih direktorjev v Sloveniji. S stališča politike EU v zvezi z javno upravo, ki velik poudarek daje "pravemu" pravnemu okviru, je podobnost izidov v omenjenih dveh državah prav osupla. Lahko bi pomenila, da imata "odsotnost" zakonske ureditve in "nezadostna" ureditev za posledico podobne rezultate.

Izbira državnih sekretarjev v **Latviji** in **Litvi** je blizu estonski in slovenski ureditvi ob nekaterih pomembnih razlikah. Prvič, ministri so sprejemljivi na izbirnih svetih za državne sekretarje ali vsaj lahko vplivajo na sestavo svetov. Ministri torej lahko neposredno vplivajo na postopek odločanja. Ta ureditev je v mnogih pogledih ustaljena s prakso, ki je v Estoniji in Sloveniji neformalna. Drugič, centralizirani nadzor nad izbirnimi odločitvami je v Latviji in Litvi manj pravno urejen. V Litvi oddelek za javno upravo pošlje svoje predstavnike na izbirne svete, vendar izbere minister. V Latviji je seznam članov izbirnega sveta, ki izpolnjujejo pogoje, določen s predpisom kabineta, medtem ko je glede imenovanj državnih sekretarjev ta seznam različen od ministrstva do ministrstva. Na primer, državni sekretar državnega kanclerskega urada lahko sodeluje v svetu za izbiro državnega sekretarja za ministrstvo za kmetijstvo in ne nujno pri izbiri drugih državnih sekretarjev.

Znova gre za to, kar je pomembnejše, za dejansko prakso politizacije ravni višjih položajev. V Latviji in Litvi imajo ministri besedo pri imenovanju državnih sekretarjev, vendar so ti visoki uradniki v obeh primerih skupaj z generalnimi sekretarji v Estoniji daleč najmanj politizirani položaji na visoki ravni v državah SVE<sup>22</sup>. Priznано je, da imajo ministri besedo in da lahko ob priložnostih tudi dejavno poskušajo vplivati na izbirni postopek in da so imenovani lahko tudi člani strank, toda v osnovi na splošno velja, da so državni in generalni sekretarji v teh treh državah večinoma strokovni javni uslužbenci. Depolitizacija najvišje ravni ima seveda posledice

<sup>22</sup>

Za razpravo in podatke o Latviji glej Reinholde (2003, 2004). Za Litvo se dokončanje nanaša na obdobje vodenja te raziskave. Razprave in znaki ob sedanji zamenjavi vlade nakazujejo, da obstaja možnost, po kateri bodo državni sekretarji in drugi najvišji javni uslužbenci deležni več političnega pritiska kot v preteklih sedmih do osmih letih. Na obseg ponovne politizacije visokih javnih položajev bo treba še počakati.

za politizacijo na naslednjih ravneh v ministrski hierarhiji. Namestniki državnih sekretarjev in načelniki oddelkov v teh treh državah imajo le zelo redko politične položaje.

Ta vzorec se precej razlikuje od vodenja javne uprave v Sloveniji in na Češkem, predvsem pa se razlikuje od vodenja javne uprave na Poljskem, Slovaškem in Madžarskem. Prvič, najvišji uradniški položaji z vodstveno odgovornostjo neposredno pod ministrom so v teh treh državah imenovani politično. Na **Poljskem** so državni sekretarji in podsekretarji neposredno pod ministrom. Ti visoki uradniki so večinoma izbrani tako kot namestniki ministrov na Češkem, pri čemer ministri večinoma lahko izberejo uradnike, ki so jim ljubši, vendar morajo zaradi ključnih položajev spoštovati načelo sorazmernosti v okviru vladajoče koalicije. Pred letom 2006 je zakon o javni upravi na Poljskem generalne direktorje, direktorje in namestnike direktorjev oddelkov opredeljeval kot javne uslužbence, ki so bili izbrani po postopku urada za javno upravo. Reforma iz leta 2006 je to ureditev spremenila in direktorji so postali politično imenovani. Od takrat v zvezi s temi položaji ni več izbirnih komisij, ministri pa imajo proste roke pri imenovanju direktorjev in njihovih namestnikov. Raziskava dejanske globine politizacije kaže, da so tudi generalni direktorji in direktorji oddelkov postali večinoma politično imenovani. Politizacija kadrov pogosto seže vse do ravni namestnika direktorja in vodje enote (Heywood/Meyer-Sahling 2008).

V podobno smer je po letu 2004 šel razvoj na **Slovaškem**. V letu 2006 je reforma javne uprave položaj načelnika Urada za javno upravo spremenila v politično imenovanega uradnika in ga postavila na tretje mesto v hierarhiji ministrstva (državni sekretar je na drugem mestu za ministrom). Pred tem je izbirni postopek za ta položaj pripravil urad za javno upravo kot za direktorje na Poljskem<sup>23</sup>. Od leta 2006 načelnika urada za javno upravo izbere minister, imenuje pa ga vlada. Za generalne direktorje se uporablja standardni postopek kot za vse javne uslužbence: objavijo se razpisi, kandidati opravljajo pisni izpit itd. V praksi ta postopek v ničemer ne omejuje politizacije direktorjev. Osebni razgovori so razkrili, da sta naslednja prva ali druga raven v hierarhiji pogosto izpostavljeni političnim posegom. Zlasti sprememba vlade po letu 2006 je povzročila velike zamenjave po ministrstvih, ki so včasih segale vse do položaja vodje enote. Ponovni pojav politizacije po pristopu je povzročil mnogo negotovosti med javnimi uslužbenci na Slovaškem, ker je v razvidnem nasprotju z duhom zakona o javni upravi, sprejetim pred pristopom v EU.

In končno sta bila dva najvišja položaja na ministrstvih na **Madžarskem** tudi spremenjena v politično imenovana položaja. Višje državne sekretarje, specializirane državne sekretarje in namestnike državnih sekretarjev zdaj izbira minister ali predsednik vlade, komisij ali drugih izbirnih meril za imenovanje na te položaje ni več. Pred letom 2006 so bili na teh položajih javni uslužbenci, vendar so ministri že takrat lahko izbirali svoje skupine državnih sekretarjev. Politizacija vodilnih položajev je bila na Madžarskem splošna praksa že pred letom 2006. Strokovna raven se začena šele pri načelnikih oddelkov, čeprav mnogi opazovalci celo te položaje uvrščajo nekam v sivo območje med politiko in upravo.

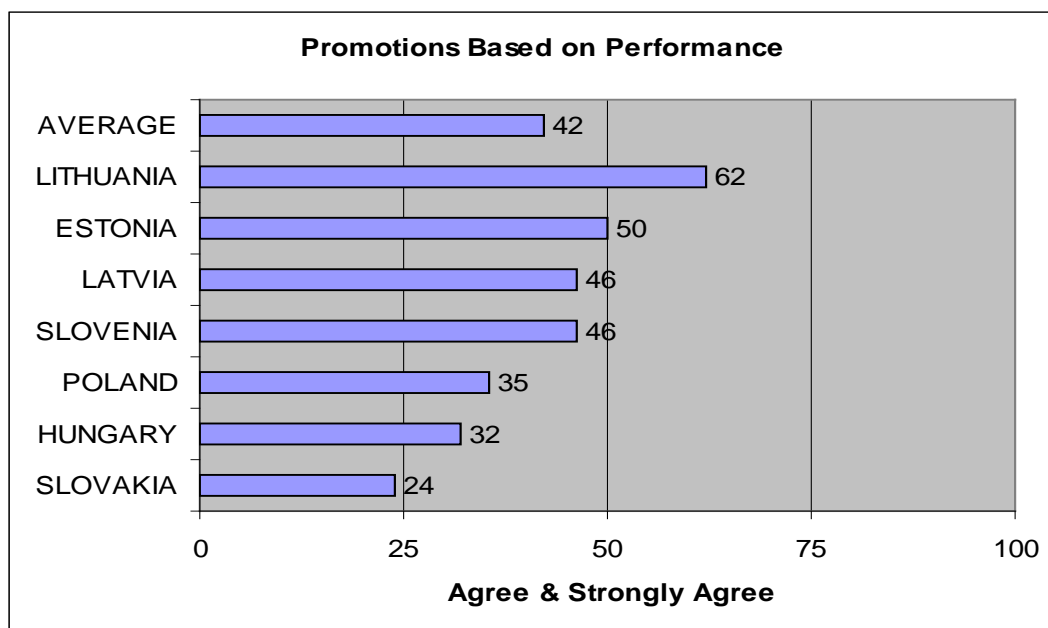
Ob primerjanju osmih držav je treba skleniti, da so načela strokovnosti, politične nevtralnosti in poštenosti v izbirnih postopkih na splošno spoštovana v treh baltskih državah. V nasprotju s tem je politizacija značilna lastnost izbirnih postopkov v preostalih petih državah, predvsem na

<sup>23</sup> Za analize visokih položajev v javni upravi in vprašanja politizacije na Slovaškem glej Staronova (2003) in Staronova/Malikova (2005).

Poljskem, Slovaškem in Madžarskem<sup>24</sup>. Pomembnost političnih meril pri izbiri visokih uradnikov in kadrovanju na ministrstvih je v tesni povezavi z merili, ki prevladujejo v osmih državah SVE v zvezi z napredovanjem javnih uslužbencev. Pravila o napredovanju na splošno spadajo med vidike vodenja javne uprave, ki so nezadostno pravno urejeni. V nekaterih od teh držav takih pravil preprosto ni, ker je napredovanje vezano na sisteme razvrstitve in plačne sisteme in kot tako ne igra vloge pri izbiri uradnikov na visoki ravni.

Ugotovitve Sigme kažejo, da so politične povezave pogosto pomembnejše za napredovanje od uspešnosti javnih uslužbencev. Sliki 6 in 7 kažeta velike razlike v pomembnosti meril o uspešnosti in političnih meril za napredovanje. Litva, Estonija in Latvija so na vrhu, medtem ko so Slovaška, Poljska in Madžarska na dnu razpredelnice; Slovenija zavzema mesto v sredini. Ironija je predvsem v tem, da javni uslužbenci v državah SVE službo v javni upravi lahko nastopijo na podlagi javnega natečaja; nekatere celo prosijo za pristop k izpitom. Če želijo napredovati v sistemu uprave in predvsem če hočejo zasesti višje položaje, bodo morali izkazati svojo politično zavzetost in imeti politične stike. Toda tako je tudi v mnogih državah petnajsterice EU.

**Slika 6. "V mojem ministrstvu se na višji položaj napreduje z uspešnostjo posameznika."**



**Slika 6**

Naslov:

### **Napredovanje na podlagi uspešnosti**

Besedilo:

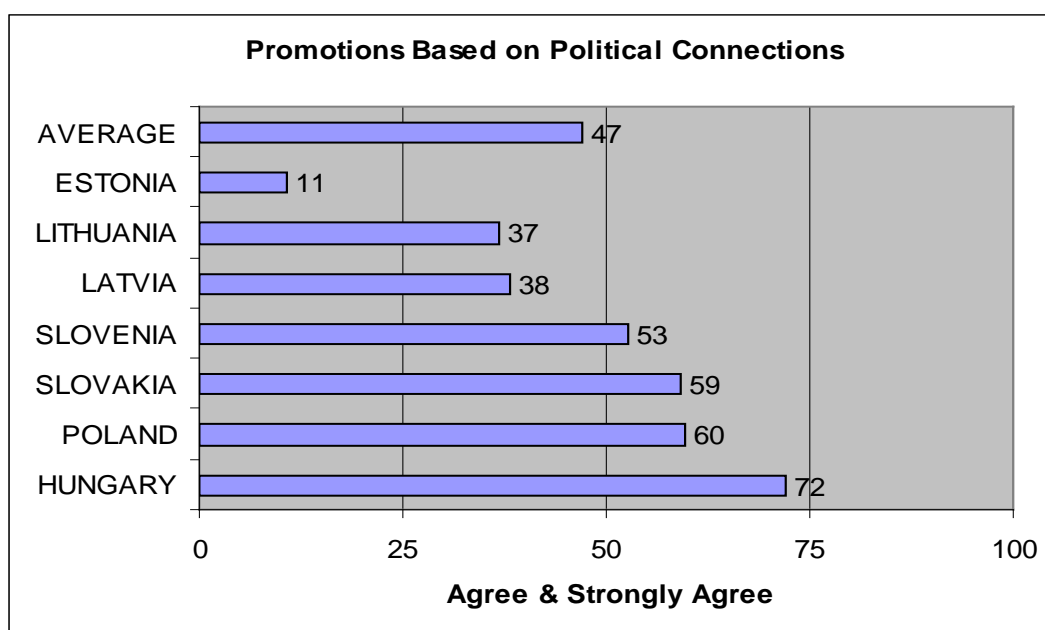
POVPREČJE

<sup>24</sup> V primerjavi z javnimi upravami v Zahodni Evropi je politizacija v petih državah SVE (razen treh baltskih držav) visoka. To velja zlasti za Poljsko, Slovaško in Madžarsko. Za primerjalne razprave glej Peters/Pierre (2004), Ketelaar et al. (2007) in Matheson et al. (2007).

LITVA  
 ESTONIJA  
 LATVIJA  
 SLOVENIJA  
 POLJSKA  
 MADŽARSKA  
 SLOVAŠKA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam**

*Slika 7. "Politične zveze lahko spodbudijo napredovanje v mojem ministrstvu."*



*Slika 7*

Naslov:

**Napredovanje na podlagi političnih zvez**

Besedilo:

POVPREČJE

ESTONIJA

LITVA

LATVIJA

SLOVENIJA

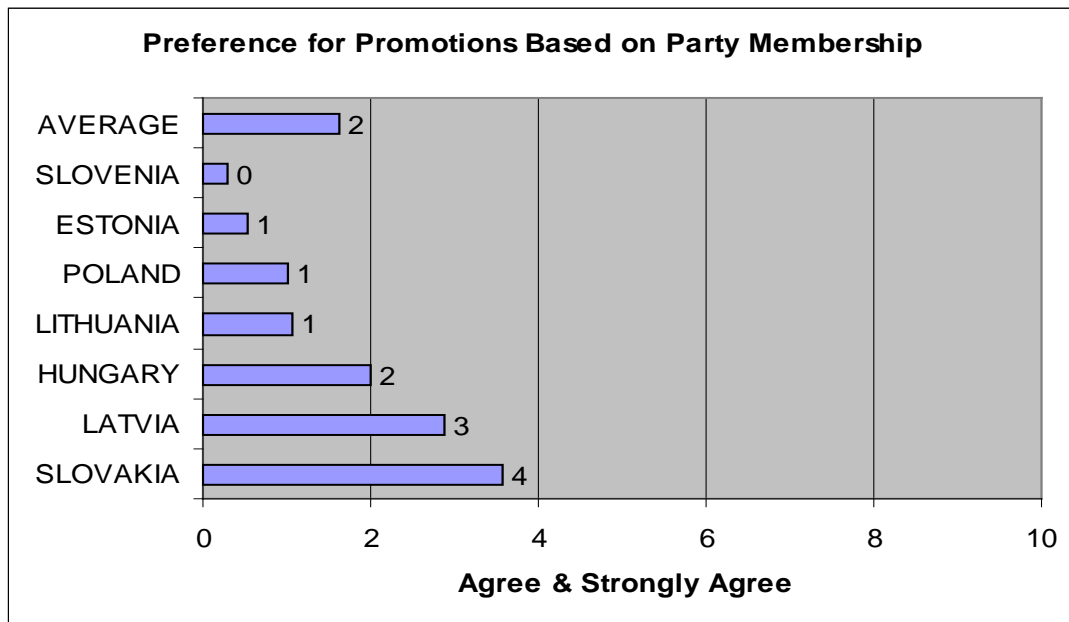
SLOVAŠKA

POLJSKA

MADŽARSKA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam**

*Slika 8. "Članstvo v stranki je smiselno kot pogoj za napredovanje na višji položaj."*



*Slika 8*

Naslov:

**Lažje napredovanje na podlagi članstva v stranki**

Besedilo:

POVPREČJE

SLOVENIJA

ESTONIJA

POLJSKA

LITVA

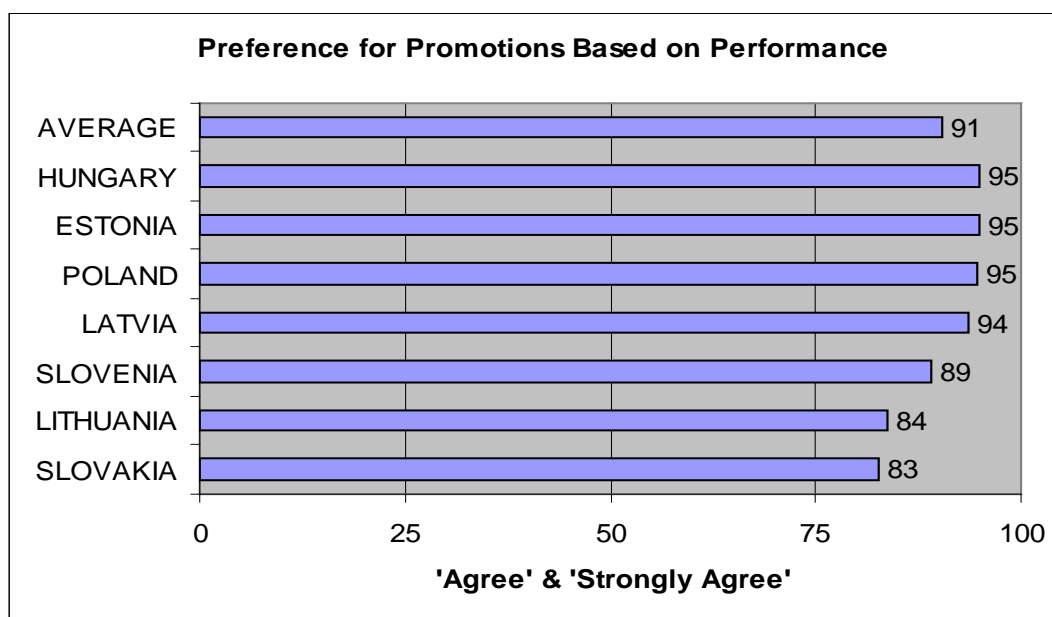
MADŽARSKA

LATVIJA

SLOVAŠKA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam**

**Slika 9. "Napredovanje na višji položaj bi moralo biti dosledno na podlagi uspešnosti posameznika."**



**Slika 9**

Naslov: **Lažje napredovanje na podlagi uspešnosti**

Besedilo:

POVPREČJE

MADŽARSKA

ESTONIJA

POLJSKA

LATVIJA

SLOVENIJA

LITVA

SLOVAŠKA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam**

Raziskava Sigme tudi kaže, da je odnos javnih uslužbencev do politizacije upravljanja osebja zelo kritičen in je v ostrem nasprotju s prevladujočim ravnanjem vodenja kadrovskega dela. Če se ozremo na pomembnost članstva v stranki zaradi napredovanja, se izkaže, da 98 odstotkov vseh vprašanih nasprotuje takemu kadrovanju. To pomeni, da načelo napredovanja, ki se običajno navezuje na komunistično upravo, uživa popolno nezaupanje pri sedanjih javnih uslužbencih. Poleg tega neskladje med odnosom javnih uslužbencev in dejanskim ravnanjem pri kadrovanju nakazuje, da je mogoče pričakovati manj političnega vmešavanja zaradi povečanja zadovoljstva in motiviranosti javnih uslužbencev v državah SVE.

V zvezi z institucionalizacijo posameznih sistemov visokih uradnikov v javnih upravah držav SVE (glej OECD 2008 glede nedavne ocene sistema visokih javnih uradnikov v zahodnih demokracijah) je treba dodati končno noto. Sistem vodilnih uslužbencev je bil uveden na Madžarskem in Slovaškem, vendar ni bil uspešen. Na Madžarskem je bil ta sistem uveden leta 2001. Višjim uradnikom je omogočal višjo raven varnosti delovnega mesta, višje plače in več dostopa (in dolžnosti glede sodelovanja) do tečajev usposabljanja. Sistem je bil hitro zlorabljen, saj so vladajoče stranke v sistem visokih uradnikov imenovalle svoje politične člane, kar pomeni, da so bili izbirni postopki res nedodelani. Z reformo iz leta 2007 je bil sistem vodilnih uslužbencev na Madžarskem odpravljen.

Na Slovaškem so od leta 2002 obstajali načrti o ustanovitvi telesa imenovanih višjih javnih uslužbencev. Od kandidatov se je zahtevalo opravljanje več zahtevnih izpitov, nakar so imeli dostop do delovnih mest na najvišji ravni, večjo varnost zaposlitve in višja plačila. Toda do leta 2007 je samo peščica javnih uslužbencev dobila status imenovanega javnega uslužbenca, ni pa jim bilo zagotovljeno ustrezno delovno mesto na visoki ravni v upravi. Kot posledica tega se na Slovaškem načrtuje odprava instituta imenovanih visokih javnih uslužbencev ob prvi ugodni priložnosti.

### **3.7 Varnost zaposlitve v javni upravi**

Varnost zaposlitve v javni upravi ima pomembno mesto med evropskimi načeli uprave. Zaščita pred političnimi in vodstvenimi pooblastili v zvezi z odpuščanjem zmanjšuje odvisnost javnih uslužbencev od zunanjih interesov in izboljšuje obete za nepristranskost javne uprave. Med drugim podaljšuje njihovo časovno obdobje čez mandate voljenih vlad in krepi načelo politične nevtralnosti. Varnost zaposlenih v javni upravi se na splošno navezuje na višjo raven stabilnosti, kar je pripisati nižji fluktuaciji in višji ravni pristojnosti, ki izhajata iz večjih izkušenj na delovnem mestu. Za analizo smo za visoke uradnike kakor za uradnike brez vodstvene odgovornosti proučili zaščito pred (političnimi) razrešitvami, dejansko fluktuacijo in odnos do načela trajnega mandata v javni upravi.

Razvoj na tem področju upravljanja javne uprave je protisloven, če se nanj ozremo z vidika evropskih načel upravljanja. Splošna zaščita delovnih mest javnih uslužbencev je visoka praktično v vseh državah in sodišča so uslužbencem na splošno naklonjena. Toda visoki uradniški položaji v štirih višegrajskih državah (Češka, Madžarska, Poljska in Slovaška) in v Sloveniji so postali manj varni in povečala se je fluktuacija zaposlenih. Čeprav varnost splošne javne uprave ostaja visoka, podatki kažejo, da je dejanska stabilnost javnih uprav v državah SVE nizka in da javni uslužbenci varnosti delovnih mest ne ocenjujejo visoko. Razvoj v državah SVE je šel v smeri odpravljanja varnosti zaposlitve v javni upravi in torej v odmik od evropskih načel upravljanja.

#### ***Odpravljanje zaščite delovnega mesta v javni upravi***

##### *Imenovanja za nedoločen in določen čas*

Kot splošno pravilo velja, da so javni uslužbenci v državah SVE imenovani za nedoločen čas, medtem ko se mandati politično imenovanih uradnikov, kot so politični svetovalci in državni sekretarji, navezujejo na trajanje mandata vlade. To pravilo pozna pomembne izjeme. Prvič, namestniki ministrov na Češkem se zaposlijo v skladu z delovnim zakonikom in so imenovani za nedoločen čas. Njihov mandat se lahko prekine kadar koli, vendar razrešitev zahteva plačilo odškodnine ali premestitev na drug položaj v ministrstvu. Dejansko so razporeditve na nižja



delovna mesta pri namestnikih ministrov redke. Druga izjema v skupini politično imenovanih uradnikov so direktorji v Združenju državnih uslužbencev na Poljskem. Tudi ti so bili imenovani za nedoločen čas, vendar je lahko bilo njihovo imenovanje prekinjeno kadar koli. Posledično temu so morali zapustiti ministrsko strukturo, razen če niso bili imenovani javni uslužbenci, kar je pomenilo pravico do imenovanja na položaj uradnika v javni upravi. Zaradi načrtovane ukinitve združenja državnih uslužbencev se položaj na Poljskem ponovno spreminja.

Tretja izjema so imenovanja najvišjih državnih uslužbencev za določen čas. Štiri od osmih držav SVE so se odločile za ureditev imenovanj za določen čas. Generalni sekretarji v Estoniji in državni sekretarji v Latviji so imenovani za pet let. Tudi v Sloveniji so generalni direktorji, ki so dve stopnji pod ministrom, imenovani za pet let. Prav pred kratkim je Madžarska uvedla imenovanja za določen čas za šest let za načelnike oddelkov, ki so tudi najvišji državni uslužbenci, vendar so tri stopnje pod ministrom. Na Madžarskem je bila ta ureditev uvedena po začetku reform v smeri novega vodenja javnega sektorja.

### *Varnost pred politično razrešitvijo*

V celoti gledano obstaja jasna meja med državami, v katerih so pred politično razrešitvijo zaščiteni celo najvišji uradniki na ministrstvih, in države, v katerih so vsi uradniki z vodstveno odgovornostjo – vse do vodje enote – izpostavljeni tveganju politične razrešitve. Najvišjo stopnjo zaščite visoki uradniki uživajo v **Litvi**. Tu so pravila razrešitve državnih sekretarjev dejansko enaka pravilom za vse druge javne uslužbence. Državni sekretarji se lahko razrešijo le ob večjih reorganizacijah ali iz disciplinskih razlogov<sup>25</sup>. To pa ne pomeni, da politično motiviranih zamenjav ni. V zadnjih letih velja neformalni dogovor/pravilo, da državni sekretar zapusti urad, če tako želi ali zahteva minister. O takih primerih odstopov govorijo podatki iz let 2007 in 2008. To pravilo je trenutno na resni preizkušnji, saj je po volitvah leta 2008 prišlo do resnega političnega zasuka vlade in zdi se, da je nova vlada odločena zmanjšati zaščito pri višjih imenovanjih. V **Latviji** so pravila razrešitve državnih sekretarjev primerljiva z ureditvijo v Litvi; edina razlika je v tem, da imenovanja v Latviji veljajo za časovno določen mandat, ki traja pet let.

**Estonija** se od preostalih dveh baltskih držav razlikuje v tem, da se generalni sekretarji lahko razrešijo eno leto *po* prevzemu funkcije novega ministra. Ta ureditev je ena najbolj zanimivih v državah SVE, saj od ministrov zahteva, da "podedovanim" generalnim sekretarjem dajo priložnost, da dokažejo svojo vrednost vsaj v enem letu.

Slovenija – podobno kot v večini obravnavanih področij – je vmesni primer. Državni sekretarji so imenovani politično in se lahko razrešijo kadar koli. Generalni direktorji, direktorji vladnih uradov, direktorji organov v sestavi ministrstev in načelniki upravnih enot se nasprotno lahko razrešijo *v prvem letu po imenovanju novega ministra*; po tem so deležni zaščite vse do poteka njihovega petletnega mandata. Posledično temu se je učinkovita zaščita generalnih direktorjev precej zmanjšala, saj lahko novi ministri podedovano vodstveno osebje po svoji želji svobodno odpustijo. Ta ureditev je bila uvedena v okviru spremembe zakona o državni upravi iz leta 2005. Že takrat je bila kompromis, saj je nova vlada, ki je leta 2004 prevzela oblast, raven varnosti delovnega mesta hotela zmanjšati še dodatno tako, da bi ministri generalne direktorje lahko razrešili kadar koli. V Sloveniji se po pristopu k EU zmanjšuje zaščita visokih uradnikov.

<sup>25</sup> Reorganizacije v povezavi z državnimi sekretarji so redke, saj bi uporaba tega sredstva za razrešitve dejansko zahtevala odpravo osrednjega vladnega ministrstva.

**Poljska, Češka, Slovaška in Madžarska** so štiri države, ki svojemu visoko imenovanemu osebnju ne dajejo nobenih jamstev. V vseh štirih primerih – od državnega sekretarja/namestnika ministra do vodje enote/oddelka – se vodilni položaji lahko razrešijo kadar koli in brez razloga. Na Češkem, Slovaškem in Madžarskem to pomeni, da visoki uradniki službo v ministrski strukturi obdržijo, prerazporeditev na drugo delovno mesto pa ni zagotovljena na Poljskem (ki zagotavlja najmanj varnosti visokim uradnikom v državah SVE). Na Madžarskem se za razrešitev načelnika oddelka (od leta 2007) zahteva utemeljitev in če razlogi niso trdni, uradnik lahko toži ministrstvo na sodišču. Kako učinkovita bo ta določba v praksi, je še treba počakati.

Če povzamemo, je mogoče reči, da so evropska načela javne uprave v zvezi z varnostjo delovnih mest na visokih položajih spoštovana samo v Litvi, Latviji in Estoniji. Ureditev v Sloveniji vključuje veliko diskrecijske pravice na najvišjih dveh ravneh ministrstev, medtem ko institucionalne določbe v štirih državah višegrajske skupine (Češka, Slovaška, Poljska, Madžarska) praktično ne zagotavljajo nobene varnosti uradnikom na vodilnih položajih.

Če se ozremo na možnosti razrešitve javnih uslužbencev brez vodstvenih odgovornosti, srednjeevropske in vzhodnoevropske države članice relativno dobro izpolnjujejo evropska načela, kar se tiče pravne ravni. Ker so javni uslužbenci imenovani za nedoločen čas, se lahko razrešijo samo v izjemnih okoliščinah. Seznam teh okoliščin je običajno dolg in ga ni lahko uporabiti v praksi. Razlogi za razrešitev vključujejo neprimernost uslužbenca za določen položaj, nesposobnost in pomanjkanje strokovnosti ter dolgoročno opravilno nesposobnost zaradi slabega zdravja. Razrešitve so dovoljene ob množičnem odpuščanju delovne sile, prenehanju obstoja agencij, reorganizaciji ustanov, ukinitvi posameznega položaja in uresničevanju disciplinskih ukrepov. Seznam razlogov se z lahkoto razširi.

Države, kot so Madžarska, Poljska, Slovaška in Litva, dajejo možnost za razrešitev javnih uslužbencev zaradi ukinitve urada ali njegove reorganizacije ali celo zaradi ukinitve položaja (Litva), neprimernosti (Estonija) ali neustreznosti (Latvija) javnega uslužbenca v zvezi s posameznim položajem. Če omenjeni instrumenti visokim uradnikom in ministrom omogočajo veliko pooblastil, v praksi niso lahko uresničljivi. Na primer, izvedba reorganizacije kot podlage za razrešitev uradnikov je v praksi pogosta, vendar ne poteka brez težav. Lahko se uporabi na primer kot utemeljitev za razrešitev direktorja agencije za telekomunikacije zaradi njene združitve s pošto, vendar je pri tem težko odpustiti večino drugega osebja agencije, saj se z omenjeno združitvijo njihove delovne naloge ne bodo nujno spremenile.

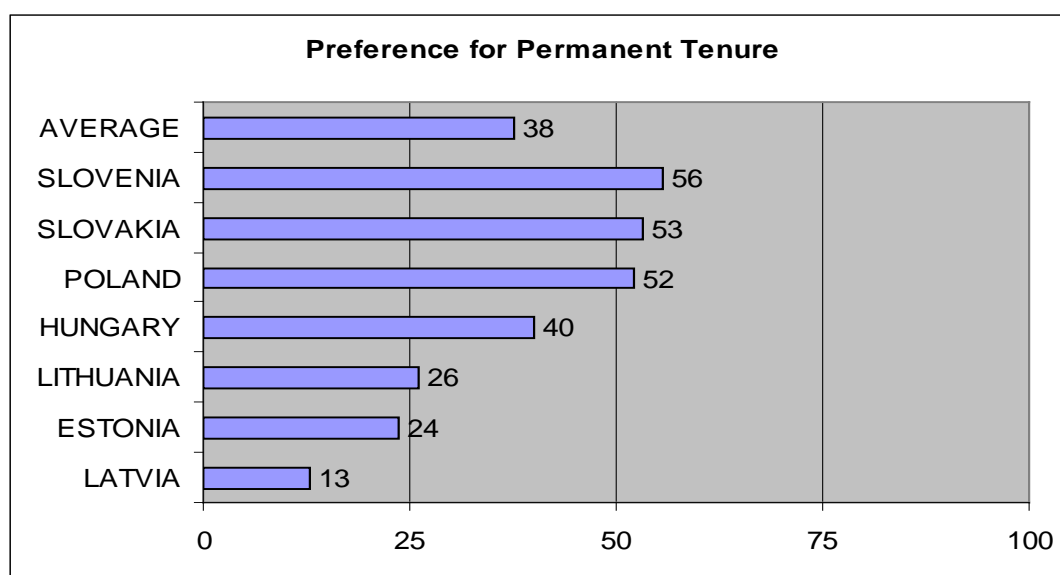
Sodbe upravnih sodišč v Litvi po pritožbah zoper "ukinitev določb o delovnem mestu" so celo določale, da "je ukinitve položaja javnega uslužbenca kot utemeljitev za razrešitev javnega uslužbenca obstoječa samo takrat, ko se po ukinitvi položaja *celotni obseg posebnih nalog*, dodeljenih javnemu uslužbencu z opisom ukinjenega položaja *dejansko ne izvaja*". Na splošno imajo razrešeni javni uslužbenci v vseh državah SVE priložnost za vlaganje pritožb na sodišča in zahtevkov za ponovno zaposlitev ali odškodnino zaradi nepoštene razrešitve. Praviloma za sodišča v državah SVE velja, da so uslužbencem naklonjena.

Pravila, ki uravnavajo razrešitve javnih uslužbencev na nevodstvenih položajih, so relativno dobro usklajena z evropskimi načeli javne uprave. Presenetljivo se to ne kaže v sedanji fluktuaciji zaposlenih v javni upravi in v odnosu javnih uslužbencev do kariere in varnosti delovnega mesta v javni upravi. Glede na sedanjo fluktuacijo je bilo do zanesljivih podatkov zelo težko priti. Na ravni visokih uradnikov je fluktuacija večinoma povezana s stopnjo politizacije, ki smo jo obravnavali v prejšnjem poglavju.

Če se ozremo širše, fluktuacijska razmerja po dosegljivih podatkih obsegajo od 9 odstotkov (Litva) do 14 odstotkov (Estonija)<sup>26</sup>. Toda v nekaterih državah, kot sta Slovaška in Češka, natančnejših podatkov ni. Na Slovaškem naj bi bila fluktuacija kadrov v javni upravi v letu 2006 po ocenah opazovalcev blizu 30 odstotkom. Pogosto obstajajo velikanske razlike med ministrstvi, agencijami in drugimi upravnimi ustanovami. Na Poljskem na primer podatki za ministrstvo za notranje zadeve kažejo fluktuacijo, ki znaša 36 odstotkov. Taka razmerja fluktuacije je treba obravnavati kot previsoka.

Velikega dela fluktuacije ne gre pripisati delodajalcu, temveč izhaja iz lastnih odločitev javnih uslužbencev, ki po nekaj letih v javni upravi odidejo v zasebni sektor. Podatki za Litvo (državo z enim najstabilnejših sistemov javne uprave v državah SVE) kažejo, da je približno četrtina javnih uslužbencev, ki so prostovoljno dali odpoved, odšla naravnost v zasebni sektor. Pred pristopom se je fluktuacija običajno obravnavala kot posledica reorganizacij, ki so se zahtevale zaradi upravnih prilagoditev v zvezi z izvajanjem *pravnega reda EU*. Po pristopu se fluktuacija pogosto ni znižala, saj so odprtje trgov delovne sile v "starih" državah članicah EU, rastoče gospodarstvo in nizka brezposelnost javnim uslužbencem zagotavljali mnoge možnosti, zlasti mladim in visoko izobraženim uradnikom, da si poiščejo zaposlitev v zasebnem sektorju in na tujem.

**Slika 10. "Stalni mandat je dobro načelo zaposlitve v vladnih ministrstvih."**



**Slika 10**

Naslov: **Naklonjenost stalnemu mandatu zaposlitve**

Besedilo:

POVPREČJE

SLOVENIJA

SLOVAŠKA

POLJSKA

<sup>26</sup> Fluktuacija se nanaša na število odhodov v enem koledarskem letu.

MADŽARSKA

LITVA

ESTONIJA

LATVIJA

### **Strinjam se in Popolnoma se strinjam**

Drugič, podatki iz poročila Sigmme kažejo, da varnost dolgoročnosti kariere in visoka raven varnosti delovnega mesta nista ključni za zaposlitve v ministrstvih. Namesto tega so javni uslužbenci pripravljene prenesti več pooblastil v zvezi z razrešitvami uslužbencev na svoje predpostavljene. Omenjena naklonjenost prilagodljivosti in deregulaciji sistemov zaposlovanja je še posebno močno izražena v treh baltskih državah, ki imajo trenutno najvišjo stopnjo varnosti delovnega mesta med vsemi državami SVE. Institucionalizacija evropskih načel glede varnosti in stabilnosti zaposlitve v javnih upravah SVE ni segla zelo globoko, temveč je v glavnem še naprej zunanj vid z ravni formalnih pravil. Če povzamemo, varnost delovnega mesta v javni upravi kaže veliko stopnjo različnosti po državah. Toda povprečne težnje po pristopu kažejo oddaljevanje od evropskih načel v smeri odpravljanja sistemov varnosti, medtem ko stabilnost delovnega mesta ostaja relativno nizko v državah SVE.

### **3.8 Sistemi ocenjevanja in presoja**

To poglavje obravnava osnovne mehanizme za ocenjevanje uspešnosti javnih uslužbencev. Sistemi za ocenjevanje uspešnosti igrajo veliko pomembnih vlog v širšem kontekstu sistemov javne uprave. Sistemi za ocenjevanje so kritičen pripomoček vodij za sporočanje in usklajevanje organizacijskih ciljev in nalog z delom posameznih javnih uslužbencev in so poleg tega način za presojo in preusmerjanje dela uradnikov. Ocenjevanje uspešnosti se značilno navezuje na sisteme spodbude v tem, da se lahko uporabi pri določanju napredovanj in plačilu denarnih dodatkov javnim uslužbencem. Poleg tega imajo sistemi ocenjevanja vlogo diagnostičnega pripomočka pri opredelitvi usposabljanja za javne uslužbence in njihovih razvojnih potreb. V tej analizi smo proučili obstoj in kakovost sistemov ocenjevanja, poštenost in povezave z odločitvami o usposabljanju, napredovanju in plačami.

Trajnostna naravnost po pristopu na tem področju upravljanja javne uprave je omejena, saj se velike razlike v kakovosti ocenjevanja uspešnosti ohranjajo naprej in od leta 2004 ni bil ugotovljen pravi napredek. Madžarska je napravila najhrabrejši poskus prenove sistema ocenjevanja, ki je hkrati tudi najspornejši sistem v SVE. Litva in Latvija sta na tem področju še dodatno napredovali. Toda sistemi ocenjevanja uspešnosti v državah SVE bodo na splošno potrebovali dodatne spodbude.

### ***Izziv delovanja sistemov ocenjevanja***

V novih državah članicah so sistemi ocenjevanja na veliko razširjeni od sredine 90-ih let. Češka je edina država v SVE brez formalnega sistema ocenjevanja in podobno kakor za druge vrzeli v češkem sistemu javne uprave je tudi to pripisati neobstoju zakona o javni upravi. V praksi se ocenjevanje uspešnosti občasno organizira na ravni posameznega ministrstva ali včasih celo na

ravni posameznega oddelka. Metode ocenjevanja in pogostost se občutno razlikujejo od kraja do kraja.

Ugotovljene so bile občutne razlike v kakovosti ocenjevanja uspešnosti v sedmih državah, ki so tak sistem formalno institucionalizirale. Prvič, Estonija in Poljska v zvezi s svojima sistemoma ocenjevanja uspešnosti nimata veliko pokazati. **Poljska** ima na papirju sistem, ki ocenjevanje uspešnosti zahteva najmanj vsaki dve leti, vendar se ta sistem v praksi komaj kdaj uporablja. Uspešnost se večinoma ocenjuje na pobudo posameznih direktorjev in generalnih direktorjev.

Nasprotno ima **Estonija** na voljo dva povezana sistema ocenjevanja. Glavni sistem ocenjevanja je bil uveden leta 1996 in zahteva izvedbo ocenjevanja vsake tri leta. Uradno ga izvedejo razpisne in ocenjevalne komisije posameznih ministrstev. Od leta 1998 se z uradniki opravi letni razgovor o uspešnosti. Ti razgovori, ki jih opravi uradnikov neposredni nadrejeni, so mehkejši pristop do kadrovske politike s poudarjanjem povratnih informacij in osebnega razvoja. Razgovori o uspešnosti so bolj neformalni; metoda se v tem primeru po ministrstvih ne uporablja enako. Rezultat je lahko predlog za dvig uradnikovega plačnega razreda ali izplačilo dodatnega bonusa, vendar tak predlog ni zjamčen. Razgovori o uspešnosti so bolj priljubljeni od formalnega ocenjevanja, ki naj bi se izvajalo vsake tri leta. Glede na podatke državnega kanclerskega urada ima več kot 50 odstotkov javnih uslužbencev letni razgovor o uspešnosti, vendar se je samo 24 odstotkov uradnikov, pri katerih naj bi se opravilo formalno ocenjevanje v letu 2006, takega ocenjevanja dejansko tudi udeležilo. Kakovost izvajanja je tako precej omejena, toda kakor bomo videli v nadaljevanju, je sprejetje pri estonskih javnih uslužbencih bolj pozitivno.

Drugič, Slovenija in Slovaška imata nizko stopnjo vzdržnosti na tem področju po pristopu predvsem zaradi tega, ker sta uvedli precej pravne negotovosti v svoje sisteme ocenjevanja uspešnosti. Leta 2005 je **Slovenija** svoj sistem ocenjevanja uspešnosti izvzela iz zakona o javnih uslužbencih, da bi ga nadomestila z novo različico, ki se ureja z vladno uredbo. Uredba je bila sprejeta šele ob koncu 2008, medtem pa se je uporabljal še star sistem. Kot posledica tega se je negotovost ocenjevanja uspešnosti podaljšala v času. Negotovost in neurejenost sta bili očitni med opravljanjem te raziskave, saj se je uporaba starega sistema ocenjevanja uspešnosti precej razlikovala od ministrstva do ministrstva in od oddelka do oddelka.

Na **Slovaškem** je bil sistem ocenjevanja uspešnosti določen z uredbo urada za javno upravo. Ob ukinitvi tega urada je bila uredba nadomeščena z uredbami posameznih uradov javne uprave (ministrstva, agencije itd.). Posledično je še čutiti zapuščino nekdanjega urada za javno upravo, vendar je doslednost pri uporabi sistema ocenjevanja uspešnosti po ustanovah v zadnjih dveh letih nazadovala. Ocenjevanje vodi prvi nadrejeni na letni podlagi. Navezava na usposabljanje, napredovanje in plačilo je poljubna.

Sistemi ocenjevanja uspešnosti v Litvi, na Madžarskem in Latviji so najbolj razviti in so napredovali po pristopu. V **Litvi** so reforme po pristopu uvedle ločen sistem ocenjevanja za vodje ustanov, vključno z državnimi sekretarji. Njihovo ocenjevanje temelji na "uresničevanju strateških ciljev ustanov, vodilnih uslužbencev in vodstva" Merila za ocenjevanje javnih uslužbencev so bila prilagojena tako, da se ocenjujejo na podlagi treh osnovnih meril, kot so produktivnost, usposobljenost in kakovost opravljenega dela. Rezultati ocenjevanja so lahko priporočila za napredovanje v višji kvalifikacijski razred. Kvalifikacijski razred igra vlogo pri napredovanju in predvsem pri določanju plačne ravni javnega uslužbenca.

Madžarska in Latvija se od drugih držav razlikujeta, saj rezultati ocenjevanja uspešnosti pomenijo samodejno povezavo z izplačilom dodatkov za javne uslužbence. **Madžarska** je uvedla

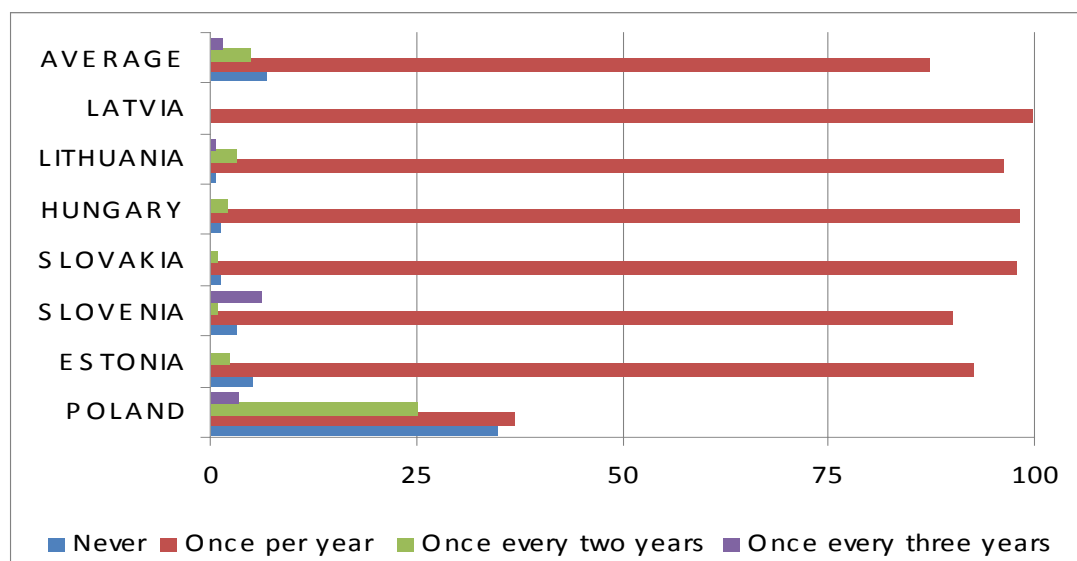
najzahtevnejše ocenjevanje uspešnosti v SVE. V upravi se ocenjuje kot precej sporno zlasti zaradi tega, ker javni uslužbenci izražajo dvome o poštenosti novega sistema ocenjevanja uspešnosti. Prvotno je zakon o javni upravi izvedbo ocenjevanja določal vsaka štiri leta, ko javni uslužbenec napreduje na višje mesto. Toda manjkale so splošne smernice in sistem se je po ministrstvih uporabljal nedosledno. Od leta 2007 si vlada prizadeva za uvedbo poenotenga sistema ocenjevanja uspešnosti v vseh vladnih ustanovah. Sistem vodi kadrovski center vlade, ki podatke o rezultatih ocenjevanja tudi shrani. Uspešnost posameznika temelji na pokazateljih uspešnosti, ki se določijo letno in so izpeljani iz strateških ciljev vlade. Metoda ocenjevanja vključuje obvezno razlikovanje med uspešnostjo posameznika, ki ocenjevalce prisili v razvrščanje uradnikov v skupine glede na običajno porazdelitev dela. Rezultati ocenjevanja neposredno vplivajo na nagrado za javne uslužbence ob koncu leta. Zaradi daljnosežnih posledic ocenjevanja lahko javni uslužbenci pri ocenjevanju zahtevajo prisotnost sindikalnega predstavnika in rezultate ocenjevanja izpodbijajo na sodišču.

V **Latviji** je ocenjevanje uspešnosti manj dosledno kakor na Madžarskem. Madžarskemu primeru je podobno v tem, da se rezultati neposredno navezujejo na kvalifikacijske ravni javnih uslužbencev, kar je ena od dveh razsežnosti določanja ravni plač javnih uslužbencev. Sistem ocenjevanja je bil uveden leta 2000 z zakonom o javni upravi in se uporablja od leta 2002 naprej. Sistem je manj toga naravnani kakor na Madžarskem. Ocenjevanje organizira državni sekretar, ki ustanovi ocenjevalne komisije za ministrstva. V komisiji morata biti vsaj nadrejeni javnega uslužbenca in vodja kadrovske službe. Osnova za ocenjevanje je razgovor in vsebuje tudi samoocenitev in dejansko ocenitev. V pripravi so načrti za nadaljnje izboljšanje sistema ocenjevanja z uvedbo pripomočkov za elektronsko ocenjevanje, centralne hrambe podatkov ter razširitve in spremembe meril, po katerih se ocenjujejo javni uslužbenci.

Čeprav je večina držav uvedla sisteme ocenjevanja uspešnosti, le redke te podatke učinkovito uporabljajo za pripravo programov usposabljanja. V Latviji je ta mehanizem najbolj razvit, saj njeni ministri uporabljajo podatke, pridobljene iz ocenjevanja uspešnosti, pri oblikovanju svojih zahtev za usposabljanje na latvijski Fakulteti za javno upravo. Akademija zatem oblikuje program, ki ustreza tem zahtevam, državni kanclerski urad pa odobri načrte za usposabljanje. Madžarska trenutno načrtuje vzpostavitev osrednje podatkovne zbirke zaradi zbiranja podatkov iz ocenjevanja uspešnosti in njihove uporabe v programih usposabljanja.

Poleg tega je ocenjevanje uspešnosti običajno tako dobro, kot so dobri cilji, postavljeni pred izvedbo ocenjevanja, zlasti strateški cilji in cilji vladne politike. Brez splošne vladne strategije (ki presega kratkoročno) in brez vodenja sistema uspešnosti na vladni ravni je iz sistemov ocenjevanja uspešnosti težko učinkovito črpati koristi. Na tem mestu je poučen madžarski primer, saj je veljalo, da se bodo vladni strateški cilji razvijali in navezovali na delovne cilje oddelkov in posameznih javnih uslužbencev, ker pa vlada ni uspešno naredila domače naloge, za precejšen del sistema ocenjevanja uspešnosti velja, da je izgubil svojo učinkovitost. V nasprotju s tem imata Latvija in Litva precej boljše razmere za dobro izvajanje sistemov ocenjevanja uspešnosti kakor vse preostale države srednje in vzhodne Evrope.

Vpogled, ki smo ga pridobili na podlagi raziskave Sigma na splošno potrjuje podobo, ki smo jo predstavili do zdaj. Podatki kažejo, da se uspešnost v vseh državah razen na Poljskem ocenjuje na letni podlagi. Poljska povsem izpada iz regije, saj se 35 odstotkov njenih javnih uslužbencev nikoli ne udeleži ocenjevanja uspešnosti, večina tistih pa, ki se ocenjevanja udeleži, to stori vsaki dve ali tri leta.

*Slika 11. "Kako pogosto se ocenjuje uspešnost"***Slika 11**Naslov: **Kako pogosto se ocenjuje uspešnost**

Besedilo:

POVPREČJE

LATVIJA

LITVA

MADŽARSKA

SLOVAŠKA

SLOVENIJA

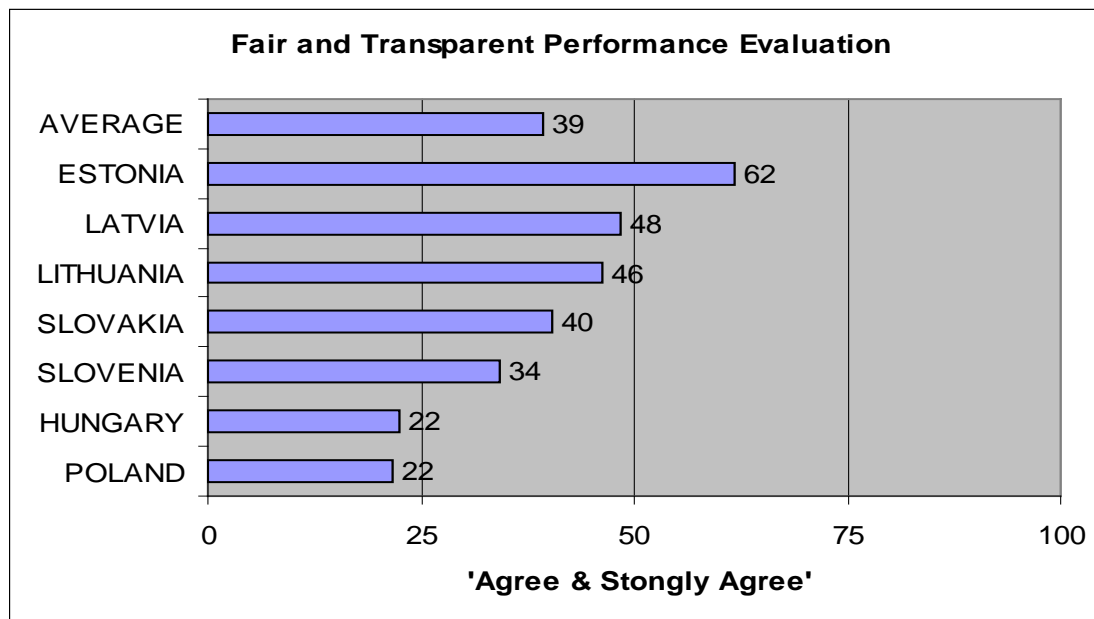
ESTONIJA

POLJSKA

Nikoli; enkrat letno; vsaki dve leti; vsaka tri leta

Drugič, javni uslužbenci so kritični do sedanje kakovosti sistema ocenjevanja. Manj kot 40 odstotkov jih ocenjuje, da je sistem pošten in pregleden, kar kaže, da je raven izvajanja pogosto vprašljiva in da se uporaba sistema zelo verjetno razlikuje od ustanove do ustanove. Toda obstajajo tudi precejšnje razlike med državami. Nizka sprejemljivost sistemov ocenjevanja uspešnosti na Madžarskem in Poljskem dobro potrjuje sporno naravo sistema na Madžarskem in verjetno nizko kakovost sistema na Poljskem. Presenetljivo so se vprašani v Estoniji izkazali za relativno bolj zadovoljne s svojim sistemom ocenjevanja uspešnosti, čeprav nekateri drugi podatki kažejo, da se zahtevana pravila v praksi ne uporabljajo vedno.

*Slika 12. "Ocenjevanje uspešnosti v mojem ministrstvu je pošteno in pregledno."*



*Slika 12*

Naslov: **Pošteno in pregledno ocenjevanje uspešnosti**

Besedilo:

POVPREČJE

ESTONIJA

LATVIJA

LITVA

SLOVAŠKA

SLOVENIJA

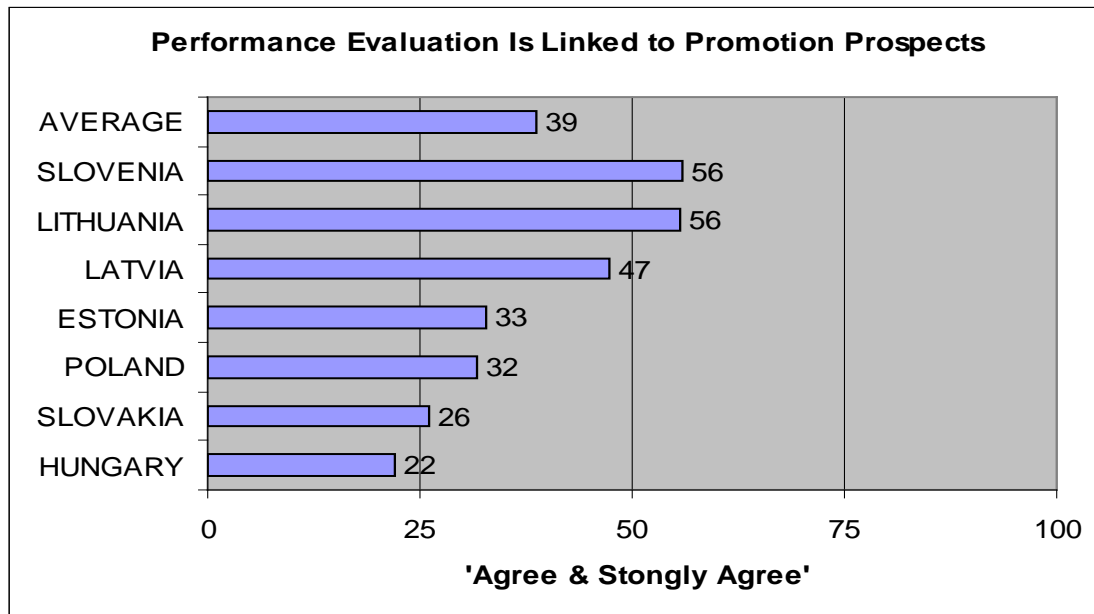
MADŽARSKA

POLJSKA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam**



*Slika 13. "Možnosti za moje napredovanje so povezane z rezultati ocenjevanja moje uspešnosti."*



*Slika 13*

Naslov: **Ocenjevanje uspešnosti je povezano z možnostmi za napredovanje**

Besedilo:

POVPREČJE

SLOVENIJA

LITVA

LATVIJA

ESTONIJA

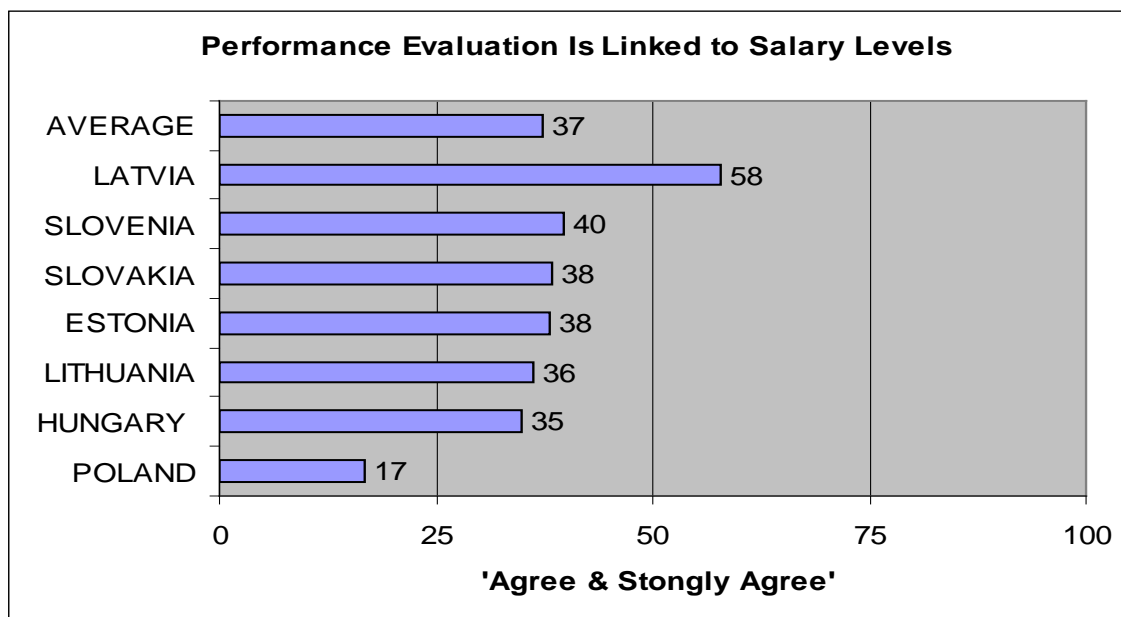
POLJSKA

SLOVAŠKA

MADŽARSKA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam**

*Slika 14. "Višina moje plače je povezana z rezultati ocenjevanja moje uspešnosti."*



**Slika 14**

Naslov: **Ocenjevanje uspešnosti je povezano z višino plače**

Besedilo:

POVPREČJE

LATVIJA

SLOVENIJA

SLOVAŠKA

ESTONIJA

LITVA

MADŽARSKA

POLJSKA

**Strinjam se in Popolnoma se strinjam**

Tretjič, javni uslužbenci so v dvomih o povezavi ocenjevanja uspešnosti z odločitvami o napredovanju in osebnimi prejemki. Položaj v Latviji v zvezi z upoštevanjem razmerja med ocenjevanjem uspešnosti in plačnim sistemom se utemeljuje s formalnopravno podlago, ki plačilo v povezavi z uspešnostjo tudi institucionalizira. Nizka vrednost na Madžarskem kaže, da javni uslužbenci še vedno izražajo dvome o resnični povezavi med ocenjevanjem uspešnosti in zneskom njihove denarne nagrade ob koncu leta. Gledano v celoti, izkušnje javnih uslužbencev kažejo, da v regiji obstaja prostor za občutno izboljšanje sistemov ocenjevanja uspešnosti. Toda reforma sistema ocenjevanja ne bo uspešna, če se bo izvajala v osami.

### 3.9 *Plačni sistemi*

V tem poglavju so obravnavani plačni sistemi držav SVE. Pred pristopom so oblikovalci politik EU plačne sisteme obravnavali z vidika ravni osebnih prejemkov. Prevladovala je skrb, da javni uslužbenci ne bodo dobro delali, če za delo ne bodo prejeli ustreznega plačila. Poleg tega se kakovostni kadri ne bi hoteli vključiti v javno upravo, če bi bile njihove plače prenizke v primerjavi z zasebnim sektorjem. Popravki plačnih ravni navzgor so bili pomembno sredstvo za zagotovitev sposobnosti uprav v državah kandidatkah za izvajanje politik na področjih pravnega reda EU. V priporočilih pred pristopom je bila poudarjala vloga plače kot orodja spodbude za povečanje učinkovitosti uprav v državah SVE.<sup>27</sup>

Poleg dejanskih ravni osebnih prejemkov so ocene Sige pozornost usmerjale zlasti na potrebo po uskladitvi plačnih sistemov držav SVE z drugimi evropskimi načeli upravljanja, kot so predvidljivost, preglednost ter pošteno in enako obravnavanje javnih uslužbencev. Tako so bili v javni upravi zahtevani uvedba plačnih lestvic, zmanjšanje diskrecijske pravice na najmanjšo mogočo mero v zvezi z določanjem plačilnih razredov javnih uslužbencev, kolikor je mogoče majhna politična in vodstvena pooblastila v zvezi z izplačevanjem dodatkov in zagotovitev enotnih plač javnim uslužbencem v vladnih ustanovah za delovna mesta z enako odgovornostjo.

Stanje po pristopu na tem področju upravljanja javne uprave razkriva hkrati dobre in slabe stvari. V povprečju so bili plačni sistemi po pristopu predmet več reformnih prizadevanj kakor vsa druga področja upravljanja javne uprave. Kljub temu ujemanje z evropskimi načeli upravljanja ostaja na nizki ravni. V nekaterih državah je stopnja pooblastil pri določanju osnovnih plač visoka. Pri tem v večini držav izstopata velik obseg izplačil dodatkov in stopnja pooblastil pri dodeljevanju dodatkov. Enotnost plačnih ravni po ustanovah ostaja nizka, pri čemer splošne ravni osebnih prejemkov še naprej povzročajo zaskrbljenost v skoraj vseh obravnavanih državah. Na splošno raven ujemanja z evropskimi načeli upravljanja ostaja nizka, ker so javni uslužbenci naklonjeni diskrecijskim načinom izplačevanja, kar pomeni, da odprava neskladja med ravnanjem na tem področju in evropskimi načeli upravljanja v bližnji prihodnosti ne bo lahka naloga.

Poleg omenjenih splošnih značilnosti so med državami seveda tudi pomembne razlike. Litovski in malo manj slovenski plačni sistem sta nekoliko preglednejša in manj pristranska kot plačni sistemi v drugih državah. Estonija si je zelo prizadevala za posodobitev svojih plačnih sistemov, vendar še ni dosegla, da bi jih po ustanovah dosledno izvajali. Latvija in Madžarska sta poskusili z uvedbo pomembne storilnostno naravnane usmeritve plačnih sistemov, vendar so v latvijskem sistemu ostali pomembni diskrecijski instrumenti, madžarska rešitev pa je do zdaj v upravi povzročila več nezadovoljstva kot pozitivnih učinkov v smislu motiviranja javnih uslužbencev. Slovaška je zadnje leto pred pristopom poskusila z uvedbo na storilnosti temelječe usmeritve plačnega sistema, vendar je bila ta večinoma sinonim za deregulacijo sistema. Na Poljskem in Češkem plačna sistema v bistvu ostajata nespremenjena in sta to še vedno sistema iz zgodnjih devetdesetih let.

<sup>27</sup>

Vsaj delno v nasprotju s stališčem EU sta se mednarodni finančni ustanovi MMF in Svetovna banka zavzeli za znižanje javne porabe in za zmanjšanje javne birokracije.

***Institucionalizacija neobveznih plačnih sistemov****Pooblastila in izračunavanje osnovnih plač*

V tem poglavju je predstavljenih pet splošnih ugotovitev, ki se nanašajo na plačne sisteme v osmih državah srednje in vzhodne Evrope. Prva taka ugotovitev je, da se osnovne plače v državah SVE običajno izračunavajo na podlagi sistema razvrščanja delovnih mest in položajev za celotno državno upravo, pri čemer pa imajo v marsikateri od teh držav pri tovrstnem razporejanju javnih uslužbencev veliko vlogo visoka vodstvena pooblastila. Na **Poljskem** je stopnja teh pooblastil višja kot v preostalih državah. Poljski plačni sistem vključuje pet skupin položajev. Vsaki skupini položajev pripadajo dodatki, ki so povezani z osnovo plačo, to pa z uredbo določa predsednik vlade. Tako imajo generalni direktorji, odgovorni za kadrovsko politiko, pri določanju osnovne plače precejšnja pooblastila, saj lahko izbirajo med različnimi dodatki. Toda v praksi imajo precej manj svobode, saj obstajajo neformalna pravila glede delovne dobe in dejanskih delovnih obveznosti, ki se upoštevajo pri izračunavanju pravične osnovne plače, usklajene s širšo strukturo plač ministrstva.

**Madžarska** je na drugem skrajnem robu te skupine držav, saj tamkajšnji vodilni v javni upravi tako rekoč nimajo nobenih pooblastil za določanje osnovnih plač. Madžarski osnovni sistem razvrščanja temelji na delovni dobi, ko gre za splošno javno upravo, oziroma na položajih, ko gre za uradnike z vodstvenimi odgovornostmi. V splošni javni upravi zakon o javni upravi javne uslužbence razvršča v kategorije na podlagi njihove izobrazbe, nato pa še ločuje med različnimi stopnjami delovne dobe in plačnimi razredi. Višje javne uslužbenke z univerzitetno izobrazbo pa na primer razvršča v šest kariernih in 17 plačnih razredov. Vsakemu plačnemu razredu pripada koeficient, pomnožen s plačno osnovo, ki jo letno določa parlament. Pri višjih uradnikih dodatke ravno tako določa zakon o javni upravi, kar pomeni, da vodje tako rekoč ne morejo vplivati na osnovno plačo javnih uslužbencev, razen če nekomu omogočijo napredovanje na višji vodstveni položaj.

V drugih državah imajo višji uradniki, ki sprejemajo odločitve o plačah, več pooblastil kot na Madžarskem, a hkrati tudi manj svobode kot na Poljskem. Na **Češkem** plačni sistem ureja zakon o plači iz leta 1992 (zadnjič spremenjen leta 2006). Osnovne plače temeljijo na dvodimenzionalni plačni lestvici. Po eni strani tega sistema je 16 kategorij delovnih mest, po drugi pa 12 ravni glede na delovno dobo. Obe skupaj sestavljata 192 plačnih skupin. Višji uradniki imajo pri določanju ravni osnovne plače omejena pooblastila, saj lahko vplivajo zgolj na opredelitev delovnega mesta in torej razvrstitev novega javnega uslužbenca, ne pa tudi na položaj po stažu. Javni uslužbenci in ministri se večinoma uvrščajo med 10. in 16. kategorijo, pri čemer je večina vodstvenega osebja v treh višjih kategorijah, med posameznimi kategorijami pa tudi ni posebne gneče. Še posebej težavno je zato dvigovanje ravni plač mlajših javnih uslužbencev, ki zasedajo višje položaje na ministrstvih. V češkem primeru so torej pooblastila glede določanja osnovnih plač na splošno razmeroma omejena.

Slovaška in Litva imata enodimenzionalni sistem razvrščanja, ki dopušča omejena pooblastila pri določanju osnovnih plač. V **Litvi** osnovno plačo določa katalog 20 kategorij delovnih mest. Metodologijo vrednotenja delovnih mest so razvili z reformo iz leta 2002. Vsaki kategoriji delovnega mesta je dodeljen koeficient, ki se nato pomnoži z "minimalno mesečno plačo". Letno jo določa parlament. Državni sekretarji, ki so odgovorni za plačno politiko, imajo posamezna pooblastila pri razvrščanju javnih uslužbencev v kategorije delovnih mest in plačne razrede, saj se večina delovnih mest v treh ali celo štirih kategorijah. Oddelek za javno upravo namerava ta pooblastila omejiti na največ dve kategoriji, ker naj bi trenutna ureditev ogrožala enotnost plač, ki se v različnih institucijah izplačujejo za položaje, ki zahtevajo podobne obveznosti. Razvoj na tem področju je torej v Litvi dokaj v skladu z zahtevami evropskih upravnih načel.

Podobno pojmujejo osnovne plače tudi na **Slovaškem**, saj te izhajajo iz sistema razvrščanja, ki vključuje 11 plačnih razredov ter razlikuje med ravnmi usposobljenosti in pogoji za posamezne položaje (Stanova/Lastic 2007). Za vsak plačni razred je predvidena vsota, ki se določi s kolektivno pogodbo skupaj s sindikati. Merila za razvrščanje posameznih delovnih mest so določena z zakonom o javni upravi, poleg

tega pa mora biti kategorija delovnega mesta opredeljena v oglasu za prosto delovno mesto. Vodje služb tako pri določanju ravni osnovnih plač javnih uslužbencev nimajo veliko manevrskega prostora, imajo pa, kot bomo videli v nadaljevanju, druge vrste orodja.

Estonija, Latvija in Slovenija so v popristopnem obdobju uvedle velike spremembe pri osnovnih sistemih razvrščanja. Toda njihovi plačni sistemi se precej razlikujejo in vsebujejo različne omejitve. S **slovensko** ureditvijo so institucionalizirali razmeroma majhna pooblastila pri določanju višine osnovnih plač, vendar pa ta sistem ni bil uveljavljen v celoti. Slovenija je sprejela nov zakon o sistemu plač v javnem sektorju leta 2002, vendar ga je v najboljšem primeru uspešno izvajala le deloma, pri čemer so njegovo celotno uresničitev, predvideno za konec leta 2008, že večkrat preložili. Po novem plačnem sistemu je 65 razredov, ki jih določa zakon. Vsako delovno mesto je bilo ovrednoteno s plačnim razredom, ki mu je bila dodeljena določena vsota. Plačno lestvico, sestavljeno iz plačnih razredov, so določili in dosegli v dogovoru s sindikati javnega sektorja. Osnovno plačo so opredelili s kolektivno pogodbo in vladno uredbo. Kolektivno dogovarjanje je potekalo precej dlje, kot je bilo pričakovati, kar je tudi vzrok za zamudo pri izvajanju omenjenega zakona. Ko bo zakon uspešno uveljavljen v celoti, bi se morala pooblastila, ki jih imajo vodje, da bi vplivali na višino osnovnih plač javnih uslužbencev, občutno zmanjšati.

Pravna varnost in predvidljivost sta pomembni omejitvi tudi pri trenutnem plačnem sistemu v **Estoniji**, kjer plače določa zakon o uradnih nazivih in plačah iz leta 1996. Ta vsebuje enotno plačno lestvico za približno 28 različnih položajev javnih uslužbencev. Vsakemu plačnemu razredu pripada določena plača. Ne glede na to imajo posamezni ministri pri razporejanju javnih uslužbencev v posamezne plačne razrede še vedno precejšnja pooblastila. Ministrstvo za finance je zaradi racionalizacije plačnega sistema v sodelovanju z državnim kanclerskim uradom in podporo Evropskega socialnega sklada razvilo nov način ocenjevanja delovnih mest za obračun osnovnih plač. Za zdaj novi plačni sistem še ni obvezen, vendar ga je približno tretjina ministrstev in agencij upoštevala pri ocenjevanju delovnih mest in oblikovanju sistemov osnovnih plač.

S tem plačnim sistemom se zmanjšujejo pooblastila vodilnih pri določanju zneskov za osnovne plače. Delovna mesta se točkujejo glede na sedem razsežnosti. Skupno število točk se nato poveže z določenim razponom osnovnih plač, v katerem naj bi bila delovna mesta s podobnimi obveznostmi in torej podobnim številom točk, v razponu +/- 20 odstotkov. Čeprav ta reforma pomeni velik napredek v estonskem plačnem sistemu, še ni bila formalizirana, zato se je neskladje med pravnimi predpisi in dejanskim stanjem še povečalo. Trenutno se plače najprej obračunajo na podlagi nove ocenjevalne metode, nato pa se uskladijo s formalno osnovo za obračun plač. Zakonitost sistema se je torej ohranila, vendar pa je pravna kakovost vprašljiva.

Zadnja država, **Latvija**, je bila tista, ki je v svoj plačni sistem uvedla najvidnejše spremembe. Večino načrtov plačne reforme so pripravili pred vstopom. Novi sistem so formalizirali leta 2005 in ga od julija 2007 začeli v celoti uporabljati. Latvijska osnovna plača v nasprotju z vsemi drugimi državami vključuje spremenljivi del, ki se navezuje na izid letnega ocenjevanja uspešnosti. Osnovna plača je sestavljena iz dveh delov. Vsako delovno mesto se najprej opredeli in umesti v eno od 16 plačnih skupin. Vrednotenje in razvrščanje delovnih mest sta potekali pod vodstvom ministrstva za finance v sodelovanju z družbo zasebnega sektorja in s pomočjo orodja za ocenjevanje delovnih mest. Plačna skupina se nato poveže z "ravnijo usposobljenosti". Ta sestoji iz petih razredov glede na delovno dobo. Drugo, kar se upošteva pri usposobljenosti, je izid letnega ocenjevanja uspešnosti. Oboje skupaj sestavlja šest ravni usposobljenosti. Oboje – šest ravni usposobljenosti in 16 plačnih skupin – se nato združi in tako nastane 95 plačnih razredov. Pri obračunavanju plač se pri posameznem plačnem razredu ne upošteva ena vsota, temveč lestvica vsot, katere razpon je navadno precej širok. Zgornji del te lestvice je lahko tudi za dvainpolkrat višji kot njen spodnji del. Plače so tako še naprej zelo odvisne od finančnega stanja posameznih institucij, pri čemer imajo državni sekretarji, ki so odgovorni za to področje, še vedno precejšnja pooblastila pri določanju višine plače znotraj lestvice.

Iz vsega tega izhaja, da ima delovna doba v državah SVE pri določanju višine plač javnih uslužbencev razmeroma majhno vlogo. Delovna doba je osnova za razvrščanje in obračunavanje osnovnih plač na

Madžarskem in delno tudi Češkem. Toda na Madžarskem to velja zgolj za splošno javno upravo. V Sloveniji delovna doba vpliva na sistem napredovanja, saj morajo imeti javni uslužbenci določen naziv, da se lahko potegujejo za umestitev v določeno kategorijo delovnega mesta. V Latviji je delovna doba del "ravni usposobljenosti", ki je ena od razsežnosti sistema razvrščanja, vendar pa ne pomeni več kot 10 odstotkov zadnje plače. Na Poljskem, v Estoniji in Litvi delovna doba ni del sistema razvrščanja, a ne glede na to javni uslužbenci prejema dodatek za delovno dobo. V Estoniji lahko ta dodatek znaša do 15 odstotkov, v Litvi pa do 30 odstotkov. Na Slovaškem so dejavniki delovne dobe dejansko ukinili leta 2003 z reformo plačnega sistema.

*Visoki dodatki in široka pooblastila pri dodeljevanju dodatkov*

Druga lastnost, značilna za plačne sisteme držav SVE, se nanaša na višino nagrajevanja in široka pooblastila, ki jih imajo vodje v javnih upravah pri določanju takih dodatkov. V državah SVE sta število in sam obseg spremenljivih, nezajamčenih dodatkov visoka. Na Češkem in Slovaškem lahko javni uslužbenci za izjemno uspešnost prejmejo do 100 odstotkov osnovne plače, pri čemer tovrstni dodatki za uspešnost niso edina oblika nagrajevanja, za katero se lahko potegujejo. V Estoniji lahko dodatek za uspešnost znaša do 50 odstotkov osnovne plače.<sup>28</sup> V Sloveniji lahko najvišji posamezen dodatek – za čezmerno obremenitev – doseže 35 odstotkov. To je le nekaj primerov posameznih shem nagrajevanja; lahko bi našli še veliko podobnih.

Večina plačnih sistemov držav SVE predvideva zajamčene in nezajamčene dodatke. Na Madžarskem se na primer izplačujejo dodatki za zaposlitev na osrednji državni ravni, dodatki za vodstveni položaj, za znanje jezika, jubilejne nagrade, dodatki ob koncu leta, ki jih določa nov sistem ocenjevanja uspešnosti (glej spodaj), ter mesečni dodatek v višini do 30 odstotkov osnovne plače. Z reformo iz leta 2007 pa so poleg tega uvedli enkratne nagrade za posebne naloge, pri čemer mora nekatere od teh posebej potrditi predsednik vlade.

Nekateri javni uslužbenci lahko, če masa plač to dopušča, zberejo najrazličnejše dodatke, ki jih prištejejo k svoji osnovni plači. Na Madžarskem sicer obstaja uradna 50-odstotna omejitev višine dodatkov glede na celotno plačo, a če se ta meja preseže, je o tem zgolj treba obvestiti vodjo urada predsednika vlade. Na Slovaškem, Češkem, Poljskem in v Estoniji višina dodatkov ni omejena, medtem ko njihova vsota ne sme preseči 70 odstotkov v Litvi, 55 odstotkov v Sloveniji in 40 odstotkov v Latviji. Toda Litva je pred kratkim uvedla možnost zvišanja te vsote, če so izpolnjeni posamezni pogoji.

To, da je dovoljena višina dodatkov tako visoka oziroma da omejitev sploh ni, seveda ne pomeni, da so nagrade, ki jih prejema javni uslužbenci v državah SVE, vedno astronomske. Toda sodeč po podatkih, ki nam jih je uspelo dobiti o tem, povprečna višina dodatkov znaša 16 odstotkov v Litvi, od 20 do 30 odstotkov v Latviji (pred plačno reformo je bil ta delež od 50 do 60 odstotkov) in od 25 do 30 odstotkov v Estoniji. "Povprečne" vrednosti zakrivajo višino dodatkov, ki jih prejema posamezni ministri in uradniki in so včasih precej višji. Podatki so za Estonijo na primer pokazali, da so nagrade, izplačane po nekaterih ministrstvih, znašale do 50 odstotkov plače, kar pomeni 100-odstotni dodatek na prvotno osnovno plačo. Za Slovaško je izračun letnih neto plač generalnih direktorjev pokazal, naj bi ti na nekaterih ministrstvih zaslužili do trikratni znesek svoje osnovne plače (to pomeni, da je osnovna plača znašala 35 odstotkov zadnje plače).<sup>29</sup>

Taka višina in spremenljivost dodatkov, ki se izplačujejo v srednji in vzhodni Evropi, spodkopavata predvidljivost in preglednost tako rekoč vseh plačnih sistemov teh držav. Pri teh pa je najbolj neobičajno to, da imajo vodje široka pooblastila pri dodeljevanju dodatkov. V številnih državah imajo na primer vodje na voljo najrazličnejša sredstva za nagrajevanje. Na Poljskem in Češkem ni nobenega posebnega predpisa,

<sup>28</sup> Glej kritično razpravo o plačilih, odvisnih od uspešnosti, v Estoniji in koristnih napotkih, ki jih tak pogled omogoča za omejevanje vpliva uspešnosti na plačila v državah na prehodu, v Randma-Liv (2005).

<sup>29</sup> Celoten znesek spremenljivih delov plače je torej v primerjavi z javnimi upravami v zahodnih demokracijah zelo visok (OECD 2005).

ki bi urejal razporejanje posameznih dodatkov.<sup>30</sup> Na **Češkem** o načinu nagrajevanja odločajo posamezna ministrstva ali pa gre celo za pobude posameznih direktorjev oddelkov, pri čemer je vsota, ki se lahko za dodatke porabi, odvisna predvsem od proračunskih sredstev, s katerimi razpolagajo ministrstva.

Na **Poljskem** generalni direktorji običajno dodelijo določena sredstva direktorjem oddelkov, ti pa nato porazdelijo dodatke med svoje podrejene. Načini dodeljevanja sredstev so zelo različni. Po naših ugotovitvah se dodatki na nekaterih oddelkih preprosto enakomerno porazdelijo med zaposlene. Na drugih je nagrajevanje odvisno od delovne uspešnosti, vendar pa je način nagrajevanja neformalen in nerazumljiv celo zaposlenim na oddelku. Toda največkrat se direktorji raje izogibajo pretirani nepravilnosti, saj bi s tem ogrozili motiviranost svojih podrejenih. Težave, povezane z neenakostjo, se pojavljajo zlasti, kadar se javni uslužbenci primerjajo z zaposlenimi po drugih ministrstvih in agencijah (in včasih celo z zaposlenimi z drugih oddelkov istega ministrstva/agencije).

Ker imajo vodje v državnih upravah običajno na voljo več diskrecijskih sredstev, nastajajo zanimivi vzorci združevanja različnih dodatkov. Poučen je **slovaški** primer (Staronova/Lastic 2007). Na Slovaškem se dodatki najprej dodeljujejo vodilnim, pri čemer za vsak vodstven položaj obstajajo različna odstotna povišanja. Vodje služb lahko na primer prejmejo vodstveni dodatek, ki znaša med 47 do 90 odstotki osnovne plače. Ta odstotek za vodjo natančneje določi nadrejeni, v tem primeru je to minister. Drugi dodatek, tj. za delovno uspešnost, ki lahko znaša do 100 odstotkov, pa naj bi se dodeljeval po določitvi ocene uspešnosti. Toda po navadi se o tem deležu dogovorita javni uslužbenec in njegov delodajalec (generalni direktor, nato pa mora dogovor potrditi še vodja službe), in sicer *pred* samim ocenjevalnim obdobjem. Tak dodatek dejansko postane del fiksne plače.

Ministrstva lahko izplačujejo tudi "nagrade" za točno določen dosežek in zelo kakovostno delo. Višina sredstev, ki se nameni za taka izplačila, se določi na ministrstvih, niso pa ti podatki dostopni javnosti zaradi varstva podatkov. Meje so torej določene s proračunskimi sredstvi, namenjenimi za plačila javnih uslužbencev. V praksi so nagrade večinoma dodatki, izplačani za delovno uspešnost. O dodeljevanju odločajo direktorji, pa tudi način dodeljevanja je odvisen od njihove lastne pobude. Slovaška vlada je pod vodstvom premierja Fica uvedla tudi nagrajevanje državnih sekretarjev, kar pomeni, da imajo tisti, ki so bili na položaj imenovani politično, enak dostop do tovrstnih vzvodov kot javni uslužbenci. Trenutni plačni sistem je torej vsakemu zunanjemu opazovalcu nejasen, razumejo ga lahko le dobro poučeni posamezniki. Ne glede na to pa tak sistem vendarle omogoča, kot bomo videli v nadaljevanju, izplačevanje konkurenčnih plač.<sup>31</sup>

V drugih državah so sistemi nagrajevanja s predpisi bolj urejeni, vendar pa še vedno dajejo vsaj eno pomembno diskrecijsko orodje, s katerim je mogoče dvigniti višino plač javnih uslužbencev. V **Latviji** imajo uradniki možnost sklenitve "individualne pogodbe za vodilne delavce". Te obstajajo od leta 1997 in so bile deležne kritik, vse odkar sta EU in Sigma ocenjevali latvijsko javno upravo. Tovrstne pogodbe določa državni sekretar in/ali minister. Znesek, ki se lahko izplača, ni v ničemer omejen, razen s proračunskimi sredstvi. Sodeč po podatkih, ki jih je priskrbelo vodstveno osebje, so tako individualno pogodbo odobrili pri 60 odstotkih zaposlenih v državnem kanclerskem uradu. Po plačni reformi se je ta delež znižal na 20 odstotkov, pri čemer ministrstvo za finance ugotavlja, da približno 10 odstotkov *vseh* javnih uslužbencev še vedno dela po taki pogodbi.

Latvijski uradniki trdijo, da imajo individualne pogodbe za vodilne delavce pomembno vlogo pri spodbujanju uspešnosti najvišjih uradnikov, ki se sicer v javni upravi ne bi zaposlili. Poleg tega jih ministri

<sup>30</sup> Poljska in Češka sta poleg tega uvedli poseben dodatek za javne uslužbence, ki se ukvarjajo s politikami EU. Poljska vlada je pod vodstvom premierja Tuska nedavno sprejela resolucijo, s katero je namenila dodatna proračunska sredstva za enkratne nagrade, izplačane javnim uslužbencem ob koncu leta. Oddelek za javno upravo trenutno razvija način dodeljevanja takih dodatkov.

<sup>31</sup> Poleg tega obstajata dve vrsti sistemov za posebne dodatke za položaje "posebnega pomena" in "javne uslužbence, imenovane na položaj". Na teh delovnih mestih so uradniki, ki se ukvarjajo z zadevami EU.

uporabljajo kot eno od sredstev političnega nadzora. Individualne pogodbe za vodilne delavce je mogoče odobriti in prekiniti kadar koli. Tako je mogoče pritegniti zaposlene in jih tudi še bolj podrediti. Take pogodbe lahko v marsičem nadomestijo pomanjkanje ministrskega nadzora nad imenovanjem in odpuščanjem najvišjih uradnikov, kot je bilo navedeno zgoraj v poglavju 4.6.

V nobeni od drugih držav ni takega plačilnega vzvoda, ki bi bil primerljiv z latvijsko individualno pogodbo za vodilne delavce (Madžarska je na primer podoben sistem ukinila leta 2001). V **Estoniji** sicer ni posebne pravne ureditve 50-odstotnega dodatka za uspešnost.<sup>32</sup> V **Sloveniji** imajo vodilni tako rekoč proste roke pri dodeljevanju 35-odstotnega dodatka, s katerim nagrajujejo dodatne delovne obremenitve javnih uslužbencev.<sup>33</sup> Na **Madžarskem** se lahko plača uradnikov poveča za 30 ali pa zniža za do 20 odstotkov. V vseh treh primerih je uporaba instrumentov za izplačevanje dodatkov omejena s proračunom za zaposlene ter možnostjo varčevanja z ohranjanjem prostih delovnih mest na ministrstvih in agencijah, ki delujejo v njihovi pristojnosti.

**Madžarska** izstopa tudi po tem, da je med vsemi državami SVE uvedla najvelikopoteznejši načrt, ki vzpostavlja povezavo med uspešnostjo in izplačevanjem dodatkov. Novo ocenjevanje uspešnosti se uporablja predvsem za letni dodatek. Letni dodatki so obstajali tudi v preteklosti, vendar pa je bilo njihovo dodeljevanje odvisno predvsem od pooblastil. Z novo reformo je bil uveden najnovejši sistem ocenjevanja uspešnosti, ki vključuje predhodno opredelitev delovnih ciljev, poznejšo oceno doseženega dela in ovrednotenje usposobljenosti javnega uslužbenca. Toda novi sistem vsebuje kvote glede ocen uspešnosti posameznega zaposlenega. To pomeni, da morajo vodilni, tj. ocenjevalci, razvrstiti delovno uspešnost javnih uslužbencev s pomočjo številnih mogočih ocen. Ker so po novem sistemu oddelki ali celo odseki postali enote za analizo, so morali vodje oddelkov včasih na silo oceniti svoje podrejene z ocenami od A do C, tudi če pri njih ni bilo večjih razlik v delovni uspešnosti. Imajo pa zato ocene, dane za uspešnost, velik vpliv na neto plačo javnih uslužbencev. Letna nagrada je različna in lahko znaša od nič do treh ali več mesečnih plač.<sup>34</sup>

Reformo so na Madžarskem pripravili in izvedli v manj kot dveh letih. Dopuščala je zelo malo manevrskega prostora za preizkušanje različnih programov in tako rekoč ni omogočala, da bi javni uslužbenci "postali" naklonjeni novemu sistemu. Javni uslužbenci ga zato niso dobro sprejeli in so se nanj odzvali z nezadovoljstvom. Osebni razgovori s posamezniki na Madžarskem so pokazali, da je podpora modelom izplačevanja plač na podlagi uspešnosti visoka. Toda zaradi samega koncepta prisilnega razvrščanja in hitrosti ter postopka uvajanja novega sistema sta se omajala zaupanje ljudi v vodstvo javne uprave ter vera v učinkovitost in poštenost plačnega sistema na Madžarskem, ki naj bi temeljil na uspešnosti.

Na veliko vlogo diskrecijske pravice pri izplačevanju dodatkov v večini držav SVE kažejo tudi odgovori, ki smo jih zbrali pri raziskavi Sigme. Odsotnost jasne formalnopravne podlage za dodeljevanje dodatkov je še posebej izrazita pri Poljski. Nizek rezultat pri Madžarski kaže ne le na vztrajne težave, ki se pojavljajo pri novem sistemu ocenjevanja uspešnosti, temveč tudi na novosti in nasprotovanja v zvezi z novim plačnim sistemom, ki temelji na uspešnosti. Dodatki, ki so bili izplačani na Slovaškem, v Sloveniji in Estoniji ter povečini niso urejeni s predpisi in so ponavadi tesno povezani s pooblastili, so jasno razvidni tudi iz odgovorov, ki so jih za raziskavo dali javnih uslužbenci v teh državah. **Latvija** (glede ocenjevanje uspešnosti v povezavi z osnovno plačo) in **Litva** imata verjetno najbolj nedvoumna pravila o dodeljevanju dodatkov, kar je povezano tudi z urejanjem sistemov za ocenjevanje uspešnosti, o katerih je bil govor v

<sup>32</sup> Zanimivo je, da se o dodatku za uspešnost v Estoniji običajno ravno tako dogovorijo, preden javni uslužbenci začnejo opravljati delo.

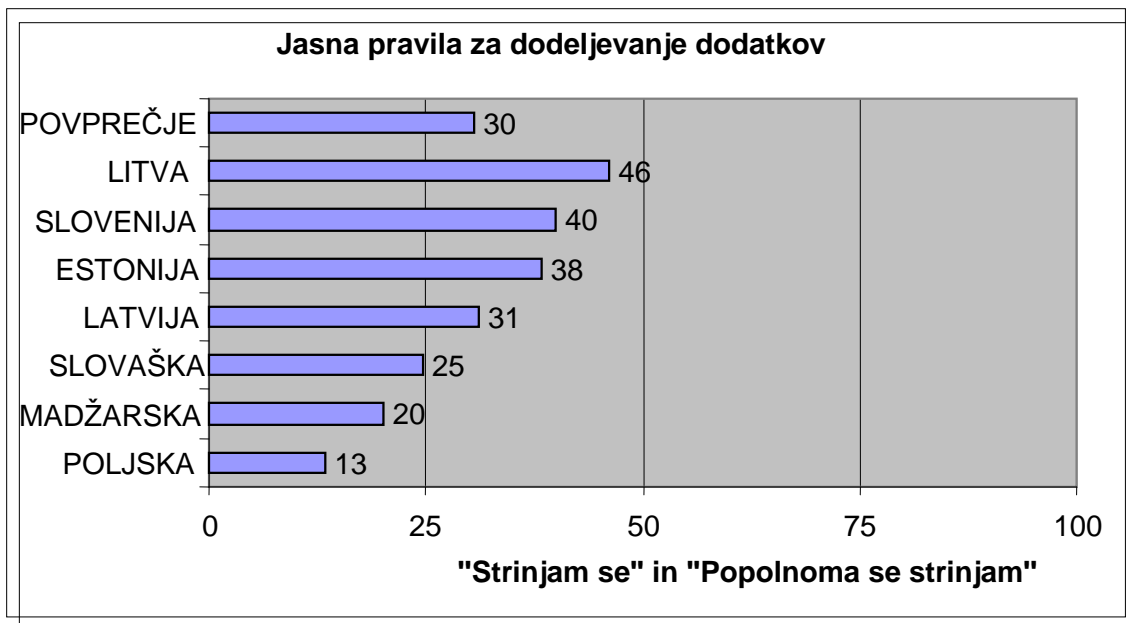
<sup>33</sup> Ko se bo v Sloveniji nov zakon o plačnem sistemu v celoti začel izvajati, bodo vodilni lahko dodelili 20-odstotni dodatek za dodatne obremenitve posameznih uslužbencev. Za sodelovanje pri različnih projektih bodo lahko dodeljevali 50-odstotni dodatek. Ti dodatki bodo jasno določeni s predpisi.

<sup>34</sup> Pri višjih uradnikih najvišji dodatek znaša do 56 odstotkov letne plače, kar ne vključuje 13. plače. To pomeni, da je lahko letni dodatek celo enak šestim mesečnim plačam.

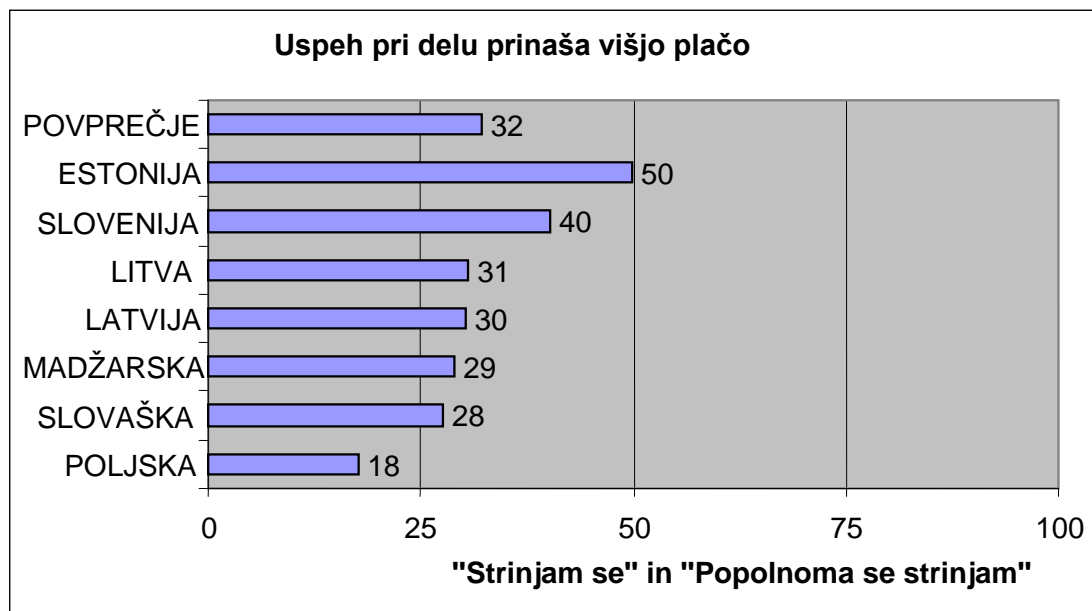


prejšnjem poglavju. Izsledki raziskave poleg tega kažejo, da javni uslužbenci po navadi dvomijo, da večja delovna uspešnost zares prinese višjo plačo.

Slika 15. "Obstajajo jasna pravila za dodeljevanje dodatkov."



Slika 16: "Uspeh pri delu se kaže v višji plači na mojem ministrstvu."



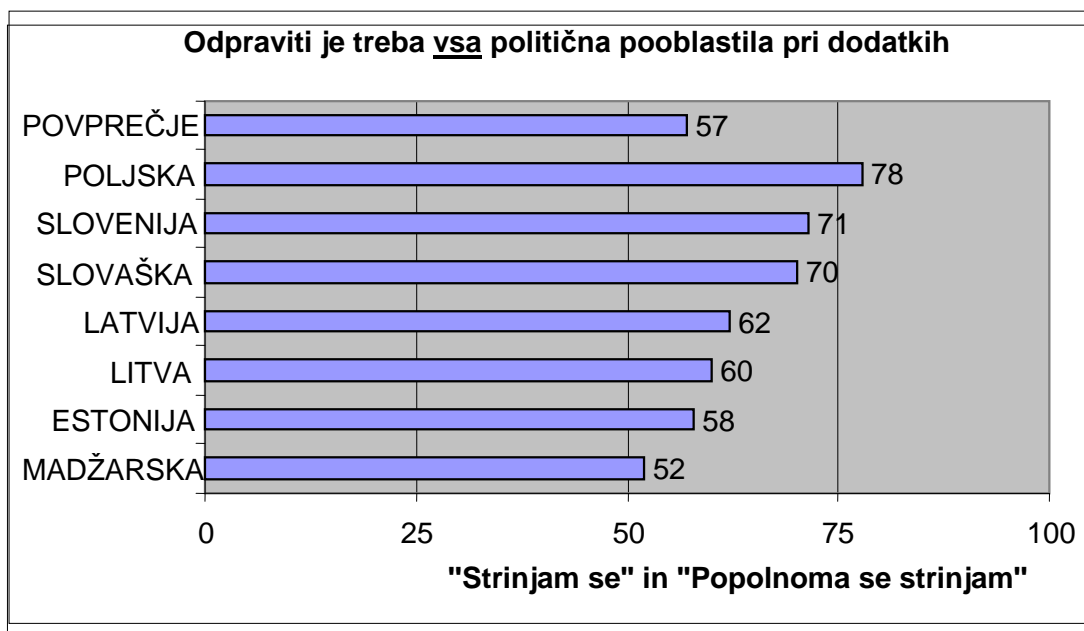
Na splošno je še vedno neverjetno, da je v plačnih sistemih še zmeraj toliko različnih dodatkov in da sistemi nagrajevanja temeljijo predvsem na diskrecijski pravici. Kot bomo podrobneje razložili v nadaljevanju, se je neskladje med plačami zasebnega in javnega sektorja za skupine javnih uslužbencev, kot so višji uradniki in strokovnjaki, vseskozi povečevalo. Da bi vlade zadržale te uradnike v javni upravi, so morale velikokrat zagotoviti dodatna izplačila, ki so zmanjšala omenjeno razliko med javnim in

zasebnim sektorjem. Ironično je, da je k uporabi neurejenih dodatkov prispevalo tudi približevanje EU. Uradniki s področja EU so bili med tistimi strokovnjaki, ki jih je bilo pogosto premalo. Poleg tega se je njihov pogajalski položaj izboljševal, s tem ko so pridobivali strokovne izkušnje in sodelovali v programih izobraževanja o vodenju procesa približevanja EU in izvajanju zakonodaje EU. Vlade so bile tako primorane uvesti nove sisteme nagrajevanja, na primer posebej za javne uslužbence, dogovorne za področje EU, in deregulirati obstoječe sisteme, da bi povečale prilagodljivost vodstva v zvezi s plačno politiko.

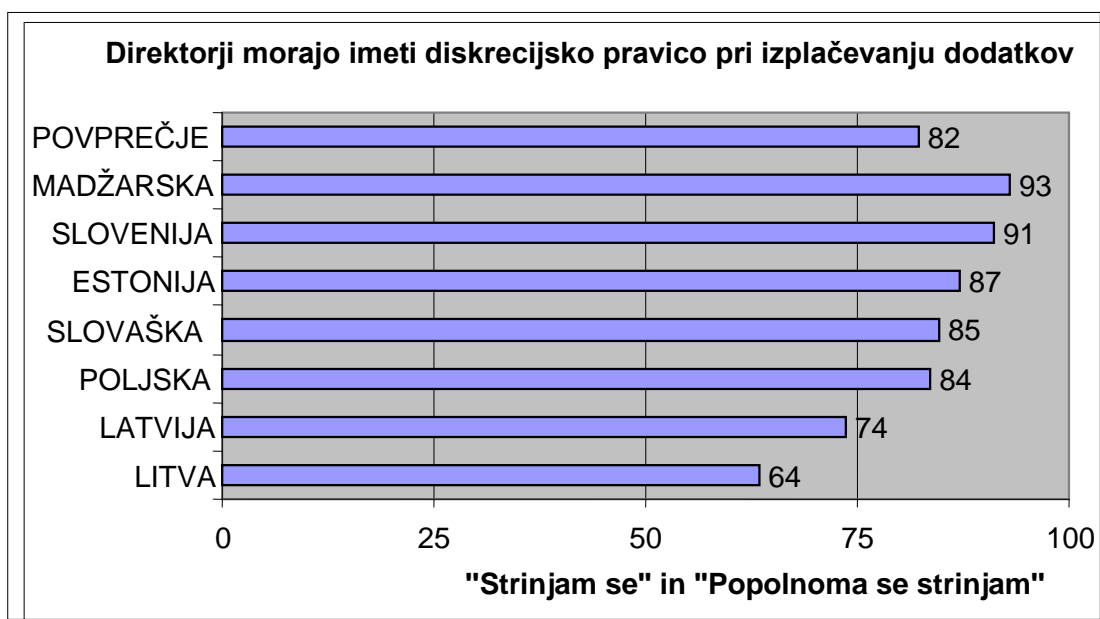
#### *Javni uslužbenci podpirajo diskrecijske plačne sisteme*

Institucionalizacija širokih pooblastil glede izplačevanja dodatkov in pomanjkanje jasnih predpisov na tem področju, hkrati pa tudi visoki zneski spremenljive plače terjajo kritičen razmislek z vidika evropskih upravnih načel. Prav tako bi bilo pričakovati, da bodo javni uslužbenci kritični do diskrecijskega izplačevanja plač, kajti ravno to je vplivalo, da pri plačah ni predvidljivosti in morda tudi ne pravičnosti. Toda raziskava Sigmee je pokazala – in to je naša tretja splošna ugotovitev – na zelo različna stališča javnih uslužbencev. Ti na primer obsojajo dodeljevanje neomejenih pooblastil pri izplačevanju dodatkov politikom, je pa njihovo nasprotovanje precej manj jasno, ko gre za vprašanja depolitizacije, kot je bilo navedeno v poglavju 4.6. Javni uslužbenci so tudi izjemno naklonjeni prenosu pooblastil za izplačevanje dodatkov na svoje nadrejene. Seveda so med državami nekatere razlike, vendar pa je podporo "odpravi političnih pooblastil pri dodatkih" v povprečju izrazilo zgolj 57 odstotkov vprašanih (glej sliko 17), "diskrecijski pravici direktorjev pri izplačevanju dodatkov" pa 82 odstotkov (glej sliko 18), kar je treba razumeti kot izredno visok delež.

*Slika 17. "Pomembno bi bilo, da ministri in drugi politiki ne bi mogli vplivati na dodatke in plačo katerega koli zaposlenega na ministrstvu."*



Slika 18. "Direktorji morajo imeti polna pooblastila pri izplačevanju dodatkov, da tako nagradijo delovno uspešnost."



Dodeljevanje vodstvenih pooblastil je seveda precej združljivo z načeli novega vodenja javnega sektorja, vendar je v očitnem nasprotju z načrtovanjem plač na podlagi objektivnosti in preglednosti kot evropskih upravnih načel. Ugotavljamo tudi, da se formalnoppravna podlaga in dejansko izvajanje plačne politike ne ujemata z vidika modela reforme, ki ga je podpirala EU, in da javni uslužbenci v svojih stališčih podpirajo to odstopanje od evropskih načel.

#### *Velike razlike med plačami v vladnih institucijah*

Četrta splošna lastnost, ki je značilna za plačne sisteme držav SVE, se naša na velike razlike v višini plač zaposlenih v vladnih institucijah. Evropska načela podpirajo koncept enakega plačila za enako delo. Javni uslužbenci, ki imajo podobne delovne obveznosti, bi torej morali prejemati podobno plačo ne glede na to, v katerem vladnem organu so. Večina držav tega vprašanja ni niti postavila na dnevni red na institucionalni ravni. **Litva** je izjema, saj so njene institucije formalno razdeljene na pet skupin, kar omogoča jasno določitev pogojev, pod katerimi lahko določena institucija izplačuje višje plače. Ta sistem dejansko ni preveč učinkovit, saj so vsa ministrstva del iste skupine institucij, vendar pa se njihove povprečne plače precej razlikujejo.

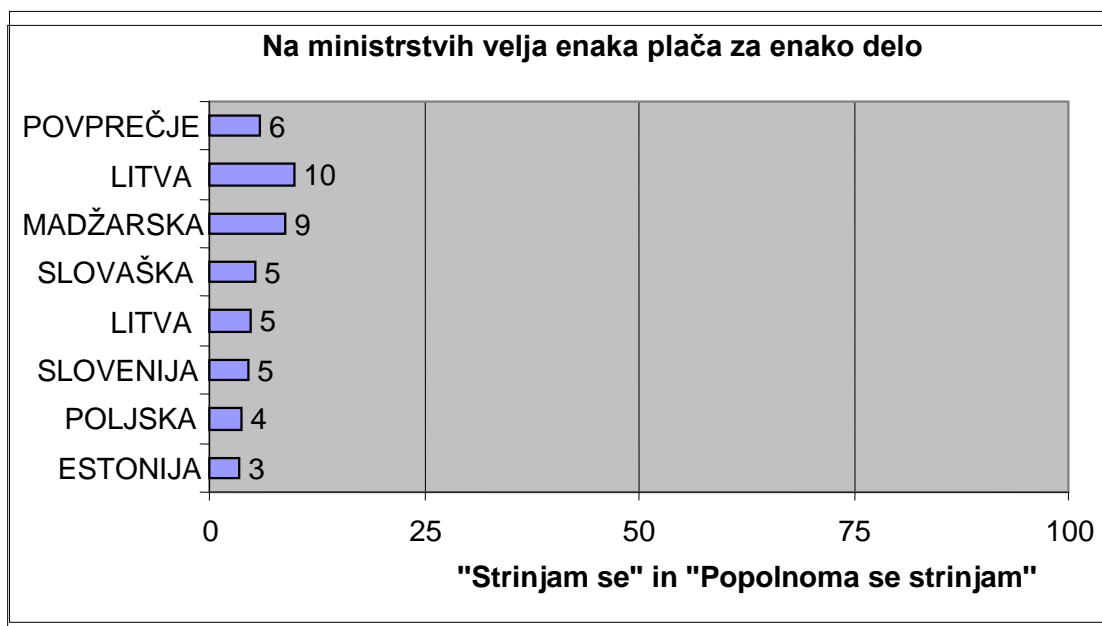
Ob **estonski** reformi javne uprave, ki je bila med raziskavo za ta prispevek v pripravi, so v Estoniji začeli razpravo o uvedbi koeficientov za posamezne vladne sektorje, ki bi izražali primerljive plače v zasebnem sektorju in tako tudi upravičili višje plače na ministrstvih za pravosodje, finance itd. kot na ministrstvih za socialne zadeve, okolje, ... Prihodnost bo pokazala, ali bodo tako rešitev tudi dejansko uresničili.

Na splošno je o tem težko pridobiti zanesljive podatke, toda sodeč po informacijah, do katerih smo imeli dostop, naj bi bile razlike med povprečnimi plačami kar 35 odstotkov na **Češkem** in 30 odstotkov na **Slovaškem**. Ko je slovaški zakon o dostopu do informacij javnega značaja začel veljati, je postalo očitno, da so bile ponekod razlike med višinami plač generalnih direktorjev precejšnje. Leta 2006 so na primer generalni direktorji na ministrstvu za finance prejeli več kot dvakrat višjo plačo kot generalni direktorji na ministrstvu za kmetijstvo. To je morda zares skrajni primer, a vendarle tudi kaže na to, kako je mogoče z nekaterimi pooblastili pri plačah zlahka vplivati na velike razlike v višini plač zaposlenih v različnih institucijah.

Te razlike v višini plač so večinoma povezane z razlikami pri sredstvih, ki jih imajo na voljo ministrstva. Višina plač javnih uslužbencev in možnost pridobivanja dodatkov sta torej odvisni predvsem od dinamike proračunskega postopka, kar pa kaže na to, da višina plač javnih uslužbencev sploh ni tako tesno povezana z delovnimi obveznostmi in dejansko uspešnostjo dela javnih uslužbencev. Prav tako je še vedno običajno, da ministrstva ustvarijo prihranke, tako da ne zapolnjujejo prostih delovnih mest, saj ta financira ministrstvo za finance, pri čemer lahko neporabljena sredstva namenijo za dodatke, izplačane že zaposlenim javnih uslužbencem. Tako prakso so pred kratkim ukinili v Litvi, saj ministrstvo za finance zdaj na primer prosta delovna mesta črta s seznama vseh delovnih mest, če jih nihče ne zasede v šestih mesecih.

Na velika odstopanja med plačami v različnih institucijah jasno kažejo odgovori, ki so jih za raziskavo Sigme dali javni uslužbenci. Če upoštevalo samo te odgovore, potem v povprečju še manj kot pet odstotkov vprašanih meni, da njihovi kolegi, ki imajo enake delovne obveznosti, prejemajo tudi enake plače. Zanimivo je, da je ta delež nekoliko višji pri Litvi, kar se ujema s tem, da je to edina država, ki se je s tem vprašanjem ukvarjala na formalni institucionalni ravni. Toda na splošno je na tem področju opaziti izjemno neskladnost z evropskimi upravnimi načeli.

Slika 19. "Uradniki, ki imajo enake delovne obveznosti, prejemajo enake plače na drugih ministrstvih."



#### *Javni uslužbenci še vedno prejemajo nizke plače*

Peta in zadnja splošna ugotovitev se nanaša na dejansko višino plač v državah SVE. Na splošno imajo javni uslužbenci občutek, da so njihove plače prenizke. Tako stališče je skupno tako rekoč vsem državam in javnim uslužbencem, kot subjektivna ocena pa ne bi smelo biti preveč presenetljivo. Ravno zato ga je treba nekako ovrednotiti, čeprav je bilo tudi v tem primeru težko pridobiti konkretne in zanesljive podatke o višini plač javnih uslužbencev v primerjavi z zasebnim sektorjem. Splošen vtis je, da so višji uradniki in strokovnjaki v slabšem položaju kot zaposleni v zasebnem sektorju. Toda kljub temu je nekaj pomembnih izjem. Podatki, ki smo jih zbrali za **Slovaško**, kažejo, da vodje vladnih služb in generalni direktorji včasih prejmejo tako visoko plačo kot najvišji menedžerji v zasebnem sektorju. Take visoke plače se izplačujejo le majhnemu številu višjih uradnikov, toda z deregulacijo plačnega sistema leta 2003 in torej tudi uvedbo nekaterih širokih diskrecijskih pravic so take plače postale mogoče. Zaradi tega lahko nekatera ministrstva, ki po visokih plačah tekmujejo z zasebnim sektorjem, npr. ministrstvo za finance, še vedno zadržijo zelo kakovostne delavce, tudi če to povzroča notranja plačna neravnotežja.

Slovaška ni izjema. Višji uradniki na **Madžarskem** lahko prejmejo zelo visoko plačo, če so izplačani vsi dodatki. V **Latviji** lahko vlada z individualnimi pogodbami za vodilne delavce izplača izredno visoke plače, ki so precej primerljive s plačami vodilnih v zasebnem sektorju. Na **Češkem** lahko ministrstva nadomestijo nekonkurenčne plače višjih uradnikov, tako da uporabijo sredstva, ki so sicer namenjena za splošne nagrade, zaradi česar notranji in zunanji akterji trdijo, da je visoke plače mogoče izplačati, če je to potrebno. Ob vseh teh primerih je mogoče sklepati, da je diskrecijska pravica pri plačah ključen pogoj, da lahko ministrstva višjim uradnikom izplačujejo konkurenčne plače.

Poleg višjih uradnikov, zaposlenih na področju finančne in gospodarske politike, je diskrecijska pravica pri plačah zelo pomembna tudi pri uradnikih, ki se ukvarjajo z zadevami EU. Številne države, kot sta **Poljska** in **Češka**, so uvedle posebne sheme nagrajevanja za javne uslužbence, ki se ukvarjajo s politiko EU. V **Sloveniji** so uvedli poseben dodatek med predsedovanjem EU, da bi priznali in nagradili večje obremenitve pri delu in pomembnost dela uradnikov za Slovenijo. Toda diskrecijska pravica kot orodje za zviševanje plač ključnim uradnikom je bila zelo pomembna že v predpristopnem obdobju, ko bi te zaposlene težko zadržali, če jim ne bi izplačali višjih plač, vlado pa bi njihova izguba lahko drago stala.

Naši podatki tudi kažejo, da so, če upoštevamo plače vodilnih v zasebnem sektorju, v slabšem položaju višji uradniki v **Sloveniji**, **Litvi** in **Estoniji**. Sodeč po podatkih za Estonijo, predsedniki uprav v družbah zasebnega sektorja, ki so uvrščene na borzo v Talinu, na primer zaslužijo toliko, kot znaša 20 ali več povprečnih plač generalnega sekretarja. Celo najvišji uradniki v družbah javnega sektorja, npr. na železnicah, prejemajo plače, ki so precej višje od plač generalnih sekretarjev na vrhu ministrstev (Järvalt/Randma-Liiv 2006).

Plače so običajno nekoliko konkurenčnejše pri srednjih in nižjih javnih uslužbencih. V Sloveniji na primer prevladuje splošno prepričanje, da imajo javni uslužbenci s srednješolsko izobrazbo razmeroma dobro plačo v primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju, ki imajo podobne kvalifikacije in delovne obveznosti. Konkurenčnost plač srednjih in nižjih uslužbencev se kaže v povprečnih plačah celotne javne uprave v primerjavi s povprečnimi plačami v zasebnem sektorju. Če naredimo splošno primerjavo, lahko vidimo, da so povprečne plače javnih uslužbencev po navadi nekoliko višje kot povprečne plače v zasebnem sektorju.

Razlike med zasebnim sektorjem in javno upravo so torej pomembnejše, ko gre za višje javne uslužbence z univerzitetno izobrazbo, mlade javne uslužbence, ki so že pridobili določene izkušnje, ter vse višje javne uslužbence, ki nimajo tako močnega pogajalskega (in političnega) položaja, da bi si lahko izposlovali izjemno plačo. V državah, kot so **Slovenija**, **Poljska**, **Češka**, **Litva** in **Estonija**, povprečna plača v tej skupini javnih uslužbencev pogosto znaša 40 do 60 odstotkov plače, ki bi jo lahko imeli, če bi si našli zaposlitev v zasebnem sektorju. V **Latviji** je bil ta delež celo 30 do 40 odstotkov, vendar pa so ga z nedavno plačno reformo (skušali) dvigniti na 70 do 80 odstotkov. Podobno so bile osnovne plače v **Estoniji** in **Litvi** dejansko zamrznjene za več let, saj so jih šele pred kratkim dvignili, da bi odpravili zaostanek v primerjavi z zasebnim sektorjem, ki je v istem obdobju doživel pravi razcvet.

Številni zunanji in notranji opazovalci sistemov javnih uprav v SVE trdijo, da so imele razlike med plačami v javnem in zasebnem sektorju politično podporo, saj naj bi na ta način privabili nadarjene posameznike v zasebno gospodarstvo in tako v nekdanjih gospodarstvih na prehodu razvili močan zasebni sektor. Poleg tega so tudi mednarodne finančne institucije, še zlasti Mednarodni denarni sklad, v svojih zahtevah glede politik poudarile potrebo po zmanjševanju javne porabe, kar nujno pomeni omejitve za vlade pri povečevanju plač javnih uslužbencev. Tudi želje novih držav članic, da bi nekoč uvedle evro, prinašajo podobne pritiske v zvezi z utrditvijo javnih financ in zmanjšujejo možnosti za poviševanje plač javnih uslužbencev v bližnji prihodnosti.

V tem poglavju je prikazan paradoks, po katerem je v plačnih sistemih, ki vključujejo več diskrecijskih pravic, mogoče izplačati konkurenčnejše plače majhni skupini višjih uradnikov, vendar pa se prav ti sistemi razmeroma slabo skladajo z evropskimi upravnimi načeli. Pravzaprav je v državah, v katerih je razmeroma manj diskrecijskih pravic v plačnem sistemu, npr. Litvi in Sloveniji, težje zagotoviti

konkurenčne plače višjim uradnikom, najvišjim uradnikom in strokovnjakom kot v preostalih državah. Prihodnost bo torej pokazala, kakšen plačni sistem je z vidika sistemskih sprememb in približevanja EU – pred pristopom in tudi pozneje – najprimernejši.

### **3.10 Sistemi poklicnega usposabljanja in razvoja javnih uslužbencev**

To poglavje obravnava sisteme poklicnega usposabljanja v državah SVE, ki jih obravnava ta študija. Poklicno usposabljanje je eno od področij upravljanja javne uprave, ki so mu med pripravami na vstop v EU posvetili največ pozornosti. Še zlasti je razvoj upravne usposobljenosti glede pravnega reda Skupnosti pogosto sodil med potrebe javnih uslužbencev, da pridobijo posebno znanje o določenih politikah. Prevladovalo je splošno prepričanje, da ko bodo javni uslužbenci poznali delovanje nekega dela pravnega reda Skupnosti, bo rešeno tudi vprašanje usposobljenosti. Toda dejansko politike poklicnega usposabljanja skrbijo za splošnejši mehanizem razvijanja "sposobnosti" javnih uslužbencev in tako tudi spodbujanje učinkovitosti javne uprave. Glede načel evropske javne uprave je bila pri raziskavi Sigme posebna pozornost namenjena vzpostavitvi ustanov za poklicno izobraževanje in izoblikovanju programov usposabljanja ter rednemu sodelovanju javnih uslužbencev pri dejavnostih usposabljanja.

V celoti naša analiza kaže na izjemno popristopno trajnost pri poklicnem usposabljanju in razvoju, saj so na splošno dejavnosti in sodelovanje na področju usposabljanja ostale na isti ravni ali pa so se še okrepile. Sredstva, ki so jih države SVE prejele od Evropskega socialnega sklada (ESS), so pripomogla k trajnosti reform javne uprave na tem področju. Vendarle pa so pri zmožnosti ustvarjanja učinkovite politike poklicnega usposabljanja pomembne razlike. Poleg tega so strategije in vsebine programov usposabljanja zajele drugačne usmeritve, pri čemer so nekatere države, kot sta Estonija in Litva, začele razvijati tudi programe za razvoj sposobnosti višjih javnih uslužbencev.

#### ***Trajno vlaganje v poklicno usposabljanje javnih uslužbencev***

##### *Razvoj in uspeh poklicnega usposabljanja*

Centralno organizirana politika poklicnega usposabljanja je v osmih novih državah članicah zelo različna. V **Litvi** je oddelek javne uprave na ministrstvu za notranje zadeve na čelu razvoja politike poklicnega usposabljanja. Litovski inštitut za javno upravo je osrednja ustanova, ki omogoča poklicno usposabljanje, hkrati pa sodeluje tudi pri razvijanju in določanju usposabljanja na podlagi splošnih smernic, izoblikovanih na oddelku za javno upravo. Veliko ministrstev ima svoje ustanove za poklicno usposabljanje. Poleg tega lahko ministrstva in agencije "odkupijo" tečaje usposabljanja od zasebnih podjetij in drugih javnih ponudnikov storitev, vključno z univerzami.

V **Latviji** je državni kanclerski urad postopoma prevzel vlogo glavnega telesa, ki pripravlja in usklajuje programe poklicnega usposabljanja. Toda kot je bilo že navedeno, ima latvijska šola za javno upravo pomembno vlogo pri razvoju načrtov poklicnega usposabljanja. Na **Poljskem** politiko poklicnega usposabljanja pripravlja oddelek za javno upravo v uradu predsednika vlade. Pred pristopom je bil za ta področje odgovoren urad za javno upravo, ker so veliko zaposlenih, ki so se prej ukvarjali s politiko poklicnega usposabljanja, preprosto premestili v urad predsednika vlade, so tako zagotovili kontinuiteto osebja. Poljska slovi tudi po svoji državni šoli za javno upravo (KSAP), ki so jo ustanovili že leta 1990 po vzoru francoske *Ecole nationale d'administration* (ENA). KSAP ima pomembno vlogo kot fakulteta za študente javne uprave, vladna institucija, odgovorna za izvajanje izpitov za imenovane javne uslužbence (in prej tudi za sprejem v združenje državnih uslužbencev), in splošni ponudnik tečajev za usposabljanje javnih uslužbencev.

Na **Madžarskem** je leta 2006/07 prišlo do sprememb v organizaciji politike poklicnega izobraževanja. Za pripravo splošnih smernic in usklajevanje usposabljanja je zdaj odgovoren direktorat za poklicno usposabljanje javne uprave. Podrobne načrte usposabljanja pa po novem na podlagi omenjenih splošnih smernic razvija novi vladni center za kadre. Center bo poleg tega tudi ponudnik usposabljanja, čeprav se zdaj vse bolj uveljavljajo moduli usposabljanja, ki jih ponujajo podjetja zasebnega sektorja.

Možnosti za pripravo in izvedbo politike poklicnega usposabljanja so na Madžarskem slabše razvite kot na Poljskem in v baltskih državah. V **Estoniji** politike usposabljanja ne ureja zakon o javni upravi. Za politiko poklicnega usposabljanja so odgovorna ministrstva. Toda kljub temu ima državni kanclerski urad določeno vlogo pri pripravi in usklajevanju splošnih smernic za usposabljanje, pri čemer pa je njihovo izvajanje prostovoljno. Hkrati tudi ni nobene osrednje ustanove, ki bi izvajala splošno politiko poklicnega usposabljanja. Leta 2005 sta se združila center za usposabljanje in razvoj javne uprave (ATAK) ter akademija za javno upravo v pristojnosti ministrstva za notranje zadeve. ATAK je še vedno največji ponudnik usposabljanja za javne uslužbenke, vendar pa imajo v Estoniji že od nekdaj močan položaj na tem področju zasebni ponudniki.

V **Sloveniji** je politiko poklicnega usposabljanja razvijalo predvsem ministrstvo za javno upravo, pomemben prispevek pa sta bila tudi podpora in sodelovanje upravne akademije. Ta je bila do nedavnega organizacijska enota ministrstva. Spomladi leta 2008 je bila preoblikovana in vključena v direktorat za organizacijo in kadre na ministrstvu. V okviru direktorata je postala sektor za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev ter je tako vključena v razvoj in usklajevanje politike poklicnega usposabljanja. Izvajanje usposabljanja je odvisno od univerz in podjetij zasebnega sektorja. Pri preoblikovanju se je zmanjšalo število zaposlenih, vendar pa vplivi te spremembe na zmožnosti poklicnega usposabljanja v Sloveniji še niso jasni.

Slovaška in Češka se od drugih držav razlikujeta po tem, da nimata osrednjih ustanov, ki bi bile odgovorne za razvoj in izvajanje politike poklicnega usposabljanja. Na **Slovaškem** je bila seveda splošna politika usposabljanja v pristojnosti urada za javno upravo oziroma enote za usposabljanje v tem uradu. Ukinili so jo leta 2004, ko je vlada sprejela splošen koncept usposabljanja v javni upravi. Toda praznina glede vodenja tega področja je postala očitna šele z ukinitvijo urada za javno upravo leta 2006. Od takrat so za politiko poklicnega usposabljanja odgovorna ministrstva, obenem pa ni nobene osrednje ustanove, ki bi lahko zagotovila temeljno usklajevanje splošne politike usposabljanja. Trenutno je ustanova, ki je nasledila enoto za izobraževanje, vključena v ministrstvo za delo, vendar pa je odsotnost osrednjega usklajevalnega telesa zagotovo prispevala k razkrajanju politike poklicnega usposabljanja na Slovaškem.

Tako kot Slovaška tudi **Češka** trenutno nima ustanove, ki bi bila odgovorna za centralno vodenje splošne politike poklicnega usposabljanja. Ima pa osrednjo telo, ki organizira in izvaja usposabljanje s področja predsedovanja EU, in sicer inštitut za državno upravo (glej tudi spodaj). Inštitut so iz urada vlade prenesli na ministrstvo za notranje zadeve, pri čemer je zdaj zanj odgovoren namestnik ministra za zadeve EU. Tako torej ni več nobene ustanove, ki bi se ukvarjala s splošno politiko poklicnega usposabljanja za javno upravo.

#### *Vsebina programov poklicnega usposabljanja*

Poleg institucionalne ureditve se med državami članicami pojavljajo razlike tudi glede vsebine programov poklicnega usposabljanja. V **Sloveniji** in na **Češkem** so bile dejavnosti usposabljanja usmerjene v priprave na predsedovanje EU in dejansko vodenje tega projekta. Slovenska vlada je zagotovila dodatna sredstva za usposabljanje javnih uslužbencev, vključenih v vodenje predsedovanja EU. Obstaja tveganje, da bodo priprave na predsedovanje terjale preveč sredstev in tako izrinile druge dejavnosti na področju usposabljanja. Na Češkem je mogoče pri prenosu inštituta za državno upravo na enoto, odgovorno za zadeve EU na ministrstvu za notranje zadeve, opaziti enak vzorec.

Vse od pristopa je EU večinoma ostala osrednja tema programov usposabljanja. Po navadi je bilo manj seminarjev, na katerih bi javne uslužbenke izobraževali o osnovah političnega sistema EU. Toda pojavile so se nove teme. V tako rekoč v vseh državah se je med najpomembnejše vsebine usposabljanj uvrstilo upravljanje strukturnih skladov EU. Teme, povezane z EU, so torej v upravnih srednje in vzhodne Evrope ne glede na možnost, da lahko zasenčijo druge, kot je bilo v predpristopnem obdobju, še vedno izredno zanimive za politiko poklicnega usposabljanja.

Toda v novih državah članicah se ukvarjajo tudi z dejavnostmi izobraževanja, ki niso neposredno povezane s politikami EU. Največ pozornosti se na primer namenja vlaganju v razvoj sposobnosti višjih javnih

uslužbencev. **Litva** ima programa za višje uradnike, ki sta del reforme javne uprave in strategije za poklicno usposabljanje javne uprave. **Estonija** ima v okviru načrta za razvoj usposobljenosti višjih javnih uslužbencev v javni upravi tri programe, ki so namenjeni javnim uslužbencem z različnimi izkušnjami in splošnimi vodstvenimi sposobnostmi. Okvirni program je pripravil kanclerski urad, njegova naloga pa je podpirati izbor, razvijanje in ohranjanje vodilnih uslužbencev. Na podlagi ugotovitev ocenjevanja uspešnosti in estonskih strateških ciljev se trenutno za najvišje uradnike, ki zasedajo položaj generalnega sekretarja in namestnika generalnega sekretarja, izvaja program Globalni razvojna gibanja in Estonija v prihodnosti. Program je usmerjen v razvoj sposobnosti, kot so na primer izdelava vizije za določeno institucijo, novosti in vzpostavitev mrež za sodelovanje. Do zdaj je vključeval seminarje, študijska potovanja v tujini in individualne module usposabljanja, prilagojene potrebam najvišjih uradnikov. Udeležba med višjimi uradniki je bila približno 70-odstotna, kar je zagotovo velik uspeh, če upoštevamo, kakšna je vodstvena struktura estonske javne uprave.

Pobude estonske in litovske vlade izražajo splošnejšo skrb za razvoj celovitejših sposobnosti v novih državah članicah. Do zdaj so dejavnosti usposabljanja zajemale predvsem osnovno znanje na primer o političnem sistemu EU in strukturah ter postopkih javne uprave. Tako usposabljanje le redko vključuje razvoj analitičnih spretnosti javnih uslužbencev, njihove sposobnosti za reševanja težav in vodstvene usposobljenosti višjih uradnikov, kar je zagotovo ključno za uspešno delovanje javne uprave.

Estonija in Litva sta med državami SVE trenutno vodilni na tem področju upravljanja javne uprave. Od drugih držav izstopata tudi po tem, da njuni višji uradniki več časa namenijo usposabljanju in drugim razvojnim dejavnostim. Nasploh je težko najti ustrezne kazalnike za primerjavo med državami. **Estonski** višji uradniki naj bi tako na leto porabili 12 dni za usposabljanje, njihovi kolegi na **Madžarskem** in **Poljskem pa** za ta namen le redko porabijo 5 dni na leto. Poleg tega je v državah srednje in vzhodne Evrope pogosto slišati kritike, da se višji uradniki zaradi pomanjkanja časa ne morejo udeleževati usposabljanj. To pomanjkanje časa je seveda ena od posledic visoke stopnje politizacije in fluktuacije na višji ravni v teh državah.

### **3.11 Sistemi pravic in obveznosti**

Zadnje poglavje proučuje sisteme pravic in obveznosti v osmih državah SVE. Omejitve osebnih pravic javnih uslužbencev so prepoznavna značilnost javnih kadrovskega sistemov v primerjavi s kadrovskega sistemi v zasebnem sektorju (Horn 1995). Med evropskimi upravnimi načeli imajo pomembno mesto, njihov namen pa je podpirati in ohranjati poklicno etiko javne uprave. Politične svoboščine so omejene zaradi zagotavljanja politične nevtralnosti javne uprave. Omejitve ekonomskih dejavnosti javnih uslužbencev, zlasti možnosti pridobivanja zaslužka v zasebnem sektorju, naj bi okrepile nepristranskost in pravičnost javnih uslužbencev v odnosu do družbe. Poleg tega je v protikorupcijskih kampanjah v zadnjih dvajsetih letih postala priljubljena vrsta mehanizmov, kot so etični kodeksi in sistemi, povezani z razkrivanjem premoženja javnih uslužbencev. Vprašanja, ki se nanašajo na pravice, dolžnosti in etično ravnanje, so tesno povezana z disciplinskimi pravili, ki določajo številne sankcije za neprimerno ravnanje, hkrati pa je njihov namen tudi odvračanje javnih uslužbencev od ravnanja, ki bi bilo v nasprotju s pričakovanimi pravnimi in etičnimi standardi. Ta analiza se osredotoča na vsako od petih sestavin sistemov pravic in obveznosti.

Na splošno se pri vseh osmih državah, obravnavanih v tej študiji, pokaže, da razmeroma dobro ustrezajo evropskim načelom javne uprave na tem področju upravljanja javne uprave. Sicer pri tem vprašanju po vstopu v EU ni prišlo do bistvenih sprememb, saj je bila večina institucionalnih gradnikov postavljena pred letom 2004. Slovaška je edina država, ki je v zadnjih petih letih nazadovala in pri kateri je v trenutnem sistemu pravic in obveznosti javnih uslužbencev precej vrzeli.

Splošna visoka raven trajnosti se kaže v formalnih pravilih in odnosu javnih uslužbencev do politične nevtralnosti in nepristranskosti. Ne glede na to je treba dejanski prispevek vzpostavitve pravic in dolžnosti, izoblikovanja etičnih kodeksov in razvoja sistemov prijave premoženja k izboljšanju poklicne



etike v javni upravi dati pod drobnogled. Poleg tega se disciplinski postopki kot sredstvo vodenja večinoma še vedno ne uporabljajo dovolj. V prihodnosti bo torej treba nameniti več pozornosti učinkovitosti sistema pravic in dolžnosti v državah SVE.

### ***Sistemi pravic in obveznosti med simbolnim in dejanskim učinkom***

#### *Predpisi na področju političnega udejstvovanja javnih uslužbencev*

Vse države v tej študiji so politične pravice javnih uslužbencev uredile s predpisi. Politično udejstvovanje javnih uslužbencev je najstrože omejeno na Poljskem in najmanj v Latviji. Na **Poljskem** so javni uslužbenci z zakonom zavezani k nepristranskosti in politični nevtralnosti. Lahko so sicer člani političnih strank, vendar pa ne smejo ustanavljati strank in sodelovati pri njihovem delu ter ne smejo v javnosti izražati svojega političnega prepričanja. V **Latviji** pa ravno nasprotno glede političnega udejstvovanja javnih uslužbencev ni tako rekoč nobenih omejitev. Po zakonu o javnih uslužbencih morajo biti javni uslužbenci zvesti kateri koli vladi, zakon o konfliktu interesov pa uslužbencem izrecno dovoljuje, da so člani stranke.

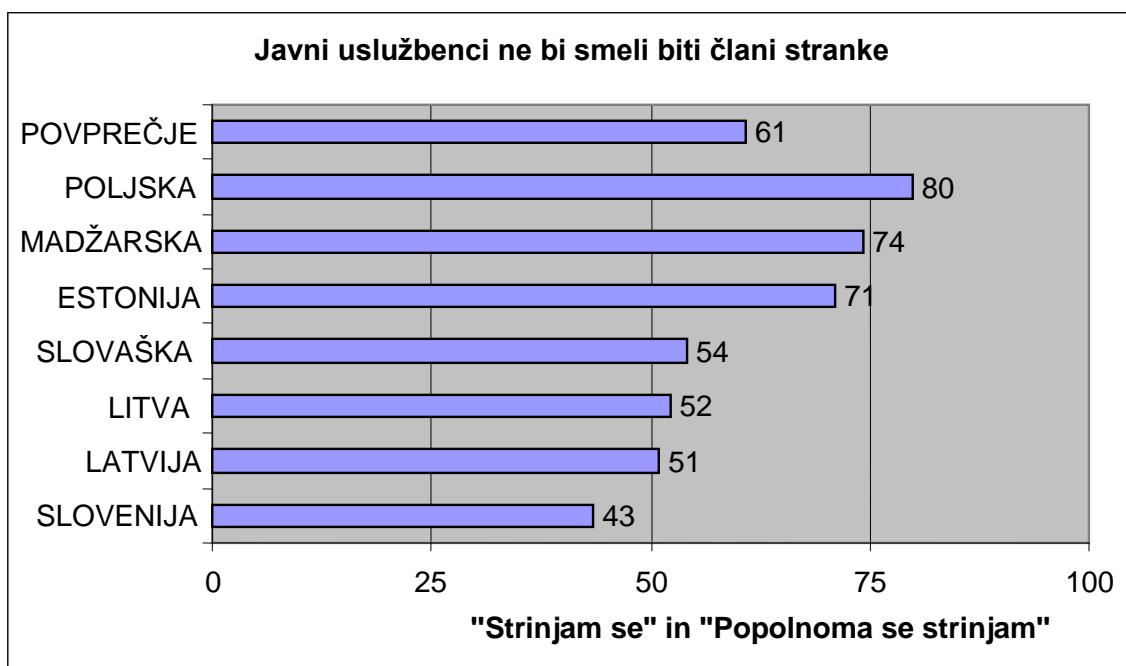
Razlika med Poljsko in Latvijo, ki sta na območju SVE skrajna primera, ponazarja, da omejevanje političnega udejstvovanja javnih uslužbencev nima posebnega vpliva na dejansko stanje pri vodenju javne uprave. Kot je bilo že omenjeno, ima Poljska eno od najbolj politiziranih javnih uprav med osmimi novimi državami članicami, latvijska javna uprava pa je med najmanj politiziranimi. Stopnja dejanskega vpliva predpisov o političnih pravicah na kadrovske politike je torej vprašljiva.

Hkrati pa je na podlagi stališč javnih uslužbencev mogoče sklepati, da si ti želijo strožjega omejevanja političnih svoboščin, kot je to vprašanje trenutno urejeno v srednji in vzhodni Evropi. V vseh državah pravna podlaga omogoča javnim uslužbencem, da so lahko člani politične stranke. Prav ta podlaga je ponekod tista, ki omogoča, da je posameznik funkcionar in politični aktivist hkrati. V Litvi javni uslužbenec na primer ne more biti blagajnik stranke, lahko pa zavzame kateri koli drug položaj v njej.

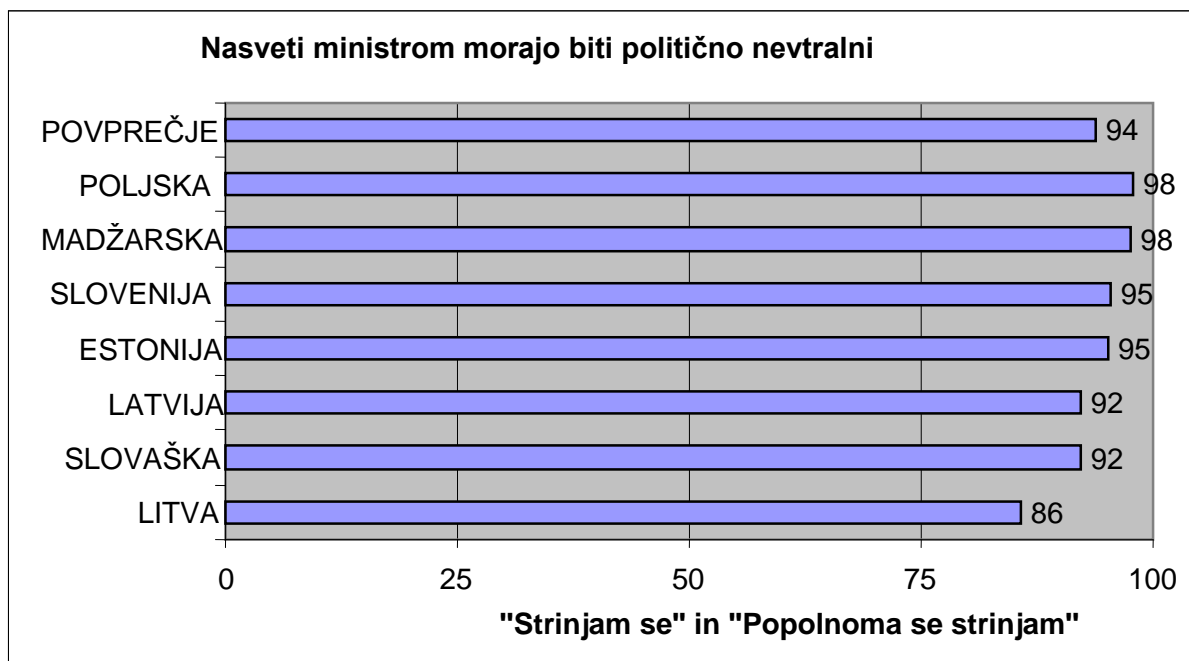
Toda odgovori, pridobljeni pri raziskavi Sige, kažejo, da je po mnenju javnih uslužbencev tudi zgolj članstvo v stranki nezdržljivo z njihovo vlogo v javni upravi.<sup>35</sup> Daleč največje nasprotovanje članstvu v stranki je opaziti na Poljskem in Madžarskem, kar je v nasprotju z dejansko prakso kadrovske politike v teh državah. Tako neskladje med stanjem na področju kadrovske politike in stališči javnih uslužbencev morda kaže na veliko nezadovoljstvo s trenutnimi razmerami v teh dveh državah. Je pa pozitiven odnos javnih uslužbencev do načela politične nevtralnosti lahko dober obet za depolitizacijo javne upravne v državah, v katerih je sedanja kadrovska politika močno politizirana.

<sup>35</sup> Evropska načela ne govorijo o nezdržljivosti članstva v stranki z zaposlitvijo v javni upravi. Vendar pa to vprašanje v metodološkem smislu kaže na odnos, ki ga imajo javni uslužbenci do načela politične nevtralnosti.

Slika 20. "Zaposleni na ministrstvih naj ne bi bili člani katere koli politične stranke (razen ministra/ministrice in njegovih/njenih osebnih svetovalcev)."



Slika 21. "Zaposleni bi morali ministrom svetovati objektivno in na podlagi svojega strokovnega znanja, tudi če se ne strinjajo z njihovimi političnimi stališči."



*Predpisi na področju ekonomskih dejavnosti javnih uslužbencev*

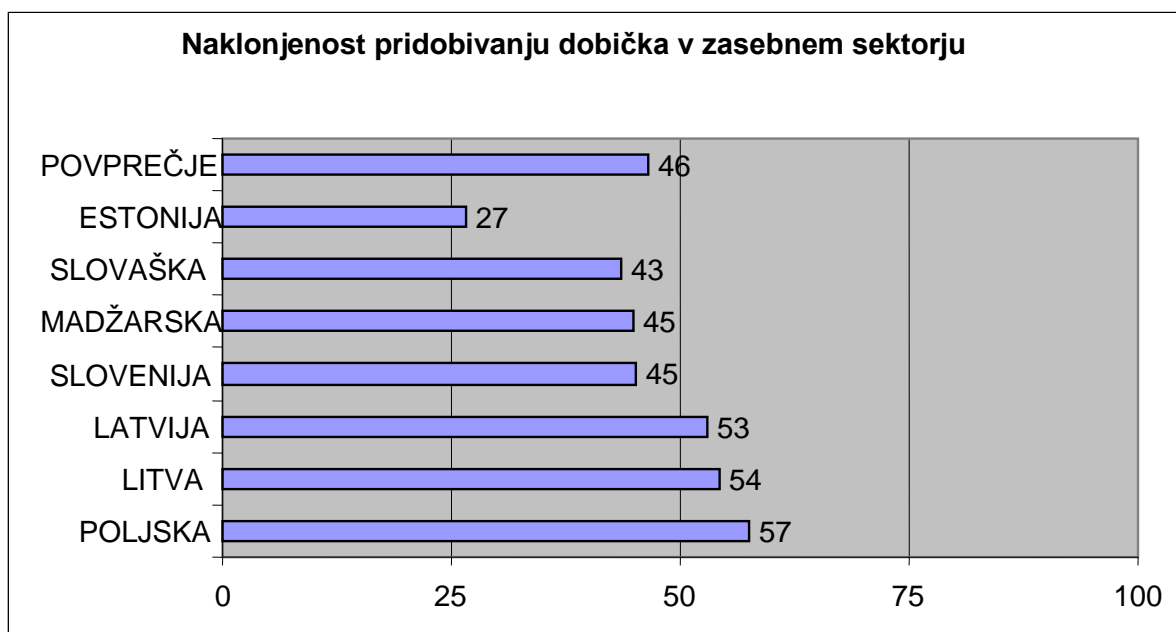
Vse nove države članice v srednji in vzhodni Evropi omejujejo ekonomske dejavnosti javnih uslužbencev. Tiste ekonomske dejavnosti, zaradi katerih bi lahko prišlo do konflikta interesov, običajno niso dovoljene.

Zaposlitev v gospodarskih družbah je po navadi prepovedana, razen če koga na položaj imenuje državni organ. Za uradnike večinoma veja izrecna prepoved pridobivanja dohodkov iz podjetij, ki so v njihovi pristojnosti, saj bi to zagotovo postavilo pod vprašaj njihovo sposobnost nepristranskega ravnanja. Obenem pa zakonodaja na področju javne uprave in/ali konflikta interesov javnim uslužbencem omogoča, da se ukvarjajo s plačanimi dejavnostmi v visokošolskem izobraževanju in kulturi, novinarstvu in umetnosti.

Pomembnejše razlike se pojavijo šele v zvezi s predpisi, ki urejajo zaposlovanje javnih uslužbencev po končani karieri v javni upravi. Slovaška in tri baltske države, zlasti Estonija, imajo na tem področju zelo stroga pravila, po katerih se javni uslužbenec v treh letih, potem ko odide s položaja, ne sme zaposliti v podjetju, v katerem se med svojim službovanjem v javni upravi ne bi mogel zaposliti zaradi nezdržljivosti funkcij. Nobenih omejitev glede tega pa ni v državah, kot so Poljska, Madžarska in Češka.

V nasprotju z vprašanjem političnih pravic, o katerih je bil že govor, se javni uslužbenci precej manj strinjajo z omejevanjem ekonomskih dejavnosti zunaj javne uprave. Skoraj 50 odstotkov javnih uslužbencev, ki so sodelovali pri raziskavi Sige, je menilo, da je zaposlitev v zasebnem sektorju združljiva z zaposlitvijo v javni upravi. Če upoštevamo, da je bila izključna zaposlitev po Maxu Webru značilna za sodobne birokracije, potem ta podatek pomeni velik odmik od klasičnih evropskih načel javne uprave. Treba bo opraviti še nadaljnje analize, da bi ugotovili, zakaj obstaja tako močna podpora alternativnim možnostim zaposlovanja. Ena od verjetnih razlag za ta vzorec so lahko nizke plače javnih uslužbencev v državah SVE (glej zgoraj).

Slika 22. "Sprejemljivo je, da imajo javni uslužbenci na ministrstvih možnost zaslužka tudi v zasebnem sektorju."



#### Sistemi prijave premoženja

Novе države članice so ohranile ali vzpostavile sisteme za razkrivanje premoženja javnih uslužbencev. Slovenija je na tem področju izjema, saj je edina država, ki takega sistema nima. Sistem za prijavljanje premoženja je ob spremembah zakona o konfliktu interesov uvedla celo Češka. Seveda pa so med državami razlike glede določil predpisov o prijavi premoženja. Na Madžarskem na primer sistem za

prijavljanje premoženja zdaj vodi oddelek za javno upravo v uradu predsednika vlade, v **Litvi pa** to nalogo opravlja odbor za etiko.

Toda osrednji problem je prepričanje, da so sistemi za razkrivanje premoženja javnih uslužbencev neučinkoviti. Osebni razgovori in poročila opazovalcev namreč kažejo, da prijava premoženja običajno velja za formalnost (Estonija), da se tako pridobljeni podatki v resnici sploh ne uporabljajo (Litva) in da take prijave ne zmanjšujejo tveganj, povezanih s korupcijo. Tako se je uveljavilo prepričanje, da imajo taki sistemi zgolj simbolno vrednost. So se pa hkrati za učinkovitejše izkazale druge podobne pobude. V Estoniji morajo na primer ministrstva po novem objavljati plače svojih zaposlenih na svojih spletnih straneh. To je naletelo na dober odziv, omenjene podatke pa redno uporabljajo in o njih poročajo mediji. Da bi sistem za prijavo premoženja lahko postal učinkovit, bi bilo morda treba koreniteje kot v preteklosti poseči v vprašanje njegove preglednosti.<sup>36</sup>

#### *Kodeksi poklicne etike*

Prav tako je mogoče pod vprašaj postaviti učinkovitost kodeksov poklicne etike. Te so rade uporabljale vlade držav SVE v poznih devetdesetih letih prejšnjega stoletja in na začetku novega tisočletja. Kodeksa poklicne etike nimata zgolj **Češka** in **Slovaška**.<sup>37</sup> Toda na Češkem obstaja zakon o konfliktu interesov, iz česar je mogoče sklepati, da temeljna načela etičnega ravnanja javnih uslužbencev vsaj v določeni meri obstajajo. Na Slovaškem je bilo več poskusov, da bi kodeks poklicne etike vzpostavili, vendar zaradi pomanjkanja vodstvenih zmogljivosti vidnejšega napredka pri tem ni bilo mogoče doseči.

Tako kot pri prijavljanju premoženja se tudi pri razpravi o kodeksih poklicne etike pojavi občutek neučinkovitosti. Večinoma se kršitve takih kodeksov lahko kaznujejo z disciplinskimi sankcijami, vendar pa je pogosto težko natančno opredeliti, kdaj se z nekim ravnanjem krši neko etično načelo in kdaj ne. To vprašanje je torej nejasno in potrebne bi bile nadaljnje raziskave, da bi ugotovili, kakšna je bila dosedanja vloga kodeksov poklicne etike pri ravnanju v javni upravi. Hkrati pa podatki iz držav SVE kažejo, da ima kodeks poklicne etike v javni upravi pomembno simbolično vrednost kot listina in izjava o poslanstvu. Kot tak se lahko uporablja pri izobraževalnih tečajih o etiki v javni upravi ter pri ozaveščanju in razpravi o spodbujanju javnih uslužbencev k razmisleku, kdo so in kaj si želijo postati.

#### *Omejena uporaba disciplinskih postopkov*

Disciplinski kodeksi so pomembno dopolnili k razpravi o pravicah in dolžnostih javnih uslužbencev in standardih ustreznega ravnanja. V novih državah članicah so bili taki kodeksi redko sporni. Toda trenutno takega disciplinskega kodeksa ne poznajo na **Slovaškem**, razmere pa so na tem področju nejasne tudi v **Sloveniji**. Na Slovaškem je bil disciplinski kodeks del zakona o javni upravi, vendar pa je bilo poglavje o tem izvzeto v reformi leta 2006, tako da trenutno dejansko ni nobenega takega kodeksa. Tudi v Sloveniji so bile podrobnosti v zvezi z disciplinskim kodeksom črtane iz zakona o javnih uslužbencih, pri čemer naj bi to področje nato uredili z vladno uredbo. Ker ta še ni bila sprejeta, sicer trenutno velja stari disciplinski kodeks, vendar pa pravno razmere na te področju še zdaleč niso jasne. V vseh drugih državah za disciplinske kodekse veljajo precej podrobni predpisi.

Občutne razlike pa so pri vplivu disciplinskih kodeksov na dejansko prakso pri vodenju javne uprave. V **Litvi** in **Latviji** imajo ti kodeksi pomembno vlogo, kadar želijo vodje v javni upravi začeti postopek razrešitve višjih javnih uslužbencev. Začetek disciplinskega postopka še ne prinaša nujno tudi razrešitve, vendar pa vsekakor pomeni določen pritisk na javne uslužbence. V Latviji je na primer tak ukrep vplival celo na vodjo javne uprave in uradnike na tem oddelku, potem ko je nastal spor s člani vlade glede ravnanja s pritožbami in disciplinskimi postopki, ki so že potekali. V drugih državah pa ravno nasprotno

<sup>36</sup> Obsežna analiza obveznosti, povezanih s prijavljanjem premoženja, je v Sigmii 2006.

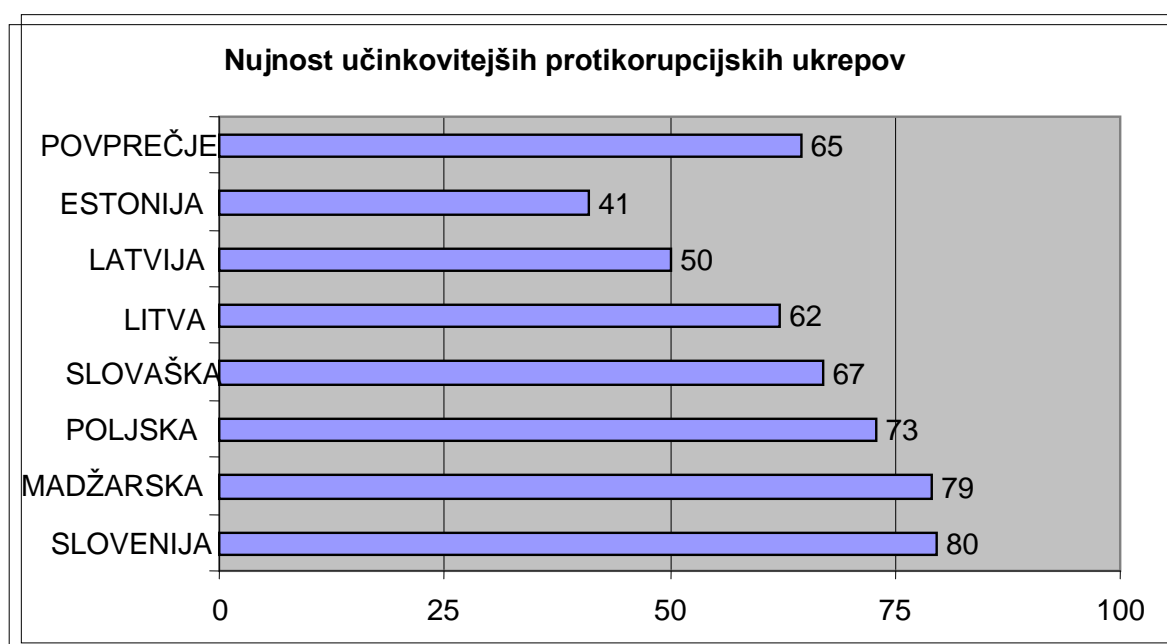
<sup>37</sup> V Litvi se je razvila razprava, ali je mogoče "etična pravila" uvrstiti med prave kodekse poklicne etike; glej Palidauskaite in drugi 2007.

uvedba disciplinskih postopkov proti višjim javnim uslužbencem ni tako pomembna, saj jih je razmeroma lahko razrešiti.

Popristopna trajnost je bila na tem področju upravljanja javne uprave na razmeroma visoki ravni. Sicer se pojavljajo določena vprašanja o prihodnosti disciplinskih kodeksov na Slovaškem in v Sloveniji, vendar pa je splošna ocena pozitivna. Toda pomembna vprašanja se nanašajo na učinkovitost tovrstnih pravil in omejitev, torej na njihov vpliv na dejansko prakso na področju politike javne uprave in ravnanje javnih uslužbencev pri izvajanju javne politike. Predpisi, ki urejajo politično udejstvovanje, so pogosto v neskladju s prakso kadrovske politike; področje ekonomskih dejavnosti je sicer lahko predpisano, vendar pa javni uslužbenci le deloma podpirajo tudi omejevanje zaposlovanja v zasebnem sektorju; sistemi prijavljanja premoženja po navadi nimajo ustreznih zmogljivosti za vodenje in izvajanje; kodeksi poklicne etike imajo večinoma simbolno vrednost; disciplinski kodeksi se navadno v praksi ne uporabljajo dovolj.

Kritični pogled na učinkovitost predpisov na tem področju upravljanja javne uprave se kaže v splošnem prepričanju javnih uslužbencev glede učinkovitosti protikorupcijskih ukrepov v njihovih državah. Eden od mehanizmov boja proti korupciji je seveda določitev pravic in dolžnosti javnih uslužbencev s predpisi. Na podlagi take ureditve sta skoraj dve tretjini sodelujočih pri raziskavi Sige izrazili podporo učinkovitejšim protikorupcijskim ukrepom. Še posebej presenetljivi so odgovori iz Slovenije, Madžarske in Poljske, saj kažejo na izredno nizko zaupanje v sposobnost vlade, da se bori proti korupciji z orodjem, ki ga trenutno ima. Boj proti korupciji in zlasti iskanje učinkovitih protikorupcijskih ukrepov bosta torej še naprej pomembni temi pri nadaljnjem razvoju javnih uprav v državah SVE.

*Slika 23. "Naša javna uprava bi morala sprejeti učinkovitejše protikorupcijske ukrepe."*



#### 4 Primerjalna razprava in sklepne ugotovitve

Ta prispevek je bil namenjen analizi trajnosti reform javne uprave po pristopu v osmih državah SVE. Osredotočil se je na poti razvoja javne uprave po pristopu leta 2004 in primerjavo – v smislu ustreznosti – sistemov javne uprave z evropskimi upravnimi načeli, kot jih je podpirala EU v predpristopnem obdobju. Na ta vprašanja ni mogoče preprosto odgovoriti. Analiza je pokazala na velike razlike pri vodenju javnih

uprav in njihovem razvoju, potem ko so države SVE postale članice EU. Če povzamemo, na območje srednje in vzhodne Evrope ne moremo gledati kot na en sam svet upravljanja javne uprave. Mogoče pa je proučevati, ali se pojavljajo splošni vzorci, ter tako opredeliti podobnosti in razlike med javnimi upravami v državah SVE.

Ta del se tako začne s pregledom vzorcev, ki se pojavijo ob primerjavi po področjih upravljanja javne uprave, po treh ravneh institucionalizacije, ki smo jih proučevali pri večini področij, ter po osmih državah, obravnavanih v tej študiji. V zadnjih dveh poglavjih je govor o vprašanjih, ki jih zastavljajo naše ugotovitve, in sicer tako kot so bile nanizane v prispevku. Poglavji se osredotočata na razvoj javne uprave v novih državah članicah z vidika predpostavk, na katerih temeljijo evropska upravna ureditev, klasični modeli javne uprave in novo vodenje javnega sektorja. V zadnjem poglavju so poudarjene determinante popristopnega razvoja javne uprave. Posebna pozornost je namenjena prispevku politike EU k trajnosti popristopnih reform v novih državah članicah v primerjavi z notranjimi determinantami trajnosti popristopnih reform.

#### 4.1 Primerjava po področjih

Za pregled popristopne trajnosti smo javno upravo razdelili na 11 področij upravljanja javne uprave. Analiza je pokazala na precejšnje razlike med področji glede na to, koliko trenutno ustrezajo evropskim upravnim načelom ter v katero smer so se spreminjala po letu 2004. V tem poglavju so področja razvrščena na podlagi analize v prejšnjem delu prispevka. Upoštevani so analizi podatkov, zbranih v raziskavi, in pravnega gradiva ter spoznanja, pridobljena pri osebnih razgovorih. Pomembno je torej poudariti, da ta razvrstitev *ne* temelji zgolj na podatkih iz raziskave, temveč na več virih empiričnih informacij.

Ob upoštevanju teh opredelitev lahko 11 področij približno umestimo v pet skupin, ki se razlikujejo po trenutni skladnosti z evropskimi upravnimi načeli in smeri, ki po kateri je šel razvoj po letu 2004.

(1) Prva skupina zajema področja javnih natečajev, politike poklicnega usposabljanja ter sistemov pravic in obveznosti. V povprečju je v tej skupini opaziti višjo raven skladnosti z evropskimi načeli kot pri preostalih osmih področjih, obravnavanih v tem prispevku. Poleg tega je razvoj vse od pristopa stabilen ter na področjih javnih natečajev in politike poklicnega usposabljanja celo nekoliko pozitiven. Z drugimi besedami to pomeni, da za to skupino velja visoka stopnja trajnosti popristopnih reform.

Javni natečaji izstopajo kot edino področje javne uprave, za katero je mogoče trditi, da zelo dobro ustreza evropskim upravnim načelom. Tako visoka skladnost z evropskimi standardi je značilna za skoraj vse države in vse tri ravni institucionalizacije. Edina država, ki ne dosega niti srednje stopnje združljivosti, je Češka.<sup>38</sup>

Tudi pri politiki poklicnega usposabljanja ter sistemih pravic in dolžnosti lahko govorimo o razmeroma dobrem ustrežanju evropskim upravnim načelom. Pri politiki poklicnega usposabljanja imata slabe rezultate le Slovaška in Češka, to pa predvsem zato, ker je v zadnjih letih prišlo do razkroja osrednjih institucij za politiko usposabljanja in usposabljanja samega. Slovaška je poleg tega trenutno tudi edina država, ki ne dosega niti srednje ravni glede sistema pravic in obveznosti. Pri sistemu pravic in obveznosti smo pregledovali omejevanje političnega in ekonomskega udejstvovanja javnih uslužbencev, kodeks poklicne etike, sisteme prijavljanja premoženja in kakovost disciplinskih postopkov. Na Slovaškem odsotnost kodeksa poklicne etike in pravna

<sup>38</sup>

Znova je treba poudariti naše ozko pojmovanje javnega natečaja, in sicer kot razpisa za prosto delovno mesto v javni upravi. Če bi v to opredelitev javnega natečaja vključili mehanizme preverjanja znanja in izbiranja kandidatov (in ne bi razpravljali o njih posebej spodaj), potem to ne bi moglo več biti področje upravljanja javne uprave, ki zelo dobro ustreza omenjenim načelom.

praznina glede disciplinskih sistemov kažeta na velike vrzeli na tem področju upravljanja javne uprave.

K trajnosti na tem področju so prispevala sredstva, ki so bila namenjena v okviru instrumenta prehodnega vira in Evropskega socialnega sklada (ESS). Toda dolgotrajna učinkovitost podpore ESS politiki poklicnega usposabljanja se bo pokazala šele v prihodnosti. Nove države članice bodo poleg tega morale v prihodnje okrepiti vlaganja v razvoj učinkovitih programov za poklicno usposabljanje.

Na splošno je sicer pozitivna ocena sistemov pravic in dolžnosti je bolj dvoumna. Večina ustreznih institucij je bila vzpostavljena že pred pristopom, po njem je prišlo zgolj do malo večjih sprememb. Še vedno pa je vprašljiva učinkovitost formalne ureditve na tem področju, kar bo pomembno vprašanje za razvoj v prihodnosti.

(2) Druga skupina se nanaša na področja, na katerih je bilo po pristopu opaziti prizadevanja za konstruktivne reforme, ki kljub temu še ne dosegajo evropskih standardov. To velja za plačne sisteme. O srednji stopnji usklajenosti z evropskimi upravnimi načeli lahko govorimo le pri Litvi, Madžarski in Sloveniji, kar pomeni, da bo v prihodnosti treba povečati prizadevanja za okrepitev plačnih sistemov. Toda na splošno so v srednji in vzhodni Evropi na tem področju razmere pozitivne, saj sta bili Poljska in Češka tako rekoč edini državi, ki po pristopu nista razvijali svojih plačnih sistemov, Slovaška pa je to storila leta 2003 tik pred vstopom. Popristopna trajnost reform je torej dosegla pozitivno raven, ni pa še zadovoljiva.

(3) V tretji skupini so področja, na katerih je po pristopu prišlo do nazadovanja in za katera je značilna nizka stopnja skladnosti z evropskimi načeli. Vanjo lahko uvrstimo tudi sisteme sprejemnih izpitov. Trenutno je edina država z bolj ali manj ustreznim sistemom preverjanja znanja Litva, še zlasti glede pisnega izpita, ki ga morajo opraviti kandidati pred zaposlitvijo v javni upravi. Na Slovaškem na splošno zelo dvomijo o učinkovitosti tamkajšnjega sistema preverjanja znanja. V preostalih državah pisnih izpitov nikoli ni bilo ali so jih ukinili (ali pa naj bi to še storili). Prihodnost bo pokazala, ali bo deregulacija preizkusov usposobljenosti postala stalna oblika odmika od evropskih upravnih načel in značilnost, po kateri se bo razlikovala srednja in vzhodna Evropa.

(4) V četrto skupino so uvrščena področja, za katera je najlaže reči, da kažejo na izjemno različnost med osmimi državami SVE. Pri posameznih državah je na teh področjih opaziti visoko stopnjo skladnosti z evropskimi upravnimi načeli, pri drugih pa je ta stopnja nizka ali srednja. Poleg tega za vsako od osmih držav tudi velja, da so se po pristopu razvijale v drugačno smer. Ta skupina vključuje področja programov reform upravljanja in javne uprave, osrednjega vodenja javne uprave in ocenjevanja uspešnosti.

Programi reform upravljanja in reform javne uprave so se dobro uveljavili v Litvi, Latviji in na Madžarskem, v preostalih državah pa je bil napredek precej manjši. Iz tega je mogoče sklepati, da vlade takoj po pristopu na splošno niso bile zelo zavezane reformam javne uprave, vendar pa nedavne, čeprav začetne spodbude – celo v državah, kot sta Češka in Slovaška – kažejo na novo zanimanje za razvoj človeških virov na območju SVE.

Veliko raznovrstnost je bilo opaziti tudi pri strukturah centraliziranega vodenja, in sicer glede tega, kje so, ter glede njihove zmogljivosti in stabilnosti. Kljub temu so se pokazale nekatere splošne težnje. Tako imenovani neodvisni uradi javne uprave so se na območju SVE izkazali za preživete, saj se je vloga tistih, ki so obstajali pred pristopom, zmanjšala ali pa so jih ukinili. Je pa zato prišlo do rahlega premika k udeležbi uradov predsednika vlade in kanclerskih uradov v državah, ko so Latvija, Madžarska, Poljska in celo Slovaška.<sup>39</sup> Tako kot pri programih reform javne uprave

<sup>39</sup>

Tak razvoj je v skladu s splošnimi prizadevanji v številnih državah SVE, da bi okrepili osrednjo izvršilno oblast in ustvarili sposobnejšo osrednjo vlado (Dimitrov in drugi 2006, Goetz/Margetts 1999).

morda tudi premik na tem področju kaže na vse večje zavedanje strateškega pomena kadrovske politike pri izboljševanju učinkovitosti dela vlade.

Velike razlike na območju SVE so značilne tudi za sisteme ocenjevanja uspešnosti. Države, kot sta Poljska in Češka, so komaj začele izvajati ukrepe na tem področju upravljanja javne uprave. Madžarska pa je na primer pred kratkim vložila sredstva v razvoj novega, sodobnega sistema za ocenjevanje uspešnosti, vendar pa so se predvsem glede njegove povezave s plačnim sistemom pojavila velika trenja v javni upravi.

Nadaljnji razvoj sistemov za ocenjevanje uspešnosti bo torej odvisen predvsem od kakovosti povezav z drugimi področji upravljanja javne uprave, kot je na primer plačni sistem, in tudi s splošnimi sistemi za vodenje ocenjevanja uspešnosti v vladi.

(5) Zadnja skupina vključuje področji politizacije javne uprave ter zaščite delovnih mest in kakovost formalnopравnih okvirov, ki urejajo javno upravo. Tudi na teh področjih so velike razlike med državami, vendar pa je bil razvoj po pristopu v povprečju negativen, če ga ocenjujemo z vidika evropskih upravnih načel. Pri teh vprašanjih v nobeni od osmih držav ni bil dosežen napredek pri reformah.

Tako nazadovanje držav, značilno za popristopno obdobje na področjih v tej zadnji skupini, je še toliko bolj nerazumljivo, če upoštevamo, da je šlo za vprašanja, ki so bila za Komisijo zelo pomembna. Tako so na primer zakoni o javni upravi pogosto veljali za ključno vsebino temeljnih pogojev, ki jih je EU postavila na področju reform javne uprave. Ti zakoni sicer po pristopu niso bili razveljavljeni, vendar pa se poslabšala kakovost zakonodaje. Zakoni so bili pomanjkljivi in v številnih državah je bilo treba sprejeti pomembne spremembe, kar je slabo vplivalo na pravno predvidljivost vodenja javne uprave. Kakovost izvajanja zakonodaje je še vedno vprašljiva, zlasti v državah, kot so Estonija, Slovaška in Slovenija. Z deregulacijo zakonodaje na področju javne uprave v zadnjih dveh primerih so se v pravni podlagi vodenja javne uprave dejansko pojavile vrzeli.

Poleg tega je pogosto prišlo do omejevanja področja uporabe zakonov o javni upravi, da bi olajšali politično poseganje v politiko javne uprave. Obstaja torej tesna povezava med kakovostjo pravne podlage in vse večjo politizacijo višjih struktur javne uprave ter vse manjšo zaščito delovnih mest v javnih upravi, še zlasti na višji ravni. Politizacija je zelo izrazita na ministrstvih na Madžarskem, Poljskem in Slovaškem. V vseh treh primerih, hkrati pa tudi v Sloveniji, se je politizacija v popristopnem obdobju okrepila. Ponovna politizacija javne uprave v teh državah se ujema z deregulacijo zaščite najvišjih uradnikov pred razrešitvijo iz političnih razlogov. Trenutno je mogoče le za tri baltske države trditi, da je razvidna osnovna raven depolitizacije in stabilnosti na višji ravni v osrednji državni upravi.

Ob teh ugotovitvah se seveda zastavlja vrsta ključnih vprašanj, še posebej: zakaj za nekatera področja, kot so javni natečajji, veljajo visoki standardi v tako rekoč vseh državah; zakaj je skladnost z evropskimi načeli na splošno majhna na področjih, kot sta preverjanje znanja in plače, in zakaj je na nekaterih področjih tako veliko razlik med državami.

## **4.2 Primerjava ravni institucionalizacije**

V nasprotju z razlikami med področji upravljanja javne uprave je težje oceniti, kako globoko so evropska upravna načela ukoreninjena v upravah držav srednje in vzhodne Evrope in koliko je bil razvoj po pristopu leta 2004 pozitiven. V naši analizi smo proučili pravno podlago upravljanja javne uprave, dejanske prakse vodenja javne uprave in odnos javnih uslužbencev do različnih



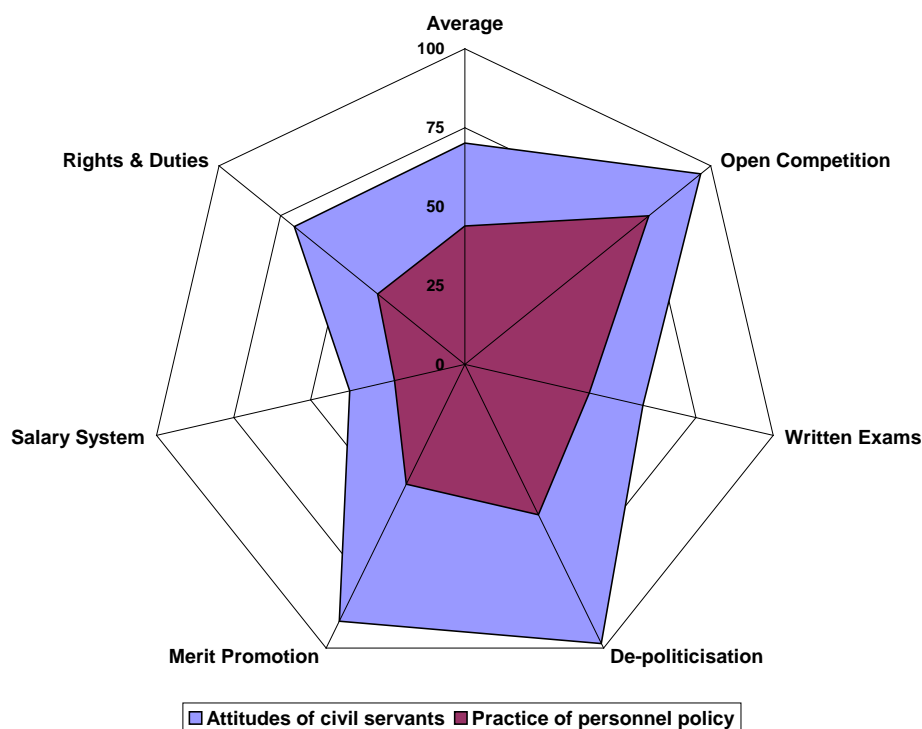
načel kadrovanja. Glede na pravno podlago smo lahko dobili sorazmerno jasno sliko razvoja po pristopu. Prav tako smo z osebnimi razgovori dobili vpogled v razvoj kadrovske prakse v državah SVE, anketa Sigme pa nam je omogočila vpogled v ureditev, kakršna je bila spomladi in poleti 2008. Ravno nasprotno pa glede na odnos javnih uslužbencev ne moremo povedati kaj dosti o tem, kako je potekal razvoj po pristopu, ker nam raziskava Sigme ne omogoča, da bi lahko razvoj odnosa raziskali skozi čas. Ob upoštevanju tega lahko navedemo vsaj tri ugotovitve, s katerimi zajamemo globino institucionalizacije evropskih načel v državah SVE.

(1) **Usklajenost z evropskimi upravnimi načeli je navadno večja pri formalnih pravilih kot pri dejanskih praksah kadrovske politike, to pa je dejstvo, ki je pogosto označeno kot "izvedbena vrzel".** Pogosto pravna podlaga sploh ni bila uporabljena ali ni bila uporabljena v celoti ali pa se ni ujemala z dejanskimi praksami kadrovske politike. Estonija je primer, za katerega se občasno zdi, da sta pravna podlaga in dejanska praksa politike javne uprave dva različna svetova. To velja zlasti za plačni sistem v Estoniji. Pogosto letijo kritike tudi na izvedbo sistema ocenjevanja uspešnosti, zlasti na Poljskem. Sistem preverjanja kandidatov na Slovaškem daje ocenjevalcem in izbirnim komisijam popolna pooblastila pri odločanju, kar ogroža učinkovitost postopka preverjanja. Sistemi pravic in obveznosti javnih uslužbencev so pogosto dobro zastavljeni na papirju, v praksi pa ne živijo. Seznam primerov bi seveda lahko razširili, vendar je očitno, da so evropska upravna načela najmanj institucionalizirana na ravni praks kadrovske politike.

(2) **Po pristopu se neskladje med formalnopravnimi okviri in praksami kadrovanja zmanjšuje.** Pojavlja se trditev, da je razhajanje med zakonodajnimi nameni in dejansko prakso ena od značilnosti izvršilne oblasti v državah srednje in vzhodne Evrope (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2006a). Pred pristopom je bilo običajno, da smo imeli višje uradnike, ki so bili formalno uvrščeni med poklicne javne uslužbence, vendar so bili v praksi močno politizirani. Sprememba pri področju uporabe zakonov o javni upravi ter večja politična pooblastila pri političnih imenovanjih in razreševanju višjih uradnikov na Madžarskem, Poljskem, Slovaškem in v Sloveniji so zmanjšali splošno usklajenost teh uslužbenskih sistemov z evropskimi upravnimi načeli. Vseeno pa se je v teh državah povečala skladnost med formalnimi pravili in dejanskimi praksami kadrovanja.

(3) **Odnos javnih uslužbencev do evropskih upravnih načel je nejasen (glej sliko 24 spodaj).** Na eni strani je postalo jasno, da je odnos do nekaterih evropskih načel izredno pozitiven. Dejansko dokazi iz ankete Sigme kažejo, da odnos javnih uslužbencev ustreza evropskim upravnim načelom celo bolj kot formalna pravila, ki urejajo javno upravo. Toda priznati moramo, da je težko primerjati odnos do evropskih upravnih načel in dejanskih praks kadrovanja.

**Slika 24. Usklajenost praks kadrovanja in odnosa javnih uslužbencev z evropskimi načeli: primerjava po področjih, ki temelji na podatkih ankete**



Besedilo k sliki:

Odnos javnih uslužbencev

Prakse kadrovske politike

Od zgoraj v smeri urnega kazalca: povprečje, javni natečaj, pisno preverjanje usposobljenosti, depolitizacija, pošteno napredovanje, plačni sistem, pravice in dolžnosti

Pozitiven odnos javnih uslužbencev je jasno viden na področjih, kot so javni natečaj, potreba po zakonih o javni upravi ter vidiki, povezani z depolitizacijo in profesionalizacijo javne uprave. Javni uslužbenci so kritični do pokroviteljstva političnih strank, članstva javnih uslužbencev v političnih strankah, napredovanja s pomočjo političnih zvez itd. Vendar slika 24 kaže, da imajo javni uslužbenci načeloma najpozitivnejši odnos v državah, v katerih veljajo višje ravni politizacije. V raziskavi se to kaže predvsem v sistematičnem pomanjkanju skladnosti med praksami in odnosom javnih uslužbencev v državah, kot so Madžarska, Poljska, Slovaška in Slovenija, pri vprašanjih, povezanih z depolitizacijo, v treh baltskih državah pa je raven skladnosti višja. Razlike pa lahko kažejo seveda tudi na nezadovoljstvo javnih uslužbencev s sedanjim stanjem v prvi skupini držav.

Tudi če je na izide ankete vplival čustveni odziv javnih uslužbencev v nekaterih od osmih držav, je izredno pozitiven odnos javnih uslužbencev na splošno na teh področjih upravljanja javne uprave v mnogih pogledih mogoče šteti za nekaj dobrega. Zavračajo sum, da formalna pravila ustrezajo evropskim upravnim načelom, vrednote javnih uslužbencev pa ne. To je bilo pogosto pričakovati pri argumentih glede "nizke evropeizacije" uprav držav srednje in vzhodne Evrope

(Goetz 2005). Zaradi visoke podpore strokovnosti in depolitizaciji se je zmanjšal tudi strah, da so se vrednote in standardi, ki so zaznamovali komunistično upravljanje, ohranili do danes.

Na drugi strani pa je analiza pokazala, da je odnos javnih uslužbencev manj pozitiven na področjih, kot sta varnost delovnih mest v javni upravi in preverjanje usposobljenosti kandidatov, ter pri večini vidikov, povezanih s plačami in nagrajevanjem. Na teh področjih se pri odnosu javnih uslužbencev jasno kaže, da dajejo prednost vodstvenim pooblastilom v nasprotju s kadrovanjem na podlagi upravnih pravil in postopkov. Javni uslužbenci, ki so sodelovali pri raziskavi, so bili bolj naklonjeni pravici do polnega pooblastila vodilnim, da najemajo in odpuščajo javne uslužbenke, neradi so podprli sisteme ustaljenih preizkusov, imeli pa so pozitivno stališče do plačilnih metod, povezanih z delovno uspešnostjo, ter do prenosa pooblastil vodjem za nagrajevanje.

Zdi se, da so javni uslužbenci iz novih držav članic, ki so sodelovali v raziskavi, v povprečju dali prednost sistemu v javni upravi, ki združuje depolitizacijo in vodstvena pooblastila, pred sistemom, ki združuje depolitizacijo in zmanjšanje vodstvenih pooblastil, ki jih imajo vodilni v javni upravi. Formula, za katero se zdi, da so ji anketirani javni uslužbenci v državah SVE na splošno naklonjeni, je torej bližja načelom novega vodenja javnega sektorja kakor načelom tradicije evropske pravne države (European Rechtsstaat), kot se kažejo v pogodbah EU in jih tolmači Evropsko sodišče.

Ta delna neskladnost odnosa javnih uslužbencev z evropskimi upravnimi načeli je lahko posledica generacijske spremembe, saj mladi javni uslužbenci, ki zavzemajo sorazmerno velik delež vseh javnih uslužbencev v državah SVE, v nasprotju s starejšo generacijo zagovarjajo stališče, ki poudarja večjo delovno uspešnost in prožnostno naravnost.<sup>40</sup> Toda mogoče so tudi druge razlage. Mogoče je, so diskrecijska pooblastila, dodeljena vodilnim, videti kot mehanizem za nadomestitev splošno nizkih plač, odkar se lahko vodstvena pooblastila uporabljajo za povečanje plač nekaterim posameznikom. Dajanje prednosti vodstvenim pristopom lahko kaže tudi splošno pozitiven odnos do zasebnega sektorja in trga v pokomunističnih družbah, država in javni sektor pa sta kritično ocenjena že od samega začetka gospodarskega prehoda.

Mogoče je tudi, da je pozitiven odnos do vodstvenih pristopov povezan z vključevanjem v EU. Zlasti sta verjetno močan poudarek na rokih in potreba po predložitvi rezultatov v predpristopnem procesu prispevala k nastanku vodstvene kulture pri uradnikih na ministrstvih v državah srednje in vzhodne Evrope, ki daje prednost hitrosti pred predpisanim postopkom, to pa se je ohranilo tudi po pristopu. Vse te ugotovitve so hipoteze, ki v prihodnje zahtevajo še nadaljnjo raziskavo.

### **4.3 Primerjava po državah**

Pri obeh predhodnih primerjavah se poudarja, da je razlika med državami ustrezna za mnoge, ne pa za vse vidike upravljanja javne uprave. Če se osredotočimo na primerjavo med državami, se vprašamo, kakšne so bile poti po pristopu in koliko so sodobne javne uprave držav SVE institucionalizirale evropska načela upravljanja.

Preglednica 2 kaže, da lahko načeloma razlikujemo med tremi skupinami držav. Razlikujejo se glede na trenutno usklajenost z evropskimi upravnimi standardi in glede na razvoj profesionalizacije po pristopa k EU. Razvrstitev ponovno vključuje širok razpon empiričnih virov,

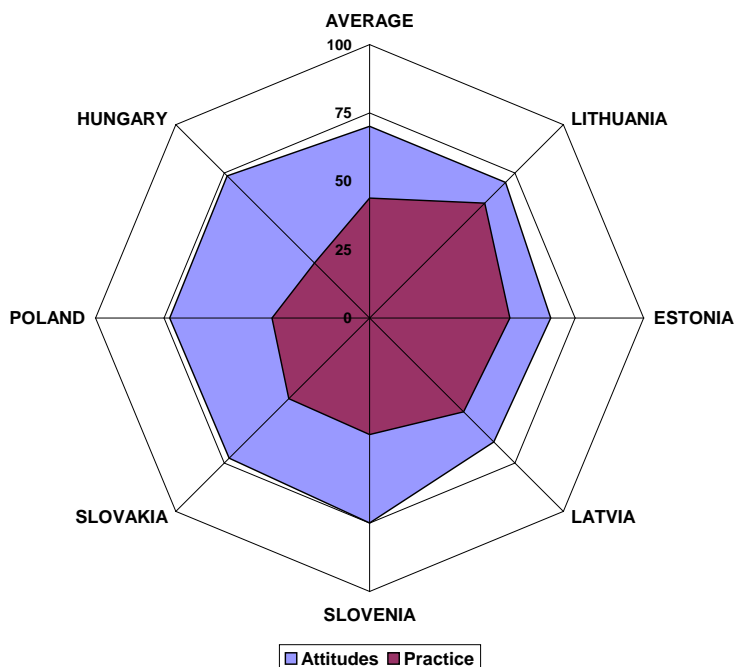
<sup>40</sup> Ta učinek bi se povečal, če bi bili v anketi preveč zastopani mladi javni uslužbenci. Za morebitna odstopanja glej dodatek.

ki se uporabljajo v tem dokumentu.<sup>41</sup> Primerjava preglednice 2 ter slik 26 in 27 pokaže sorazmerno veliko prekrivanje pri uvrščanju in razvrščanju držav. Če bi se sklicevali izključno na podatke ankete, ki vključuje dodatne empirične informacije in dodatna področja upravljanja javne uprave, bi bilo treba v nasprotju s širše zasnovanim pogledom samo Madžarsko uvrstiti nižje.

**Preglednica 1. Usklajenost z evropskimi upravnimi načeli: primerjava po državah**

Trenutna usklajenost in popristopne poti	Visoka stopnja usklajenosti	Srednja do visoka stopnja usklajenosti	Srednja stopnja usklajenosti	Srednja do nizka stopnja usklajenosti	Nizka stopnja usklajenosti
Konstruktivno nadaljevanje reforme	Litva	Latvija, Estonija			
Konstruktiven preobrat reforme			Madžarska, Slovenija		
Škodljiv preobrat reforme				Slovaška, Poljska	Češka

**Slika 25. Usklajenost praks kadrovanja in odnosa javnih uslužbencev z evropskim upravnimi načeli: primerjava po državah, ki temelji na podatkih ankete**



<sup>41</sup> Široko zasnovan pristop, ki ne temelji samo na anketi Sigme, nam je omogočil tudi, da v razvrstitve vključimo Češko.

Besedilo k sliki:

Besedilo v smeri urnega kazalca: POVPREČJE, LITVA, ESTONIJA, LATVIJA, SLOVENIJA, SLOVAŠKA, POLJSKA, MADŽARSKA

Odnos

Prakse

(1) Če upoštevamo to razvrstitev, prva skupina vključuje tri baltske države. Litva, Latvija in Estonija so dosegle sorazmerno visoko stopnjo usklajenosti z evropskimi načeli, po pristopu pa je smer razvoja potekala pozitivno. Z drugimi besedami, trajnost reform javne uprave je največja v teh treh primerih s tem, ko se vlaganje v profesionalizacijo javne uprave nadaljuje po pristopu.

Javna uprava v **Litvi** dokazuje največjo usklajenost z evropskimi upravnimi načeli v primerjavi z drugimi novimi državami članicami iz SVE in je edini primer, ki ga lahko uvrstimo pod "visoko stopnjo usklajenosti". Javna uprava v Litvi dobiva najvišje ocene na skoraj vseh obravnavanih področjih upravljanja javne uprave. Ta ugotovitev dosledno velja za izsledke raziskave Sige in se kaže v pravnem okviru, ki ureja javno upravo, ter v spoznanjih, pridobljenih v osebnih razgovorih.<sup>42</sup>

Litva ima tudi najboljše stanje po pristopu. Z nadaljevanjem reform, krepitvijo zmogljivosti centraliziranega vodenja na ministrstvu za notranje zadeve, nadaljnjim vlaganjem v politiko usposabljanja ter krepitvijo sistema ocenjevanja uspešnosti je Litva napredovala na več področjih upravljanja javne uprave kot vse druge države SVE.

Čeprav se je Litva v tej razpravi izkazala za najboljšo, ni nekaj samoumevnega, da se bo visoka stopnja usklajenosti z evropskimi standardi nujno ohranila tudi v prihodnje. Javno upravo lahko opredelimo kot trdno, vendar ostaja kljub temu ranljiva. Izidi zadnjih parlamentarnih volitev in oblikovanje nove vladne koalicije na drugi strani političnega spektra bodo za Litvo preizkus prožnosti sistema javne uprave. Kažejo se že znaki povečevanja političnega pritiska na javno upravo, kar ogroža nekatere dosežke zadnjega desetletja reforme javne uprave v Litvi.

Glede usklajenosti z evropskimi upravnimi načeli je sorazmerno dobro ocenjena tudi **Latvija**. Toda številna področja v tej državi vseeno ne ustrezajo najbolje evropskim standardom. To se nanaša predvsem na pomanjkanje standardiziranosti v sistemu preverjanja in obstoj izrazito diskrecijskih sestavin v plačnem sistemu. Popristopna plačna reforma je bila verjetno ena od najpozitivnejših na območju SVE, vendar ohranitev pogodb za vodilne delavce in izredno široki razponi za določitev osnovnih plač so še naprej v nasprotju s temeljnimi načeli evropske uprave.

Tako kot v Litvi se tudi v Latviji po pristopu kaže pozitiven razvoj. Reforma plačnega sistema, izboljšanje sistema ocenjevanja uspešnosti in nadaljnje vlaganje v razvoj programov reforme kažejo na napredek na vsaj treh področjih upravljanja javne uprave.

<sup>42</sup>

To pa ne pomeni, da javna uprava v Litvi nima pomanjkljivosti. Plačni sistem bo zahteval nadaljnje vlaganje, sistem preverjanja usposobljenosti pa bo treba spremeniti, da se poveča učinkovitost pregledovanja pisnega dela preverjanja. Vključeni v sistem in tudi zunanji opazovalci imajo pripombe tudi v zvezi z učinkovitostjo in vsebino programov usposabljanja.

Razvrstitev **Estonije** kot primer sorazmerno visoke stopnje usklajenosti in primer visoke stopnje trajnosti reforme je nejasna. Javna uprava v Estoniji ima številne vidne pomanjkljivosti, vključno z razdrobljenostjo struktur centraliziranega vodenja javne uprave in struktur usklajevanja, pomanjkanjem sistema pisnega preverjanja ter velikim neskladjem med pravnimi predpisi in dejanskimi praksami vodenja javne uprave, zlasti na področjih, kot je plačni sistem. Vseeno pa je Estonija dobro ocenjena pri večini drugih razsežnosti, odzivi na anketo Sigme pa kažejo na občutno utrditev načel strokovnosti in politične nevtralnosti javne uprave v tej državi.

Prav tako ni dvoma o uvrstitvi popristopne smeri razvoja v Estoniji kot trajnostne smeri in kot primera nadaljnega vlaganja v profesionalizacijo javne uprave. Estonija je dosegla velik napredek sredi devetdesetih let, vendar ji, potem ko se je začelo približevanje Evropski uniji z objavo mnenj Komisije leta 1997, ni nikoli uspelo izvesti pomembnejše reforme javne uprave. Pomanjkanje večje preнове sistema javne uprave po pristopu se lahko torej šteje za stagnacijo. Toda reformo javne uprave lahko pomaga premakniti z mrtve točke predlog reforme, ki je bil pred kratkim pripravljen in predložen. Poleg tega pa je uprava v Estoniji razvila več pomembnih in inovativnih pobud na področjih, kot sta plačni sistem in politika usposabljanja, ki so se uveljavile v praksi celo brez večje spremembe formalnopravnega okvira, ki ureja sistem javne uprave.

(2) V drugi skupini so Slovaška, Poljska in Češka. Skupne značilnosti teh treh držav so sorazmerno nizka stopnja usklajenosti z evropskimi upravnimi načeli in znaki, da se v vseh, odkar so postale članice Evropske unije leta 2004, kaže nazadovanje pri reformah. Pri vseh treh pa smo opazili, da so bile ukinjene institucije, vzpostavljene pred pristopom, ne da bi bile namesto njih ustanovljene nove. Z drugimi besedami, stopnja popristopne trajnosti reform javne uprave v tej skupini je bila nizka, profesionalizacija se je zmanjšala, zaradi česar lahko te tri države uvrstimo med primere škodljivega reformnega preobrata.

**Češka** velja med novimi državami članicami za počasno pri izvajanju reforme javne uprave, saj se je izkazala za najšibkejšo izvajalko na skoraj vseh področjih upravljanja javne uprave. Izjema je sistem pravic in obveznosti javnih uslužbencev, pri katerem češka javna uprava dosega srednjo stopnjo usklajenosti z evropskimi standardi. Za Češko nimamo nikakršnih podatkov iz ankete Sigme, vendar nam številni razgovori, iz katerih moramo izhajati, omogočajo, da razvoj na Češkem uvrstimo glede na primerjavo z drugimi državami. Nizka stopnja usklajenosti z evropskimi načeli upravljanja je predvsem posledica pomanjkanja zakonov na področju javne uprave in torej tudi pomanjkanja ustreznih formalnih pravil, ki bi okrepila pravno odgovornost in predvidljivost ter enotnost standardov in postopkov v vladnih institucijah. Za zdaj ostaja češka javna uprava zbirka različnih sistemov kadrovanja. Pomembna skupna značilnost različnih javnih služb na Češkem je visoka stopnja "neformalizma" na skoraj vseh področjih vodenja javne uprave.

Nizka stopnja združljivosti z evropskimi standardi na Češkem ni nov pojav, ker se tudi zakon o javni upravi ni izvajal pred pristopom. Toda razvoj po pristopu bi lahko najbolj opredelili kot obliko reforme, katere že tako nizka raven se še znižuje. Dejansko pomanjkanje celostnega programa reforme javne uprave (vsaj do pred kratkim), razpustitev generalnega direktorata za javno upravo v vladnem uradu, še preden je začel delovati, ter ukinitvev ustanov za razvoj in organizacijo usposabljanja so zmanjšali možnosti za približevanje evropskim upravnim načelom v bližnji prihodnosti.

Obstoječe stanje na Slovaškem in Poljskem je bližje evropskim upravnim standardom kakor na Češkem, vendar za nobeno od njiju ne moremo reči, da je dosegla srednjo stopnjo usklajenosti s temi načeli. Vodenje javne uprave na **Slovaškem** temelji na zakonu o javni upravi in kaže na primerno stopnjo moči na področjih, kot so javni natečajji, izpiti in ocenjevanje uspešnosti. Toda tudi na teh področjih je pogosto precejšnje neskladje med zakonitostjo in dejansko prakso.

Ko ocenjujemo usklajenost javne uprave z evropskimi upravnimi načeli, Slovaška izstopa kot država, ki je po pristopu najbolj nazadovala. Pred pristopom so verjetno obstajali pomisleki glede kakovosti izvajanja več pravnih predpisov. Poleg tega je reforma plačnega sistema leta 2003 deregulirala sistem z uvedbo ukrepov določanja plač, povezanih z delovno uspešnostjo, brez oblikovanja ustreznih postopkov za nagrajevanje. Z drugimi besedami, oddaljevanje od evropskih upravnih načel se je začelo že pred pristopom. Po reformi leta 2006 se je stanje močno poslabšalo, zlasti zaradi ukinitve urada za javno upravo in nastanka vodstvene praznine v centru.

**Poljska** javna uprava je šla po zelo podobni poti kakor Slovaška. Toda javna uprava na Poljskem ima nekatere značilne prednosti, od katerih lahko tudi pričakujemo, da bodo zagotovile temelje za obnovo javne uprave v prihodnje. Strukture centraliziranega vodenja ostajajo negotove, vendar so ponovno pridobile nekaj vzvodov delovanja.

Državna šola za javno upravo in imenovani javni uslužbenci ostajajo strokovna opora poljski vladi, druga področja, kot so sistem javnih natečajev ter sistemi pravic in obveznosti, pa ostajajo sorazmerno dobro ukoreninjeni.

Smer razvoja po pristopu je sprva še povečevala neskladje med evropskimi upravnimi načeli in načinom upravljanja javne uprave na Poljskem. Z ukinitvijo urada za javno upravo pa je s prizorišča izginil varuh strokovnosti in depolitizacije. Ustanovitev združenja državnih uslužbencev in preoblikovanje višjih javnih uslužbencev v politične funkcionarje sta prispevala k ponovni politizaciji javne uprave in pri javnih uslužbencih vzbudila precejšen občutek nezadostne varnosti in negotovosti. Javna uprava na Poljskem zato tudi ne dosega dobrih rezultatov pri trajnosti reform javne uprave po pristopu.

Tako kot za Slovaško bi tudi za Poljsko lahko trdili, da se je začela oddaljevati od evropskih standardov že pred pristopom. Zlasti sprememba zakona o javni upravi leta 2001, ki jo je sprejela Millerjeva vlada, ki je takrat prišla na oblast, je odprla vrata ponovni politizaciji javne uprave. Kmalu nato je sledila posebna kadrovska politika za tiste na višjih položajih, zato so bile spremembe, uvedene v letih 2005 in 2006, predvsem nadaljevanje teženj po ponovni politizaciji, ki se je začela že precej pred pristopom. Reforme, ki se pripravljajo med nastajanjem tega dokumenta, kažejo, da javna uprava na Poljskem že doživlja svoj naslednji reformni preobrat. Ukinitvev združenja državnih uslužbencev in ponovna vključitev direktorskih položajev v okvir javne uprave bosta z vidika evropskih upravnih načel poljsko javno upravo ponovno pripeljali na pravo pot.

(3) V tretji skupini držav sta Madžarska in Slovenija. Sistema javne uprave v obeh državah kažeta prednosti na enih področjih in pomanjkljivosti na drugih. Poleg tega razvoj po pristopu poteka v različne smeri, saj se napredek na nekaterih področjih združuje z oblikami reformnega preobrata na drugih. Z vidika konceptualne razprave v 2. delu tega dokumenta je zato trajnost reform javne uprave po pristopu nejasna. Glede na tak razvoj bi lahko obe državi najbolje označili kot primera s koristnim reformnim preobratom, ravni strokovnosti pa se na splošno skoraj niso spremenile.

Nedavna smer razvoja in trenutna ureditev javne uprave na **Madžarskem** skupaj kažeta na največje protislovje v SVE. V anketi Sigme je Madžarska dosledno predstavljena kot najmanj uspešna država na tem območju (če seveda upoštevamo, da Češka pri anketi ni sodelovala). Ti izsledki kažejo nizko stopnjo usklajenosti z evropskimi načeli na področjih, kot so preverjanje usposobljenosti kandidatov, politizacija višjih struktur javne uprave, nizke ravni varnosti delovnih mest za višje uradnike in nejasnosti plačnega sistema. Toda treba je priznati, da je usklajenost madžarskega sistema javne uprave višja na področjih upravljanja javne uprave, kot sta razvoj močnega programa reform ter sistem pravic in dolžnosti. Poleg tega sta trenutno sistem javnega natečaja in sistem ocenjevanja uspešnosti sporna in negotova, vendar sta v zadnjih dveh letih vsaj na papirju doživela pomemben razmah.

Večina protislovij izhaja iz poteka reforme javne uprave po pristopu. Na eni strani je očitno, da se nestabilnost in politizacija javne uprave na Madžarskem nenehno povečujeta od sredine devetdesetih let (Vass 2001, Meyer-Sahling 2006b, 2008). S tega vidika pristop ni bil kritičen trenutek, vendar se je politizacija po zamenjavi predsednika vlade Medgyessya z Gyurcsányem leta 2004 še naprej povečevala, ponovno pa po potrditvi Gyurcsányeve vlade na volitvah leta 2006. Preoblikovanje položajev višjih uradnikov v politična imenovanja leta 2006 je to potrdilo. Dejansko pa slaba podoba madžarskega primera v anketi Sigme kaže nadaljnje poslabšanje kakovosti upravljanja javne uprave v zadnjih desetih letih, zlasti pa v zadnjih petih letih. Izsledki raziskave najbolj ustrezajo spoznanjem, pridobljenim v osebnih razgovorih, opravljenih spomladi in poleti leta 2008. Na drugi strani pa se je Madžarska v predpristopnem obdobju lotila najkorenitejše reforme med vsemi državami srednje in vzhodne Evrope. Rezultati reforme so še vedno negotovi, vendar bi morala biti prizadevanja za reformo sistema zaposlovanja, preverjanja kandidatov, ocenjevanja uspešnosti, plač in delov sistema usposabljanja v prihodnosti dobrodošla in konstruktivno podprta.

Enake izkušnje kot Madžarska ima **Slovenija** pri poskusih konstruktivne reforme, združene z ukrepi, ki so povečali neskladje med Slovenijo in evropskimi upravnimi načeli. Dejansko se v javni upravi v Sloveniji združujejo prednosti in slabosti, tudi na istem področju upravljanja javne uprave. To se kaže pri zaposlovanju in izbiri višjih uslužbencev v javni upravi, kjer obstaja pregleden in sorazmerno dobro urejen postopek skupaj s sorazmerno visokimi stopnjami dejanske politizacije osebja. Podobno lahko ugotovimo za plačni sistem (manjša pravica do odločanja pri plačah in nagrajevanju, vendar se sistem že dolgo ne izvaja pravilno), preverjanja (ni več strokovnih izpitov, temveč je uvedeno obvezno usposabljanje brez ocenjevanja) itd.

Tudi v Sloveniji je popristopni razvoj nejasen, vendar v primerjavi z Madžarsko vključuje več sestavin nazadovanja reforme in manj sestavin konstruktivnega vzpostavljanja institucij. Ustanovitev ministrstva za javno upravo in vključitev uradniškega sveta v to ministrstvo sta prispevali h krepitvi sposobnosti vodenja. Toda deregulacija zakonov o javni upravi leta 2005 je prinesla precej negotovosti na področjih, kot sta sistem ocenjevanja uspešnosti in disciplinski sistem. Izvajanje zakona o sistemu plač v javnem sektorju iz leta 2002 je bilo večkrat odloženo, vendar je bilo pričakovati popolno izvedbo do konca leta 2008. Poleg tega je varnost zaposlitve v javni upravi manjša, višji položaji bolj politizirani, dolgoletna upravna akademija pa je bila prestrukturirana. Po pristopu in izvolitvi Janševe vlade leta 2004 (na oblasti do jeseni 2008) je Slovenija poskušala



spremeniti smer v politiki javne uprave. Prvi koraki so bili narejeni leta 2005, vendar se spremembe niso razvijale, prihodnost javne uprave pa je tako ostala negotova.

Če povzamemo, je bilo v letnih poročilih Evropske komisije o napredku v predpristopnem obdobju dokumentirano, kako so se države srednje in vzhodne Evrope vključevale v reforme, da bi okrepile profesionalizacijo javne uprave. Ko so bila leta 2003 objavljena celovita poročila Komisije o spremljanju napredka, je postalo jasno, da si morajo te države še naprej prizadevati za razvoj sistemov javne uprave. Trajnost reforme v smislu nadaljnjih reform javne uprave za večjo usklajenost z evropskimi načeli upravljanja je bila torej po pristopu pomemben cilj. Toda poti po pristopu in sedanje ravni razvoja v osmih državah srednje in vzhodne Evrope, ki so se Evropski uniji pridružile leta 2004, se zelo razlikujejo. Litva, Latvija in nekoliko manj Estonija si po pristopu še naprej prizadevajo za profesionalizacijo. Stanje glede Madžarske in Slovenije je nejasno in sestavljeno iz elementov nazadovanja reforme in konstruktivnega vzpostavljanja institucij. Na Češkem, Slovaškem in Poljskem se je zelo poglobilo neskladje z evropskimi upravnimi načeli, ko so odpravile ustanove, ne da bi namesto njih ustanovile nove.<sup>43</sup>

#### **4.4 Razprava: Kateri model upravljanja javne uprave za srednjo in vzhodno Evropo?**

Spoznanja imajo širše posledice za razprave o prihodnosti javne uprave v Evropi, ki so bile navedene v uvodu tega dokumenta. Prvič, velike razlike med osmimi državami SVE kažejo, da območja SVE nikakor ne moremo obravnavati kot območje enotnega upravljanja javne uprave. Namesto tega lahko opredelimo različne skupine držav v SVE, ki imajo nekaj skupnih značilnosti, ravni usklajenosti z evropskimi načeli upravljanja in smeri razvoja nedavnih reform. Ta ugotovitev je v nasprotju s pričakovanjem, povezanim z zamisljo o evropski upravni ureditvi, po kateri bi se morali upravni sistemi v EU zblížati na podlagi nekaterih načel upravljanja. Dejansko je popristopni razvoj v zadnjih petih letih pokazal razlike v sistemih javne uprave v srednji in vzhodni Evropi.

Čezmejne razlike pri sedanji usklajenosti z evropskimi upravnimi načeli kažejo, da se bodo vsaj nekatere države srednje in vzhodne Evrope, zlasti Litva ter z vidika razvrstitve tudi Latvija in Estonija, počasi približale temeljnemu evropskemu standardu javne uprave. Z drugimi besedami, vsaj te tri vodilne države prispevajo k postopnemu odpravljanju izjemnosti srednje in vzhodne Evrope pri upravljanju javne uprave. Počakati pa bo še treba, ali se bodo javne uprave štirih držav višegrajske skupine (Poljska, Češka, Madžarska in Slovaška) ter Slovenije še naprej dolgo razlikovale ali pa se bo zblíževanje na področjih, kot so javni natečaji, postopno preneslo na druga področja upravljanja javne uprave (glej tudi naslednje poglavje).

Zamisel o "prenosu" usmerja pozornost na odnose med različnimi področji upravljanja javne uprave ter na možnost za škodljive in uspešne cikle, ki izhajajo iz pravilnega ali napačnega določanja zaporedja reform javne uprave. Analiza kaže, da je **zmožnost centraliziranega vodenja** pomemben pogoj za "napredek" na drugih področjih upravljanja javne uprave. Poljski in madžarski primer pa tudi dokazujeta, da sorazmerno zmogljiv organ centralnega vodenja (če je nestabilen) ni zadosten pogoj za profesionalizacijo javne uprave na drugih področjih. Podobno pa

<sup>43</sup> Svetovna banka (2007) razvršča nove članice tudi glede na usklajenost z izbranimi evropskimi standardi upravljanja. Končna razvrstitev je podobna razvrstitvi v tem dokumentu. Slovenija je uvrščena nekoliko višje, Estonija pa nekoliko nižje, Latvija in Litva pa sta na vrhu lestvice, Poljska, Slovaška in Češka pa na dnu lestvice. Madžarska v primerjavo ni bila vključena.

estonski primer pokaže, da lahko sorazmerno šibka zmogljivost vodenja še vedno omogoča sorazmerno visoko stopnjo usklajenosti z evropskimi načeli upravljanja.

Kakovost formalnopravnega okvira in zlasti depolitizacija visokih struktur javne uprave se najbolje ujemata s stopnjo usklajenosti na drugih področjih upravljanja javne uprave. Depolitizacija višjih struktur uradnikov na ministrstvih na primer prispeva k stabilizaciji ministrstev in institucionalizaciji usklajenih praks kadrovanja. Nasprotno pa visoka raven politizacije navadno povzroči veliko fluktuacijo uradnikov na ministrstvih, prispeva k organizacijski nestabilnosti ter demotivira srednje vodstvene in nevodstvene javne uslužbenke, ker najpomembnejših služb na ministrstvih ni mogoče pridobiti na podlagi sposobnosti, temveč s pomočjo osebnih in političnih zvez. Razlike med tvornimi posledicami depolitizacije višjih struktur javne uprave v nasprotju s škodljivim ciklusom, ki ga sprožajo visoke ravni politizacije vodilnih, so dobro ponazorjene, če primerjamo tri baltske države s štirimi državami višegrajske skupine.

Nasprotno pa se za številna druga področja upravljanja javne uprave, ki so bila deležna velike pozornosti predpristopne politike EU, kot so sistemi pisnega preverjanja in visoke ravni varnosti delovnih mest, ne zdi, da bi bila potrebni pogoji za doseganje skupnih visokih stopenj profesionalizacije javne uprave. Zlasti primera Latvije in Litve kažeta, da je pomanjkanje ustaljenih preizkusov kandidatov z vidika evropskih upravnih načel ocenjeno kritično, vendar dokazi potrjujejo, da to neskladje nima negativnih posledic za usklajenost z evropskimi načeli na drugih področjih upravljanja javne uprave. Tudi reforma plačnega sistema ter vzpostavitev dobro delujočega sistema ocenjevanja in presojanja uspešnosti ter več programov razvoja nadaljnega usposabljanja in pristojnosti najbrž zahtevata ustalitev osebja na ministrstvih, zlasti vodilnega, ter vzpostavitev sposobnih vodstvenih struktur namesto določanja zaporedja ukrepov reforme v obratni smeri.

Če imamo v mislih te razvrstitve, lahko tudi sklepamo, da je zapuščina komunističnega upravljanja premagana. Formalna pravila se preoblikujejo pravzaprav v vseh državah že od konca komunizma pred približno 18 leti. Čeprav Češka še ni sprejela zakona o javni upravi, je bila pravna podlaga tudi na tem področju spremenjena. Odnos javnih uslužbencev, kakor je opisan zgoraj, se zelo razlikuje od načel komunističnega upravljanja, prav tako tudi od načela neomejenega pooblastila za vodenje, ki je bilo tako značilno za uprave v komunizmu (König 1992, Pakulski 1986).<sup>44</sup> To velja predvsem za depolitizacijo javne uprave. Prakse kadrovanja so se morda od prehoda v demokracijo še najmanj spremenile, ker politizacija in "neformalizem" ostajata vsaj v nekaterih državah srednje in vzhodne Evrope pomembna dejavnika.

Težje je javne uprave držav SVE razvrstiti glede na nekatere druge glavne modele javnega upravljanja, kot je klasični Webrov model birokracije, in novo vodenje javnega sektorja. Anketa Sigme in osebni razgovori kažejo, da imajo ekonomisti in diplomanti poslovnih fakultet v javni upravi dobre položaje. Velik delež javnih uslužbencev ima delovne izkušnje v zasebnem sektorju in/ali je pripravljen v prihodnosti delati v zasebnem sektorju. Poleg tega razširjenost sistemov razvrščanja, ki temeljijo na položajih, v nasprotju z elementi, povezanimi s stažem in poklicno potjo, ter pomen deregulacije in diskrecijske pravice na področjih, kot so plače, preverjanja usposobljenosti kandidatov in vse bolj tudi varnost delovnih mest, kažejo v smer novega vodenja javne uprave.

<sup>44</sup> Verjetno je nekaj zapletenih podobnosti med načeli neomejenega pooblastila za vodenje, uporabljenimi pri komunističnem upravljanju, in "svobodo upravljanja", ki jo zagovarja nova javna uprava.

Vse te značilnosti dokazujejo prevlado prožnih kadrovskega sistemov, ki omogočajo hitro prilagajanje spreminjajočim se nalogam, spreminjajočemu se okolju in mobilni delovni sili. Nasprotno pa te lastnosti ne ustrezajo tako dobro konceptu "izvedbe postopkov v skladu s predpisi", ki je značilnost sistema Evropske unije in je bila v središču pristopa EU k reformi javne uprave v pristopnem procesu. Anketirani javni uslužbenci v odnosu do javne uprave prav tako dajejo prednost urejenemu vodenju poslov v javni upravi. Toda dejanske prakse kadrovske politike potrjujejo, da štiri države iz višegrajske skupine in nekoliko manj Slovenija združujejo načela novega vodenja javnega sektorja in politizacijo javne uprave, medtem ko baltske države depolitizacijo javne uprave združujejo z bolj urejenim vodenjem poslov v javni upravi.

Kot je bilo že opisano, je generacijska sprememba, ki se je zgodila v javnih upravah držav srednje in vzhodne Evrope v zadnjih deseti letih, verjetno pripomogla k prevladi prožnostno usmerjenih sistemov javne uprave na tem območju. Skoraj pa ni dvoma, da je k temu razvoju prispevalo tudi vključevanje v EU. Zaradi natrpanih in pogosto zelo kratkoročnih urnikov, potrebe po predložitvi rezultatov med pristopnimi pogajanjmi ter preprostega dejstva, da je prilagajanje zahtevam EU neizogibno pokazalo precejšnjo institucionalno in kadrovske nestabilnost uprav v državah srednje in vzhodne Evrope v pripravah na pristop, je bila dana prednost prožnemu pristopu h kadrovanju z neomejenimi pooblastili in predvsem hitrostno usmerjenemu pristopu. Z drugimi besedami, sama narava približevanja EU ni nujno podprla institucionalizacije evropskih upravnih načel, ki zahtevajo, da je večja pozornost namenjena rednosti, standardizaciji, enotnosti in zaostrenim vodstvenim pooblastilom.

Ne glede na te morebitne nasprotujoče si pritiske vključevanja v EU na javne uprave v državah srednje in vzhodne Evrope sodelovanje v približevanju EU in članstvo v EU od leta 2004 ne moreta pojasniti velike raznolikosti sistemov javne uprave med novimi državami članicami iz držav srednje in vzhodne Evrope. Poleg tega priljubljenost prožnih in spodbujevalnih kadrovskega sistemov v državah SVE nikakor ne pomeni, da Webrov model birokracije ni več ustrezen za države, ki so se pridružile Evropski uniji, ali za tiste, ki se želijo pridružiti v prihodnosti. Potrjuje nujnost previdnejšega ocenjevanja odnosa med različnimi pritiski, ki izhajajo iz približevanja EU, in razvojem javne uprave v državah kandidatkah in novih državah članicah. Poleg tega podatki za nove države članice iz SVE sprožajo vprašanja o določitvi zaporedja pobud za reformo javne uprave, ker se države SVE pravzaprav niso odločile za razvojno zaporedje, ki je vključevalo popoln sistem javne uprave po Webrovem modelu, preden so se začeli poskusi z reformami po modelu novega vodenja javnega sektorja, kot se je zelo priporočalo v devetdesetih letih.

Ugotovitve iz tega dokumenta sprožajo številna nadaljnja vprašanja v zvezi z vzroki in posledicami modelov upravljanja javne uprave, ki že prevladujejo v srednji in vzhodni Evropi. Na tej stopnji je pomembno poudariti, da večja usklajenost z evropskimi načeli ne pomeni nujno, da uprava dela bolje. Raziskave o odnosu med kakovostjo birokracije in gospodarskim razvojem potrjujejo, da je večja uporaba Webrovega modela v novoindustrializiranih državah pozitivno povezana z višjimi stopnjami gospodarske rasti in manj korupcije (Evans/Rauch 1999). Ne moremo pa kar tako preprosto sprejeti enakih sklepov za države srednje in vzhodne Evrope. Pozitiven vpliv evropskih upravnih načel na uspešnost gospodarstva zato ostaja domneva, ki jo bo treba empirično raziskati v prihodnjih študijah.

Kakor je bilo že pojasnjeno, evropska načela dajejo tudi poseben poudarek konceptu "izvedbe postopkov v skladu s predpisi", ki izhaja iz sistema upravljanja v EU. Cilj reform pred pristopom je bil utrditi "zanesljivost" držav srednje in vzhodne Evrope v pripravah na čas, ko bi postale polnopravne članice Unije. Zanesljivost je veljala za izvajanje politik EU in sodelovanje pri

odločanju v EU. O tem, ali je bila ali ni bila dosežena visoka stopnja zanesljivosti v državah, v katerih sisteme javne uprave zaznamuje visoka stopnja usklajenosti z evropskimi upravnimi načeli, bo v prihodnje tudi treba opraviti raziskave.

Poleg tega ne moremo sklepati, da je v teh državah višja stopnja usklajenosti z evropskimi upravnimi načeli enakovredna pozitivnemu in večjemu učinku politik EU na razvoj javne uprave. Nedavni razvoj v državah srednje in vzhodne Evrope je lahko posledica posredovanja EU pred pristopom in politik EU, ki vplivajo na javne uprave držav SVE po njihovem pristopu leta 2004. Mogoče je tudi, da so smeri razvoja reform načeloma posledica domačih pobud v državah SVE in da je EU najboljše okrepila reforme, ki so bile večinoma vodene v državi.

Navsezadnje je treba vedeti, da za stare države članice EU nikoli ni veljala enaka presoja kakor za nove države članice. Domneva, da stare države članice izpolnjujejo evropske upravne standarde, je tvegana. Sistemi javne uprave v starih državah članicah se precej razlikujejo v smislu institucionalne ureditve in kakovosti. Spoznanja primerjalne raziskave javne uprave dejansko potrjujejo, da številne stare države članice verjetno ne bi dosegle visoke stopnje usklajenosti z evropskimi načeli, kakor jih je spodbujala EU za države SVE pred pristopom (Bekke/van der Meer 2000, Bossaert et al. 2001, Hood/Lodge 2006, Page/Wright 2007, Peters/Pierre 2004). V naslednjem poglavju bodo ta vprašanja raziskana v smislu, koliko so k smerem razvoja popristopne reforme v osmih državah SVE, ki sodelujejo v raziskavi, prispevale EU in razmere v posameznih državah.

#### **4.5 *Pospeševalci trajnosti reform javne uprave po pristopu: politika javne uprave EU skladna z notranjo politiko posameznih držav***

V razpravah o reformi javne uprave v pokomunistični Evropi navadno razlikujemo med pospeševalnimi notranjimi in zunanji dejavniki reforme. Pri tem se osredotočimo na EU kot na naš zunanji dejavnik. Prispevek EU k popristopni trajnosti v državah SVE lahko še naprej razdelimo na predpristopne politike EU in vpliv politik EU, ki je začel delovati takoj, ko so države SVE postale članice EU. Glede na to tu razlikujemo med tremi splošnimi dejavniki, ki so oblikovali popristopni razvoj na področju reforme javne uprave. Popolna analiza vpliva notranjih pogojev, predpristopne politike EU in popristopne politike EU presega okvir tega dokumenta. V nadaljevanju tega poglavja so opisani trije sklopi splošnih trditev, za katere bo treba v prihodnje opraviti nadaljnjo empirično raziskavo in primerjavo z drugimi političnimi področji.

Prva trditev je, da predpristopna politika EU ni bila usmerjena v doseganje dolgoročne učinkovitosti pri upravljanju javne uprave.<sup>45</sup> K trajnosti popristopne reforme ni moglo bistveno prispevati nnajmanj pet elementov predpristopne politike EU. Prvič, pred pristopom je bila reforma javne uprave splošni pogoj za članstvo EU. Toda verodostojnost tega pogoja je bila na tem področju majhna, ker ni bilo verjetno, da bi neizpolnjevanje pogojev EU sprožilo večje sankcije, kot je na primer izključitev iz procesa približevanja EU (Bugaric 2006, Dimitrova 2005, Meyer-Sahling 2006c).<sup>46</sup> Poučen je zlasti primer Češke, ker je češka vlada odložila izvajanje zakona o javni upravi na čas po pristopu, ne da bi se pri tem bala kakršnih koli sankcij Komisije. Majhna verodostojnost pogojevanja pred pristopom kaže, da reforma javne uprave za EU ni bila ravno prednostna zahteva. To vprašanje zato po pristopu verjetno ni pritegnilo veliko pozornosti

<sup>45</sup> Glede vloge vprašanj, povezanih s "časom", med širitvijo na vzhod glej Avery (2009) in Meyer-Sahling/Goetz (2009). Za splošnejšo razpravo o času in upravljanju EU glej Goetz/Meyer-Sahling (2009).

<sup>46</sup> Za kritični pregled študij o pogojevanju glej Haughton (2007).

niti v smislu, da bi Komisija pohvalila nadaljevanje reform, niti v smislu, da bi bil prejet njen opomin zaradi ustavitve ali preobrata reform in s tem zmanjšanja ravni profesionalizacije javne uprave.

Drugič, pomanjkanje pravnega reda pri upravljanju javne uprave je oslabilo pobudo Komisije, da bi v predpristopnem obdobju prednostno obravnavala vprašanja javne uprave. Osebni razgovori v Bruslju in glavnih mestih držav SVE so pokazali, da so uradniki Komisije iz lastnega nagiba oklevali pri poudarjanju vprašanja, ki ni imelo jasne pravne podlage. Nasprotno pa je pomanjkanje pravnega reda v javni upravi zmanjšalo legitimnost pritiska EU v očeh držav kandidatk iz SVE. Nasprotniki reforme so zlasti na ravni države dvomili o legitimnosti EU, da od držav kandidatk zahteva spremembe. V popristopnem obdobju je pomanjkanje pravnega reda oslabilo pričakovanja glede trajnosti reforme, ker Komisija nima nikakršne pravne podlage, da bi sprožila postopke zaradi kršitve in s tem kaznovala nove države članice zaradi preobrata reform.

Tretjič, način, kako sta Komisija in Svet vodila zadeve javne uprave pred pristopom, ni prispeval k trajnosti popristopne reforme. V predpristopnem procesu ni bilo nobenega pristojnega generalnega direktorata, ki bi lahko deloval kot protiutež generalnemu direktoratu za širitev na področju zadev javne uprave. Glede na to tudi ni bilo pristojnega generalnega direktorata, ki bi lahko prevzel in si "prilastil" politiko javne uprave, potem ko so države SVE postale polnopravne članice. Pomanjkanje dolgoročne učinkovitosti se je okrepilo še s pomanjkanjem ločenega pogajalskega poglavja o javnem sektorju, vključno z javno upravo. Javna uprava je bila seveda del "političnega poglavja", vendar je bilo to poglavje učinkovito zaprto, ko so se začela pristopna pogajanja. Zaradi tega so se vprašanja v zvezi z javno upravo pojavila pri področnih poglavjih, vendar ni bilo ločenega poglavja za presojo upravne usposobljenosti, ki bi se lahko uradno odprlo in zaprlo med pogajanja. Nezdostno spremljanje pred pristopom se kaže v pomanjkanju popristopnih mehanizmov spremljanja, da bi se preprečilo nazadovanje reforme v novih državah članicah po njihovi pridružitvi Evropski uniji leta 2004. Taki mehanizmi so bili vključeni, ko sta se Evropski uniji leta 2007 pridružili Bolgarija in Romunija, vendar tudi v njunem primeru spremljanje popristopnega obdobja ni neposredno namenjeno reševanju vprašanj javne uprave.

Četrtič, dejavnostim, ki se izvajajo v okviru programa EU za tesno medinstitucionalno sodelovanje, manjkajo mehanizmi za ustvarjanje dolgoročnih učinkov po pristopu. "Neposredni" učinek tesnega medinstitucionalnega sodelovanja na razvoj usposobljenosti javne uprave je bil omejen. Tesno medinstitucionalno sodelovanje je bilo namenjeno razvoju sektorske upravne usposobljenosti, ne pa horizontalnim upravnim reformam, kot je reforma javne uprave. Vseeno pa so mnoge države – kot so Poljska, Slovaška, Češka in Litva – "zahtevale" in prejele podporo na področju politike javne uprave. Skupaj ti projekti pomenijo manj kakor en odstotek vseh projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja. Njihov dolgoročni učinek je bil po pristopu v celoti odvisen od domačih razmer v novih državah članicah. Na Poljskem, Slovaškem in Češkem so bili glavni upravičenci podpore tesnega medinstitucionalnega sodelovanja pred pristopom uradi za javno upravo. Ker so bili ti uradi po pristopu ukinjeni, se je tudi mnogo strokovnega znanja, ki je bilo pridobljeno s programom tesnega medsebojnega sodelovanja, izgubilo. Litva predstavlja drugi scenarij, ker se je pozitiven učinek tesnega medinstitucionalnega sodelovanja ohranil zaradi večje stopnje politične in upravne stabilnosti po pristopu. Z drugimi besedami, mehanizmov za zagotavljanje dolgoročnih učinkov projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja ni.

Petič, prednost programa Sigma je bila, da je bila v vseh državah članicah politika javne uprave dosledno uporabljena in usklajena z načeli evropske javne uprave. Ta pristop se je razlikoval od pristopa programa tesnega medinstitucionalnega sodelovanja, pri katerem je bila vloga Komisije

omejena na vlogo posrednika, ki bi zblížal države kandidatke in države članice pri uresničevanju posameznih projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja. Ni bilo primernih mehanizmov, ki bi zagotovili, da bi bile dejavnosti, ki se izvajajo na podlagi programa tesnega medinstitucionalnega sodelovanja, združljive z evropskimi upravnimi načeli. Nasprotno pa bi lahko Sigma delovala kot vozlišče za dosledno širjenje dobrih praks v politiki upravne reforme. Toda dolgoročni učinek predpristopnega svetovanja je bil ponovno odvisen od obsega, do katerega so se predpristopni "učinki učenja" v upravi ohranili, ker je bil program, potem ko so se države SVE pridružile EU, prekinjen. Enako velja za spremljevalno vlogo Sigme, ker predpristopne ocene niso bile pretvorjene v popristopne strokovne ocene, da bi se ohranilo gibalno za nadaljnje vlaganje v profesionalizacijo javne uprave po pristopu.

Druga trditev se nanaša na popristopne instrumente EU. V politikah EU, povezanih z novimi državami članicami iz SVE, ima javna uprava zelo majhno vlogo, delno zaradi pomanjkanja posameznih popristopnih mehanizmov spremljanja na področju javne uprave. Toda na prispevek novih politik, ki imajo neposredne in posredne učinke na javne uprave v državah SVE, bi morali gledati pozitivno, čeprav večina njihove zmogljivosti še ni bila uresničena.

Prvič, Evropski socialni sklad (ESS) namerava izboljšati zaposlovanje in povečati možnosti zaposlovanja v Evropski uniji. Ob tem tudi zagotavlja sredstva za krepitev institucionalnih sposobnosti v javni upravi s podprtjem razvoja programov in razvoja človeškega kapitala. Financiranje ESS je v državah SVE zelo dobrodošlo. Spodbudilo je vlade teh držav, da usposabljanje javnih uslužbencev obdržijo na svojih dnevnikih, preprečilo je krčenje na področju usposabljanja in v nekaterih primerih financiralo razvoj novih programov. Med najbolj pozitivnimi primeri na območju SVE sta oblikovanje politike inovativnega usposabljanja in sprememba plačnega sistema v Estoniji, za kar so bila predvidena sredstva ESS.

Toda večina mogočega vpliva ESS na popristopni razvoj javne uprave ostaja neuresničena. Finančna podpora, ki jo države SVE prejema od ESS za svojo upravo, je majhna. Samo 2,7 odstotka celotnega proračuna ESS je namenjenega krepitvi institucionalne usposobljenosti. Za nove države članice, ki sodelujejo v tej raziskavi, znaša delež dodeljenih sredstev ESS 7,3 odstotka, vendar dejavnosti, ki jih zajemajo ta sredstva, vključujejo osrednje, regionalne in celo lokalne uprave in javne službe. Če so sredstva, ki jih dodeljuje ESS, namenjena javni upravi, so predvsem predvidena za ukrepe usposabljanja in razvoja, to pa se dobro kaže v višji ravni popristopne trajnosti na tem področju upravljanja javne uprave. Jamstva, da bodo projekti ESS usklajeni z evropskimi upravnimi načeli, ni, ker ni posebnih mehanizmov spremljanja in učinkovitih sankcij, predvidenih ob neučinkoviti uporabi sredstev v novih državah članicah. Vpliv ESS je bil zato do zdaj selektiven, vendar je program obetavno sredstvo za vlaganje v javne uprave v državah SVE pod vodstvom EU.

Drugič, evropska mreža javnih uprav (EUPAN) združuje oblikovalce upravne politike iz Komisije in 27 držav članic EU, da bi proučili možnosti za posodobitev javne uprave. EUPAN je razdeljen na več skupin, ena od njih pa se ukvarja s človeškimi viri. Srečanja EUPAN so predvsem forum za širitev zamisli in dobrih praks, ki bi lahko pomagale spodbuditi reforme javne uprave v državah SVE. Toda EUPAN ne temelji na odprti metodi usklajevanja. Pooblastilo mreže za sprejemanje odločitev, ki so zavezujoče za državne uprave, je omejeno. Pooblastila predstavnikov mreže EUPAN iz državnih uprav niso dovolj natančno opredeljena in njihova vloga pri širitvi ukrepov, ki jih spodbuja EUPAN, na državno raven ne more biti samoumevna. Vpliv mreže EUPAN je zato do zdaj ostal obrobni, vendar bi lahko postala učinkovitejša sredstvo za zagotovitev dejavne vloge v zadevah javne uprave v EU.

Tretja trditev se nanaša na domače razmere za doseganje trajnosti reforme v državah SVE po njihovem pristopu k EU. Domači nosilci profesionalizacije javne uprave so zlasti pomembni z vidika predhodnih dveh trditev, v skladu s katerima je bil prispevek EU k popristopni trajnosti obrobni in selektiven. Ob pomanjkanju strogih zunanjih pobud je zato trajnost reforme odvisna v glavnem od domačih razmer. Notranje razmere v osmih državah SVE na splošno niso bile ugodne, lahko pa pomagajo razložiti, zakaj so podatki za popristopno obdobje v nekaterih državah boljši kakor v drugih.

Prvič, politična nestabilnost v državah SVE ni prispevala k trajnosti popristopnih reform. Nestabilnost vlad, zlasti pogoste in obsežne vladne spremembe so zmanjšale možnosti razvoja reforme v več državah SVE. Politična nihanja na Poljskem, Slovaškem, Češkem in v Sloveniji od 2004 do 2006 so pokazala, da so se oblikovale vlade, ki niso bile zavzete za reforme, dogovorjene s pogajanci in sprejete pred pristopom. Estonija, Latvija in Litva so zamenjale tudi svoje predsednike vlad in sestavo strank v vladi, vendar zaradi vladnih sprememb ni prišlo do popolnega premika z enega konca političnega spektra na drugega. Stopnja kontinuitete v vladah treh baltskih držav je bila zato višja kakor v drugih državah SVE.<sup>47</sup>

Drugič, strukture vodenja upravne reforme so v mnogih državah ostale nestabilne (glej poglavje 3.3). Strukturna nestabilnost je v novih državah članicah ogrozila sposobnost izvajanja reform in zmanjšala njihovo zmožnost, da bi nastopale kot zagovornice javne uprave. Pri tem Litva in Latvija izstopata z višjo ravnijsko sposobnosti in višjo ravnijsko kontinuitete med oblikovalci upravne politike. Ministrstvo za javno upravo v Sloveniji lahko postane prihodnji nosilec izvajanja reforme, vendar je ta še vedno premalo institucionalizirana. Na Češkem, Slovaškem in celo Madžarskem dejansko ni več (ali je zelo malo) interesnih skupin za javno upravo. Razmere so nekoliko boljše na Poljskem, ker se lahko od telesa imenovanih javnih uslužbencev in državne šole za javno upravo pričakuje, da bosta ravnala kot posrednika pri prenovi javne uprave tudi po ukinitvi urada za javno upravo.

Tretjič, analiza v tem dokumentu pokaže, da javni uslužbenci podpirajo številna evropska upravna načela. Glede na prednostno izbiro in vrednote javnih uslužbencev bi bilo treba na možnosti za reformo javne uprave gledati pozitivno. Toda diskurz reforme v novih državah članicah je le redko podprl nadaljnje vlaganje v javno upravo. Na splošno je bil diskurz "protidržaven" in "protržno usmerjen". Večja učinkovitost in posodobitev javnega sektorja sta bili redko povezani z razpravami o kakovosti in učinkovitosti javnega sektorja, vključno s kakovostjo javne uprave. Sklicevanje na program za boljše predpise v Evropski uniji je postalo vse bolj priljubljeno, vendar se povezava med kakovostjo predpisov in kakovostjo javne uprave redko razvije. Razprave o korupciji v javnem sektorju, na primer na Poljskem, so še bolj omajale možnosti za pridobitev podpore za vlaganje v javno upravo, ker politična elita postavlja pod vprašaj poštenost in integriteto javne uprave.

Prva štiri leta po pristopu razmere zato niso bili ugodne za nadaljnje vlaganje v profesionalizacijo javne uprave v državah SVE. Z drugimi besedami, popristopna "zmožnost ohranitve" predpristopnih reform javne uprave je bila precej omejena. Predpristopni ukrepi EU niso bili usmerjeni v doseganje trajnosti popristopne reforme, popristopni ukrepi EU so ostali premalo

<sup>47</sup>

Samo madžarski primer preprosto ne ustreza temu vzorcu. Upoštevati je treba tudi, da argument, ki je tu predstavljen, kaže, da se politične razmere v Litvi trenutno ne izboljšujejo; treba bo videti, kako se bo javna uprava v tej državi s prehodom z levosredinske na desnosredinsko vlado spoprijela z veliko spremembo v vladi in se temu prilagodila.

obsežni in premalo velikopotezni, razmere za reforme v posameznih državah pa so bile le redko ugodne za nadaljevanje reform po pristopu.

S temi kritičnimi sklepi v mislih ne bi smeli pozabiti, da je profesionalizacija javne uprave dolgoročni proces, ki ga ni mogoče doseči čez noč. Danes ostaja ta proces nedokončan, v nekaterih državah bolj kakor v drugih. Vsekakor države SVE, ki so začele reforme javne uprave, še preden se je na prizorišču pojavila EU – z mnenji Komisije, objavljenimi leta 1997 – in so pristopni proces uporabile za nadaljnje vlaganja v javno upravo, so tudi države, v katerih danes sistemi javne uprave dokazujejo višjo stopnjo usklajenosti z evropskimi upravnimi načeli.

Tri baltske države so dejavno izvajale reforme javne uprave že v zgodnjih devetdesetih letih in so bile sposobne pokazati vsaj delni uspeh do takrat, ko je EU začela podpirati razvoj javne uprave v državah kandidatkah. Med državami SVE, ki jih proučuje ta dokument, se lahko samo Madžarska primerja s podobnim trajanjem neprekinjenega vlaganja v javno upravo v preteklosti. Toda reforme na Madžarskem so bile verjetno spornejše, politizacija javne uprave pa je ostala resna ovira za napredek od sredine devetdesetih let. Zapuščina reform v preostalih štirih državah je krajša (na primer na Slovaškem) ali jo opredeljujejo nenehna nasprotja glede usmerjanja in vsebine reforme od uvedbe ustavne demokracije (zlasti na Češkem in Poljskem).

V novih državah članicah sta zato čas in nadaljevanje reform sta pomembni določilnici profesionalizacije javne uprave.<sup>48</sup> V teh državah nevmešavanje EU v reforme javne uprave po pristopu ni pomagalo podaljšati časovnih obzorij teh reform. Namesto tega je bilo obdobje vlaganja v javno upravo, podprtega od zunaj, prekinjeno, ne da bi reforme po pristopu postale sestavni del državne uprave.

Pokazalo se bo, ali se razmere za vlaganje v profesionalizacijo javne uprave trenutno izboljšujejo ali slabšajo. Trenutna gospodarska in finančna kriza je nove države članice SVE precej močno prizadela in ima nejasne posledice za prihodnost javne uprave v teh državah. Na eni strani še naprej slabi javne finance, kar je slabo za reformatorje javne uprave, zlasti če se upošteva potreba po povečanem vlaganju v plačne sisteme javne uprave. Na primer, več držav je že zmanjšalo ravni plač in odložilo nadaljnje plačne reforme, kar je morda neizogibno s proračunskega vidika, vendar verjetno tudi ne bo pripomogli k nadaljnji profesionalizaciji zaposlenih v javni upravi. Na drugi strani pa je mogoče, da bo nova vloga za državo v gospodarstvu vplivala na to, kako bodo javnost in politični akterji dojemali javno upravo. Če se spremembam pri dojetanju pridruži še spoznanje, da se lahko s kakovostjo javne uprave dejansko kaj spremeni z vidika uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja ter poseganja države na trgu, je tudi mogoče, da se bodo razmere za reformo javne uprave v prihodnjih letih izboljšale.

---

<sup>48</sup>

Glej Pollitt (2008) za splošno razpravo o tem, kako pomemben je čas za uspeh reform vodenja javnega sektorja.



## 5 Viri

Avery, G. (2009), “Uses of Time in the EU’s Enlargement Process”, *Journal of European Public Policy*, zv. 16, št. 2.

Beblavy, Miroslav (2002), “The Management of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe”, v: G. Peteri (ur.), *Mastering Decentralisation and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*.

Bekke, H. A. G. M., in F. van der Meer (ur.) (2000), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

Bossaert, D., in C. Demmke (2003), *Civil Services in the Accession Countries: New Trends and the Impact of the Integration Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht.

Bosseart, D. C., et al. (2001), *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht.

Bugaric, B. (2006), “The Europeanisation of National Administrations in Central and Eastern Europe: Creating Formal Structures without Substance?”, v: Sadurski, W., et al. (ur.), *Après Enlargement: Legal Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Firenze.

Dimitrov, V., K. H. Goetz in H. Wollmann (2006), *Governing After Communism*, Rowman and Littlefield, Boulder.

Dimitrova, A. (2002), “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *West European Politics*, zv. 25, št. 4, str. 171–190.

Dimitrova, A. (2007), *Institutionalisation of Imported Rules in the EU’s New Member States: Bringing Politics Back in the Research Agenda*, EUI Working Papers, RSCAS 2007/37, European University Institute, Firenze.

Dimitrova, A. (2005), “Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe”, v: F. Schimmelfennig in U. Sedelmeier (ur.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, str. 71–90.

Epstein, R., in U. Sedelmeier (2008), “Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement”, *Journal of European Public Policy*, zv. 15, št. 6, str. 795–805.

Evans, P., in J. E. Rauch (1999), “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth”, *American Sociological Review*, zv. 64, št. 5, str. 748–765.

Goetz, K. H. (2001), “Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernisation, Europeanization or Latinization?”, *Journal of European Public Policy*, zv. 8, št. 6, str. 1032–1051.

Goetz, K. H. (2005), “The New Member States and the EU: Responding to Europe”, v: S. Bulmer in C. Lequesne (ur.), *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, str. 254–280.

Goetz, K. H., in H. Z. Margetts (1999), “The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe”, *Governance*, zv. 12, št. 4, str. 425–453.

Goetz, K. H., in J.-H. Meyer-Sahling (2009), “Political Time in the EU: Dimensions, Perspectives, Theories”, *Journal of European Public Policy*, zv. 16, št. 2.

Goetz, K. H., in H. Wollmann (2001), “Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison”, *Journal of European Public Policy*, zv. 8, št. 6, str. 864–887.

Golubeva, M., in I. Reinholde (2007), “Efficiency and Accountability of Governance Structures” in Commission of Strategic Analysis (ur.), *How Democratic is Latvia: Monitoring of Democracy 2005–2007*, Zinatne, Riga.

Hart, P., *et al.* (2007), “The Europeanisation of the Civil Service Craft” [report presented to the Dutch Ministry of the Interior (BZK)].

Houghton, Tim (2007), “When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review*, zv. 5, št. 2, str. 233–246.

Hesse, J. J. (1998), “Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe”, in Sigma (ur.), *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, Sigma Papers, št. 23, Sigma, Pariz, str. 168–79.

Heywood, P., in J.-H. Meyer-Sahling (2008), *Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland*, Better Government in Poland Series, Ernst and Young, Varšava.

Hood, C. in M. Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford University Press, Oxford.

Horn, M. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, Cambridge.

Järvalt, J., in T. Randma-Liiv (2006), “Starting from Scratch: Rewards of High Public Office in Estonia” [članek je bil predstavljen na skupnem srečanju ECPR, Nikozija, april 2006].

Ketelaar, A., N. Manning in E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance 2007(5), OECD, Pariz.

König, K. (1992), “The Transformation of a ‘Real Socialist’ Administrative System into a Conventional West European System”, *International Review of Administrative Sciences*, zv. 58, str. 147–161.

Linz, J., in A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Madise, Ü. (2007), *Elections, Political Parties, and Legislative Performance in Estonia: Institutional Choices from the Return to Independence to the Rise of E-Democracy*, Tallinn University of Technology Press, Talin.

- Matheson, A., B. Weber in N. Manning (2007), *Study on the Political Involvement in Senior Staffing Decisions and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*, OECD Working Papers on Public Governance 2007(6), OECD, Pariz.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006a), "The Institutionalisation of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary", *Public Administration*, zv. 84, št. 3, str. 693–716.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006b), "The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, zv. 22, št. 3, str. 274–294.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006c) "De-politicisation through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe" [članek je bil predstavljen na skupnem srečanju ECPR, Nikozija, april 2006].
- Meyer-Sahling, J.-H. (2008), "The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary", *European Journal of Political Research*, zv. 47, št. 1, str. 1–33.
- Meyer-Sahling, J.-H. in K.H. Goetz (2009), "The EU Timescape: From Notion to Research Agenda", *Journal of European Public Policy*, zv. 16, št. 2.
- Nakrosis, V. (2008a), "*Public Management Profile of Lithuania*", Vilnius University, Vilna [neobjavljen rokopis].
- Nakrosis, V. (2008b), "Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-Based Government", v: B.G. Peters (ed.) *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, LGI Books, Open Society Institute, Budimpešta, str. 53-115.
- Nunberg, B. (2000), *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, World Bank Technical Paper, št. 466, World Bank, Washington, D.C.
- Nunberg, B. (ur.) (1999), *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington, D.C.
- OECD (2005), *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, OECD, Pariz.
- OECD (2008), *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*, OECD Working Papers 2008(2), OECD, Pariz.
- Olsen, J. P. (2003), "Towards a European Administrative Space?", *Journal of European Public Policy*, zv. 10, št. 4, str. 506–531.
- Ongaro, E. (ur.) (2008), "Public Management Reform in Countries in the Napoleonic Administrative Tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain", *The International Journal of Public Sector Management*, zv. 21, št. 2.
- Page, E. C., in V. Wright (ur.) (1999), *Bureaucratic Élites in Western European States*, Oxford University Press, Oxford.
- Page, E. C., in V. Wright (ur.) (2007), *From the Active to the Enabling State – The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Palgrave, Basingstoke.

Painter, M., in B. G. Peters (ur.) (2009), *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, Palgrave, Basingstoke.

Pakulski, J. (1986), "Bureaucracy and the Soviet System", *Studies in Comparative Communism*, zv. 19, št. 1, str. 3–24.

Palidauskaite, J., A. Pevkur in I. Reinholde (2007), "A Comparative Analysis towards Public Service Ethics in Estonia, Latvia and Lithuania" [članek predstavljen na letni konferenci EGPA, Madrid, september 2007].

Papadimitriou, D., in D. Phinnemore (2004), "Europeanisation, Conditionality, and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania", *Journal of Common Market Studies*, zv. 42, št. 3, str. 619–39.

Peters, B. G., in J. Pierre (ur.) (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.

Pridham, G. (2008), "The EU's Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparison from Slovakia and Latvia", *Journal of Common Market Studies*, zv. 46, št. 2, str. 365–387.

Pollitt, C. (2008), *Time, Policy, Management: Governing with the Past*, Oxford University Press, Oxford.

Randma-Liiv, T. (2005), "Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service", *Journal of Comparative Policy Analysis*, zv. 7, št. 1, str. 95–115.

Reinholde, I. (2003), "Role and Role Perception of Senior Officials in Latvia" [članek predstavljen na 11. letni konferenci NISPAcee, Bukarešta, april 2003].

Reinholde, I. (2004), "Challenges for Latvian Public Administration in the European Integration Process", v: Dimitrova, A. L. (ur.), *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*, Manchester University Press, Manchester, str. 163–178.

Sadurski, W., J. Ziller in K. Zurek (ur.) (2006), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Firenze.

Scherpereel, John (2004), "Renewing the Socialist Past or Moving towards the European Administrative Space? Inside Czech and Slovak Ministries", *Administration and Society*, zv. 36, št. 5, str. 553–593.

Sedelmeier, U. (2008), "After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe", *Journal of European Public Policy*, zv. 15, št. 6, str. 806–825.

Sigma (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma Paper, št. 23, Sigma, Pariz.

Sigma (1999), *European Principles for Public Administration*, Sigma Paper, št. 27, Sigma, Pariz.

Sigma (2006), *Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, Sigma Paper, št. 36, Sigma, Pariz.

Sikk, A. (2006), "From Private Organizations to Democratic Infrastructure? Political Parties and the State in Estonia", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, zv. 22, št. 3, str. 341–361.

Staroňová, K. (2003), “Role and Role Perceptions of Senior Officials in Slovakia”, v: M. Bryane *et al.* (ur.), *Enhancing the Capacity to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*, NISPAcee, Bratislava.

Staroňová, K., in E. Láštík (2007), *Rewards for High Public Office: The Case of Slovakia*, Institute of Public Policy, Comenius University, Bratislava [neobjavljen rukopis].

Staroňová, K., in L. Malíková (2005), “Politico-Administrative Relations under Coalition Politics in Slovakia”, v: Peters, B. G., T. Verheijen in L. Vass (ur.), *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, NISPAcee, Bratislava, str. 178–203.

Steunenbergh, B., in A. Dimitrova (2007), “Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality”, *European Integration online Papers (EIoP)*, zv. 11, št. 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>.

Vass, L. (2001), “Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary: Who Stops Whom?”, v: Peters, B. G., in J. Pierre (ur.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, London, str. 83–92.

Verheijen, T. (2000), *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?*, Working Documents, št. 107, Scientific Council for Government Policy, Haag.

Verheijen, T. (ur.) (1999), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

Verheijen, T., in D. Coombes (ur.) (1998), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

World Bank (1997), *World Development Report 1997*, World Bank, Washington, D.C.

World Bank (2007), *EU-8: Administrative Capacity in the New Member States – The Limits of Innovation?*, World Bank, Washington, D.C.

## 6 Dodatek: raziskovalne metode

Ta dokument je zasnovan na izboru analiz dokumentov, raziskav, ki temeljijo na razgovorih, in na anketi z javnimi uslužbenci na ministrstvih v državah srednje in vzhodne Evrope. Prvič, dokument temelji na analizi zakonodaje, poročil, ki so jih pripravili vladni in nevladni viri, ter splošnega pisnega gradiva, predvsem zaradi proučitve formalnopravnega okvira, ki ureja javno upravo v osmih državah SVE, ki so se EU pridružile maja 2004. Gradivo so analizirali predvsem lokalni strokovnjaki za javno upravo, sama analiza pa je bila strukturirana na podlagi številnih vprašanj, ki jih je pripravil avtor.

Drugič, dokument temelji tudi na spoznanjih, pridobljenih z delno strukturiranimi in časovno neomejenimi razgovori z javnimi uslužbenci, politiki in zunanji opazovalci v teh državah. Razgovori so bili namenjeni spremljanju analize pravnega gradiva in vladnih poročil v zvezi s programi upravne reforme. Zlasti pa so bili razgovori sredstvo za analizo dejanskih praks vodenja javne uprave na ministrstvih osmih držav SVE.

V vsaki državi smo nameravali imeti razgovor s 15 posamezniki. Pri Madžarski, Poljski in Češki temelji raziskava na približno 40 do 50 razgovorih v vsaki državi, ker imajo ugotovitve iz drugih raziskovalnih projektov, ki jih je izvedel avtor, neposreden pomen za analizo, predstavljeno v tem dokumentu (glej na primer Heywood/Meyer-Sahling 2008). Razgovori so bili opravljeni v vseh osmih državah od novembra 2007 do marca 2008. Poleg tega je bil prvi krog razgovorov opravljen na Poljskem in Češkem od aprila do junija 2007. Na Madžarskem smo opravili drugi krog razgovorov od junija do septembra 2008.

V vsaki državi smo za razgovor izbrali posameznike, da bi pridobili čim več različnih pogledov na zadevo. Vprašani, ki so bili vključeni, so bili praviloma predstavniki osrednjih struktur vodenja in usklajevanja javne uprave ter predstavniki ministrstva za finance, da bi tako pridobili horizontalni pogled na zadeve. Poleg tega smo izbrali za razgovor posameznike z različnih ministrstev na različnih ravneh v hierarhiji in z izkušnjami iz različnih časovnih obdobj. Praviloma smo na primer želeli imeti razgovor z dvema ali tremi državnimi sekretarji (ali posamezniki z enakovrednimi funkcijami), dvema ali tremi trenutnimi vodji oddelkov ter dvema ali tremi poslanci v parlamentu, prav tako pa tudi z nekaj univerzitetnimi profesorji ali predstavniki drugih vladnih ali nevladnih ustanov, na primer revizijskih uradov, kabinetov predsednikov in nevladnih organizacij. Poleg tega smo se želeli pogovoriti z nekaj nekdanjimi ministri, nekdanjimi državnimi sekretarji in nekdanjimi vodji oddelkov, da bi se lahko bolje seznanili s spremembami v daljšem v časovnem obdobju, zlasti v spremembami, ki so se zgodile po pristopu, v primerjavi s tistimi, ki so se zgodile v predpristopnem obdobju. Na koncu smo se želeli pogovoriti z uradniki, ki imajo izkušnje na različnih političnih področjih. Splošno pravilo je bilo, da smo razlikovali med vprašanimi, ki se nekoliko bolj ukvarjajo z zadevami EU, in vprašanimi, ki obravnavajo predvsem domače zadeve.

Sledili so razgovori, katerih sestava je bila v glavnem enaka in na podlagi katerih smo se želeli seznaniti z izkušnjami vprašanih pri kadrovanju v njihovi lastni ustanovi.

Najmanj 15 razgovorov v vsaki državi se šteje kot zadostno število, na podlagi katerega se lahko opredelijo osnovni vzorci kadrovanja v neki državi.

Toda vsem odstopanjem pri opravljanju osebnih razgovorov se je nemogoče izogniti, ker vprašani morda nimajo dovolj informacij ali si jih napačno razlagajo. Vsekakor pa smo se skušali tem pastem empirične raziskave izogniti z navzkrižnim preverjanjem in preverjanjem informacij v enem razgovoru in tudi v razgovorih v celoti.

Tretje raziskovalno orodje je bilo spletna anketa javnih uslužbencev na ministrstvih v državah SVE, ki so sodelovale v raziskavi. Anketa se je razvijala in vodila v sodelovanju z inštitutom RAND Europe. Skupino z inštituta RAND je vodil dr. Christian van Stolk. Cilj raziskave je bil dvoplasten. Najprej smo želeli ugotoviti dejanske prakse vodenja javne uprave tako, da smo spraševali javne uslužbence o njihovih osebnih izkušnjah s kadrovske politiko. Osredotočili smo se na njihove izkušnje na področjih kadrovanja in plač ter želeli določiti obseg, do katerega so prakse kadrovske politike, kakor so jih zaznali javni uslužbenci na ministrstvih, ustrezale evropskim upravnim načelom. Potem smo želeli z anketo odkriti vrednote javnih uslužbencev in njihov odnos do različnih načel vodenja javne uprave. Zlasti smo želeli ugotoviti, koliko se njihov odnos sklada z evropskimi upravnimi načeli.

Anketa je temeljila na približno 80 vprašanjih. Po nekaj vprašanjih, povezanih z osebnimi identifikatorji, smo anketirance vprašali, ali "se strinjajo" ali "se ne strinjajo" s preprostimi izjavami, ki izražajo osebne vsakodnevne izkušnje in prednostno izbiro zaposlenih na ministrstvih. Da bi presodili težo mnenj anketirancev, so v anketi morali sami oceniti svoje odgovore po Likertovi lestvici s petimi točkami.

Anketo smo poslali vsem državam, zajetim v tem dokumentu, prejeli pa smo sedem odgovorov od osmih. Češka je bila edina država, ki pri tej anketi ni sodelovala. Pri izvajanju ankete smo tesno sodelovali z organi vodenja javne uprave iz držav SVE. Preden smo poslali spletni naslov ankete, smo prosili odgovorne visoke uradnike iz teh držav, da pošljejo povratne informacije o osnutku ankete tako, da preverijo uporabnost ankete in njen prevod ter da poskusno opravijo anketo z manjšo skupino javnih uslužbencev na svojem oddelku.

Potem smo sodelujoče države prosili, da pošljejo spletni naslov ankete vodilnim na glavnih vladnih ministrstvih. Glede izbire ministrstev smo se najprej usmerili na ministrstva za finance, regionalni razvoj, kmetijstvo, notranje zadeve in zdravje ter na ministrstvo, pri katerem deluje organ vodenja javne uprave. Pozneje smo dodali še ministrstva za gospodarske dejavnosti, okolje in šolstvo, da bi povečali število odgovorov v vsaki državi. Izbira ministrstev kaže poskus vključitve glavnih ministrstev (na primer za finance) in ministrstev, ki se bolj ukvarjajo z zadevami EU (na primer za regionalni razvoj, kmetijstvo), in ne toliko ministrstev, na dnevnem redu katerih prevladujejo domače zadeve (na primer ministrstvo za zdravje). Vodilne na posameznih ministrstvih smo potem prosili, naj anketo razpošljejo v svojem ministrstvu in vključijo vse ravni ministrske hierarhije.

Anketa se je začela izvajati na začetku maja 2008. V povprečju je anketiranje trajalo dva do tri mesece in se je končalo sredi julija 2008. Pri Madžarski in Češki smo dovolili, da ankete trajajo dlje časa, da pridobimo bolj reprezentativne in različne odgovore. Zadnje ankete na Madžarskem in Češkem so bile končane septembra 2008. Žal Češka v svoji upravi ankete ni razdelila, kar močno kaže na pomanjkanje sposobnosti za vodenje javne uprave.

Skupaj smo na spletnem naslovu prejeli 4975 zadetkov iz sedmih držav. 2931 anketirancev je odgovarjalo na posamezne dele ankete, 2361 pa je odgovorilo na anketo v celoti. Do zdaj so bile za opravljanje raziskav po državah SVE ankete redko uporabljene.<sup>49</sup> Izjema je Scherpereel

<sup>49</sup> Glej na primer veliko anketo N o evropeizaciji nizozemske javne uprave, ki jo je izvajal t'Hart et al. (2007).

(2004), ki je anketiral 296 javnih uslužbencev na Češkem in Slovaškem spomladi 2004. Preglednica 3 v nadaljevanju prikazuje število anketirancev v naši anketi po posameznih državah. Zgornja vrstica prikazuje število uradnikov, ki so "zadeli", to pomeni, da so kliknili na spletni naslov. Druga vrstica kaže število anketirancev, ki so izpolnili anketo. Razlika med obema vrsticama kaže, da je od 50 do 60 odstotkov uradnikov, ki so odprli anketo, anketo tudi izpolnilo. Ta stopnja je visoka v primerjavi z drugimi spletnimi anketami, ki jih je prej opravljal inštitut RAND Europe.

**Preglednica 2. Odgovori na ankete po posameznih državah**

	<b>Estonija</b>	<b>Madžarska</b>	<b>Latvija</b>	<b>Litva</b>	<b>Poljska</b>	<b>Slovaška</b>	<b>Slovenija</b>
<b>Število zadetkov</b>	560	493	574	404	798	1409	737
<b>Število anketirancev</b>	416-367	214-157	338-274	226-188	512-387	821-668	404-320

Razponi v drugi vrstici kažejo, da se število izpolnjenih anket razlikuje po vprašanjih. Treba pa je omeniti, da število odgovorov na vprašanje ni statično, ker se od anketirancev ni zahtevalo, da obvezno odgovorijo na vsa vprašanja. Na primer anketiranci, ki so odgovorili, da niso sodelovali pri ocenjevanju uspešnosti, niso odgovarjali na nadaljnja vprašanja o kakovosti ocenjevanja uspešnosti. V anketo je bilo vključenih več takih vprašanj, zato se je število odgovorov pri nekaterih vprašanjih ankete spreminjalo. Razlika 10 do 15 odstotkov med popolnoma izpolnjeno anketo in delno izpolnjeno anketo pokaže, da so jo skoraj vsi anketiranci, ki so jo začeli izpolnjevati, tudi izpolnili. Za predstavitev podatkov v tem dokumentu smo prešteli vse odgovore, prejete na posamezno vprašanje (delno izpolnjene ankete in v celoti izpolnjene ankete).

V anketi smo zbrali odgovore za širok krog ministrstev. Da bi ostala anketa za sodelujoče države obvladljiva, v ciljno skupino *nismo* vključili vseh ministrstev. V prvem krogu smo vključili ministrstva za finance, za notranje zadeve, regionalni razvoj in zdravje, prav tako pa ministrstvo/ustanovo, pri kateri deluje oddelek, ki je odgovoren za vodenje javne uprave. V drugem krogu smo dodali ministrstva za gospodarstvo, okolje in šolstvo. Preden smo razposlali spletni naslov, smo za vsako državo opredelili ustrezna ministrstva ali njihove enakovredne ustanove, da bi zagotovili najvišjo stopnjo primerljivosti po državah. Odgovori v anketi kažejo izbiro ministrstev. V nekaterih primerih pa so nam manjkali odgovori z enega, dveh ali treh ciljnih ministrstev, domnevno zato, ker na koncu spletni naslov ni bil razposlan javnim uslužbencem na teh ministrstvih. Število sodelujočih ministrstev je bilo najmanjše na Madžarskem.

Preglednica 3 kaže, da sta bili število zadetkov in število izpolnjenih anket najvišji na Slovaškem, najnižji pa na Madžarskem. Preverili smo reprezentativnost vzorcev glede na podatke, ki smo jih prejeli iz registrov javnih uprav. Razprave v nadaljevanju bodo natančneje pokazale, da ne moremo z gotovostjo navesti natančnega števila javnih uslužbencev, od katerih smo želeli odgovore na anketo. Pri pregledovanju števila osebja z ministrstev glede na odgovore, ki smo jih prejeli od posameznih ministrstev, ocenjujemo, da je znašal delež odgovorov na Slovaškem več kakor 25 odstotkov, delež na Poljskem, v Sloveniji in treh baltskih državah od 20 do 25 odstotkov, na Madžarskem pa samo 10 odstotkov. Edino ministrstvo na Madžarskem s



sorazmerno visokim deležem odgovorov, ki je bil na splošno primerljiv s povprečnim deležem odgovorov v drugih državah, je bilo ministrstvo za finance, ki slovi po tem, da je precej bolj strokovno v primerjavi z drugimi ministri. Najprej zato nismo pričakovali, da bo imel odziv zelo negativen učinek, kot bi morda lahko pričakovali, ker se Madžarska dosledno pojavlja na dnu stolpčnih grafov o deležu anketirancev, ki menijo, da so prakse kadrovske politike v skladu z evropskimi upravnimi načeli. Sorazmerno nizek delež odgovorov na Madžarskem pa pomeni, da je treba imeti temu primerno manj zaupanja v podatke za Madžarsko kakor v podatke za druge države.

Proučili smo tudi profil anketirancev glede na podatke, ki smo jih prejeli iz registrov javnih uprav. Tam, kjer smo lahko zagotovili dovolj natančne podatke, ta preiskava pokaže sorazmerno dobro usklajenost med profilom anketirancev in strukturo javnih uslužbencev, ki so sodelovali v anketi. Pri Litvi (s sorazmerno majhnim vzorcem) naš vzorec pokaže zelo podobno razdelitev anketirancev glede na starost, stopnjo izobrazbe, smer študija na univerzi in položaj v hierarhiji na ministrstvih.

Na splošno smo želeli, da naši partnerji v anketo vključijo vse ravni hierarhije na ministrstvih. Skupaj je 30 odstotkov vseh naših anketirancev navedlo, da imajo vodstvene sposobnosti, 70 odstotkov pa jih je odgovorilo, da jih nimajo. V večini držav je delež anketirancev razvrščen sorazmerno blizu povprečni delitvi na vodstveno in nevodstveno osebje. Podatki, zbrani v državah, kažejo, da je v tej delitvi zastopanost vodilnih nekoliko previsoka. Pri Slovaški pa imamo večji delež vodij v javnem sektorju. Čeprav naš vzorec vsebuje 51 odstotkov vodij in 49 odstotkov javnih uslužbencev brez vodstvenih odgovornosti, podatki, ki smo jih zbrali na ministrstvih, pokažejo, da je na posameznem ministrstvu približno 25 do 30 odstotkov javnih uslužbencev z vodstvenimi odgovornostmi. Osebni razgovori pokažejo, da so vodje navadno manj kritični pri vprašanjih, kot je politizacija javne uprave. To bi lahko pomenilo, da se po podatkih za Slovaško vpliv politike na javno upravo podcenjuje, zahteva pa se nadaljnja proučitev, da se oceni natančen vpliv pristranskosti zaradi prevelike zastopanosti javnih uslužbencev na vodstvenih položajih. Poleg tega bi pričakovali, da so mlajši javni uslužbenci v našem vzorcu nekoliko preveč zastopani, preprosto zato, ker je za mlajše uradnike že po naravi verjetnejše, da sodelujejo v spletnih anketah. Vsekakor pa bi lahko trdili, da je "mladost" splošna značilnost javnih uprav v državah SVE.

Vendar je pomembno, da izrečemo nekaj splošnih opozoril v zvezi z razlago podatkov iz ankete. Spletne ankete imajo veliko prednost v smislu obvladljivosti velikega števila anketirancev. To velja predvsem za okolja, kot so ministristva, ki jih je sicer skoraj nemogoče anketirati v velikem obsegu. Toda spletne ankete so lahko povezane z več tveganji. Najprej ne omogočajo toliko nadzora nad številom in vrsto anketirancev kakor druge ankete, zlasti kadar so za vzpostavitev stika z morebitnim anketirancem potrebne tretje osebe. Zaradi te omejitve je težje določiti stopnje odzivnosti in zagotoviti reprezentativnost odgovorov. To tveganje smo zmanjšali tako, da smo z državami tesno sodelovali in poskušali zagotoviti vzpostavitev stika z anketiranci iz osmih držav na enak način, da bi se zmanjšali mogoči "učinki izbire" in pristranskosti izbire.

Drugič, spletna anketa ne dovoljuje toliko nadzora nad tem, kolikokrat posamezni anketiranci izpolnijo anketo. Z drugimi besedami, obstaja nevarnost, da nekatere države in/ali ministristva utegnejo "prirejati" anketo. Naši partnerji na inštitutu RAND so uporabljali več elektronskih in strateških načinov preverjanja za ponovljene odgovore. Blokiralni smo na primer anketirance, da ne bi mogli dvakrat odgovarjati na anketo z istega mesta (osebnega računalnika). Toda tveganja večkratnih odgovorov iste osebe ni mogoče popolnoma odpraviti.

Tretjič, splošna težava pri anketah je razhajanje v številu odgovorov po državah. Ni zagotovila, da bomo iz vseh držav dobili primerne odgovore. To utegne veljati tudi za odgovore z nekaterih ministrstev in skupin javnih uslužbencev. To tveganje smo poskušali zmanjšati s tesnim sodelovanjem z državami, da bi zagotovili, da bi bila anketa porazdeljena po različnih ministrstvih in različnih položajih javnih uslužbencev.

Četrto, pri spletnih anketah se predpostavlja, da imajo javni uslužbenci dostop do elektronske pošte in interneta. Mogoče pa je, da nekatere skupine javnih uslužbencev nimajo dostopa do interneta ali dejansko nimajo možnosti elektronske pošte. Prav tako bi morali predvideti, da so nekatere skupine javnih uslužbencev, zlasti mlajši javni uslužbenci, bolj pripravljeni sodelovati v spletni anketi kakor starejša generacija javnih uslužbencev.

Na podlagi navedenega izsledki ankete pokažejo sorazmerno visoko stopnjo usklajenosti z ugotovitvami, pridobljenimi z drugimi vrstami raziskovalnega orodja. Predvsem razgovori, ki so potekali v teh državah, kažejo približno v isto smer kakor izsledki raziskave. Tu je treba upoštevati, da so bili razgovori opravljeni, *preden* se je začela anketa. Izsledki ankete zato niso bili vir informacij za raziskavo z razgovori. Nasprotno, anketa je postala sredstvo za preverjanje ugotovitev, pridobljenih z razgovori.

Ob upoštevanju tega in omejitev anketnega orodja dokument predstavlja podatke, ki so združeni za posamezne države. Poleg tega zaradi poenostavitve ugotovitev ankete dokument predstavlja samo pozitivne "ogovore" z združevanjem vrednot za javne uslužbence, ki "se strinjajo" ali se "popolnoma" strinjajo s posamezno izjavo. Ta poenostavitev je tudi kompromisna, saj na primer ne pokaže "nevtralnih" odgovorov javnih uslužbencev. Nevtralni odgovori lahko pokažejo, da javni uslužbenci svoje odgovore uvrščajo med "se strinjam" in "se ne strinjam" ali da nimajo mnenja. Toda preizkusi, ki smo jih opravljali z vključitvijo vseh odgovorov, niso dali bistveno drugačnih odgovorov kakor tisti, pridobljeni s preštevanjem odgovorov "se strinjam" ali "popolnoma se strinjam".<sup>50</sup>

Vsota odgovorov "se strinjam" in "popolnoma se strinjam" se lahko potem uporabi za prikaz deleža anketirancev, ki spoštujejo evropska upravna načela in podpirajo uporabnost teh načel v njihovi državni upravi. Stopnja usklajenosti z evropskimi načeli bi bila najvišja in bi se tako približala idealnim razmeram, če bi se 100 odstotkov anketirancev strinjalo z zadevnimi izjavami. Navedeni deleži bi se tako lahko upoštevali kot kazalnik ravni, do katere bi anketiranci podprli evropska upravna načela.

Kvantitativnih podatkov ne smemo precenjevati, čeprav se nam to utegne zdeti vabljivo. Ne smemo pa tudi pozabiti, da so pri tej anketi kakor pri večini večjih N-anket mogoča morebitna odstopanja zaradi nezadostne reprezentativnosti, zato bo potrebna nadaljnja analiza, da se natančneje ugotovi veljavnost podatkov. Poleg tega moramo to anketo kakor druge ankete obravnavati glede na trenutni institucionalni in politični položaj v državah, v katerih se raziskave izvajajo. Prav tako ni mogoče sklepati o razvoju v daljšem časovnem obdobju, vključno s smermi razvoja po pristopu ali mogočih poteh v prihodnosti. Podatki iz ankete so zato lahko samo eden od številnih virov za ocenjevanje usklajenosti javnih uprav z evropskimi upravnimi načeli in morajo biti zato dopolnjeni s kvalitativnimi podatki iz pravnih dokumentov, pisnih poročil in osebnih razgovorov.

<sup>50</sup> Glavna razlika med ponderiranjem vseh odgovorov in usmeritvijo samo na pozitivne odgovore je nekoliko večje odstopanje med odgovori držav.

