



Sigma

**Поддршка за подобрување во управувањето и менаџментот
Заедничка иницијатива на OECD и на Европската Унија, главно финансирана од ЕУ**

Одржливост на реформите на државните служби во централна и источна Европа пет години по пристапот во ЕУ

SIGMA документ бр. 44

Документ изготвен за Sigma од

**Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling
University of Nottingham**

Април 2009

Овој документ е изготвен со финансиска помош од Европската Унија. Мислењата кои се изразени тука не можат да се сметаат за официјално мислење на Европската Унија, и не ги претставуваат нужно гледиштата на OECD и нејзините земји членки или на земјите кориснички кои учествуваат во програмата Sigma.

Оригиналниот текст е публикуван од страна на OECD на англиски јазик со наслов: Sigma Paper No. 44 “**Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe five years after EU Accession**”

© 2009 OECD

Сите права се задржани.

Мислењата изразени во оваа публикација не ги претставуваат официјалните мислења на Европската Комисија, земјите членки на OECD, или на земјите од централна и источна Европа кои учествуваат во Програмата.

© 2009 Меѓународниот Институт за истражувања и развој – IIRD Скопје е одговорен за изданието на македонски јазик, издадено во договор со OECD, Париз.

Квалитетот на македонскиот превод и неговата кохерентност со оригиналниот текст е одговорност на Меѓународниот Институт за истражувања и развој– IIRD Скопје.

“The translation of these materials has been made possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute)”. The publication of this material was made possible by financial support of NISPAcee and in cooperation with SIGMA/OECD.

ПРОГРАМАТА SIGMA

Програмата Sigma — Поддршка за подобрување во управувањето и менаџментот — е заедничка иницијатива на Организацијата за Економска соработка и развој (OECD) и Европската Унија, главно финансирано од ЕУ.

Работејќи во партнерство со земјите кориснички, Sigma го поддржува доброто управување преку:

- Проценка на напредокот на реформите и идентификување на приоритети за реформа.
- Поддршка во процесот на изградба на институциите и поставување на правни рамки.
- Фасилитирање на помош од ЕУ и други донатори преку давање помош во дизајнирање на проекти и имплементација на акциони планови.

Во 2009 Sigma ја поддржува реформата на јавната администрација на следните партнери:

- **Земји кандидати за ЕУ** – Хрватска, поранешна југословенска република Македонија и Турција
- **Потенцијални ЕУ кандидати во западен балкан** – Албаниа, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија, и Косово (според UNSCR 1244/99)¹
- **Европски соседи и партнери (ENPI)** – Алжир, Ерменија, Азербејџан, Белорусија, Египет, Грузија, Израел, Јордан, Либан, Либија, Молдавија, Мароко, окупирана палестинска територија, Сирија, Тунис и Украина, како и Русија.²

Програмата Sigma ги поддржува напорите во реформа на партнерите во следните области:

- Државни служби, административна правна рамка, систем за јавен интегритет
- Јавна внатрешна финансиска контрола (PIFC)
- Надворешна ревизија, борба против измама, менаџмент на ЕУ фондови
- Менаџмент на јавни трошоци, буџет и трезорски системи
- Јавни набавки
- Креирање политики и координација
- Регулаторни капацитети, управување со имотни права.

За повеќе информации за Sigma, посетете ја нашата интернет страница:

<http://www.sigmaweb.org>

¹ Во согласност со резолуцијата 1244 на Советот за безбедност при ОН, од Јануари 1999 Коово е управувано од страна на Привремената администрација на ОН во Косово (UNMIK).

² Како што беше договорено со Европската Комисија, активностите на Sigma иницијално се превземени во девет приоритетни држави: Египет, Јордан, Мароко и Тунис (ENPI-Југ); Ерменија, Азербејџан, Грузија, Молдавија и Украина (ENPI-Исток).

СОДРЖИНА

ПРОГРАМАТА SIGMA	3
БЛАГОДАРНОСТ.....	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	6
1. Вовед	9
2. Проучување на пост-пристапната одржливост на реформите во државните служби: рамка за анализа.....	11
3. Државните служби во централна и источна Европа после пристапувањето: Патеки и резултати во однос на европските принципи за администрација.....	15
3.1. Статус на државната служба во програмите за реформа на Јавната администрација.....	15
3.2. Правна основа за државните служби.....	18
3.3. Централна координација и менаџмент на државните служби.....	21
3.4. Отворени натпревари за работни места	25
3.5. Системи за приемни испити и селекција на кандидати	27
3.6. Менаџмент и деполитизација на постарите државни служби.....	32
3.7. Заштита на вработувањето во државните служби	38
3.8. Системи за евалуација и преглед.....	42
3.9. Системи за плати	46
3.10. Системи за обука и развој на државни службеници	57
3.11. Системи за права и облигации.....	60
4. Компаративна дискусија и заклучок.....	65
4.1. Компарација низ домени.....	65
4.2. Споредба на нивоа на институционализација.....	68
4.3. Споредба низ земји	70
4.4. Дискусија: Кој модел на управување на државните служби е потребен во централна и источна Европа?.....	75
4.5. Двигатори на одржливоста на реформите во државните служби после пристапувањето: Политиките на ЕУ за државни служби се усогласени со домашните политики.....	78
5. Референци	83
6. Прилог: Методи за истражување.....	87

БЛАГОДАРНОСТ

Изготвувањето на оваа студија користеше помош и поддршка од многу лица. Поточно, би сакала да им се заблагодарам на домашните експерти од деветте нови земји членки за кои станува збор во оваа студија: Jane Järvalt и Tiina Randma-Liiv (Естонија), Iveta Reinholde (Летонија), Vitalis Nakrosis (Литванија), Robert Sobiech (Полска), Jakub Onisko и Petra Trnkova (Чешка Република), Katarina Staronova (Словачка), Laszlo Vass и Zsofiá Czoma (Унгарија), Samo Godec и Klaudija Korazija (Словенија). Посебна благодарност му изразуваме на Christian van Stolk и на негивиот тим при RAND Europe бидејќи беа одлични партери во развојот и менаџментот на прашалникот спроведен преку интернет кое го спроведовме во новите земји членки. Исто така, им должиме посебна благодарност на Joanna Kaminska, Kamila Fialova и Alison Taylor за помошта со емпириското истражување. Благодарен сум им на Salvador Parrado-Diez, Derry Ormond, Klaus Goetz и Paul Heywood за нивните коментари и критички преглед на првичните нацрти на оваа студија. Исто така закам да се заблагодарам на New Researchers' Fund при Nottingham University за финансирање на емпириските истражувања за ЕУ интеграција и реформи во граѓанските служби во Чешката Република; резултатите од тоа истражување беа интегрирани во сегашниот проект. За крај, поголемиот дел од истражувањето во оваа студија беше направено додека бев Max Weber Research Fellow при European University Institute во Florence. Би сакал да му се заблагодарам на Ramon Marimón, Директор на програмата Max Weber, и Peter Mair, Раководител на Одделот за политички и социјални науки, кој ми овозможи интензивно да работам на овој проект за време на мојот престој во Florence.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling
Април 2009

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Оваа студија ја истражува судбината на реформите во државните служби кои се случија во земјите на централна и источна Европа (СЕЕ) со цел да се подготват за пристапување кон ЕУ кое се случи во Мај 2004 (што проширување на ЕУ). Се концентрира на опишување на сегашната состојба во осум земји на СЕЕ т.н. (СЕЕС) кои и се приклучија на Европската Унија (ЕУ) во 2004. Истражувањата кои стојат зад оваа студија беа спроведени пред да се случи моменталната економска криза и поради тоа не ги зема во предвид нејзините предвидливи ефекти врз развојот на државните служби во земјите за кои станува збор.

Оваа студија го разгледува опсегот до кој овие земји продолжија со реформите на државните служби по пристапувањето и опсегот до кој нивните системи за државни служби се вклопуваат во европските принципи за администрација. Резултатите од истражувањата имаат за цел да ги информираат политиките на државните служби на ЕУ во однос со сегашните кандидати за ЕУ и потенцијалните кандидати за ЕУ.

Пристапувањето кон ЕУ наговестува почеток на нова фаза во развојот на државните служби на СЕЕ. На владите на СЕЕ им е потребна најмногу домашна поддршка за понатамошно инвестирање во нивните системи за државни служби. Пред пристапувањето, ЕУ направи административни градење на капацитети да биде услов за членство во ЕУ: Развојот на административни капацитети го вклучуваше барањето да се создадат професионални и деполитизирани системи за државни служби во земјите членки кои во тоа време се кандидати. Политиките за реформи во државните служби се базираат на „принципи за европски административен простор„. Европските принципи беа развиени од страна на Sigma во доцните 1990ти во контекст на барањето на ЕУ за урнек за политики кој би можел да придонесе кон хоризонтални административни реформи во СЕЕС. Политиката која има цел да придонесе кон напорите на ЕУ да развијат секторски административни капацитети во областите кои потпаѓаат под *acquis communautaire*.

Сеопфатните извештаи за мониторинг кои беа издадени од страна на Европската Комисија во 2003 дадоа до знаење дека СЕЕС би требале да продолжат со инвестирање во административните капацитети, вклучувајќи професионализација на државните служби, по нивниот пристап кон ЕУ. По пристапувањето, државните служби одиграа само мал дел во политиките на ЕУ кон новите земји членки. Државните служби во СЕЕ користат финансиски ресурси кои се обезбедени од страна на Европскиот Социјален Фонд (ESF) и од размената на искуства и идеи во контекст на Мрежата на европската унија за јавна администрација (EUPAN), но овие политики не се поврзани со посебни услови. Пристапот кон ЕУ во 2004 значеше дека за овие земји реформата на државните служби повеќе не беше предмет на било која екстерно имплицирана причина. Како резултат, реформите во државните служби мораа да бидат создадено дома уште од денот на пристапувањето.

Наспроти оваа позадина, прашањето се појавува во однос на тоа што се случи со државните служби на СЕЕ уште од пристапувањето во ЕУ во 2004? Дали тие продолжија со реформите кои ги започнаа пред пристапувањето за да ја подобрат компатибилноста на системите за државни служби со европските принципи на администрација? Дали ги прекинаа реформите? Дали тие ги повратија реформите од времето на пред пристапувањето и го намалија степенот на усогласеност со европските принципи на администрација кога се споредени со status quo на денот на пристапувањето? Или дали започнаа со целосно нова насока, и при тоа оставајќи го зад себе урнекот за политики кој беше промовиран од ЕУ во создавањето на пристап и кој продолжува да ги информира

политиките на државните служби на ЕУ во однос на сегашните кандидати и потенцијалните кандидати во западниот Балкан?

Оваа студија ги разгледува овие прашања. Ги разгледува пост-пристапните патеки и сегашната компатибилност на системите за државни служби со европските принципи за администрација. Анализата се заснова на рамката која ја зема во предвид пред-пристапната политика за државни служби како што е развиена од страна на ЕУ. Прави разлика помеѓу единаесет домени на управување со државни служби – и три нивоа на институционализација -- длабочина на институционализација --. Нивоата на институционализација вклучуваат формално правни правила кои ги раковојат државните служби, вистинските практики на менаџмент на државни служби, и однесувањата на различни принципи на менаџмент на државни служби. Домените на управување на државни служби вклучуваат државни служби и програми за административни реформи, правните основи на државните служби, централен менаџмент на политиките на државните служби, системи за отворени конкурси за работа, системи за полагање на приемни испити и селекција на кандидати, системи за сениорен менаџмент на државните служби, системи за заштита на работата на државните службеници, системи за евалуација на перформансите, системи за плата, системи за обука и развој, и системи за правата и обврските на државните службеници.

Истражувањето се базира на три видови на емпириски извори. Прво, експертите од земјата спроведоа сеопфатни анализи на правниот развој уште од 2004. Второ, истражувањето се заснова на повеќе од 200 интервјуа со сегашни и поранешни повисоки службеници, сегашни и поранешни политичари, и надворешни набљудувачи од академскиот сектор, НВО и медиуми. Интервјуа беа спроведени во сите осум нови земји членки на ЕУ, во Брисел со претставници од Европската Комисија, и со претставниците на Sigma во Париз. Трето, анкета беше спроведена со државни службеници во министерската бирографија. Анкетата го открива искуството на државните службеници со практиките на политиките за персоналот како и на нивниот пристап кон различни принципи на политики за персоналот. Анкетата генерираше скоро 3000 одговори од седум од осум држави кои се проучуваат тука. Беше администрирано во вид на прашалник преку интернет и беше менаџирано од страна на RAND Europe, чие седиште е во Cambridge, UK. Врз основа на оваа комбинација на емпириски извори, студијата идентификува „степен на компатибилност“ на нивоата и домените на управувањето со државните служби со европските принципи на администрација.

Оваа студија вели дека само мал број од земјите има постигнато напредок после добивањето на целосно членство во ЕУ во 2004. Прво, Литванија, Летонија, и во помала мера Естонија се истакнуваат по тоа што тие продолжија со пред-пристапни реформи и ги унапредува своите системи на државни служби. Во сите три земји, системот за државни служби постигна релативно голема компатибилност со европските принципи на администрација, но постигнувањата остануваат ранливи и неконсолидирани. За време на пишувањето, Литванија беше регионалниот лидер во областа на професионализација на државните служби.

Второ, Унгарија и Словенија се класифицирани како случаи на „враќање кон конструктивни реформи“. Двете земји имаат постигнато напредок во некои области на управување со граѓански служби но компатибилноста со европските принципи не беше постигната кај други. Општо земено, системите на државни служби во Унгарија и Словенија демонстрираат интермедијарно ниво на компатибилност со европските принципи за администрација.

Трето, Полска, Словачка и Чешката Република се сите класифицирани како случаи на „деструктивна регресија во реформи“. Во сите три случаи државните институции беа елиминирани после членството, без да се создадат нови рамки. Сега, системите за граѓански реформи на овие три нови земји членки немаат постигнато интермедијарен степен на компатибилност со европските стандарди за администрација. Меѓутоа трите земји, посебно Полска, неодамна почнаа да прават напори за реконструирање на нивните системи за државни служби.

Оваа студија понатаму тврди дека некои домени на управувањето со граѓанските служби е карактеризирано со поголем степен на одржливост на пост-пристапот отколку другите. Општата компатибилност со европските принципи е највисока во областа на отворен натпревар и во помала мера во областите на обука на државните службеници и облигациите. Спротивно на ова, системите за плати остануваат најслаба карика во системите за државни служби и покрај значајни инвестиции во реформи после пристапот во поголемиот број на СЕЕС. Системите за истражување и селекција се дополнително дерегулирани и во просек не постигнуваат интермедијарен степен на компатибилност со европските принципи. Останатите домени се карактеризирани со висок степен на варијации низ државата.

Оваа студија исто така вели дека длабочината на институционализацијата на европските принципи варира низ различни домени и низ земјите. Меѓутоа, постои општа тенденција за вистинските политики за персоналот да бидат помалку доближени до европските стандарди отколку формално-правните правила и однесувањата на државните службеници кон менаџмент на персоналот. Однесувањата на државните службеници даваат голема поддршка кон принципите на вработување и промоција според заслуги, политичка неутралност и деполитизација. Во исто време, поголемиот дел од државните службеници ја фаворизира дерегулативата на системите за државни служби во областите кои се разгледуваат, платите и заштитата на вработувањето.

Додека е можно дека без притисок кој е поттикнат од ЕУ во трката за пристап професионализацијата на државните служби би привлекла многу помало влијание, наодите од оваа студија носат прашања во однос на движечката сила која стои зад различните пост-пристапни траектории, поточно во однос на улогата на ЕУ во промовирање на пост-пристапна одржливост во новите земји членки. Оваа студија тврди дека само неколку инструменти за политики на ЕУ беа насочени кон обезбедување на одржливост после пристапувањето во областа на реформи во државните служби. Притисокот кој произлегува од предшпристап кон ЕУ беше во голема мера прекинат на денот на пристапот кон ЕУ додека техничката помош продолжи до крајот на 2007 прку инструментот за транзиција. Меѓутоа, долгорочните ефекти од реформите кои беа направени зависеа скоро ексклузивно од домашните прилики после пристапувањето. Помеѓу пост-пристапните инструменти, Европскиот социјален фонд (ESF) контрибуираше кон генерално позитивното документирање во областа на политиките за обука.

Поради тоа, студијата вели дека домашните услови главно ги формираа варијациите во пост-пристапните движења. Подлабоки анализи се потребни со цел да се идентификуваат причините кои ги објаснуваат овие различни национални патеки. Општите одредници на професионализација на државните служби во новите земји членки ќе биде предмет на понатамошно истражување на Sigma во иднина.

1. Вовед

Оваа студија ја разгледува судбината на реформите во државните служби кои што ги спроведоа земјите од централна и источна Европа (СЕЕ) со цел да се подготват за пристапувањето кон ЕУ кое се случи во Мај 2004 (5тто проширување на ЕУ). Се фокусира кон опишување на сегашната ситуација во осумте земји на СЕЕ (СЕЕС) кои пристапија кон Европската Унија (ЕУ) во 2004. Истражувањето кое стои зад оваа студија беше спроведено пред да ескалира сегашната економска криза и поради тоа не ги зема во предвид ефектите кои ги има врз развојот на државните служби во земјите за кои станува збор. Оваа студија го разгледува (i) опсегот до кој овие земји продолжуваат со пред-пристапните реформи во државните служби после пристапувањето, и (ii) опсегот до кој нивните системи за државни служби се вклопуваат со европските принципи за администрација во време на пишувањето на оваа студија (лето – есен 2008).

Пристапувањето кон ЕУ подразбираше почеток на нова фаза во развојот на државните служби во СЕЕ. Владите на СЕЕ повеќе не беа предмет на притисок од ЕУ и мораа да развијат домашни мотиватори за продолжување на реформите во државните служби доколку саа да промовираат професионализам и усогласување на нивните системи за државни служби со европските принципи на администрација. Пред пристапувањето, ЕУ го наложи административното градење на капацитети како услов за членство. Развојот на административните капацитети вклучуваше услов за воспоставување на професионални и деполитизирани системи за државни служби во земјите кои тогаш беа кандидати. Политиката за реформи во државните служби се засноваше на „принципите на европски административен простор,, (Sigma 1998, 1999). Принципите на европска јавна администрација беа развиени од страна на Sigma во 1990тите во контекст на потребата на ЕУ за шаблон за политики кои би можеле да ги комуницираат хоризонталните административни реформи во земјите од СЕЕ и кои јасно би се базирале на рабањата кои произлегуваат од критериумите за пристап од Copenhagen и Madrid.

Сеопфатните извештаи за мониторинг кои беа објавени од страна на Европската Комисија во 2003 ставаат до знаење дека СЕЕС би требале да продолжат со инвестирање во административните капацитети после нивниот пристап кон ЕУ³. После пристапувањето, државните служби секако одиграа само мал дек во политиките на ЕУ кон новите земји членки. Државните служби во СЕЕ користат од финансиските ресурси кои се обезбедени од страна на Европскиот социјален фонд (ESF) и од размената на искуства и идеи во контекст на Мрежата на Европската Унија за јавна администрација (EUPAN), но употребата на овие инструменти не е поврзана со посебни реформски политики или услови. Пристапувањето кон ЕУ во 2004 значеше дека за овие земји реформите во државните служби повеќе не беа предмет на условеност од страна на ЕУ. Како резултат, инвестирање во професионализацијата на државните служби повеќе не би користела од надворешните стимуланти, и моментумот за реформа би бил создаден дома.

Прашањето се појавува во однос на тоа што се случи со државните служби на СЕЕ после членството во ЕУ во 2004? Дали тие продолжија со реформи со цел да ја подобрат компатибилноста на нивните системи на државни служби со европските принципи на

³ Сеопфатните извештаи за мониторинг најчесто наведуваа дека во карактеристичен дипломатски кодиран јазик дека „доволни услови за имплементација на *acquis* во земјата X [беа] на сцена но таму [имаше] простор за подобрување“. Прашањата кои беа одделени за кои требаше подобрување се разликуваа во бројност, опсег, детали и ургентност, но извештаите идентификуваа за сите земји барем неколку основни области за подобрување.

администрација? Дали тие ги прекинаа своите напори? Дали тие ги променија пред-пристапните реформи и го нападнаа степенот на компатибилност со европските принципи до ниво кое е под статусот quo на денот на пристапувањето во 2004? Или дали тие започнаа нова патека на реформи, и при тоа се оддалечија од шаблонот за политики кој беше промовиран од страна на ЕУ при самиот крај во пристапување и тоа продолжува да ги раководи државните политики на ЕУ во однос на сегашните кандидати за членство во ЕУ и потенцијалните кандидати од Западниот Балкан?

Разгледувањето на пост-пристапната одржливост на реформите во државните служби кои што се стремат кон својата професионализација во СЕЕС исто има значење во однос на сегашните дебати во врска со иднината на администрациите на СЕЕ и европеизацијата на СЕЕС. Постои долга дискусија во врска со патеките на извршното управување које се појавија во СЕЕС уште при нивното раскрстување со комунизмот пред повеќе од петнаесет години (Bossaert/Demmke 2003, Dimitrov et al. 2006, Verheijen 1999). Иницијалното очекување беше дека администрациите на СЕЕ нормално би се поистоветувале со западните модели и традиции за јавна администрација (Hesse 1998). Самото сознание за европски административен простор и присуството на заеднички принципи на јавната администрација кои подоцна го претворија ова очекување во програма, која ја раководеше пред-пристапната политика на ЕУ vis-à-vis со СЕЕС (Sigma 1998).

Европскиот административен простор беше метафора која имаше за цел да ја пренесе идејата дека, дури и доколку институционалните конфигурации на ЕУ-15 беа означени со разлики, барем нивото на општите принципи, степенот на усогласеност посоеше помеѓу нив и овие принципи беа продукт на надлежноста на Европскиот суд на правдата и константната интеракција помеѓу државните службеници од земјите членки. Судот процесираше различни општи административно-правни принципи кои беа собрани од националните системи на ЕУ-15 за да иницираат создавање на административен закон низ Европа. Исто така, идејата за европски административен простор беше со цел да се посочи легитимноста на критериумите од Copenhagen и Madrid кои се бараа од страна на земјите членки до кандидатите, земајќи во предвид дека ЕУ-15 општо земено веќе ги имаа исполнето тие критериуми кога истите беа усвоени во Copenhagen во 1993.

Некои истражувања беа скептични во однос на перспектите за постепена „вестернизација“ на администрациите на СЕЕ (Nunberg 1999). Наместо тоа, разликите помеѓу западните и администрациите на СЕЕ би можеле долгорочно да опстанат (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2008). Исто така „дефектни администрации“, кои имаат такви карактеристики како што е високи нивоа на политизација, нестабилност и слабост во владеење на правото би станале постојано институционализирани, што би го потиснало капацитетот за управување на СЕЕС и нивната способност ефективно да членуваат во ЕУ (Goetz 2001). Проценка на неодамнешни развојни дејствија во државните служби во СЕЕС даваат можност да се придонесе кон овие дебати на начин на кој што придонесува да се специфицира видот на системи за државни служби кои се појавија во осумте СЕЕС кои се приклучија кон ЕУ во 2004.

Разгледувањето на пост-пристапни развојни дејствија во областа на управување на државни служби исто така ги разгледува дебатите од консеквенците на пред-пристапната условеност на реформите откако СЕЕС добија ЕУ членство. Бидејќи пред-пристапните реформи беа предмет на притисоци од условеност, се дискутираше дека СЕЕС беа мотивирани да ги вратат овие реформи кога ќе станат сленки на ЕУ (Dimitrova 2007, Epstein/Sedelmeier 2008, Pridham 2008, Sadurski et al. 2006, Sedelmeier 2008). Сепак, исто така е замисливо дека пред-пристапните реформи ги воспоставија предусловите за

професионализација на државните служби во администрациите на СЕЕ, и, како резултат, СЕЕС продолжија да инвестираат во развојот на нивните системи за државни служби после датумот на пристапување кон ЕУ. Сегашната студија придонесува кон овие прашања, бидејќи прво идентификува каков вид на патеки за пост-пристапување може да бидат разграничени за осумте земји на СЕЕС кои се риклучија кон ЕУ во 2004. Ова е прв потребен чекор пред да можеме да започнеме да објаснуваме „зошто“ некои СЕЕС имаат постигнато повисоко ниво на одржливост на пост-пристапувањето отколку други.

Финално, проценката на неодамнешните развојни дејствија во новите земји членки има импликации за земјите кои не се (сеуште) членки на ЕУ. ЕУ ги поддржува реформите на администрацијата, вклучувајќи реформи на државните служби, во сегашните земји членки на ЕУ и потенцијални кандидати за ЕУ во западниот Балкан. Непостоењето на консолидирани држави-нации и потребата да се инвестира во создавањето на „државни апаратури кои се користат“ (Linz/Stepan 1996) ќе бидат предуслов за успехот на процесот на демократизација во овие земји. Со или без проширување, од основно значење за ЕУ е да развие ефективни административни реформи и политики за градење на држава за овие земји кои се протегаат над развојот на административни капацитети во областите на политиките кои се покриени со *acquis communautaire* (кој од тука па понатаму ќе се нарекува *acquis*). Воспоставувањето на одговори и ефективни системи за државни служби е клучен елемент за овој вид на политика. Постојат некои важни разлики помеѓу новите земји членки од СЕЕ и сегашните кандидати за ЕУ и потенцијални кандидати. Сепак студирањето на СЕЕС ќе обезбеди можност во иднина да се извлече поука од пред-пристапниот процес и да се создаде рано пред-пристапно искуство од земјите кои се најслични со сегашните кандидати за ЕУ и потенцијални кандидати.

Наспроти оваа позадина, останатиот дел од оваа студија е разделен во три дела. Прво, ја наведува рамката за анализа на одржливост на реформите, која се заснова на ЕУ шаблон за реформи во државните служби во земјите кои се во процес на пристапување кон ЕУ (Дел II). Потоа, студијата обезбедува анализа за развојот уште од 2004, и на опсегот кон кој државните служби на СЕЕ имаат постигнато компатибилност со европските принципи за администрација, како што се развиени од страна на ЕУ. Анализата прави разлика помеѓу единаесет домени на управување со државни служби и три нивоа на институционализација преку истражување на формално-правни рамки, вистинските практики на менаџирање со персоналот, и однесувањата на државните службеници кон европските принципи за администрација. Оваа анализа го претставува главниот дел од оваа студија (Дел III).

Последователно, оваа студија дава компаративни заклучоци и ги навестува пошироките импликации од наодите (Дел IV). Ги дискутира дистинктивните карактеристики на државните служби на СЕЕ и ги идентификува земјите кои имаат постигнато високот ниво на пост-пристапна одржливост и оние кои не успеале да ја постигнат. Оваа студија завршува со дискусија на факторите кои контрибуираат и/или ја потиснаат одржливоста на реформите на државните служби после пристапувањето. Оваа дискусија обраќа посебно внимание кон придонесот на политиките на ЕУ за државните служби за реформирање на одржливоста во новите земји членки. Ја поставува сцената за следната фаза за истражување, која подетално ќе ги истражува одредниците за варијации во професионализацијата на државните служби во СЕЕС и ќе ги идентификува лекциите кои треба да се научат за елаборирање на стратегијата на ЕУ во однос на сегашните кандидати и потенцијални кандидати.

2. Проучување на пост-пристапната одржливост на реформите во државните служби: Рамка за анализа

Како се проучува пост-пристапната одржливост на реформите во државните служби во новите земји членки на ЕУ од централна и источна Европа? „Одржливост“, како што е општо дефинирано во Оксфордскиот англиски речник, се однесува на можноста да се „одржува нешто низ времето или континуирано“. Во сегашниот контекст, не се интересираме само за продолжување на реформите после пристапувањето кон ЕУ: Наместо тоа, ние сме поконкретно заинтересирани во продолжување на напорите кои се во согласност со пред-пристапните иницијативи на ЕУ во областа на реформа на државните служби. Одржливост, на начин кој се подразбира тука, недостасува доколку новите земји членки од СЕЕ ги имаат прекинатите своите напори да инвестираат во професионализација на државните служби, или доколку тие ги имаат пренасочено реформите и, како резултат, го имаат намалено нивото на професионализација на државните служби кои ги имаат постигнато на денот на пристапувањето.

Ова површно разбирање на одржливоста веднаш го насочува вниманието кон прашањето за тоа што точно сакаше ЕУ да направат земјите кандидати пред пристапувањето. Редовните извештаи за напредок во реформите кои беа изготвени годишно од страна на Комисијата може да се сметаат како најмногу авторитативен извор за тоа што сакаше ЕУ од земјите кандидати наведува колку важно беше ова прашање за Комисијата (cf. Steunenberg/Dimitrova 2007). Државната служба беше посочена во „политичкиот дел“ од извештаите под насловод за јавна администрација. Меѓутоа, најсеофатниот концепт за политиките за државните служби на ЕУ беше омулиран во „Основите на државните служби“, кои беа наведени во врска со годишните проценки спроведени од страна на Sigma на државните служби во земјите кандидати. Проценките на Sigma беа извор, покрај останатите, на информации за изготвувањето на деловите за јавна администрација во редовните извештаи на ЕК.

Целта на оценките на Sigma беше да се истражи опсегот до кој системите на државните служби во земјите кандидати кореспондираат со „принципите за европски административен простор“. Овие принципи на европска јавна администрација беа развиени од страна на ЕУ и Sigma како дел од обидот на ЕУ да развие сеопфатна политика за реформа на јавната администрација (Sigma 1998, 1999), која може да им помогне на земјите апликанти да ги исполнат критериумите од Copenhagen и Madrid. Овие европски принципи се разделени во четири главни групи: (i) владеење на правото: легалност, доверба и предвидливост; (ii) отвореност и транспарентност; (iii) правна одговорност; и (iv) ефикасност и ефективност. Секоја група е зајакната со група на принципи кои произлегуваат од овие четири главни групи, како што се принципите за правна сигурност, објективност, политичка неутралност, професионален интегритет и пропорционалност.

Принципите во најголем дел произлегуваат од прецедентното право на Европскиот суд на правдата, но исто од формална и неформална размена на практики помеѓу националните бирократии во земјите членки. За нив се смета дека се прифатливо рефлектирани во административните практики на земјите членки на ЕУ. Референцата кон општите принципи го зема во предвид фактот дека комисијата неможе да наметне врз земјите кандидати усвојување на одреден вид на институционални решенија за менаџирање на нивните државни услуги бидејќи ЕУ нема специфичен авторитет кој се заснова на повелби, за да интервенира во работата на државните служби во земјите членки. Како резултат, Комисијата, во соработка со Sigma, би го проценила опсегот до кој институционалните аранжмани кои се усвоени од страна на земјите кандидати биле компатибилни со

европските принципи за јавна администрација и опсегот до кој овие институции имаат капацитет да генерираат административни практики кои се компатибилни со тие принципи.

Следејќи од овој пристап, оваа студија ги „отвора“ државните служби според еднаесет домени на управување со државните служби и три нивоа на институционализација со цел да се истражи компатибилноста на државните служби на СЕЕ со европските принципи за администрација.

Прво, главната област на управување на државните служби, нивните инструменти и основни принципи го вклучуваат следното:

- (i) Програми за реформа на државните служби, поточно инклузија на државните служби во општи програми за реформа на јавната администрација, наведувајќи ја спремноста на владата кон реформа во државните служби⁴;
- (ii) Правната основа за државните служби, поточно усвојувањето и целосната имплементација на законот за државни служби со цел да се промовираат принципите на правна сигурност, правна одговорност и правна предвидливост на државната служба;
- (iii) Централните структури за менаџмент, координација и контрола на политиките на државните служби низ владините институции со цел да се осигура кохерентност на државната служба;
- (iv) Систем на отворени конкурси со цел да се осигура отвореноста на државните служби и ефективноста и правичноста на процесот на вработување;
- (v) Систем за стандардизирани испити и селекција на кандидати со цел да се создадат основите на вработување по основ на квалификации, правичност и политичка неутралност;
- (vi) Систем за менаџмент на постарите државни служби, примарно во однос на промовирање на професионализам и осигурување на деполитизација на државните служби;
- (vii) Систем за заштита на вработувањето во државните служби, поточно во однос на зголемување на стабилноста и политичката неутралност на државната служба;
- (viii) Систем за обука на државните службеници, поточно во однос на развојот на компетенции во државната служба;
- (ix) Систем за оценување на државните службеници со цел да се промовира ефективност на државните служби и да се воспостават мотиватори за работата на државните службеници;
- (x) Систем за надоместоци и општо наградување на државните службеници, со посебен осврт кон мотивирање на државните службеници и воведување на мотиватори за државните службеници додека во исто време се осигурува транспарентност, фер и еднаков третман на државните службеници;
- (xi) Систем за права и облигации – вклучувајќи рестрикција на политички и економски/професионални права на државните службеници, примена на кодексите за

⁴ Стриктно кажано, овој домен не е директно поврзан со било кој од европските принципи за администрација. Меѓутоа, пред пристапувањето, ЕУ посвети особено внимание кон развојот на програми за реформа, и програмите за реформа претставуваа важен (иако не облигаторен) предуслов за понатамошно инвестирање во квалитетот на државните служби. Земајќи во предвид дека Комисијата, во нејзините сеопфатни извештаи за мониторинг од 2003, бараа понатамошно инвестирање во професионализација на државните служби, оваа студија вклучува програми за реформа во државните служби и секако владиниот обврзување кон реформа во евалуацијата на пост-пристапните патишта.

етика, системи за декларација на богатството, и систем за внатрешна дисциплина – со цел да се промовира развој на транспарентност и објективност на државните служби⁵.

Второ, концептот за компатибилност со европските принципи за администрација, како што е погоре наведено, не е лимитиран кон усвојувањето на формални правила туку исто така посветува внимание кон вистинските административни практики и кон квалитетот за имплементација на формални правила. Всушност, можеме да претпоставиме дека компатибилноста на државните служби на СЕЕ со европските принципи на администрација е дополнително зајакната бидејќи овие три принципи стануваат се повеќе дел од културата на администрациите на СЕЕ и се рефлектирани во основите за вреднување на државните службеници на СЕЕ. Можеме да разликуваме три нивоа на институционализација на европските принципи за администрација:

- (i) Компатибилност на формалните правила со европски принципи за јавна администрација;
- (ii) Вистински практики на менаџментот на државните служби и квалитетот на имплементација на законите за државните служби;
- (iii) Најраспространети вредности и однесувања на државните службеници кон европските принципи на јавна администрација.

Секако ЕУ не обезбеди детален список за реформите во државните служби на СЕЕ. На пример, во согласност со европските принципи, се бараше од СЕЕС да воспостават централен авторитет за менаџментот на политиките на државните служби, но не беше наведено дали ова тело треба да биде лоцирано во канцеларијата на министерот или министерството за внатрешни работи или воспоставено како одделна канцеларија за државни служби.⁶ Со други зборови, владите на СЕЕ имаа добар дел на флексибилност во однос на видот на институционални решенија кои може да ги одберат, доколку би можеле да објаснат дека аранжманот не би бил контрадикторен со европските принципи за администрација.

Европските принципи се исто така компатибилни со цел опсег на модели и традиции за јавна администрација. За Sigma и Комисијата беше од особено значење да се постигне ваков вид на широка компатибилност бидејќи би било политички неприфатливо за политиките на реформите на државните служби на ЕУ да преферираат системи за државни служби за одредени членки на ЕУ и земји членки на ОЕСД преку преместување на други. Како последица, моделот за реформите на државните служби кој се предлага е компатибилен со новиот јавен менаџмент како и со класичниот модел на администрација на Weberian; компатибилен е со скандинавската традиција за администрација, како и германската, англо-саксонската и наполеонската традиција⁷.

⁵ Секако можеме да идентификуваме уште поголем број на домени. На пример, доменот за претставување и партиципација во униите на државните служби најчесто се дискутира во евалуации на реформата на државните служби. Во овој домен СЕЕС не се се добри, бидејќи униите се слаби и нивното учество ретко е ефективно. Исклучокот е Словенија, каде униите имаат важна улога. Друг домен кој би можел посебно да биде наведен е доменот на трошоци за персоналот, кои обезбедуваат директен преглед на принципите на ефикасност.

⁶ Погледнете го Beblavy (2002) за одлична дискусија за структурите на менаџирање на државните служби, различни опции кои се достапни и нивните вредности.

⁷ За неодамнешни студии за административни традиции, погледнете ги Painter/Peters (2009) и Ongaro (2008).

Прашањето се поставува во однос на што е некомпатибилно со европските принципи за администрација. Две групи на принципи може да се идентификуваат. Прво, европските принципи за администрација беа дизајнирани доста експлицитно со цел да промовираат европски административни практики и разбирања кои би можеле ефективно да ги поддржат промените на политичките режими во централна и источна Европа. Пред промената на режимот, не постоеја закони за државни служби во земјите на СЕЕ кои правеа разлика помеѓу политика и администрација како и помеѓу вработувања во јавниот и приватниот сектор (König 1992). Владеењето на правото беше општо земено слабо и неформално, и дискреционен менаџмент беше вообичаена карактеристика на политиките за персоналот (Pakulski 1986). Вработување и промоција посочуваше критериуми како што се политичка и идеолошка поткрепа, и владеачката партија беше вообичаено инволвирана во изборот и одобрувањето на работни места на повисокот ниво во администрацијата. Задржувањето на принципелата карактеристика од времето на администрации од комунистички вид се смета за закана кон успехот на проширувањето на ЕУ кон исток.

Како втора група на принципи, постоеше избор помеѓу оние кои ги креираат политиките во ЕУ, исто така и во Sigma, како вид на систем на државни служби кој беше поблиску до континенталната традиција на *Rechtsstaat* отколку новиот јавен менаџмент кој доминираше во разговорите за реформите во англо-саксонските држави во тоа време. Теоријата вели дека ЕУ е систем на управување кој фундаментално се заснова на правна претпоставка помеѓу земјите членки и дека системот на управување зависи од владеењето на правото кое ефективно функционира во секоја земја членка. Поради тоа пристапувањето бара можност на идните земји членки на осигураат постоење на демократско владеење на правото. Неуспех да се примени закон би ги загрозил директно сите земји членки кои функционираат преку лојална соработка и меѓусебно признавање, принципи кои се внесени во повелбите на ЕУ.

Пристапот на ЕУ кристализираше во преференца за минимизирање на политичката и менаџерската дискреција со цел да се намалат ризиците за „неформалност“, дискреционо управување и политизирање, од кои сите беа карактеристични за комунистички вид на администрација. Точката за политизација беше дека за примарно политички назначените лица се сметаше дека се чувствуваат повеќе лојални кон нивните политички управители отколку кон принципите на легалност и владеење на правото.

ЕУ пристапот не треба да се гледа како општа опозиција кон новиот јавен менаџмент туку како рефлексивна на генералниот дијалог за реформите на пост-комунистичките администрации во време во кое политиките за државни служби на ЕУ беа формулирани. Беше нашироко дискутирано дека дерегулативата на јавната администрација и делегирањето на дискреција кон менаџерите од јавниот сектор не би била соодветна во контекст на кој му недостасува традиција за силен етнос на јавниот сектор и почитување кон владеење на правото. Дебатите помеѓу академици практичари поради тоа сметаа дека административните реформи помеѓу линиите на класична континентална *Rechtsstaat* традиција беа несоодветни за земјите на СЕЕ отколку реформите кои беа инспирирани од новиот јавен менаџмент (Dimitrova 2002, Nunberg 2000, Sigma 1998, Verheijen 2000, Verheijen/Coombes 1998, World Bank 1997). Да се каже отворено, дискусиите за реформи во тоа време предлагаа дека администрациите на СЕЕ најпрво би требале да го следат моделот на Weber пред да земаат во предвид поголема доза на реформи кои се инспирирани од новиот јавен менаџмент. Уште во 1992 Sigma промовираше дека земјите на СЕЕ треба најпрво да осигураат регуларност и предвидливост на административните одлуки пред да усвојат во поголема мера менаџерски пристап.

Заедно кажано, оваа студија претпоставува дека пост-пристапната одржливост на реформите на државните служби е присутна доколку компатибилноста на системите на државни служби на СЕЕ со европските принципи за администрација е зголемена од пристапувањето. Одржливост наведува на постоење на прогрес во дифузија низ различни домени на европските принципи и во правното, бихевиоралното и однесувањето при вградувањето на овие принципи во државните служби во СЕЕ. Исто така, се смета дека пост-пристапната одржливост се однесува на продолжување на реформите во државните служби во согласност со европските стандарди на начин на кој се развиени и применети за време на пред-пристапниот процес. Последователно, оваа проценка треба да биде комплементирана со анализа на факторите кои ги имаат формирано развојните дејствија кај државните служби после пристапувањето со цел да се идентификуваат одредниците на вистинската пост-пристапна одржливост на реформите на државните служби во новите земји членки на ЕУ.

Следниот дел од оваа студија опфаќа емпириска анализа на пост пристапната одржливост на осумте нови земји членки на ЕУ од централна и источна Европа. Оваа студија ги поставува основните принципи кои стојат зад индивидуалните домени на управување со државните служби, ги идентификува клучните критериуми за евалуација за усогласеноста со европските принципи на администрација, и потоа ги дискутира движењата и моменталните состојби на работење во осумте СЕЕС со цел да обезбеди разумно проценување во однос на одржливоста на реформите во индивидуални области и индивидуални земји. Компаративните заклучоци од оваа студија (Дел 4) потоа ќе ги сублимираат овие наоди. Домените и земјите ќе бидат бодувани во однос на скала од редни броеви движејќи се од ниско до високо, кои ќе ни овозможат во широки рамки да ги класифицираме и рангираме земјите, домените и трендовите во однос на нивниот „степен на усогласеност“ со европските принципи на администрација за време на пишување на оваа студија.

Анализата се заснова на различни емпириски извори, вклучувајќи правен и документиран материјал, лични интервјуа со членови на државните служби, политичари и надворешни набљудувачи во СЕЕС, како и претставници на ЕУ институции, и на прашалник спроведен врз државни службеници во министерствата. Прашалникот помогна во идентификување на вистинските практики на политики за персоналот и однесувањата на државните службеници кон различни принципи на менаџирање со државни службеници. Беше спроведен преку интернет и доби скоро 3.000 одговори од страна на седум од осум СЕЕС (со исклучок на Чешката Република). Деталите за методите за истражување кои се користеа во евалуацијата се дискутирани во прилогот кон оваа студија.

3. Државните служби во централна и источна Европа после пристапувањето: Движења и резултати во однос на европските принципи за администрација

3.1. Статусот на државните служби во Програмите за реформа на јавната администрација

Овој дел ја истражува положбата на државните служби во контекст на програмите за поширока административна реформа кои се развиени во новите земји членки на ЕУ после

нивното пристапување во 2004.⁸ Пред пристапувањето, редовните извештаи на комисијата за напредокот на земјите кандидати го имаа насочено своето внимание поточно кон постоењето на програми за административна реформа кои беа насочени кон зголемување на административните капацитети на овие земји⁹. Комисијата воочи дека развојот на програма за реформа беше важен чекор кон активности во областа на административна реформа. Програмите за административни реформи наведуваат како различни елементи на реформа се поврзани меѓу себе и како човечките ресурси се интегрирани во агендата за реформа. Програмите за реформа исто така обезбедуваат потсетувања во однос на времето на реформи на државните служби и наведуваат некој вид на облик за владината обврзаност кон реформа на јавната администрација. За оваа анализа, испитавме дали реформите во државните служби беа интегрирани во сеопфатна програма за реформа на јавната администрација.

Пост-пристапната евиденција за новите земји членки беше измешана во оваа област при анализа. Сите осум земји на СЕЕ имаа направено барем неколку основни обиди да погответ реформа ма нивната државна служба. Меѓутоа, само Литванија, Унгарија и во помал опсех Летонија развија и следеа иницијативи за реформи во државната служба кои беа вградени во сеопфатна програма за реформа на јавната администрација. Развојот на Унгарија беше голем предизвик, меѓутоа неовата иднина сеуште останува несигурна.

Другите пет земји беа помалку продуктивни во однос на развојот на сеопфатни програми за административна реформа. Естонија неодамна разви реформа во државните служби, меѓутоа „меморандумот за реформа“ не беше многу интегриран во пошироки планови за административна реформа. Словенија, и во помала мера Чешката Република беа активни административни реформатори, но државната служба одигра споредна улога во овие активности. Полска се фокусираше на борба против корупција но и недостасуваше план за реформа на државните служби и поширока стратегија за административна реформа во поголемиот дел од пост-пристапниот период. Во тоа време, Словачка секако ја имаше најмногу лимитираната стратегија за реформа на државната служба споредено со други земји, но – како и во Полска – неодамна имаше обиди да се вратат реформите на државните служби.

Истражување на обврзаноста на владите кон реформа на државните служби

Словачка вовеле големи промени во системот за државни служби во 2006 кога канцеларијата за државни служби беше укината а системот за вработување беше дерегулиран. Сепак промената не беше дел од било каква програма за административна реформа. Канцеларијата за државни служби имаше изготвено планови за да се измени законот за државни служби но ова не го вклучи укинувањето на самата канцеларија. Наместо тоа, реформата во 2006 г. беше во најголем дел ad hoc мерка иницирана од страна на Министерството за Финансии и потоа усвоено од владата на Dzúrinda пред парламентарните избори. Владата на Fico до сега нема видено потреба за реконструирање на системот за државни реформи, дури и доколку постои консензус помеѓу административно носење на политики во владината канцеларија, Министерството за труд и

⁸ Како што е погоре наведено, државните служби и програмите за јавна администрација директно не се совпаѓаат со ниту една од европските принципи за администрација. Меѓутоа, програмите за реформа се основен елемент од пристапот на ЕУ кон реформа на државните служби за време на процесот на пристапување.

⁹ Концептот за административни капацитети честопати се зема со значење дека постои доволна професионализација во државните служби и дека кохерентна или дека постои организациона група на административни структури.

надворешни набљудувачи кои се потребни за да се продолжи со реформите во државните служби. Како резултат, владат го вклучи амандманот на законот за државни служби во нејзиниот правен план за 2008, но отсуството на концепт за реформа и фактот дека парламентарниот циклус се приближува, ќе придонесе да биде потешко да се спроведат конструктивни реформи во блиската иднина.

Полска се соочи со слични движења но сега се прават напори да се реконструира системот за државни служби. Промената на владата во 2005 создаде голема промена во системот за државни служби, вклучувајќи напуштање на канцеларијата за државни служби и трансформација на работни места на постари државни службеници во позиции кои се назначени политички. Овие промени беа воведени во контекст на кампањата за анти-корупција на централно-десничарската влада во 2005, но не веа дел од сеопфатна програма за административна реформа.¹⁰ Промената на владата во есента 2007 г. Доведо до реориентација во смисол што канцеларијата на Премиерот започна да подготвува реконструкција на системот за државна служба, но постојат нови сигнали дека сеопфатна реформа на јавната администрација е, или ќе стане, еден од приоритетите на сегашната влада.

Чешката Република најчесто се идентификува како земја која заостанува во реформите во државните служби во регионот бидејќи никогаш го нема имплементирано Актот за државни служби кој беше донесен во 2002. Сепак владата на Topolánek која што дојде на власт во есента 2006 продолжи со реформа на јавната администрација, фокусирајќи се на прашања за ефикасност, квалитет на регулативи, електронска влада, ориентирање кон граѓаните и квалитет на јавните служби. Во овој контекст, Министерството за внатрешни работи разви и спроведе пилот програми за голем број на надежни иницијативи.¹¹ Додека менаџментот со човечките ресурси во јавната администрација беше дел од поширока агенда, сега го доби истото внимание од страна на политичкото лидерство во Министерството за внатрешни работи. Постоеја напори уште од летото 2007 за да се продолжи со реформи во државните служби, и оваа реформа исто така беше авторизирана од страна на кабинетот, но ќе биде тешко, како во случајот на Словачка, да се продолжи напред пред крајот на овој парламентарен циклус.

Летонија, Естонија и Словенија се дел од групата на земји кои имаат развиено повеќе амбициозни планови за реформа. **Естонија** разви бројни мерки за административна реформа, како што е стратешко планирање и менаџмент на перформанси во владата, и анти-корупциски мерки. Исто така, постоеја при обиди во 2004 да се пренесат реформи во државните служби кои веќе се подготвени пред пристапувањето. Истите планови за реформа беа делумно ревитализирани на крајот на 2007. Тие доведоа до публикација на „меморандум“ за реформа во државните служби од страна на Министерството за правда и подготовката на голем амандман за реформата во државните служби во 2008 (во времето на пишување на оваа студија, не беше јасно дали амандманот ќе биде донесен). Поради тоа случајот со Естонија не демонстрираше амбиција за реформа и подготвување на

¹⁰ Можеби изгледа парадоксално дека кампања против корупција продуцира поголемо политизирање во државните служби, бидејќи политизирањето е најчесто поврзано со зголемување на корупција. Меѓутоа, владите водени од PiS велеа дека замената на персоналот во бирократијата би ги разбило мрежите на „старите момчиња“, кои тие ги сметаат за корен на корупцијата во јавниот сектор во Полска. Под прашање е дали стратегијата на владите на PiSled беа повеќе успешни (за подетална дискусија, погледнете го Heywood/Meyer-Sahling 2008).

¹¹ Некои од овие иницијативи користеа помош од Sigma.

конструктивни планови за реформа, но овие мерки не беа интегрирани во сеопфатна програма за административна реформа, и останува да се види дали тие ќе успеат.

Летонија, во спротива, усвои програма за јавна административна реформа после пристапувањето која би го опфатила периодот од 2007 до 2013. Програмата во голема мера претставуваше продолжување на програмата за пред-пристапна реформа која го опфати периодот од 2001 до 2006, и многу надворешни набљудувачи велеа дека, после влезот во ЕУ на владата на Летонија и недостасуваше визија за реформа на државните служби. Исто така, програмата за административна реформа е многу општа и покрива теми како што се територијална реформа, ориентација кон граѓаните и електронска влада. Менаџментот на човечките ресурси беше една од областите од програмата за реформа која помогна да се одржи постоењето на реформите после пристапувањето. Во области како што се политиките за плаќање, на пример, оваа реформа веќе доведе до импресивни промени во 2005 и 2006. Од тогаш, државниот советник го следеше мандатот на програмата за реформа преку развивање на концепт за следниот круг на реформи на државните служби, вклучувајќи ја амбицијата да се создаде агенција за владини човечки ресурси. Обврзаноста да се реформира државната служба се има доста задржано после пристапувањето.

Евиденцијата за **Словенија** беше доста понејасна. Највидливиот дел од пост-пристапните реформи беше секако создавањето на Министерството за јавна администрација. Министерството последователно се претвори во моќна куќа на реформи, со фокус кон регулаторен квалитет, мерки за зголемување на ориентацијата на граѓаните кон јавната администрација, намалување на административните трошоци, и примена на алатки за интернет влада. Менаџментот на системот за државни служби и на државната администрација беше вклучен во надлежноста на министерството, и двата амандмани кон актот за државни служби беа изготвени и усвоени во 2005 и 2008. Амандманот од 2005 поточно бараше да се дерегулира системот за државни служби до оној степен во кој станува збор за повисоки државни службеници и да се фасилитира политизирањето на високата државна служба. Најголемиот број на реформски иницијативи и амандмани последователно не беа проследени од владата бидејќи поголемиот дел од напорите премина во подготовки за сериозно одложената имплементација на Актот за платите на државните служби. Реформите во државните служби останаа реактивни по природа, повторно воведоа политизирање и не беа многу интегрирани во пошироката модернизација на јавната администрација.

Најмногу опфатните административни реформи беа изготвени во Унгарија и Литванија. Тие се разликуваа, во однос на нивните амбиции и нивните корени. Во **Унгарија**, реформата на државата беше во голема мера политичка иницијатива на Премиерот Gyurcsány пред парламентарните избори во 2006. Владата објави програма за општа реформа која беше насочена кон ефикасност во јавниот сектор и доста беше инспирирана од размислувањата на новото јавно управување. После повторниот избор на Социјалистичко-либералната влада во пролетта 2006, владата создаде Комисија за државна реформа, предводена од поранешниот Министер за финансии (и Министер за правда во времето на пишувањето на оваа студија) Draskovics. Комисијата изготви иницијатива за реформа за целиот јавен сектор, вклучувајќи реформа на државните служби. Делови од програмата за реформа веќе беа реализирани преку голем амандман на законот за државна служба во 2007. Најмногу радикалните промени вклучуваат создавање на центарот за владиниот персонал и воведување на методи за плаќање во приватниот сектор и нови техники на вработување. Сепак, голем дел од програмата останува неимплементирана и доста оспорена внатре во администрацијата. Имајќи го исто во предвид статусот на

малцинствата во владата уште од Мај 2008, останува да видиме колку одржлива реформата од 2007 ќе биде во иднина и дали навистина ќе доведе до бараните резултати.

Спротивно на ова, одржливоста е доста повидлива во случајот на **Литванија**¹². Владата на Литванија ја разви и усвои „Стратегијата за административна реформа од 2010“. Стратегијата беше изготвена од Одделот за административна реформа при Министерството за внатрешни работи, со придонес од одделот за државни служби. Стратегијата има за цел да промовира систем за јавна администрација кој „обезбедува подобри и служби од јавен интерес, и дека е способна за „апсорбирање на искуствата од институционалните, административните и политичките процеси на ЕУ“. Програмата има за цел „да создаде транспарентен, ориентиран кон резултати и граѓани, систем за јавна администрација и да инвестира во примената на информативните технологии“ во јавната администрација.

Литванската државна служба завзема проминентно место во стратегијата од 2010. Стратегијата се концентрира на прашања за административно градење на капацитети преку обуки, упростување на процедурите за менаџирање на државните служби, интер-институционална соработка во областа на човечките ресурси, подобрен мониторинг на менаџирање на државните служби и подобрување на имиџот на државните служби во општеството. Програмата за реформа, која беше интегрирана во плановите за стратешки менаџмент на владата, дефинираше посебни мерки, идентификуваше врски и воспостави временска рамка за реформски активности. Стратегијата презентира, во доста голем опсег, внатрешна иницијатива на администрацијата, но потребата за инвестирање во јавната администрација, јасно е призната од страна на владата и членовите на парламентот. Всушност, после промената на владата, Владата на Литванија, веќе имаше започнато да ги истражува опциите за модернизација кои ќе преставуваат значајни блокови за изградба за наредната програма за реформа, која ќе наведе стратегија до крајот на 2013.

Поради тоа, Литванија претставува најсеопфатен и најкохерентен пристап кон реформа на државните служби помеѓу новите земји членки на ЕУ. Како што ќе видиме подолу, ова е исто така рефлектирано во напредокот на реформа која Литванија ја демонстрира во други области на менаџментот на државните служби. Програмската димензија на пост-пристапното управување со државните служби беше најслабо во Полска, Чешката Република и посебно во Словачка. Меѓутоа, овие земји исто така неодамна започнаа да инвестираат во развојот на програми за реформа на државните служби, која наведува дека реформата на државната служба сега (повтрно) се појави на агендата за реформа на владите на сите осум земји на СЕЕ кои пристапија кон ЕУ во 2004.

3.2. Правна основа за државната служба

Овој дел ја разгледува правната основа за државните служби во СЕЕС. Се однесува на постоењето на закони кои го дефинираат правниот статус на државните службеници. Усвојувањето на законот за државни службеници беше еден од најважните и најмногу дискутираните елементи во политиките на ЕУ во поширока област на административна реформа во пред-пристапниот период. Во однос на европските принципи за администрација, законот за државни служби го обезбедува основниот механизам за заштита на објективноста и промовирање на професионализам меѓу државните

¹² Пред пристапувањето, Литванија превзема помалку координирани и во многу поголема мера ad hoc пристап кон реформа во државните служби (Nakrosis 2008a).

службеници кој е потребен за да се гарантира правна сигурност како и одговорност на државните службеници како индивидуи кои имаат државен авторитет. Поради тоа, политиките на ЕУ бараа постоење на закон за државни службеници, стабилност на законот во текот на времето, целосна имплементација на законот, и јасно дефинирање на границите на државните служби vis-à-vis политиките, вработувањето во приватниот сектор и потенцијални други облици на вработување во јавниот сектор.

На прв поглед, земјите на СЕЕ покажаа добра усогласеност со европските принципи за администрација во оваа област на управување на државната служба. Седум од осум земји (со исклучок на Чешката Република) имаат воведено закон за државни службеници. Меѓутоа, правната основа е предмет на неколку пропусти и трендот после пристапувањето беше негативен во неколку земји. Прво, законите за државни служби не се секогаш целосно имплементирани или постојат пропусти кои не се опфатени од правната основа. Второ, правната основа е предмет на висок степен на нестабилност, по тоа што сите закони за државни служби се менуваат често или дури и многу често. Трето, земјите како што се Унгарија, Полска и Словачка ги преразгледаа своите закони за да ги исклучат најгорните слоеви на бирократија од државната служба и да ги претворат овие позиции во политички назначувања. Правната одговорност, правната предвидливост и политичката неутралност на државната служба мора честопати да се доведе во прашање¹³. Само Летонија и Литванија беа во состојба да го спречат ова пост-пристапно опаѓање и во голем опсег одржаа висока компатибилност со европските принципи за администрација во оваа област.

Дефинирање на правната основа за управување на државните служби

Усвојување и имплементација на законите за државни служби

Чешката Република е единствената земја од СЕЕ која нема имплементирано закон за државни служби и поради тоа не ги исполнува најосновните барања кои се поврзани со европските принципи за администрација. Чешката Република усвои закон за државна служба во 2002, но овој закон никогаш не беше имплементиран. Почетокот на неговата имплементација беше одложен неколку пати од 2004, и поголемиот број на набљудувачи очекуваат дека законот од 2002 нема никогаш да биде имплементиран. Ова гледиште истоа така е рефлектирано во неодамнешните напори да се изготви нов закон за државни служби. Планот за реформа беше да се соедини законот за државна служба со законот за државните службеници вработени во локални и регионални администрации, кој беше усвоен во 2002 и беше имплементиран уште од 2003.

Дури и доколку Чешката Влада никогаш не го има имплементирано Актот за државни служби (одделно од нови одредби), мора да се признае дека менаџментот на персоналот во Чешката Република функционира во правен вакуум. Прво работничкиот кодекс вклучува член (чл. 73) кој експлицитно ги регулира вработените во државната администрација. Второ, уште од 1992, постои посебен Акт за плати, кој го регулира системот за надоместоци, што е важна област за менаџмент на персоналот. Трето, постои одделен Акт за конфликт на интереси уште од 1992, кој ги регулира правата и задолженијата на службениците. Четврто, како што е погоре наведено, службениците вработени во

¹³ Промените во опсегот на законите на државните служби во Унгарија, Полска и Словачка може да се сметаат за редефиниција на политичко-административната верига. Овие редефиниции сепак имаат проблематични последици врз европските принципи, како што е политичка неутралност на државните служби.

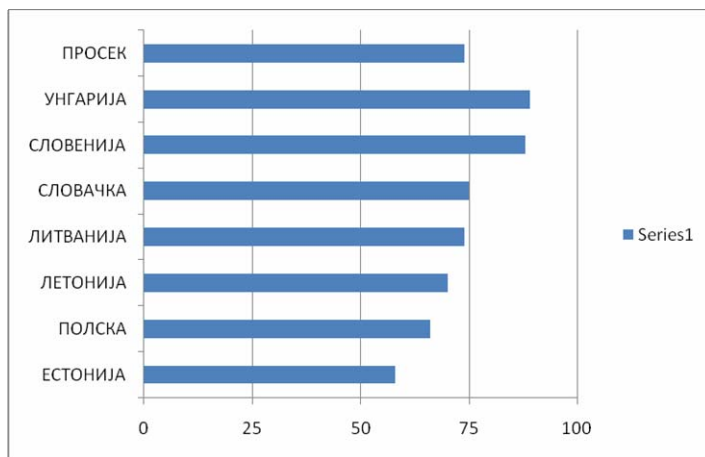
локалните и регионалните администрации се опфатени со Актот за територијална самоуправа од 2002.

Во спротива со Чешката Република, сите друг земји имаат усвоено и имплементирано закон за државни служби. Во **Унгарија**, се применува Актот за правниот статус на државните службеници од 1992; во **Естонија**, државните службеници се опфатени со Актот за јавни служби од 1995; во **Словачка**, се применува Актот за државни служби од 2001; и во **Словенија** Актот од 2002 е во сила. Другите земји имаат искусено барем една целосна промена на нивните закони за државни служби. **Литванија** усвои нов Закон за службеници во 1995, кој беше заменет со Актот за државни служби во 1999. **Летонија** го усвои првиот закон во 1994 и го замени во 2000 со нов закон за државни служби. Во **Полска**, Актот за државни служби веќе беше два пати заменет; првиот акт од 1996 беше прво заменет во 1998 и потоа после пристапувањето во 2005.

На кратко, сите СЕЕ држави освен Чешката Република веќе го имаа исполнето поголемиот дел од основните правни барања од европскиот административен простор *пред* пристапувањето, и оваа состојба не се има променето од тогаш. Општото прифаќање на принципот дека вработените во државната администрација треба да бидат опфатени со посебен закон за државни служби се рефлектира во однесувањата на државните службеници во министерствата. Според анкетата спроведена од страна на Sigma, скоро 75 проценти од лицата кои одговараат ја подржаа изјавата дека врските поврзани на вработувањето на министерската бирократија треба да бидат предмет на одделен закон за државни служби.

Figure 1. „Важно е во министерствата менаџментот на персоналот да биде јасно формализиран во закон за државни служби.“

Преференца за закон за државни служби



Би било интересно да се види дали службениците во Чешка сметаат дека законот за државни службеници е релевантен, бидејќи тие никогаш немаат искусено вработување во државните служби според целосно имплементиран закон за државни служби. Внатрешниот преглед од личните интервјуа предлагаат дека поддршката од актот за државни служби е низок во некои од најважните министерства во Чешка, како што е Министерството за финансии. Министерствата вообичаено имаат воспоставено свои сопствени конвенции и регулативи, и некои министерства веќе не гледаат било каква корист во тоа да имаат општ

устав за државна служба. Во исто време, научивме дека неколку министерства го менаџираа својот персонал како Актот за државни служби од 2002 да е стапен во сила. Оваа девијација во практиките и гледиштата предлага дека не треба да биде земено за гарантирано тоа што вработените во централната влада со целосно ќе ја прифатат повторната примена на повторното воспоставување на општата реформа во државните служби во Чешката Република.

Квалитет на имплементација

Покрај постоењето на законите за државни служби во СЕЕС и позитивните однесувања на државните службеници vis-à-vis законите за државни служби, потребно е да се додаде одреден број на квалификации. Прво, квалитетот на имплементација на државните закони за граѓански служби беше одбиен после пристапувањето. Во **Словенија** на пример, поглавјата за регулирањето на евалуацијата на перформансите и на процесот на дисциплина беа изведени од актот во контекст на голем амандман во 2005. Сепак владините декрети да се замени поранешната правна основа сеуште не беа усвоени, намалувајќи ја правната сигурност за државните служби. Во **Словачка**, кодексот за дисциплина беше изведен од Актот за државни служби од 2006 и никакви нови регулативи не беа усвоени од тогаш. **Естонија**, за да дадеме друг пример, има доста голем јаз во имплементирање во поголем број на години. Обидите да се поправи Актот за јавни служби од 1995 не беа успешни неколку пати. Како резултат, менаџерите на персоналот ефективно се принудени да ги „стиснат“ денешните практики во формални правила од минатото со цел да се одржи појавувањето на легалноста.

Нестабилност на законите за државни служби

Второ, постоењето на закони за државни служби ги поддржува принципите за објективност и правна одговорност на државната служба. Меѓутоа, државните служби во сите осум земји слабо се рангирани во однос на „правната предвидливост“. Сите осум земји ги имаат променето нивните закони за државни служби уште од 2004. На крајот на 2007, Словачкиот закон за државни служби веќе беше променет 23 пати уште од 2002 и 13 пати после пристапувањето во 2004. На сличен начин, Литванскиот закон беше променет 36 пати помеѓу 1999 и крајот на 2007 (осум пати од 2004). Иако, чешкиот закон за државни служби, од кој поголемиот дел не е на сила, е променет неколку пати од 2004. Поголемиот број од овие амандмани имаат воведено само мал број на промени, но како што ќе стане јасно во остатокот од оваа студија, сите земји освен Естонија и Чешката Република имаат усвоено барем еден поголем амандман кој значајно влијае врз начинот на кој државните службеници се менаџирани. Со други зборови, формалните правила кои ги раководаат државните служби во централна и источна Европа се многу нестабилни и како последица предвидливоста на менаџментот на државните служби сериозно е поткопана и може да се развие арбитражен менаџмент.

Опсег на законите за државни служби

Трето, дефиницијата на опсегот на законите за државните служби не е секогаш без проблеми. Постои општ тренд според кој владите на СЕЕ се насочија кон лесни дефиниции за државните служби, бидејќи опсегот на законот за државни служби во голема мера е рестриктивен кон службеници кои имаат државни овластувања. Во спротива, вработените во поширокиот јавен сектор – на пример, во образование, здравство и во воените сили – се

предмет на одделна легислатива. Меѓутоа, опсегот на различните системи за државни служби е предмет на нејасност во неколку земји, како што се Словенија и Полска. Состојбата во Полска треба да биде посочена, бидејќи законот прави разлика помеѓу мандат, номинирани државни службеници и „вработени во државни служби“, кои се во опсегот на законот за државна служба но се предмет на контакти на редовниот закон работа. Сепак, бројот на номинирани и поради тоа целосно поставени државни службеници моментално опфаќа пет проценти од целокупната државна служба. Ова значи дека правна одговорност на државната служба е осигурана но дека поголем број од менаџерските регулативи кои ќе се дискутираат подолу се применуваат само кон многу мал дел од службениците.

Проблемост со усогласеност со европските принципи за администрација се појавуваат во однос на дефиницијата на врската помеѓу политика и администрација. Во трите **Балтички држави**, највисокото ниво на државен службеник е на првото хиерархиско ниво под нивото на министер. Исто така, советничките позиции се дефинирани, но бројот на советници е најчесто мал. Спротивно на ова, другите земји внесуваат едно или неколку нивоа на политички назначени лица помеѓу нивото на министерот и на највисокиот државен службеник.

Во **Словенија**, постојат една или две политички назначени државни секретари помеѓу министерот и генералниот директор, кои се највисоките државни службеници. Во обете, и Унгарија и Словачка, постојат две нивоа на политички назначени лица. Во **Унгарија**, еден од двата повисоки државни секретари и неколку специјалисти државни секретари се поставени на врвот на министерската хиерархија, над раководителите на одделот, кои се највисоките државни службеници. Унгарија има формални министерски кабинети, но големината на кабинетите може да достигне од 20 до 30 вработени, каде раководителот на политичкиот кабинет има зголемено важна улога во менаџментот на министерските оддели. Во **Словачка**, постојат еден или два државни секретари и еден раководител на оддел, додека генералните директори, како трето ниво на министерства се класифицирани како највисоки државни службеници. Во **Полска**, границата се наоѓа дури на пониско ниво во хиерархијата, како еден или два државни секретари, неколку подсекретари, еден генерален директор и голем број на директори на оддели и заменици директори на оддели се номинално сите политички назначени. Како резултат, раководителот на единицата е ефективно највисокиот државен службеник во Полска. Конечно, во **Чешката Република**, не постои формална граница помеѓу политиката и администрацијата бидејќи не постои закон за државна служба. Неформално, границата може да биде повлечена под нивото на заменик министерот, бидејќи директорите на сектори и директорите на оддели вообичаено се полу-политички назначени.

Формалната длабочина на политизација подразбира дека многу од највисоките службеници кои играат централна улога во извршувањето на овластувањата на државата всушност не се предмет на законот за државни служби. Оваа состојба ја ослабува одговорноста на државните служби и ги поткопува принципите на професионализам и политичка неутралност. Исто така, значајно е дека неколку земји ги имаат поместено границите помеѓу политика и администрација надолу низ министерската хиерархија со преименување на порано највисоки државни службеници во политички назначени лица. Ова беше случајот во **Унгарија** кога позициите на административен државен секретар и заменик државен секретар беа преименувани и претворени во политички работни места, во **Словачка** кога раководителот на оддел беше преименуван во политички назначено лице, и над сите во **Полска** кога позициите на сите три видови на директори беа формално

претворени во политички позиции¹⁴. Овие развојни дејствија може да се сметаат како едноставна редуфиниција на политичко-административната верига. Меѓутоа, тие треба да бидат класифицирани како чекор надвор од европските принципи за јавна администрација.

Сумарно, општиот квалитет на правната основа на управувањето на државните служби се има намалено во неколку земји, како што се Унгарија, Полска, Словачка и Словенија, и остана проблематично во Естонија и во Чешката Република. Овој тренд подига критични прашања во однос на ефективната институционализација на принципите на правна сигурност, одговорност, објективност и предвидливост во новите земји членки.

3.3. Централна координација и менаџмент на државните служби

Овој дел ги истражува централните структури кои се одговорни за менаџментот и координацијата на политиките на државните служби. Поточно, оценките на Sigma посочија дека централна институција со консолидирана позиција и доволно моќ за координација и контрола на политиките на државните служби е клучен елемент за осигурување на компатибилност на државните служби на СЕЕ со европските принципи на администрација. Оваа перспектива ја рефлектира важноста на структурите за централен менаџмент како механизми за осигурување на правна предвидливост на политиките за државни служби и на еднаков и фер третман на државните службеници низ сите државни институции. Способни структури на централниот менаџмент најчесто се потребни со цел да се развие реформа на државните служби, да се менаџира подготовката на легислатива за реформа и да се постават стандарди за менаџирање со човечки ресурси.

Овој домен на управување со државните служби се карактеризира со висок степен на разновидност низ земјите. Не постои единствен СЕЕ модел за менаџирање на државните служби. Институциите за централен менаџмент може да се сретнат во канцелариите на Премиерите и советниците, во Министерствата за внатрешни работи, Финансии, Труд и правда, и во посебни министерства за јавна администрација. Во однос на европските принципи за администрација, може да идентификуваме барем едно централно тело во секоја земја од СЕЕ која има некаква целокупна одговорност за прашања кои се однесуваат на државните служби. Меѓутоа, сегашниот капацитет за менаџмент е слаб во Чешката Република и во Словачка. Во Естонија, капацитетот за централен менаџмент е поткопан со фрагментирањето на авторитет низ неколку институции. Во Полска, Унгарија и Словенија, централните структури за менаџирање се предмет на нестабилност и нејасност. Само Литванија и во помал опсег Летонија имаат развиено и одржано стабилни и способни структури за централен менаџмент на службите уште од пристапувањето кон ЕУ во 2004.

Разновидност во администрацијата на државните служби

Пост-пристапната одржливост во оваа област на менаџмент на централна државна служба беше причина за загриженост барем во Словачка, Чешката Република и Естонија. **Чешката Република** ефективно никогаш немала унифицирана, централна, власт на државните служби, примарно поради фактот што Чешката Република никогаш нема имплементирано закон за државна служба. По усвојувањето на Актот за државни служби

¹⁴ Во Полска, беше планирано, за време на пишувањето на оваа студија, повторно да се воведат генерални директори, директори на оддели и заменици директори во опсег на државната служба. Ова би значело реформа во вид на „U-tupn“ за да се подготват за аранжманот пред - 2006.

во 2002, Чешката Влада создаде генерален директорат за државна служба во владината канцеларија. Генералниот директорат би станал релативно моќна централна канцеларија на државните служби, но никогаш не стана целосно оперативна бидејќи владата никогаш не назначи раководител на директоратот. Наместо тоа, генералниот директорат беше затворен во 2005. Моментално, Министерството за внатрешни работи е одговорно за изготвувањето на следната реформа на државните служби, но нема други функции во областа на менаџмент со персоналот кој би можел да помогне во поставување на хомогени стандарди за менаџмент и да ги координира политиките за персоналот низ институциите. Како резултат, политиките за персоналот се применети од сектор до сектор и значајно се разликуваат низ министерствата.

Словачка е другата земја со голем јаз во смисла на менаџмент на државните служби. Словачка имаше канцеларија за државни служби која беше најсилна во регионот. Канцеларијата за државни служби не само што имаше стандардна улога во менаџирањето на реформи и во контролата на имплементацијата, но исто така имаше далеку поголема моќ во вработување, тестирање, селекција и евалуација како и контрола врз вработувањата и трошоците за персоналот (на пр. „систематизација“). Голем број на овластувања на канцеларијата за државни служби можеби придонесе кон нејзиното затворање, бидејќи премногу се мешаа со традиционалната улога на министерствата и пред се улогата на Министерството за финансии.

По затворањето на канцеларијата за државни служби, менаџментот на државните служби во Словачко официјално беше вратен до Министерството за труд, каде што беше лоцирано пред имплементацијата на актор за државни служби во 2002. Меѓутоа, единицата во Министерството за труд- Одделение за државна служба – се состои од помалку од седум лица, и во првата година после распаѓањето на канцеларијата за државни служби таа се состоеше само од три лица, од кој никој не беше префрлен од канцеларијата. На одделот за државни служби му недостасуваше капацитет за да се подготват реформи за државни служб или да се контролира имплементацијата на актот за државни служби. Сега за сега, наследството од канцеларијата за државни служби сеуште е евидентно, бидејќи неколку поранешни техники за управување сеуште се применуваат. Меѓутоа распаѓањето на државната служба и хетерогеноста во однос на практиките за менаџмент рапидно се зголемуваат.

Единицијата за персонал во владината канцеларија е во подобра позиција да ја координира политиката на државна политика во Словачка. Официјално, владината канцеларија е одговорна за „номинирани државни службеници“, кои се доста малку во број и се одговорни за неколку помали хоризонтални менаџерски задолженија. Важна функција секако се појави од редовните средби на раководителите на канцелариите за услуги, кои исто така функционираат како директори за персонал во министерствата. Оваа средба, која е раководена од раководителот на канцеларијата за служби од владината канцеларија, започна да служи како силен панел и форум за координација на политиките за персоналот и изготвувањето на следната реформа на државните служби. Проспектите од повторно започнување на реформа на државната служба доста ќе зависи од владината канцеларија и на способноста на владината канцеларија да добие поддршка за реформа од другите раководители на службите.

Естонија е третата земја која има проблеми во менаџментот, но грижите не произлегуваат од недостаток на капацитет туку од фрагментирање и авторитети врз менаџментот на државните служби помеѓу неколку институции. Овој проблем не е нов но постои уште од усвојувањето на актот за јавни служби во средината на 1990тите. Домот на државната

служба е Одделот за јавни служби во државниот советник. Меѓутоа на државниот советник му недостасува основна моќ, вклучувајќи ја моќта да изготви и да направи нацрт од новиот акт за јавни служби, да изготви нацрт на секундарна легислатива, и да ја контролира имплементацијата на законот. Кога се работи за контрола за имплементирање, државниот советник се однесува како консултант наместо како контролна институција. Всушност Државниот завод за ревизија повремено се појавува како контролна институција – на пример, кога се прави евалуација на сисемот за плати кој се заснова на перформанси после неговото воведување во раните 2000ти – но неговите контроли неможе да се протегаат надвор од границите на проверки по случаен избор.

Во врска со авторитетот да се изготви и да се направи нацрт на нова легислатива, државниот советник во Естонија има само консултативна улога, бидејќи ова овластување останува кај Министерството за правда. Официјалната причина зад оваа разделба на задолженија резултира од (уставната) рестрикција која државниот секретар, кој е раководител на државниот совет, не му е дозволено да иницира легислатива во парламентот¹⁵. Исто така, важно е да се забележи дека улогата на Министерството за финансии во координирање и контролирање на менаџментот на државните служби во оваа област е политиката за надоместоци. Како резултат, на менаџментот на државните служби во Естонија му недостасува капацитет за да се донесат униформирани стандарди и практики низ административните институции. Без изненадување, многу внатрешни и надворешни набљудувачи велат дека Естонија нема само еден туку многу системи за државни служби, бидејќи секое министерство има развиено свој сопствен пристап кон менаџмент на персоналот. Во оваа смисла, постојат некои очигледни сличности помеѓу Естонија и Чешката Република.

На прв поглед, пост-пристапните движења во **Полска** се многу слични со случајот со Словачка, каде што независната канцеларија за државна служба била затворена во 2006. Спротивно на Словачка, Полска беше во состојба да го спречи појавувањето на институционален вакуум во областа на менаџментот на централните државни служби. После реформата во 2006, менаџментот на државните служби беше поделен во два оддели при канцеларијата на Премиерот. Одделот за државни служби ги превземал поголемиот дел од функциите во поранешната канцеларија за државни служби, вклучувајќи менаџмент на реформите, контрола за имплементација, и подготвување на координација за централна обука. Меѓутоа, исклучувањето на директорските позиции од опсегот на државните служби и воспоставувањето на државниот список за вработувања од кој директорите би требале да бидат избрани за да го раководат создавањето на втор оддел, кој што се заминава ексклузивно со менаџирање на државниот список на вработувања.

Иако полската влада го спречи појавувањето на јаз во смисла на менаџмент на државните служби, важно е да се признае дека канцеларијата за државни служби броеше околу 100 вработни, додека одделот за државни служби, како номинален наследник на канцеларијата, броеше помалку од една третина од овој број. Поголемиот број од вработените во новиот оддел се здоби со искуство во поранешната канцеларија за државни служби и поголемиот дел од работниците кои беа технолошки вишок беа преместени во други министерства и агенции од централната влада, кој резултира во тоа што Полска не се соочува со било каква главна загуба на специфична граѓанско-услужна експертиза, како што има во

¹⁵ Не е потребна голема имагинација да се сфати дека ова објаснување доста добро им послужи на многу институции и на многу политички актери, бидејќи им дозволи на нив да ги задржат советниците.

Словачка. Сепак, реформата од 2006 беше проследена со период на голема несигурност, со доста парализиран менаџмент на државната служба во период подоцна од една година.

Владата што беше формирана после изборите во есента 2007 го посочи ова прашање преку интеграција на одделот на државниот список за вработување во одделот за државни служби¹⁶. Додека реструктурирањето ги имаше повратено капацитетите за активности во областа за менаџмент на државните служби, идното институционално поставување во Полска останува отворено. Сегашните центри за дискусија за повторно основање на намалената верзија од поранешната канцеларија за државни служби или воспоставувањето на одделот за државни служби со поголема институционална автономија и раководена од државен секретар во рамките на канцеларијата на Премиерот.

Промената и несигурноста кои се однесуваат на авторитетот да се менаџира државната служба неодамна исто беа главни карактеристики на унгарското поставување. Уште од средината на 1990тите, авторитетот на менаџментот на државните служби беѓе главно лоциран во Министерството за внатрешни работи, но канцеларијата на Премиерот вообичаено споделуваат некои компетентности во однос на развојот на насоките за реформи. После реорганизацијата на владата во 2006, работите на државните служби беа целосно пренесени до канцеларијата на Премиерот.

Оговорностите на Премиерот биле зголемени во 2007 со воспоставувањето на Центарот за владин персонал (KSZK). Центарот за владин персонал беше создаден (и е сместен во) поранешниот Унгарски институт за јавна администрација, која беше одговорна за спроведување на истражување за јавна администрација и за подготвување и спроведување на истражувања на државни служби. Реформата од 2007 ја пренесе истражувачката функција кон други институции, додека на новата агенција и беше доделена главна улога во вработување и обука на државните службеници. Поголемиот дел од овие мерки сеуште се изготвуваат. Меѓутоа, центарот за владин персонал веќе има создадено централна банка за огласување на работни места, започна да се инволвира во пред-селекцијата на раководители на оддели, и моментално поставува систем за истражување кој интересно е споредлив со францускиот и европскиот систем на *concours*.

Останува да се види дали овој амбициозен план во унгарија за проактивна агенција за владин персонал може целосно да биде реализиран во иднина. Малцинскиот статус на владата уште од пролетта 2008 имаше внесено значајна неизвесност во плановите за реформа. Основните министерства покажуваат само неизвесна поддршка за реформа, бидејќи се неодлучни да ја откажат својата автономија во смисол на вработување и разгледување на кандидати. Исто така, структурата составена од оддели во канцеларијата на Премиерот помина низ неколку промени на ниво на лидерство. Државниот секретар, кој беше главниот лидер во реформата на државната служба од 2007, ја остави државната служба и се врати кон приватниот сектор, и неколку од „постарите“ на повисоко ниво службеници, од кои некои имаа 15 или повеќе години на искуство во менаџмент на државните служби, ја напуштија канцеларијата на Премиерот како знак на противење кон новите мерки за реформа. За време на пишувањето на оваа студија, недостигаше јасност во однос на тоа кој ќе биде следниот одговорен и која ќе биде организационата поставеност во блиската иднина.

¹⁶ Планот за реформа беше да се отстрани целиот државен оддел за вработување и да се интегрираат вработените во овој резервен список во опсегот на државните служби.

После пристапувањето, **Словенија** исто искуси големи промени во однос на нејзините централно менаџерски структури. После изборите во 2004, новата влада донесе одлука Министерство за јавна администрација да биде одговорно за сите прашања кои се однесуваат на административна реформа и менаџмент, вклучувајќи менаџмент на државните служби. Одговорната единица во министерството е раководена од генерален директор и има доста вработени. Се справува со системот за државни служби, организацијата на државната администрација, менаџментот на административната реформа, вклучувајќи реформа на државните служби, и контрола и инспекција на менаџментот на државните служби. Го организира централното огласување на работни места, го одржува регистарот, има важна улога во справување со поплаките и жалбите на државните службеници и развива планови за обука.

Структурите за менаџмент на државните служби во Словенија претходно спаѓаа под надлежност на Министерството за внатрешни работи. Советот на високите службеници, кој е одговорен за избор на персонал наповисоки функции, беше преместен од владината канцеларија до новото Министерство за јавна администрација¹⁷. Сегашната институционална поставеност поради тоа има потенцијал да обезбеди силно лидерство во реформа и менаџмент на државните служби. Новото министерство беше создадено за време на владата на централно-десничарски ориентирана влада на Janza. Продолжи со својата работа после најнеодамнешната промена на влада во есента 2008.

Двете најстабилни и најспособни институционални поставеност може да се сретнат во Летонија и Литванија. Во **Летонија** промените исто така се случија во последните години, но тие покажуваат постепена и растечка промена на авторитет од државни служби кои се слични на канцелариска администрација на државни служби па се до државниот советник. Државниот советник моментално е одговорен за развојот на насоки за реформи, пишување на легислатива за реформи и развојот на планови за обуки, во соработка со Латвиската школа за јавна администрација.

Обете и администрацијата на државните служби и одделот на државниот советник спаѓаат под лидерството на Премиерот, но врските помеѓу двете институции не се без тензии. Администрацијата на државните служби ужива само многу лимитирана поддршка од основните министерства бидејќи на неговата улога се гледа како на намалување на автономијата на основните министерства. Поголемиот дел од институционални промени во последните десет години, вклучувајќи ја нејзината улога во развој на реформи и нејзиното учество во процедурата за испитување и во селекцијата на персонал, ја ослабеа администрацијата на државните служби, додека во исто време го применуваа нејзиниот имиџ како „контролна институција“ наместо „обезбедувач на услуги“ за основните министерства. Наспроти оваа позадина, сега се дава значење на интегрирањето на администрацијата на државните служби во нова владина агенција за човечки ресурси, која би се справувала со централна имплементација на неколку функции на персоналот кои би можеле да го дуплираат унгарскиот владин центар за персонал.

Најстабилната и најпродуктивната структура за менаџмент на државната служба се појави во **Литванија**. Одделот за државни служби кој спаѓа под Министерството за внатрешни работи беше основано на крајот на 2002. Се појави од поранешното Министерство за реформа на јавната администрација и локалните власти, кое беше укинато во 2001; функциите во оваа област на државни служби беа пренесени до Министерството за

¹⁷Советот на високите службеници е независно тело кое е основано врз база на актот за државни служби.

внатрешни работи. Директорот на одделот за државна служба директно е одговорен кон Министерот за внатрешни работи. Одделот се состои од повеќе од 40 вработени, кои се назначени во неколку оддели кои се справуваат со развој на реформите, контрола, регистрирање, развој на обуки и политики за вработување, вклучувајќи менаџирање на слободни работни места, изготвување и менаџмент на испити, и учество во изборни комитети. Одделот за државни служби тесно соработува со одделот за реформа на јавната администрација во Министерството за внатрешни работи. Потребата за координација помеѓу двата оддели беше намалена, бидејќи на одделот за државни служби неодамна му беше даден авторитет да развие и да направи нацрт нови иницијативи во областа на реформа на државната служба. Во текот на последните неколку години, Литванија ја разви најунифицираната и најстабилната структура на управување во регионот.

3.4. Отворено натпреварување за работни места

Овој дел и следните два дела се однесуваат на вработувањето на државни службеници. Овој дел, кој започнува со истражување на системот за отворено натпреварување за работни места, се однесува на обигаторното и сеопфатното објавување на работни места во државните служби е основен инструмент поврзан со европските принципи за јавна администрација¹⁸. Отвореното натпреварување за работни места го дополнува концептот за вработување според заслуги и ги поддржува принципите за професионалност и ефективност преку допирање до повеќе потенцијални кандидати за работи во државните служби и потенцијално подобри апликанти. Исто така има за цел да осигура дека фер и еднаков третман е обезбеден за сите апликанти за да се надминат неформални и нетранспарентни практики за вработување, кои честопати водат до фаворизирање и лош квалитет на персоналот. За да се анализира овој домен, ги истражувавме барањата за обигаторни објавувања, вистинските практики за отворено натпреварување, и однесувањата на државните службеници кон принципите за отворено натпреварување за работни места.

Пост-пристапната одржливост на осумте СЕЕС е доста позитивна во оваа област на управување со државните служби. Сите земји (освен Чешката Република) имаат институционализирано обигаторни отворени натпревари за работни места. Добрата усогласеност со европските принципи исто така се рефлектира во секојдневните практики за менаџмент на државните служби, и е нашироко поддржан од страна на државните службеници во СЕЕС. Како што ќе видиме, доменот за отворени натпревари за работни места се вреднува повисоко отколку сите други домени на управување со државните служби во однос на усогласеноста со европските принципи за администрација.

КОНКУРС

Институционализација на отворени работни места

До 2008, сите земји освен Чешката Република имаа воспоставено задолжителни јавни огласи за отворени работни места во државните служби. Исклучок е **Чешка**, главно како резултат на недостатокот на закон за државни служби. Сепак Чешката република не е навистина исклучок кога станува збор за самата пракса на вработување, бидејќи работните места во најголем дел се пгласуваат, иако оваа пракса не е задолжителна. Интересно,

¹⁸ Концептот за отворени конкурси е секако пообеман и вклучува прашања кои се поврзани со истражување и селекција. Ќе ги дискутираме овие прашања во наредниот дел.

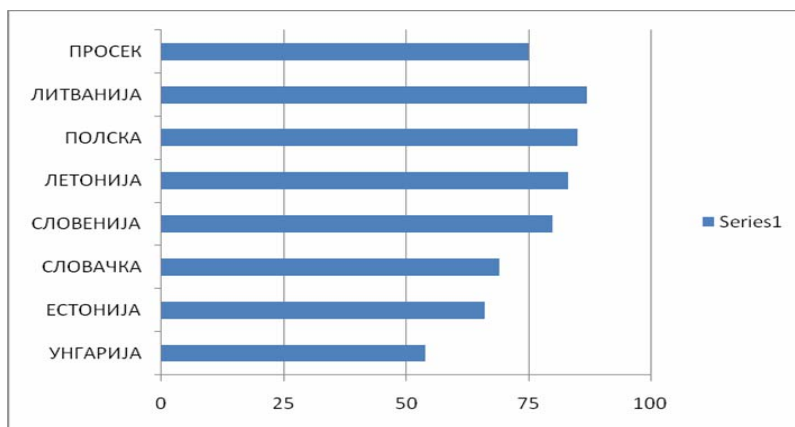
практиката во Чешката Република сугестира дека на колку повисоко ниво е работното место во министерската хиерархија толку помалку е веројатно дека ќе има оглас. Поради тоа, на ниво на директор, и пред се, заменик министер необично е да се појави оглас.

Унгарија беше последната земја помеѓу другите седум земји која вовеле задолжителни огласувања во 2007. Пред овој амандман кон законот за државни служби, задолжително беше само да се огласат конкурси за работни места за позицијата раководител на оддел доколку не е вработен некој од самата организација. Сепак, како во случајот со Чешка, беше вообичаено во Унгарија слободните работни места во пошироката министерска структура да бидат јавно објавени. Во сите други земји, спротивно, огласите беа задолжителни за доста долго време. Во Словенија, на пример, се бараше да се објават работни места уште од усвојувањето на Актот за државни работници, кој беше усвоен во 1990 и му претстоеше на актот за државни служби во 2002.

Големата усогласеност со европските принципи за администрација добро се рефлектира во резултатите на анкетата спроведена од страна на Sigma. Скоро 75 проценти од сите лица кои учествуваа во анкетата наведоа дека работните места се огласувани пред да се направи ново вработување. Разликите помеѓу земјите се движат од 86 проценти во Литванија до 54 проценти во Унгарија. Скоро 75 проценти од сите кои учествувале во анкетата наведуваат дека слободните работни места се огласени пред нов службеник да биде назначен. Разликите помеѓу земјите се движат помеѓу 86 проценти во Литванија до 54 проценти во Унгарија. Релативно ниската вредност за Унгарија може да биде објаснет како многу неодамнешна институционална промена. Всушност, ниската вредност сугерира дека јавните огласи на слободни работни места беа веќе помалку или повеќе воспоставени неформални практики пред да се направат обигаторни за законот за државни служби.

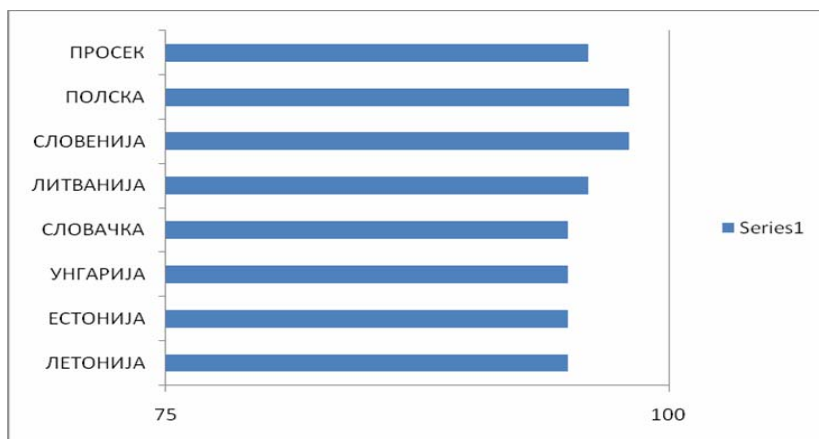
Фигура 2. „Слободните работни места јавно се објавуваат пред било кој да биде назначен.“

Вработување по отворени конкурси



Фигура 3. „Пожелно е јавно да се објават слободните работни места во министерството.“

Преферирање на отворени конкурси



Компатибилноста со европските принципи е уште поголема кога се земаат во предвид преференците на државните службеници кон отворени конкурси за работни места. Со просек од повеќе од 95 проценти и многу мал размер од 94 до 98 проценти, може да се заклучи дека сознанието за конкурси за отворени работни места е доста нашироко и длабоко прифатена во администрациите на СЕЕ и од друга страна нарушувањето на отворените конкурси за работни места од менаџерите на државните служби има тенденција да се гледа на многу критичен начин од страна на државните службеници. На кратко, отворени конкурси за работни места – кои се разбрани тесно како што огласите за отворени работни места – сега е нашироко и длабоко институционализиран во државните служби на СЕЕ.

3.5. Системи за влезни испити и селекција на кандидати

Овој дел ги анализира системите за влезни испити и селекција на кандидати. Тие вообичаено вклучуваат влезни пишани испити и усни испити во облик на лични интервјуа пред независна изборна комисија. Влезните испити посочуваат неколку европски принципи за администрација. Тие директно се однесуваат на принципите за ефективност и професионализам, бидејќи имаат за цел да ги идентификуваат компетентните кандидати за државните служби. Регулирани и стандардизирани влезни испити исто имаат важна улога во однос на еднаков и фер третман на кандидатите за државни служби. Системите за испитување поради тоа честопати се користат како клучен индикатор за „вработување по однос на компетентност“ во спротива со вработување кое се врши во однос на фаворизирање и политичка патронажа. За анализата, гледаме на постоењето на задолжителните пишани испити, конкретните практики и ефективност од овие испити, регулирањето на усните испити, политичката независност на изборните комисији и општите однесувања на државните службеници кон системите за испитување.

Во спротива со областа на отворени конкурси за работни места, државните служби во СЕЕ слабо се рангираат во однос на квалитетот на нивните системи за испитување, и после пристапувањето трендот е доста негативен во поголемиот број на земји. Само Литванија има систем за испити, кој во голема мера се усогласува со европските принципи за

администрација. Другите земји или никогаш немаат стандардизирани испитувања, ги укинуваат за време на пост-пристапниот период или моментално планираат да го направат тоа. Слабата компатибилност со европските принципи се рефлектира во постоечките практики на менаџментот на државните служби и во помала мера ниското ниво на прифатеност помеѓу државните службеници. Проценката за вработување во државните служби вообичаено со прави врз основа на лични интервјуа, но формално правните услови за стандардизирање на усните проценки имаат тенденција да бидат ниски и политичката независност на изборните комитети може да биде осигурана во трите балтички држави.

Намалувањето на стандардизирани системи за спроведување испити

Системи на пишани испити

Само системите за испитување во Литванија се најблиску „компатибилни“ со европските принципи за администрација. Тука, пишаниот испит е задолжителен за сите апликанти. Испитот се состои од прашања со повеќе дадени одговори и се состои од два дела. Половина од прашањата ги тестира општото и правното познавање; овој дел е поставен централно од страна на Одделот за државни служби. Другата половина е специфична со работата и е поставена од страна на министерството кое сака да вработи нов државен службеник. Резултатите на кандидатите се бодирани и рангирани пред да бидат интервјуирани од страна на комитетот за избирање.

Сепак, дури и случајот со Литванија не е без проблеми. Поточно, испитот е критикуван дека е премногу лесен бидејќи прашањата кои се поставени од страна на одделот за државни служби се достапни на интернет. Исто така, несигурно е до кој опсег испитот ефективно ги проверува интелектуалните капацитети на кандидатите бидејќи не ги проценува компетентностите и аналитичките способности на кандидатите. Како резултат, некои велат дека главната вредност на системот за испитување е симболиката. Во исто време, мора да биде посочено дека системот релативно лесно може да функционира, при тоа комбинирајќи ја флексибилноста во фазата на вработување со повисок степен на легитимност наместо системите за вработување кои немаат воопшто барање за пишан испит.

Другите седум земји кои се опфатени со студијата имаат механизми за проверка. **Словенија** до неодамна имаше воспоставено систем за испити кој беше уште поконцизен отколку испитот во Литванија; беше централно администриран, беше изнесен пред независна сертифицирана комисија, се концентрираше на правно знаење но беше повеќе сеопфатен од литванската верзија и бараше, како што објаснија интервјуираните лица, најмалку четири до шест недели на солидно подготвување за курсевите кои беа понудени од страна на академијата за администрација. Иницијално, испитот не беше лесен, бидејќи не повеќе од 50-60 проценти од кандидатите го положија испитот при првиот обид. Важно е да се забележи, меѓутоа испитувањето се случи во време од една година *после* назначување во државна служба. Подобрно е на ова да се гледа како „иницијална обука“ отколку како алатка за проценка (погледнете подолу, дел 2.7).

Во Словенија, пишаниот испит не им се допаѓаше на многу државни службеници, посебно од страна на млади службеници, кои дознаа дека е премногу бирократски и не многу релевантни во смисол на содржината. Најнеодаменшната реформа од 2008 го исфрли испитниот систем и го замени со задолжителна обука, која може да се следи во различни фази од кариерата на службениците. Како консеквенца, Словенија ефективно го отфрли системот за стандардизирани испити за влез во државната служба.

Унгарската поставеност е слична како во Словенија, бидејќи државните службеници мора да положат испит во рок од една година после назначувањето. Исто така, постои специјализиран испит, кој е задолжителен во подоцнежна фаза од кариерата. Овој систем наскоро ќе биде напуштен. Центарот за владин персонал моментално се подготвува за создавање на систем кој наликува на *concours*- како систем за влез во организацијата. Исто така се планира да се тестираат карактеристиките надвор од рамките на правното знаење. Сега за сега, останува да се види дали новиот испитен систем било кога ќе биде инициран. Нема голема веројатност дека ќе биде воведен во 2009, како што иницијално беше планирано.

Единствените земји, освен Литванија, кои сеуште имаат испит пред назначувањето на државната служба се Полска и Словачка. Во обата случаи, меѓутоа, системот за испитување е слаб, и во **Полска** е на праг да се укине, освен за службениците кои сакаат да се здобијат со статусот „номиниран државен службеник“. Во Полска, процедурата за квалификации е задолжителна за сите службеници кои сакаат да бидат номинирани, државни службеници со мандат. Пред 2006, номинацијата беше предуслов за назначување на позицијата на директор, што значи дека од сите директори се очекува да следат ригорозна процедура на испити. Ова барање се промени во текот на реформите во 2006, кога номинираните/со постојана работа државни службеници станаа дел од државниот список за вработување; тие може да бидат избрани преку назначување на министри, но повисоките позиции веќе не беа резервирани за нив¹⁹.

Прием во државниот рустер за вработување бара успешно да биде положен испит. Испитот траеше еден ден и беше администриран од Националното училиште за јавна администрација (KSAP). Отприлика 50 проценти од кандидатите го поминаа првото ниво на испити. Неуспехите беа главно резултат од тестот за јазици кој беше дел од испитот. Како што беше долу наведено, државниот список за вработување беше најпрво интегриран во одделот за државни служби и сега се планира да се укине списокот, кој наведува дека простоечкото барање за испит ќе исчезне. Поради тоа, испитите ќе бидат лимитирани кон групата на номинирани државни службеници, но бидејќи оваа група не сочинува повеќе од 5 проценти од целата државна служба, може да се предложи дека положување на испит е исклучок, а не правило во Полска.

Словачка помина низ сличен развој. Всушност постоја неколку видови на испити пред 2006. Прво, уште од 2002, беше обигаторно да се положи испит на нивото при приемот во организацијата како дел од „процедурата на селекција“. Второ, „испит за номинација“ беше потребен за сите службеници. Иницијално беше администрирано од страна на канцеларијата за државни служби, а подоцна беше делегирано до министерствата (2003). Овој вид на испит се применуваше како дел од процедурата на вработување но исто така беше создаден како „здравствена проверка“ за службениците кои веќе се вработени во министерствата но кои мораа да поминат низ процедурата на транзиција пред да станат постојани државни службеници. Овој испит нашироко не им се допаѓаше и беше прекинат во 2006. Третиот испит беше „исправен испит за номинирање“ за државни службеници кои станаа постојани државни службеници, споредливо со полското решение; овој испит никогаш не беше целосно оперативен. Има само пет постојани државни службеници во

¹⁹ Според овој систем, доколку номиниран државен службеник е назначен на позиција на директор, за тој/таа се сметаше дека е официјално на отсуство од државната служба но дека може да се врати во државната служба штом ќе престане назначувањето.

Словачка, и беше планирано системот да биде укинат во блиска иднина. Конечно „брзи“ испити за вработување сеуште постојат, но истите не се користат.

Она што посто денес во Словачка е „процедура за селекција“ која вклучува пишан испит. Испитот сеуште се регулира со декрет од поранешната канцеларија за државна служба, но веќе не постојат било какви контроли и инспекции за процедурата на селекција. Содржината и спроведувањето на испити остануваат на дискреција на министерствата. Со раководителите на државните служби како одговорни менаџери за персонал, испитите ефективно потпаѓаат под контрола на службеник кој неодамна бил (повторно)вратен кон статусот на политично назначено лице. Коресподентно, ефективност на испитот за влез е лимитирана. Додека испитите се полагаат, постојат извештаи дека прашањата се составени за одреден вид на апликанти или дека прашањата се дадени однапред. Само во психолошкиот тест во кој за кандидатите се соочуваат со ризик да се оддалечат. Во исто време, не постои интерес во укинување на испитната процедура. Испитот е прифатен како општ елемент во процесот на вработување, кој придонесува кон легитимноста на одлуките за вработување.

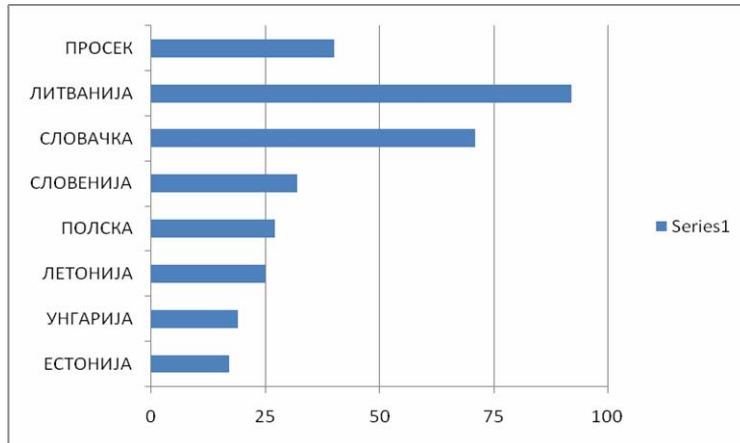
Во останатите три земји не постојат барања за испити. Во **Естонија** и **Летонија**, испитите не се споменати во законот за државни служби, и отсуството на закон за државни служби во **Чешката Република** значи дека и таму исто така не постои барање. Сепак во сите три земји испитите понекогаш се применуваат од менаџерите на државните служби во контекст на процесот на селекција.

Всушност, во личните интервјуа спроведени во осумте нови земји членки, генерално беше обсервирано дека испитите беа регуларно развиени и поставени од страна на менаџерите за вработување, без обзир на формално-правните барања. Овие испити не се стандардизирани но со цел се развиени за да ги разгледаат карактеристиките и знаењето на апликантите. Со други зборови, испитите се користат за да се зголеми ефективност на државните служби преку процедури за разделување кои ќе помогнат во разгледувањето на компетенциите. Во спротива, принципите за правната одговорност и еднаквиот третман се слабо прифатени преку статус quo во поголемиот број на земји.

Разликите во институционалната поставености добро се рефлектираат во одговор на анкетата на Sigma. Во однос со постоечките практики во менаџментот на државните служби, резултатите од анкетата покажуваат дека Литванија отскокнува бидејќи земјата во голема мера користи пишани испити во процесот на вработување. Пишаните испити исто така нашироко се користат во Словачка. Податоците ги рефлектираат поранешните правни основи, но неможат да го покажат тука квалитетот на системот за испитување кој се влошува во многу министерства. Лицата кои одговорија на анкетата покажуваат колку кандидатите во Унгарија и Словенија најчесто не се тествани *пред* нивно назначување, што се рефлектира во правното барање за да се полага испит *после* пристапување кон државната служба. Во исто време, фактите наведуваат дека некои менаџери на државните служби користат од можноста да организираат задолжителни пишани испити со цел да се надополнат усните испити. Оваа правна можност почесто се применува во Словенија отколку во Унгарија.

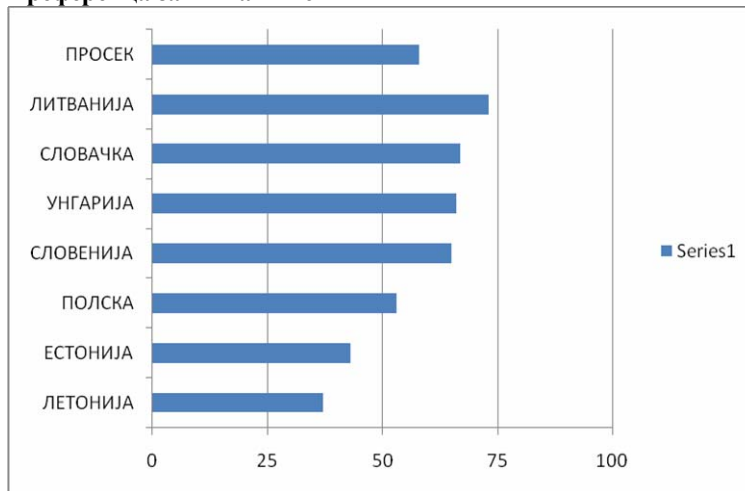
Фигура 4. „Ново вработените лица полагаат пишан испит за да им се тестираат квалификациите пред да ја прифатат работата во министерството.“

Регрутирање врз база на пишани испити



Фигура 5. „Пожелно е кандидатите за слободни работни места во државните служби да положат пишан испит за да ги тестираат своите квалификации пред да ги превземат нивните работни места.“

Преференца за пишани испити



Исто така, лицата кои ја одговорија анкетата, наведуваат дека целокупната поддршка за системи за пишани испити во најдобра мера на интермедијарно ниво. Институционалната основа е најдобро прифатена во Литванија и Словачка, додека разликите помешу постоечката практика (погледнете ја Фигура 4 погоре наведена) и преференците на државните службеници (Фигура 5 погоре наведена) е најголема во Унгарија, Словенија и Полска. Државните службеници во Летонија и Естонија очигледно не сметаат дека е проблематично тоа што пишани испити не се применуваат, бидејќи најмалку покажуваат интерес кон употребата на таквиот вид на методи за испитување. Резултатите од анкетата исто така покажуваат дека однесувањето на државните службеници доста се разликува во споредба со нивната преголема поддршка кон отворени конкурси за работа наспроти нивната скромна поддршка за пишани испити како инструмент за селекција.

Интервјуа и изборни комитети

Кога пишаните испити се помалку релевантни за изборот на кандидатите, товарот на докажување најмногу спаѓа во усниот дел од испитот. Без изненадување, **личните интервјуа**, поради тоа се најчести методи за тестирање на квалитетот и одржливоста на кандидати за позиции во министерствата. Предизвикот за употребата на резултатите од личните интервјуа резултира од потешкотијата да се гарантира еднаков и фер третман на сите кандидати. Поголемиот број на земји немаат воспоставено посебни владини регулативи кои би воспоставиле јасни правила за спроведувањето на личните интервјуа. Во Литванија, Уставниот Суд досуди дека процедурата за усни испити го наруши принципот за транспарентност и ја поттикна владата да го регулира усниот дел од испитувањето на начин на кој би го минимализирал потенцијалот за фаворизирање.

Кога процедурите за испитување се релативно под-регулирани и кога личните интервјуа се клучниот инструмент за селекција на кандидатите, посебно е релевантно да се погледнат лицата на кои им е делегирано овластувањето да ги донесат одлуките за селекција. Последователно, проценките на Sigma потенцираа кон постоењето на **комитети за селекција** и кон минималната улога за министрите и политички номинираните лица во селекцијата на државни службеници со цел да се промовира професионализам и политичка неутралност на државните служби.

Правната одредба да се создадат комитети за селекција е нашироко распространета во СЕЕС. Исклучок кон ова е **Чешката Република**, бидејќи не постои закон за државни службеници кој би можел ваквиот вид на комитети да ги направи задолжителни. Меѓутоа, во однос на не-менаџерскиот персонал, општо земено не постојат големи разлики помеѓу државите. Најкарактеристично, менаџерот кој има работно место кое треба да биде пополнето во неговиот/нејзиниот оддел е лицето кое го иницира процесот на селекција и подоцна е оној чие мислење е важно кога се работи за вистинска селекција на кандидати.

Комитетите за селекција најчесто се состојат од три до седум лица. Стандардната поставеност вклучува раководител на оддел, релевантен раководител на единица и претставник од одделот за персонал. Некои земји како што е **Литванија**, имаат до седум члена во изборните комитети. Овие комитети би вклучиле други постари државни службеници, како што се заменици државни секретари, но исто така би можеле да вклучат претставници од одделите за централни државни служби, екстерни експерти и претставници на трговски синдикати. Во Литванија, членовите на изборните комитети се избрани од список кој постои во индивидуални министерства. Во поголем број на други земји, има помало ниво на регулатива за воспоставувањето на комитети за избор.

Во исто време, постојат значајни разлики во однос на определување „кој“ е одговорен за создавање на комитети за избор. Основната разлика стои помеѓу земјите кои ја делегираат моќта кон државни службеници на повисоко ниво и земји кои делегираат политички назначени лица. Во **Естонија, Летонија и Литванија**, државниот секретар или генералниот секретар, како државен службеник на највисоко ниво, официјално го назначува комитетот за селекција или го одобрува составот на комитетот. Во спротива, во **Унгарија, Полска и Словачка**, оваа моќ формално се делегира кон политички назначено лице. Во сите три земји овој аранжман беше воведен после пристап кон ЕУ, кога административните и замениците државни секретари во Унгарија, генерални директори во Полска, и раководители на државни служби во Словачка беа претворени во политички позиции. Оваа промена го рефлектира постоечкиот притисок за политизација во овие три земји. **Словенија** досега се разликува од другите земји бидејќи министерот официјално е

одговорен за создавање на комисија за селекција како и за последователната селекција и назначување на членови на комисијата²⁰. Во пракса, оваа моќ најчесто се делегира кон генерални директори или кадровски директори, и министрите покажуваат интерес во селекцијата на персонал на повисокот ниво. Како заклучок, средната компатибилност на испитите и на системите за селекција во СЕЕС е ниска, и само трите балтички земји беа во состојба да спречат намалување во оваа област после пристапувањето.

3.6. Менаџмент и де-политизација на повисоката државна служба

Повисоката државна служба која е на врвот на администрацијата игра централна улога во распределувањето на европските принципи во државната служба (Sigma 1998, 1999). Редовните извештаи на ЕУ и оценките на Sigma ставаа големо значење кон професионализација и политичка неутралност кон повисоката државна служба во СЕЕС. Со цел да се постигне деполитизација на повисока државна служба, европските принципи на политики на ЕУ кои имаат за цел да ги намалат (и минимализираат) можностите за извршување на политичка дискреција врз селекцијата на поставувањето на поискусен персонал во државната администрација. За потребите на анализата, го испитувавме опсегот до кој правилата за селекција на повисоки службеници може да ја осигура политичката независност на назначените лица, и однесувањата на државните службеници кон промоција која се заснова на политички критериуми во спротивно со мерикратски критериуми.

Правилата и процедурата како и вистинските практики за селекција на повисоки службеници претставува важен елемент во варијацијата помеѓу осумте земји на СЕЕС. Повисоките рангови во министерската бирографија се најмалку изложени на политика во трите балтички држави. Словенија и Чешката Република, и покрај недостатокот на легислатива за државни служби претставуваат интермедијарна група. Сениорната бирографија во Унгарија, Словачка и посебно Полска се најмногу изложени на политика. После пристапувањето во ЕУ политизирањето на постарата бирографија се зголеми во Словенија, Унгарија, Словачка и Полска. Остана стабилна во балтичките држави и ограничено во Чешката Република. Ќе стане јасно дека за овој домен на управување со државните служби однесувањата на државните службеници се релативно повеќе приспособени со европските стандарди отколку што се формалните правила и постоечките практики на политики за персонал кога станува збор за постари службеници.

Ре-политизација на повисоките државни служби

Естонија има најмалку политизиран формален процес за селекција на повисок министерски персонал. Избирањето на генералните секретари е изготвено од страна на Комитетот за натпреварување и евалуација на повисоките државни службеници, кое е лоцирано централно во државниот совет. Иницијативата за процесот на селекција е покажана од страна на државниот секретар и државниот советник, кој исто така е претседавач со централниот комитет за натпреварување. Државниот секретар поставува панел за селекција кој се состои од постари службеници, претставници од различни административни институции, агенции и трговски унии, и независни експерти. Најчесто

²⁰ Во Словенија министерот е одговорен за создавањето на комисија за избирање во министерството, додека за други институции авторитетот е делегиран кон директорот на Владианат аканцеларија, директорот на телото кое беше поврзано со министерството, раководителот на административната единица или на раководителот на било кое друго државно тело.

има еден претставник од министерството кое бара назначување на нов генерален секретар, но не постои политичка претставеност во панелот. Во процесот кандидатите се интервјуирани и мораат да направат работна програма за министерството во кое што сакаат да бидат назначени. Последователно комитетот може да предложи еден, двајца или повеќе кандидати до министерот кој има право да избира помеѓу нив. Министерот потоа го предлага својот избор за кандидат за формално одобрување.

Министрите имаат задолженија на крајот на изборниот процес, но пред-селекцијата од државните службеници и надворешните експерти и централниот менаџмент на процесот го намалуваат потенцијалот за избирање на кандидат чиј што главен атрибут би бил неговата/нејзината лојалност кон министерот и партијата на министерот. Ова не значи дека политичкото влијание не е возможно. Во првата фаза од процесот на селекција, има интервју во министерството кое има за цел да вработи нов генерален секретар. Ова му дава можност на министерството да ги изложи своите барање со централниот комитет за конкурси. Исто така, министерството има еден претставник на панелот за избор, и ова лице може да има улога на квази-претставник на министерот. Сепак, министрите сеуште може да стават вето на предлогот даден од стана на комитет за конкурси и да назначат в.д. генерален секретар на одреден временски период.

Како резултат, неколку набљудувачи од самото министерство и надвод од министерството аргументираа дека „министрите најчесто го добиваат она што го сакаат“²¹. Важна задача на комитет за конкурси е да се спречи најочигледната политизација на државните служби преку обезбедување на транспарентност во процесот на селекција и преку легитимизирање на изборот на највисоките државни службеници во министерствата. Динамиката на процесот на селекција исто така покажува дека во голема мера не-политичкиот комитет за конкурси би го поткопал својот сопствен легитимитет кон владата и министрите доколку не успее да ги земе во предвид преференците на министрите. Степенот на флексибилност кој постои во Естонија може да се смета како една од тајните на успехот на централниот комитет за конкурс.

Процедурата за селекција на генерални директори во **Словенија** најмногу се приближува до поставеноста во Естонија. Кога ќе се споредат Словенија и Естонија мора да се каже дека на почетокот на врвната позиција во Словенија, работното место на генерален секретар, е политичко назначување направено од страна на владата и позицијата на генерален директор е на две нивоа под позицијата на министерот. Во Словенија, квалификуваните кандидати за позициите на генерални директори, директори на владини служби, директори на тела кои се поврзани со министерствата, раководителите на административните единици се истражени и избрани од Советот на одговорни службеници. Советот иницијално беше лоциран во Владата, но беше преместен во Министерството за јавна администрација после амандманот на актот за државни служби во 2005. Советот се состои од 12 членови. Три членови се назначени од страна на претседателот на републиката од експерти во јавниот сектор. Постарите службени лица избираат преку таен избор три члена од своите сопствени рангови. Два члена од советот се назначени од страна на трговските униии и професиите во јавната администрација, и четири члена се назначени од страна на владата на предлог од Министерот за јавна администрација. Претседавачот на советот на службени лица е избран од страна на

²¹ За дискусија на врската помеѓу засегнатите страни и државата и можностите за политичките партии да назначат лица во централните, регионалните и локалните администрации и кон поширокиот јавен сектор, погледнете го Sikk (2006) и Madise (2007).

членови на советот. За време на пишувањето, претседавањето се извршуваше од страна на државниот секретар (политички назначен) од Министерството за правда²².

Специјални комисии за натпреварување се воспоставени со цел да се одреди кои кандидати се погодни за позицијата во однос на нивните професионални квалификации. Комисиите за индивидуални натпреварувања се составени од најмалку три члена, вклучувајќи еден член од Советот на одговорни службеници, еден од министерството и експерт(и) кои не припаѓаат на државната администрација. После спроведување на устни испити, комисијата прави список на „погодни“ и „непогодни“ кандидати. списокот на погодни кандидати може да се состои од еден, два или повеќе кандидати. Последователно, министерот може да избере од овој список но исто може да не го земе во предвид доколку тој/таа така сака. Како последица, динамиката на избор во Словенија функционира на сличен начин како на тој во Естонија во кој министерот го има финалниот збор и може најчесто да има влијание брз одликата која тој/таа најмногу ја посакува.

Битната разлика помеѓу Словенија и Естонија резултира од *реалната* длабочина на политизација. Во Естонија, постојат, во пракса, многу малку политички назначени лица во министерската бирократија освен мал број на советници, додека генералниот секретар де факто е поставен во сивата област помеѓу политиките и постојаната државна служба. Во Словенија, во спротива, првото ниво под министерот, генералните секретари, се јасно политички назначени. Исто така, процедурата за избирање на генерални секретари, директори на владини кабинети, директори на тела кои се поврзани со министерствата, и раководители на административни единици имаат само лимитирани ефекти на постоечките практики на политизирање на ова ниво во министерствата. После промената на владата во 2004, има значаен политички мотивиран обрт на ниво на генерални директори. Советот на одговорни службеници исто така беше во можност да ја спречи најмногу очигледната политизација на државните служби на посениорно ниво, но не успеа да ја спречи перцепцијата од надворешните (и внатрешните) набљудувачи дека ова ниво де факто стана политичко ниво во министерската бирократија. Советот на одговорни службеници поради тоа ја зголеми транспарентноста и легитимитетот на изборниот процес, но не беше во состојба да ја спречи реалната политизација на државната служба на повисоко ниво.

На прв поглед, може да изгледа зачудувачки тоа што реалното практикување на политизација во **Чешката Република** не е многу различно од патеките кои преовладуваат во Словенија, поради тоа што изборот на постари службеници во Чешката Република во најголема мера се одвива во правен вакуум. Замениците министри се на назначени на највисоко ниво под министерот и имаат важни менаџерски задолженија во министерствата. Замениците министри најчесто се избрани од страна на министерот, но министрите мораат да го земат во предвид договорот кој е постигнат со партиите кои ја сочинуваат владината коалиција, кои имаат тенденција да бараат пропорционална алокација на највисоките работни места за секој член на коалицијата. Со други зборови, замениците министри се конвенционално политички работни места, дури и доколку постојат неколку значајни исклучоци во чешката министерска бирократија. Во спротива, во следните нивоа на хиерархија – нивоата на директор на сектор и директор на оддел – министрите и пред се замениците министри најчесто имаат слобода да ги одберат кандидатите кои ги преферираат.

²² После последната промена во управување во есента 2008, раководителот на Советот на службени лица беше назначен кон претставник на Министерството за јавна администрација.

Сето ова наведува дека е необично да постојат комитети за избор кои би биле инволвирани во изборот на кандидати за овие позиции. Изборот на постар персонал поради тоа во голема мера не е регулиран и не е јасен. Интересно, процесот на селекција на постар персонал значајно се разликува во Чешката Република и во Словенија, но реалната примена на политички критериуми не е повеќе релевантна во изборот на директори на сектори и оддели во Чешката Република отколку што е во изборот на генерални директори во Словенија. Од перспектива на политиките за државни служби на ЕУ, кои имаат поставено голем акцент врз „вистинската“ правна рамка, сличноста на исходот во овие две земји е интригантна. Сепак би можела исто така да сугерира дека „непостоење“ на регулатива и „недоволна“ регулатива може да продуцира слични резултати.

Изборот на државни секретарија во **Летонија** и **Латвија** се приближува кон аранжманот на Естонија и Словенија, но исто така постојат некои важни разлики. Прво, министрите се примени на изборните панели за државни секретари или во најмала мера може да имаат влијание врз составот на панелите. Министрите поради тоа можат директно да влијаат врз носење на одлуки. Во многу области, овој аранжман формализира пракса која е неформална во Естонија и Словенија. Второ, централизирана контрола врз одлуките за избор е помалку регулирана во Летонија и Литванија. Во Литванија, Одделот за државни служби испраќа претставници до панелите за избор но реалниот избор е направен од страна на министерот. Во **Летонија**, списокот на квалификувани членови на панелот е фиксиран во регулатива од кабинетот, но за назначувањето на државните секретари списокот се разликува од едно до друго министерство. На пример, државниот секретар на советот ќе биде во панелот за избор на државен секретар во Министерството за земјоделство но не е неопходно дека ќе биде присутен за изборот на други државни секретари.

Она што може да биде поважно, повтрено е реалната пракса на политизација на сениорно ниво. И во обете и во Латвија и Летонија, министрите имаат збор во назначувањето на државните секретари но во обата случаи овие постари службеници, заедно со естонските генерални секретари, се најмалку политизирани назначени лица на највисоки позиции во регионот²³. Согледано е дека министрите имаат збор и повремено може да се обидат да влијаат врз процесот на селекција поактивно и дека назначните лица може да бидат членови на партии – но како крајна линија општо е прифатено во овие три држави дека државните секретари/генералните секретари се доста професионални државни службеници. Деполитизацијата на најсениорното ниво секако има последици врз политизацијата на следните нивоа во министерската хиерархија. Замениците државни службеници и раководителите на одделот секако се само доста ретко политизирани во овие три држави.

Оваа патека доста се разликува од менаџментот на државните служби во Словенија и во Чешката Република, но пред се се разликува од менаџментот на државните служби во Полска, Словачка и Унгарија. Прво, под министерот службениците на највисокот ниво со менаџерски одговорности во самото министерство се политички назначени во овие три земји. Во **Полска**, постојат државни секретари и подсекретари кои се под министерот. Овие постари службеници во голема мера се избрани на ист начин како замениците

²³ Погледнете го Reinholde (2003, 2004) за дискусија и за податоци од прва рака за случајот на Летонија. За случајот на Литванија, заклучокот се применува кон периодот кога ова истражување беше спроведено. Дискусиите и сигналите кои ја опкружуваат моменталната промена во владата сугестираат дека државните секретар и други државни службеници на високо нево, имаат поголема веројатноста да станат предмет на поголем политички притисок отколку во последните седум до осум години. Опсегот до кој повисоките државни служби ќе бидат деполитизирани во Литванија се очекува да биде видено.

министри во Чешката Република, при што министрите во голема мера може да ги изберат службениците кои ги преферираат но за клучни позиции мора да го почитуваат принципот за пропорционалност во владината коалиција. Пред 2006, Законот за државни службеници во Полска ги дефинираше генералните директори, директори и заменици директори на оддели за државни службеници кои беа избрани во процедура на конкурс организирана од страна на канцеларијата за државни служби. Реформата од 2006 го измени овој аранжман со тоа што направи директорите да бидат политички назначени. Од тогаш за овие позиции не постојат било какви комитети за избор, и министрите имаат слобода да назначуваат директори и заменици директори. Изразување во витинската длабочина на политизација наведува дека генералните директори и директорите на оддели исто така во голема мера се политички назначени. Честопати политизацијата достигнува надолу до нивото на заменик директор и раководител на единица (Heywood/Meyer-Sahling 2008).

Развојниот тек во **Словачка** завзема слична насока после 2004. Во 2006, реформата на државната служба го трансформираше раководителот на државната служба во политички назначено лице, правејќи го официјално број три во министерството (државниот секретар е број два после министерот). Претходно, изборот на оваа позиција беше организиран и изготвен од страна на канцеларијата за државни служби, како и во случајот со директорите во Полска²⁴. Уште од 2006, раководителот на канцеларијата за државни служби е избран од страна на министерот и назначен од страна на владата. За генералните директори, стандардните процедури на регрутација се применети, како и за сите државни службеници: позициите се огласени, кандидатите мораат да положат пишани испити и тн. Меѓутоа, во пракса, оваа процедура нема поставено било какви ограничувања на политизацијата на директорите. Личните интервјуа открија дека честопати следното или двете нивоа во хиерархијата се исто така под влијание на политичка интервенција. Поточно, промената на владата во 2006 доведе до голем обрт во министерствата, помекогаш досегнувајќи до нивото на раководител на оддел. Политизацијата која се појави после пристапувањето доведе до голема несигурност помеѓу државните службеници во Словачка, бидејќи јасно е во контрадикторност со духот на законот за државни служби кој беше спроведен пред пристапувањето.

Финално, во **Унгарија**, двете највисоки позиции во министерствата исто така беа трансформирани во политички назначувања. Повисоките државни секретари и специјализирани/заменници државни секретари сега се избираат од страна на министерот или на премиерот, и не постојат комитети или други критериуми за назначување на овие позиции. Пред 2006, овие позиции беа номинални државни службеници, но министрите имаа слобода во избирање на својот тим на државни секретари дури и во тоа време. Политизацијата на менаџерските позиции во Унгарија поради тоа веќе беше вообичаена практика пред 2006. Професионалното ниво започнува со раководителите на оддели, иако многу набљудувачи сметаат дека овие позиции се поставени во сивата област помеѓу политика и администрација.

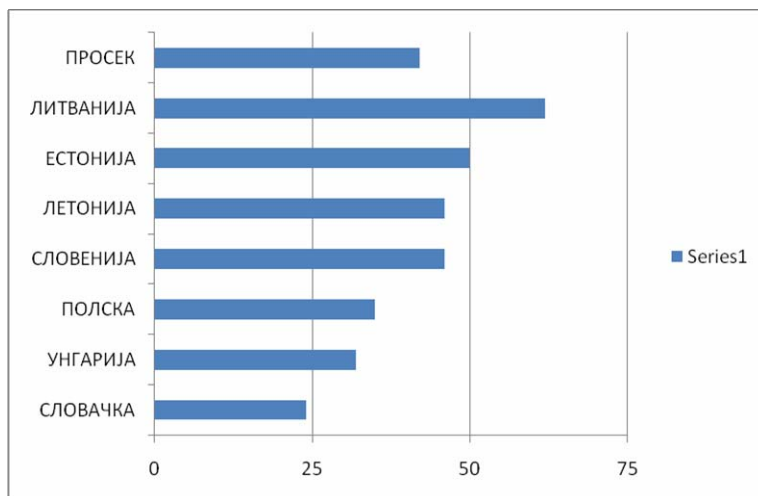
Кога ќе се споредат осумтте држави, мораме да донесеме заклучок дека принципите на професионализам, политичка неутралност и фер однос во процесот на селекција се исполнети, од страна на и во голема мера, во трите балтички држави. Спротивно на ова, политизацијата е специфична карактеристика на процесот на селекција во другите пет

²⁴ Погледнете ги Staronova (2003) и Staronova/Malikova (2005) за анализа за постарите државни служби и прашањата за политизација во Словачка.

држави кои се проучуваат, посебно во Полска, Словачка и Унгарија²⁵. Важноста на политичките критериуми за избор на постари службеници и за пополнување на работните места во министерската бирократија блиску се поклопува со критериумите кои преовладуваат во осумте СЕЕС за унапредување на државните службеници. Правилата за унапредување општо земено се помеѓу аспектите за менаџмент на државните служби кои не се доволно регулирани. Во неколку држави воопшто не постојат правила, бидејќи промоцијата е поврзана само со класификација и системи за плати и нема никакво значење во однос на секелцијата на службеници на повисоки нивоа.

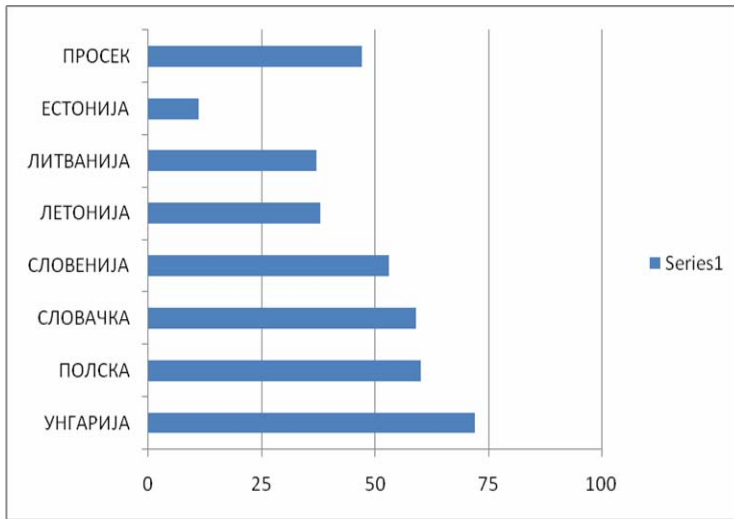
Меѓутоа, наодите од прашалникот на Sigma наведуваат дека политичките врски честопати се поважни за унапредување на државните службеници отколку нивната работа. Како што е прикажано во Фигурите 6 и 7 подолу наведени, варијацијата во важноста на мериократски и политички критериуми за промовирање на одлуки е доста висока. Литванија, Естонија и Латвија се збиени на врвот, додека Словачка, Полска и Унгарија се групирани на дното на табелите; Словенија завзема средна позиција. Поради тоа иронијата може да се состои во тоа што државните службеници во централните и источно европските држави може да влезат во државна служба врз база на отворени конкурси; од некои дури се бара да полагаат тестови. Меѓутоа, доколку сакаат да напредуваат во администрацијата и пред се доколку сакаат да напредуваат на повисоки позиции, тие ќе треба да покажат политичка одлучност и да поседуваат политички контакти. Но ова е исто така случајот со многу од 15те стари земји членки на ЕУ.

**Фигура 6. „Во моето министерство добар индивидуален перформанс води кон промовирање на повисока позиција.“
Промоции кои се базираат на перформанс**

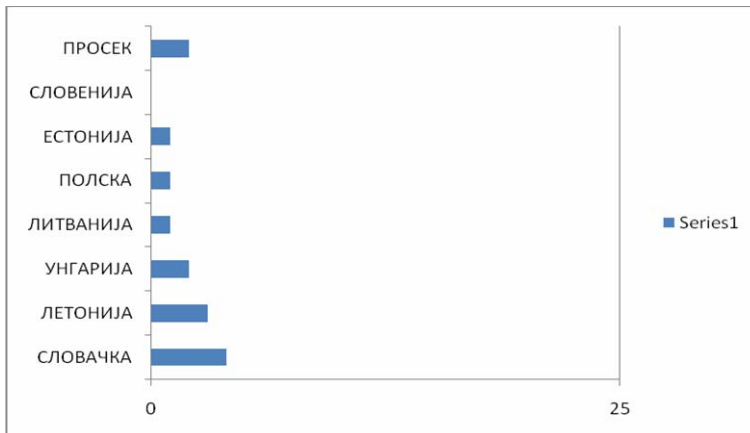


²⁵ Политизацијата во пет од СЕЕС (со исклучок на трите Балтички држави) е висока во споредба со западно европските државни служби. Ова се применува посебно кон Полска, Словачка и Унгарија. За компаративни дискусии, погледнете го Peters/Pierre (2004), Ketelaar et al. (2007), и Matheson et al. (2007).

**Фигура 7. „Политички врски може да го забрзаат процесот на промовирање во министерството.“
Промоции кои се засноваат на политички врски**

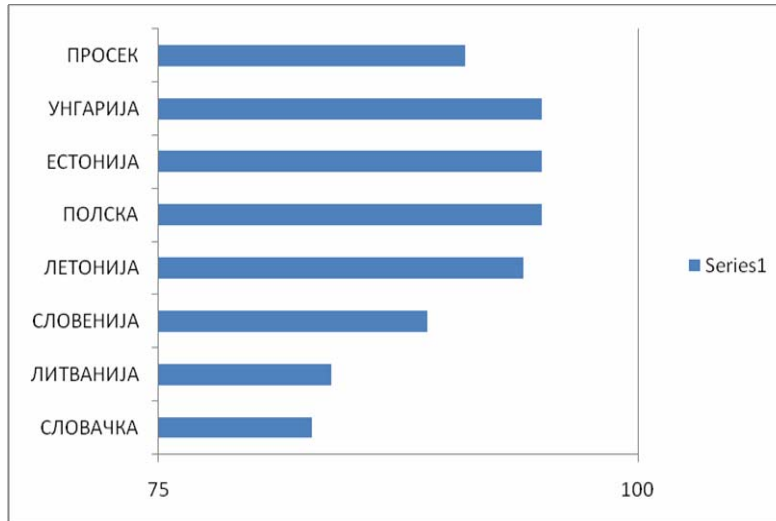


**Фигура 8. „Разумно е партиско членство да биде услов за промоција на повисока позиција.“
Преференца за промоции кои се базираат на членство во партии**



Фигура 9. „Промоција на повисоки позиции треба стриктно да биде основа за индивидуален перформанс.“

Преференца за промоции кои се базираат на перформанси



Прашалникот на Sigma исто така покажува дека однесувањата на државните службеници кон политизација на менаџментот на персоналот се доста критични и постојат во контраст со практиките кои преовладуваат во менаџментот на персоналот. Кога се гледа на важноста на членувањето во партија во однос на промоција, излегува дека 98 проценти од сите кои одговориле се противат на оваа практика на менаџмент со персоналот. Ова наведува дека принципот за промоција кој најчесто е поврзан со комунистичката администрација е комплетно дискредитиран помеѓу сегашните државни службеници. Исто така, дискрепанцијата помеѓу однесувањата на државните службеници и постоечките практики за управување со персоналот сугерираат дека помалку политичко влијание со политиките за персоналот може да се очекува дека ќе доведе до зголемување на сатискафијата и мотивацијата на државните службеници во регионот.

Треба да се додаде конечен коментар во однос на формалната институционализација на различни системи на државни служби во СЕЕС (погледнете OECD 2008 за скорашен преглед на сениорните државни служби во западните демократии). Сениорните извршни служби беа поставени во Унгарија и Словачка но обата системи се покажаа како неуспешни. Во Унгарија, сениорната извршна служба беше воведена во 2001. Им овозможи на постарите службеници повисоко ниво на заштита на работата, повисоки плати и поголем пристап кон (и должност да учествуваат во) курсеви за обука. Сепак системот набргу беше злоупотребен, бидејќи владеачките партии назначија политички соработници во сениорните извршни служби, што наведува дека процедурите за селекција беа сериозно недоволно развиени. Во реформата од 2007 сениорната државна служба во Унгарија беше укината.

Во Словачка, се планираше уште од 2002 да се создаде тело на номинирани повисоки државни службеници. Од кандидатите се бараше да положат тешки испити и потоа им беше даден пристап кон работни места на највисоко ниво, зголемена сигурност на работата и повисоки надоместоци. Меѓутоа, до 2007 само мал број на државни службеници се здобија со статус на номиниран државен службеник, но неможеше да им се гарантира работа на високот ниво во администрацијата. Како резултат, сега се планира да се укине номинираната државна служба во Словачка кога ќе постои најбрза можност за тоа.

3.7. Заштита на работата во државните служби

Заштитата на работата во државните служби има големо значење помеѓу европските принципи за администрација. Заштита од политичка и менаџерска дискреција врз отпуштања ја намалува зависноста на државните службеници од надворешни интереси и ги зголемува перспектите на неутралноста на државните служби. Ги зголемува временските хоризонти надвор од мандатот на избраните влади и на тој начин го зајакнува принципот на политичка неутралност. Заштитата на работните места на државните службеници исто така најчесто се поврзува со високи нивоа на стабилност, поради помали промени и повисоки нивоа на компетентност кои произлегуваат од зголеменото искуство во работата. За анализата, поради тоа ги опфативме и постарите службеници и службеници без менаџерски одговорности во врска со заштита од (политички) отпуштања, реален обрт на персонал, и однесувањата кон принципите за постојани работни места во државните служби.

Развојот во оваа област на управување со државните служби е парадоксално кога ќе се разгледа преку европските принципи за администрација. Целокупната заштита на работата на државните службеници останува на високо ниво во скоро сите земји, и на судовите генерално се гледа дека се пријателски насочени кон вработените лица. Меѓутоа позициите на повисоко ниво во четирите земји на Visegrad (Чешка Република, Унгарија, Полска и Словачка) и во Словенија станаа помалку сигурни и обртот на персонал се зголеми. Исто така, иако заштитата на општите државни служби е доста голема доказите наведуваат дека реалната стабилност на државните служби во земјите на СЕЕ е мала и дека државните служби не ја ценат на високо ниво заштитата на работното место. Развојот на СЕЕС поради тоа се насочи кон дерегулирање на заштитата на вработувањето во државните служби и на тој начин се оддалечи од европските принципи за администрација.

Дерегулатива на заштитата на државното вработување

Вработувања на неодредено време и вработувања на одредено време

Како општо правило, државните службеници во СЕЕС се назначени на неодредено време, додека мандатот на политички назначените лица, како што се политички советници и државни секретари се поврзани со мандатот на владата. Постојат важни исклучоци кон ова општо правило. Прво, замениците министри во Чешката Република се вработени во согласност со работниот кодекс и поради тоа се назначени на неодредено време. Нивното назначување може да биде прекинато во било кое време, но отпуштањето би подразбирало или финансиска компензација или преместување на друга позиција во министерството. Меѓутоа, де факто преместување на пониско работно место се доста ретки кај замениците министри. Вториот исклучок помеѓу групата на службеници кои се класифицирани како политички назначени лица ги засегаат директорите во државната листа за вработување во Полска. Тие беа исто така назначени на неодредено време, но нивното назначување би можело да биде прекинато во било кое време. Последователно, тие мора да ги напуштат министерските структури освен во случај кога се „номинирани државни службеници“, што наведува на право да бидат назначени на позиции на државни службеници. Бидејќи се планира укинување на државната листа на вработување, состојбата во Полска повторно се менува.

Третиот исклучок се однесува на назначувањата на одредено време за државните службеници на највисоко ниво. Четири од осумте земји на СЕЕ се стремат кон некаков

вид на аранжман на одреднео време. Генералните секретари на Естонија и државните секретари на Летонија се назначени на пет години. Во Словенија, генералните директори, кои се на две нивоа пониски од министерот, се исто така назначени на пет години. Најнеодамна, Унгарија вовеле шест годишни назначувања на одредено време за раководителите на одделите, кои номинално се исто така највисоко ниво на државни службеници, но се наоѓаат на три нивоа пониско од министерот. Во Унгарија, овој аранжман беше воведен во екот на новите реформи ориентирани кон јавен менаџмент од 2007.

Заштита од политички отпуштања

Во целост, постои јасна разделна линија помеѓу земјите кои ги заштитуваат дури и службениците кои се на највисоко ниво во министерствата од политички отпуштања и земји кои ги изложуваат сите службеници со менаџерски одговорности – од раководителот на оддел на надолу – кон ризикот на политичко отпуштање. Заштитата на највисоките службеници е на највисоко ниво во Литванија. Тука, правилата за отпуштање на државните секретари е највисока во **Литванија**. Тука, правилата за отпуштање на државните секретари ефективно се исти како што се за сите државни службеници. Државните секретари може да бидат отпуштени само поради големи реорганизации или дисциплински повреди²⁶. Сепак, ова не значи дека политички мотивираниот обрт на персонал не постои. Наместо тоа, стана неформална конвенција/норма во последните години државниот секретар да ја напушти функцијата доколку министерот има желба или бара од него/неа да го направи тоа. Неколку случаи на такви оставки беа забележани во 2007 и 2008. Оваа норма моментално поминува низ сериозен тест, бидејќи изборите од 2008 резултираа во голем политички пресврт во владата и новата влада дава знаци дека сака да ја намали заштитата на назначувањата на повисоко ниво. Во **Летонија**, правилата за отпуштање на државните секретари се споредливи со Литванската поставеност; единствената разлика е тоа што во Летонија овие назначувања се за фиксен период од пет години.

Естонија се разликува од другите две балтички држави поради тоа што станува возможно да се отпушти генерален секретар една година *откако* што новиот министер ќе дојде на функција. Овој аранжман е еден од најинтересните во регионот, поради тоа што бара од министрите да им дадат на „наследените“ генерални секретари, можност да ја покажат својата вредност во период од најмалку една година.

Словенија претставува – како и најголем дел од другите домени кои се истражуваат тука – интермедијарен случај. Државните секретари се политички назначени лица и може да бидат отпуштени во било кое време. Генералните директори, директори на владини канцеларии, директори на тела кои се поврзани со министерството, раководители на административни единици, во спротива може да бидат отпуштени *за време на првата година после назначувањето на нов министер*, но тогаш тие се заштитени до крајот на нивниот пет годишен мандат. Како резултат ефективната заштита на генералните директори е значајно намалена бидејќи новите министерства имаат слобода да ги отпуштат вработените на повисоко ниво кои ги имаат наследено, доколку сакаат да го направат тоа. Овој аранжман беше воведен во контекст на амандманот на законот за државни служби од 2005. Тој веќе претставува компромис, бидејќи новата влада која дојде на власт во 2004 сакаше повеќе да го дерегулира нивото на заштита на работното место, овозможувајќи им

²⁶ Реорганизациите се необични помеѓу државните секретари бидејќи употребата на оваа алатка за отпуштања ефективно би барала аболуција на министерство од централната влада.

на министрите да ги отпуштат генералните директори во било кое време. Насоката на промени после пристапувањето во ЕУ поради тоа е насочена кон помала заштита на службениците на повисоко ниво во Словенија.

Полска, Чешка Република, Словачка и Унгарија се истакнуваат како четитите земји кои не даваат никакви гаранции за нивните службеници назначени на повисоки функции. Во сите четири случаи, менаџерите – почнувајќи од највисокиот државен секретар/заменик министер па до раководителот на оддел/сектор – може да бидат разрешени од нивните задолженија во било кое време и без причина. Во Чешката Република, Словачка и Унгарија, ова значи дека на вработените на повисоки позиции им е дадена работа во рамките на министерската структура, но ова прераспределување не е загарантирано во Полска (која сеуште дава најмала заштита за вработените на повисоки функции во регионот). Во Унгарија, разрешувањето на раководител на оддел сега (од 2007) бара објаснување, и доколку причините не се силни, службеникот може да поднесе тужба против министерството. Останува да се види колку оваа одредба е ефективна во пракса.

Збирно, во однос на заштитата на работните места на повисоко ниво, може да се каже дека европските принципи за јавна администрација се исполнети само во Литванија, Летонија и Естонија. Аранжманите во Словенија инволвираат голема дискреција на двете највисоки нивоа во министерствата, и институционалните одредби во четирите земји на Visegrad (Чешка Република, Унгарија, Полска и Словачка) практично не обезбедуваат заштита за вработените кои се назначени на менаџерски позиции.

Кога се гледа на можноста за разрешување на државните службеници без менаџерски одговорности, принципите на земјите членки од централна и источна Европа доста добро се усогласени со европските принципи кога станува збор за правните одредби. Бидејќи државните службеници се назначени на неодредено време, тие може да бидат разрешени само во исклучителни околности. Списокот на овие околности најчесто е долг, но не е лесно да се применат во пракса. Причините вклучуваат несоодветност на државниот службеник за позицијата, некомпетентност или недостаток на професионален капацитет на државните службеници, и долгорочен недоволен капацитет и недостаток на професионален капацитет на државните службеници, и долгорочен некапацитет поради слабо здравје. Разрешувањата исто така се дозволени во контекст на масивни намалувања на работните позиции, затворање на агенции, реорганизација на институција, укинување на одредена позиција и примена на дисциплинарно раководење. Списокот на причини лесно може да биде проширен.

Земји како што се Унгарија, Полска, Словачка и Литванија имаат можност да разрешат државни службеници поради затворање на канцеларија или нејзина реорганизација, или дури и поради прекин на позиција (Литванија) или несоодветност (Естонија) или не усогласеност (Летонија) на државниот службеник во однос на одредена позиција. Мешутоа, дури и доколку овие инструменти посветуваат големо внимание на дискреција во рацете на вработените на повисоки позиции и министерства, не можат лесно да се применат во пракса. На пример, примената на реорганизација како основа за разрешување на високи службеници во пракса е доста честа, но не е без проблеми. На пример може да се употреби за да се објасни разрешувањето на директор на агенција за телекомуникации поради соединувањето на агенцијата со поштата, но многу е потешко да се отпушти поголемиот дел од другите вработени во агенцијата бидејќи нивните работни задолженија не се неопходно трансформирани при соединувањето на двете агенции.

Во Литванија, пресудите на административните судови, последователни на жалби против употребата на „престанок на постоење на одредена функција“, дури и доколку е наведено во „откажување на позицијата на државен службеник како основа за отпуштање на државен службеник постои само откако ќе се укине позицијата *целиот опсег на одредени функции* кои му се доделени на државниот службеник и опишат дека укинатата позиција *во реалноста на се спроведува*“. Со општи зборови, отпуштените државни службеници во сите СЕЕС секогаш имаат можност да се жалат до судовите и да бараат повторно вработување или компензација за нефер отпуштање. Како правило, судовите во централна и источна Европа се пријателски расположени кон вработените.

Правилата кои го раководат отпуштањето на државните службеници кои не се на менаџерски позиции и се релативно добро усогласени со европските принципи за јавна администрација. Зачудувачки, ова не се рефлектира во реалните практики на обрт на персонал во државните служби и во однесувањата на државните службеници кон кариерите и заштитата на работните места во државните служби. Во однос на реалниот обрт во администрацијата, доста е тешко да се добијат вистински податоци. На повисоко ниво, обртот во голема мера кореспондира со степенот на политизирање кое се разгледува во претходниот дел.

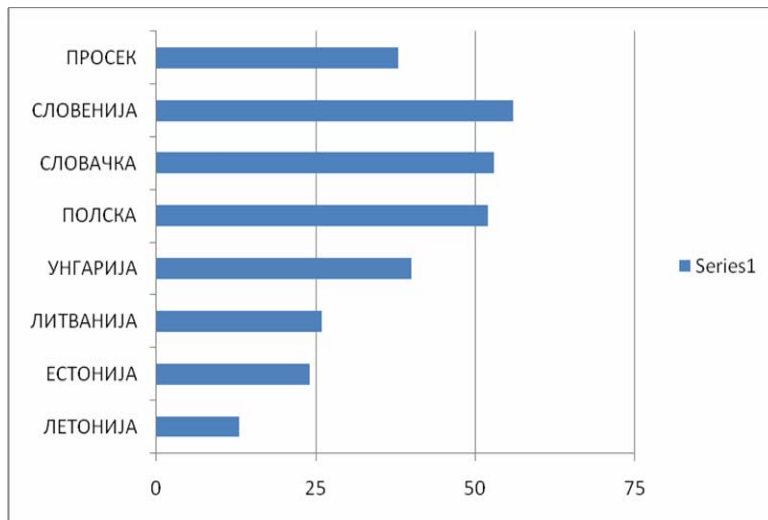
Кога поопширно ќе разгледаме, информацијата која е достапна сурегира процент на обрт од околу 9 проценти (Литванија) и 14 проценти (Естонија)²⁷. Сепак, неколку земји, како што се Словачка и Чешка Република, немаат достапни детални податоци. Во Словачка, на пример, набљудувачите проценуваат обрт во државните служби во 2006 кој беше близу до 30 проценти. Честопати постојат големи разлики помеѓу министерствата, агенциите и другите административни институции. Во Полска, на пример, податоците наведуваат на постоење на обрт од 36 проценти во Министерството за внатрешни работи. Овие размери треба да се сметаат за високи.

Голем процент од обртот не е инициран од страна на работодавачот туку резултира од изборот кој е направен од страна на државните службеници, кои заминуваат во приватниот сектор после неколку години работа во администрацијата. Податоците кои се собрани за Литванија (еден од најстабилните системи на државни служби во регионот) покажува дека една четвртина од државните службеници кои доброволно дале отказ веднаш се упатиле во приватниот сектор. Пред пристапувањето, во спротива, можеше често да се види обрт како резултат на реорганизации кои беа потребни за да се направи административни прилагодување за имплементација на *acquis*. Од пристапувањето, меѓутоа, обртот честопати не се намали, бидејќи отворањето на пазарите на труд во „старите“ земји членки на ЕУ, економијата која расте и нискиот степен на невработеност обезбедија многу можности за државните службеници, посебно за млади и доста квалификувани службеници, за да побараат вработување во приватниот сектор и во странство.

²⁷ Промени се смета за бројот на заминувања во текот на календарска година.

Фигура 10. „Мандати до крајот на животот е добар принцип за вработување во владино министерство.“

Преференца за постојано вработување



Второ, податоците од анкетата спроведена од страна на Sigma наведува дека долгорочните кариери и високо ниво на сигурност на работното место не се гледаат како неопходни за вработување во министерствата. Наместо тоа, државните служби имаат волја да делегираат поголема дискреција врз отпуштањето на вработените кон нивните одговорни лица. Оваа преференца за флексибилност и дерегулирање на системите за вработување е посебно силна во трите балтички држави, кои моментално обезбедуваат најголемо ниво на заштита на работни места помеѓу СЕЕС. Институционализацијата на европските принципи која се однесува на заштитата и стабилизацијата на вработувањето во државните служби во СЕЕ поради тоа нема допрено многу длабоко но во голема мера остана фасада на нивото на формални правила. Или сумирано, овој домен на заштита на вработувањето во државните служби покажува значително ниво на разновидност низ земјите. Меѓутоа, просечниот пост-пристапен тренд се оддалечува од европските принципи и води кон дерегулирање на системите за заштита, додека стабилноста на работните места остана релативно ниска во регионот.

3.8. Системи за евалуација и преглед

Овој дел ги разгледува основните механизми за евалуација на работењето на државните служби. Системи за евалуација на работењето имаат бројни важни улоги кои ги извршуваат во поширок контекст на системите за државни служби. Системите за евалуација на работата се критична алатка за менаџерите за да ги комуницираат и усогласат организационите цели и насоки со напорите на индивидуални државни службеници, и обезбедуваат инструмент за преглед и пренасочување на напорите на службениците. Евалуациите на работата се исто така типично поврзани со системите за надоместоци, и дека тие може да ги одредат одлуките за унапредувања и исплата на парични бонуси кон државните службеници. Исто така, евалуациите на работата имаат улога како алатка за дијагностицирање за идентификување на потребите за обука и развој на државните службеници. Во нашата анализа, го разгледавме постоењето и квалитетот на системите за евалуација на работењето, нивната веродостојност и поврзаност кон обука, промоција и одлуки поврзани со платите.

Пост-пристапната одржливост во оваа област на управувањето со државните служби е лимитирана, бидејќи главни разлики во квалитетот на евалуациите на перформансите остануваат и многу мал напредок е направен уште од 2004. Унгарија го направи најсмелиот обид за да се обнови системот за евалуирање на работата, но моментално ова е најразговорливиот систем во регионот. Во спротива, Литванија и Летонија имаат направено инкрементален напредок во оваа област. Меѓутоа, на системите за евалуација на работата во регионот општо земено им е потребен поттик во иднина.

Предизвик за функционирање на евалуациите

Во новите земји членки, системите за евалуација на работата беа распространети уште од половина на 1990тите. **Чешката Република** е единствената земја во регионот без формален систем за евалуација и како многу други пропусти во чешкиот систем на државни служби може да биде поврзано со непостоење на закон за државни служби. Меѓутоа, во пракса, евалуациите на перформансите понекогаш се организираат на ниво на индивидуално министерство или понекогаш дури и на ниво на индивидуален оддел. Методите за евалуација и регуларност значајно се разликуваат од едно место до друго.

Постојат значајни разлики во квалитетот на евалуациите на перформансите низ седум земји кои формално имаат воведено таков систем. Прво, Естонија и посебно Полска имаат слаби податоци за имплементација во однос на нивните системи за евалуација на работата. На хартија, **Полска** има систем кој би барал евалуација на работата најмалку на секои две години, но овој систем едвај се применува во пракса. Дали се оценува работата во голема мера зависи од иницијативана на индивидуални директори или генерални директори.

Естонија, во спротива има два системи за евалуација кои се поврзани. Главниот систем за евалуација беше воведен во 1996 и бара евалуација на секои три години. Ова е официјално спроведено од страна на комитетите за натпревари и евалуација на индивидуални министерства. Уште од 1998, службениците се предмет на годишни интервјуа за работата. Овие интервјуа, кои се спроведени од страна на директното надлежно лице на службеникот, да понудат поблаг пристап кон политиките на персоналот преку ставање на акцент кон поврат на информации и личен развој. Интервјуата за работа се помалку формални по карактер, и методот не е подеднакво применет низ министерствата. Резултатите може да доведат кон предлог да се повиши платата на службениците или да исе исплати дополнителен бонус но таков предлог не е гарантиран. Интервјуата за перформанс се повеќе популарни од формални оценувања, кои треба да се направат на секои три години. Според податоците во државниот советник, повеќе од 50 проценти од сите државни службеници имаат годишно интервју за работата, но само 24 проценти од службениците кои треба да имаат формална евалуација во 2006 не поминаа низ таква евалуација. Квалитетот на имплементацијата е доста лимитиран, но како што ќе видиме подолу, перцепцијата на државните службеници во Естонија е повеќе позитивна.

Второ, Словенија и Словачка демонстрираат низок степен на пост-пристапна одржливост во оваа област, главно поради тоа што тие воведоа голема правна несигурност во нивните системи за евалуација на работата. Во 2005 **Словенија** го извади системот за евалуација на работата од законот за државни служби со цел да го замени со нова верзија регулирана со владин декрет. Декретот беше усвоен кон крајот на 2008 и во меѓувреме стариот систем продолжи да функционира. Како резултат евалуацијата на работата остана неизвесна за продолжен временски период. Неизвесноста и некохерентноста беа очигледни во времето кога се спроведуваше оваа студија, бидејќи примената на стариот систем за евалуација на работата значително се разликуваше од едно министерство и оддел до друго.

Во **Словачка**, системот за евалуација на работата беше дефиниран во регулатива на канцеларијата за државни служби. Кога канцеларијата за државни служби беше затворена, регулативата беше заменета со регулативи на индивидуални служби (на пр. Министерство, агенции и тн). Како последица, наследството на канцеларијата за државни служби суште може да се чувствува, но конзистентност во примената на системот за евалуација на работата низ институциите се намали во последните две години. Евалуацијата е спроведена од непосредниот раководител на годишна основа. Поврзаноста кон обуки, промоција и плата се опционални за менаџерите.

Системите за евалуација на работата во Литванија, Унгарија и Летонија се најразвиените и исто имаат напреднато после пристапувањето. Во **Литванија** пост-пристапните реформи воведоа различен систем за евалуација за раководителите на институциите, вклучувајќи државни секретари. Нивната евалуација се заснова на „имплементација на стратешки цели на институција, менаџмент, и лидерство“. Критериумите за евалуација за државните службеници исто така беа прилагодени, со тоа што се проценуваат на годишна основа врз база на три основни критериуми: продуктивност, компетентност, и квалитет на работата. Резултатите од евалуацијата може да доведат кон препораки за промоција до повисока класа за квалификации. Класата за квалификации е битна за промоција и над се за нивото на плати на државните службеници.

Унгарија и Летонија се разликуваат од другите земји, бидејќи резултатите од евалуација на работата обезбедуваат автоматска поврзаност кон исплатата на бонуси на државните службеници. **Унгарија** ја воведо најголемата евалуација на работата во регионот. Останува доста дискутабилно во самата администрација, поточно поради тоа што државните службеници се сомневаат во рамноправноста на новата евалуација на работата. Оригинално, законот за државни служби наведува евалуација најмалку на секои четири години, кога државниот службеник би бил промовиран на повисокот ниво. Сепак не постојат заеднички насоки и системот беше неконзистентно применет низ министерствата.

Уште од 2007, владата направи напори за да воведо унифициран систем за евалуација на работата низ сите владини институции. Системот е менаџиран од страна на центарот за владин персонал и податоците во врска со резултатите од евалуацијата се архивирани во центарот. Индивидуалната работа се заснова на индикаторите за перформанси кои што се поставени на годишна основа, и се засноваат на стратешките цели на владата. Методот за евалуација вклучува задолжителна разлика помеѓу индивидуални перформанси, кои ги наведуваат менаџерите кои вршат евалуација да ги категоризираат службениците според нормална дистрибуција. Резултатите од евалуацијата имаат директен ефект врз бонусот на крајот на годината кој го добиваат државните службеници. Земајќи ги во предвид длабоко засегнатите ефекти од евалуацијата, државните службеници може да бараат присуство на претставници од синдикатот за време на евалуацијата и може да го оспорат на суд резултатот од евалуацијата.

Во **Летонија**, евалуацијата на работата е помалку стриктна отколку во Унгарија. Сепак таа е случна со случајот на Унгарија во однос на резултатите кои се директно поврзани со новото на квалификации на државните службеници, кој претставува една од двете димензии за одредување на нивото на плати на државните службеници. Системот за евалуација веќе беше воведен во 2000 во актот за државни служби и е во функција уште од 2002. Системот е помалку ригорозно регулиран отколку во Унгарија. Организиран е од страна на државниот секретар, кој ја поставува комисијата за евалуација за министерството. Комисијата го опфаќа најмалку раководителот на државниот службеник и

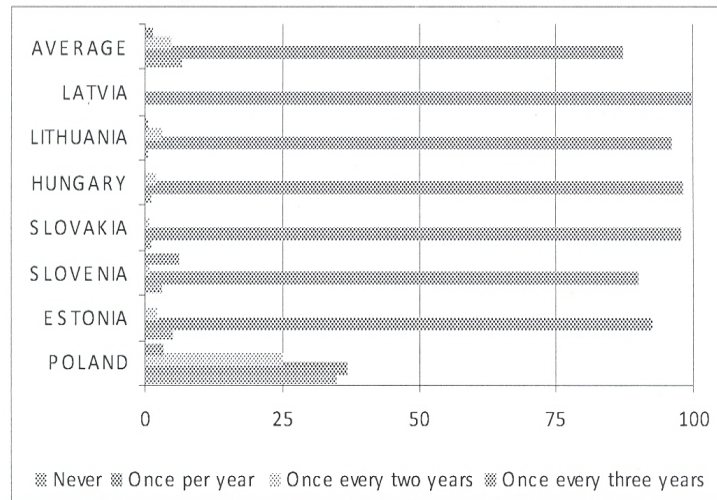
менаџерот за човечки ресурси. Се заснова на интервју, вклучува само-евалуација и самата евалуација. Плановите се во подем за поподробно да го подобрат системот за евалуација преку воведување на електронски алатки за евалуација, централно архивирање на податоци и проширување и ревидирање на критериумите според кои државните службеници се проценети. Организирано е од страна на државниот секретар, кој во министерството ја воспоставува комисијата за евалуација.

Дури и доколку поголемиот број на земји имаат систем за евалуација на работата, само неколку од нив ефективно ги користат податоците за да подготват програми за обука. Во Летонија, овој механизам и најдобро развиен, бидејќи министерствата ги користат информациите кои се добиени преку евалуација на работата кога ги формулираат своите барања за обука од летонската школа за јавна администрација. Потоа, школото поставува програма со цел да се исполнат овие барања, додека државниот советник ги одобрува плановите за обука. Во моментот, Унгарија планира да воспостави централна база на податоци за да собира информации од евалуацијата на работата и да ги употреби за развој на програми за обука.

Исто така, евалуациите на работата најчесто се добри колку и целите кои се поставени пред почетокот на периодот за евалуација, поточно стратешките цели и насоки на владините политики. Без генерална владина стратегија (која се протега над краткорочните временски рокови) и без систем за менаџмент на перформансите на владино ниво, тешко е ефективно да се искористат системите за евалуација на перформансите. Случајот со Унгарија е инструктивен во овој случај, бидејќи стратешките цели на владата треба да бидат развиени и поврзани со целите на работата на одделите и на индивидуалните државни службеници, но бидејќи владата не успеа да ја заврши својата домашна задача, поголем дел од системот за евалуација на перформансите ја има загубено својата ефикасност. Во спротива, Летонија и Литванија имаат значително подобри услови за нивните системи за евалуација на работата да функционираат, отколку сите други земји на централна и источна Европа.

Внатрешниот преглед кој го разгледавме преку анкетата на Sigma во голема мера ја потврдуваат сликата која до сега е наведена. Податоците наведуваат дека работата се оценува на годишна основа во сите земји освен во Полска. Полска е пример за јасна отстапка во регионот, бидејќи 35 проценти од државните службеници не поминуваат никогаш низ било каква евалуација на работата, а оние кои поминуваат низ евалуација се предмет на истата на секои две или повеќе години.

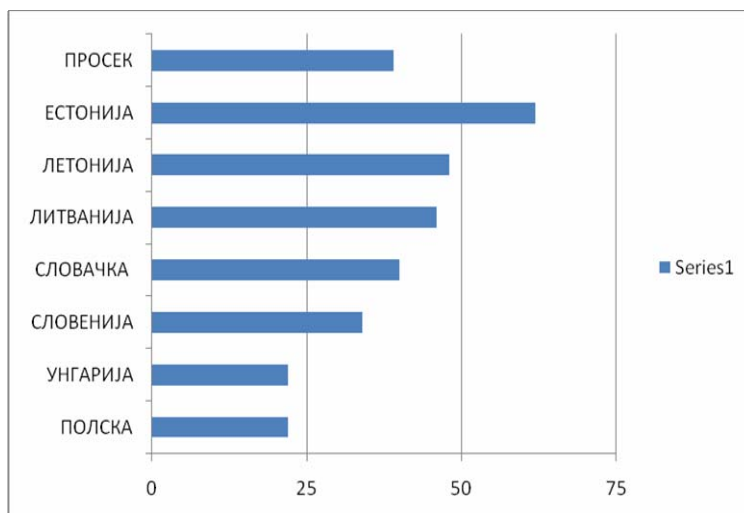
Фигура 11. „Колку често се евалуираат перформансите?“



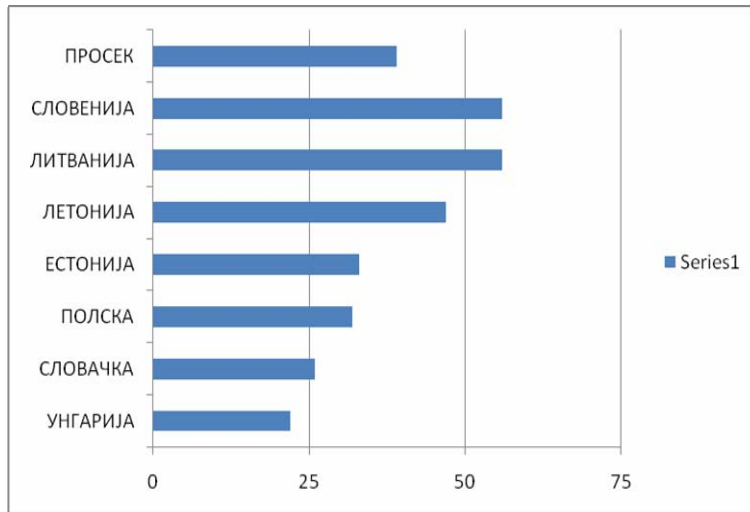
Второ, државните службеници се критични во однос на реалниот квалитет на системот за евалуација. Помалку од 40 проценти сметаат дека системот е фер и транспарентен, што наведува дека нивото на имплементација честопати се доведува во прашање и дека примената на системот има веројатност значајно да се разликува низ институциите. Меѓутоа, постојат значајни разлики помеѓу земјите. Малата прифатеност на системите за евалуација на работата во Унгарија и Полска ја потврдува природата на системот во Унгарија и нискиот квалитет на системот во Полска. Изненадувачки, оние кои беа вклучени во студијата во Естонија се покажаа како релативно повеќе задоволни со нивните системи за евалуација на работата иако друг вид на докази наведоа дека правилата не беа секогаш имплементирани во пракса.

Фигура 12. „Евалуацијата на перформансите во моето министерство е фер и транспарентно.“

Фер и транспарентна евалуација на перформансите

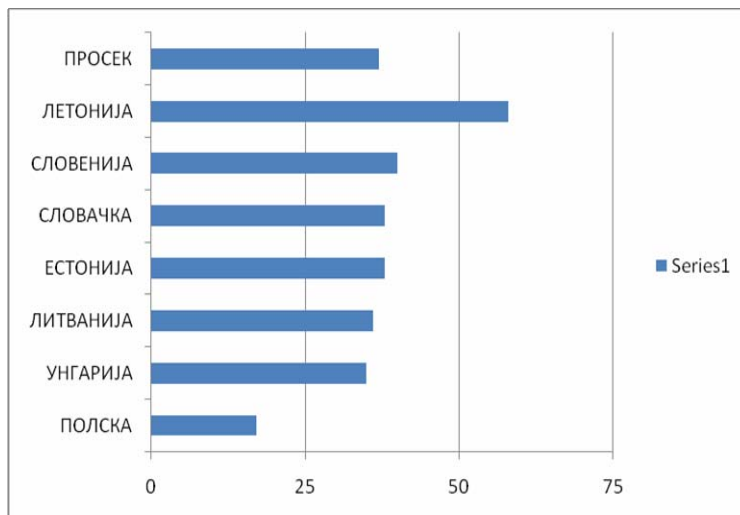


**Фигура 13. „Перспектите за промоција се поврзани со резултатите од евалуацијата на мојот перформанс.“
Евалуацијата на перформансите е поврзана со аспектите за промоција**



Фигура 14. „Моето ниво на плата е поврзано со резултатите од моите евалуации на перформанси.“

Евалуацијата на перформансите е поврзана со нивото на плата



Трето, државните службеници се скептични во однос на оврзаноста со евалуациите на работата со промоција и одлуки во однос на платата. Статусот на Летонија како отпадник во однос на врската помеѓу евалуација на работата и системот за плати може да се најде во формалната правна основа која го институционализира системот за плата врз основа на перформансот во Летонија. Ниската вредност во Унгарија сугерира дека државните службеници сеуште се сомневаат во вистинската поврзаност помеѓу евалуацијата на нивната работа и големината на нивниот паричен бонус на крајот на годината. Општо земено, искуството на државните службеници сугерира дека постои простор за значајна

надградба на системот за евалуација на системите за евалуација на перформансите во регионот. Сепак реформа на системот за евалуација нема голема веројатност добро да функционира доколку на него се пристапи во изолација.

3.9. Системи за плати

Овој дел ги разгледува системите за плати во земјите на СЕЕС кои ги разгледуваме. Пред пристапувањето, оние кои ги носат политиките во ЕУ во голема мера ги дискутираат системите за плата во СЕЕ во однос со нивото на надоместоци. Загриженоста беше дека државните службеници не би работеле добро доколку не им е адекватно платено. Исто така, квалитетен персонал не би стапил во државна служба доколку платите се премногу ниски во споредба со приватниот сектор. Нагорното прилагодување на нивоата на плата беше важен инструмент со цел да се осигура капацитетот на администрациите во земјите кандидати за да се имплементираат политики во областите на ЕУ *acquis*. Препораките пред пристапување поради тоа ја потенцираа улогата на платите како алатки за стимуланс за да се зголеми ефективностa на администрациите на СЕЕ²⁸.

Заедно со вистинските нивоа на надомест, оценките на Sigma со посебно свртено внимание кон потребата да се усогласат системите за плата на СЕЕ со други европски принципи на администрација, како што се предвидливост, транспарентност и фер и еднаков третман на државните службеници. Поради тоа беше потребно да се воспостават јасни скалила за плата низ државните служби, да се минимализира дискрецијата врз одредувањето на скалилата за плата за државните службеници, да се направи политичка и менаџерска дискреција врз распределбата на исплати на бонус на минимално ниво, да се осигура постоење на еднакви плати низ владините институции за државни службеници со еднакви работни задолженија.

Пост-пристапната евиденција во овој домен на државните служби носи добри и лоши новости во исто време. Во просек, системите за плати се предмет на повеќе напори за реформи после пристапувањето отколку сите други домени на управување со државните служби. Меѓутоа, целокупната усогласеност со европските принципи на администрација останува на ниско ниво. Степенот на дискреција врз определување на основните плати е висок во неколку земји. Поточно, големината на бонусот е многу голема и степенот на дискреција врз алокацијата на бонусите е висока во повеќето држави. Униформираноста на системите за плата низ институциите останува ниска, и општите правила за надоместоци останува причина за загриженост во скоро сите земји кои се опфатени во оваа студија. Општата слаба усогласеност со европските принципи е применета преку општата определба на државните службеници за дискрециони методи за плата, кои наведуваат дека може да биде тешко да се затвори јазот помеѓу практиките во оваа област и европските принципи за администрација во блиската иднина.

Надвор од овие општи карактеристики, постојат некои важни разлики помеѓу државите. Литванските, и во помала мера системите за плата во Словенија се повеќе транспарентни и помалку дискрециони отколку системите за плата во другите држави. Естонија направи огромни напори за да го модернизира својот систем на плати, но конзистентната имплементација низ институциите сеуште не е постигната. Летонија и Унгарија направија

²⁸ Најмалку делумно во спротива со гледиштата на ЕУ, меѓународните финансиски институции, како што се ММФ и Светската Банка, промовираа намалување на јавните трошоци и намалување на големината на државната бирократија.

обиди за значајна ориентација за перформанси на нивните системи за плата, но Летонскиот систем задржува важни дискрециони инструменти и унгарското решение до сега има создадено повеќе одбивност во администрацијата отколку позитивни ефекти во смисла на мотивацијата на државните службеници. Словачка веќе се обиде да воведи ориентираност врз основа на перформанси во нејзиниот систем за плати во последната година пред пристапувањето, но ова беше во голема мера синонимно со дерегулатива на системот. Во посла и Чешката Република, конечно, системите за плата остануваат општо земено неререформирани и сеуште ги рефлектираат системите во раните 1990ти.

Институционализација на дискреционите системи за плата

Дискреција и пресметка на основните плати

Овој дел е структуриран според пет општи набљудувања кои ги карактеризираат системите за плата во осумте земји на СЕЕС. Првата набљудувања е дека основните плати во СЕЕС најчесто се пресметуваат врз основа на класификација на работните места и позиции, туку одредувањето на класификацијата на државните службеници инволвира значаен степен на менаџерска дискреција во неколку од осумте земји на СЕЕС кои тука се разгледуваат. Во **Полска**, степенот на оваа дискреција е поголем отколку во другите земји. Системот за плата разликува пет групи на позиции. На секоја група на позиции и е определен одреден број на множители, кои се поврзани со основна плата која е фиксирана во регулатива од страна на Премиерот. Последницата е дека генералните директори кои се одговорни за политиките на персоналот имаат широка дискреција врз дефинирањето на основните плати, бидејќи можат да одберат од множител. Во пракса, флексибилноста на генералните директори е повеќе рестриктивна, бидејќи постојат неформални норми на сениорност и вистински работни одговорности, кои се земени во предвид со цел да се пресмета адекватна основна плата која се совпаѓа со пошироката структура на плати на министерството.

Унгарија го претставува другиот крај на скалата, во кој одговорните менаџери на државни служби имаат малку дискреција врз одредувањето на основните плати. Во Унгарија, основниот систем за класификација се заснова на сениорност за општата државна служба и се заснова на позиции за службеници кои имаат менаџерски одговорности. За општата државна служба, законот за државни служби прави разлика помеѓу категории на државни службеници врз основа на нивните образовни квалификации и понатаму прави разлика помеѓу рангови на сениорност и класи на плата. За државните службеници кои се на повисока позиција и се со универзитетско образование, на пример, законот за државни службеници прави разлика помеѓу кариери со шест рангови на кариера и 17 класи на плати. Потоа на секоја класа на плата и е доделен коефициент, кој е помножен со основата за плата која е определена на годишно ниво од страна на парламентот. За службениците кои се на повисоко ниво, множителите се исто така одредени со закон за државни служби на тој начин што менаџерите всушност немаат никаква можност да извршат влијание врз основните плати на државните службеници доколку не промовираат лице кон повисок менаџерски ранг.

Во другите земји, повисоките службеници кои носат одлуки за платите имаат поголема дискреција отколку во Унгарија, но исто имаат помала флексибилност отколку во Полска. Во **Чешката Република**, системот за плати е регулиран со актот за плати од 1992 (последниот амандман е направен во 2006). Основните плати се изведуваат од дво-димензионална скала за плата. Во една димензија, системот прави разлика помеѓу 16 работни категории. Од друга страна, се состои од 12 нивоа на сениорност. Заедно, двете

димензии прават 192 групи на плати. Дискрецијата на повисоките службеници да влијаат врз нивото на основната плата е лимитирано, бидејќи тие можат да имаат влијание само на дефиницијата на работата и поради тоа класификацијата на работата на нов државен службеник но не на повеќе сениорно ниво. Сепак, државните службеници во министерствата се најмногу класифицирани во работни класи од 10 до 16, повисокиот персонал спаѓа во трите највисоки класи, и компресијата помеѓу релевантните класи на плата е доста мала. Како резултат, доста е тешко да се зголемат нивоата на плата на помладите државни службеници кои се на повисока позиција во министерствата. Целокупната дискреција врз одредувањето на основните плати е релативно ограничено во случајот со Чешка.

Обете, и Словачка и Литванија имаат едно-димензионална класификација која исто дава лимитирано ниво на дискреција врз одредувањето на основните плати. Во **Литванија**, основната плата е определена со каталог од 20 категории на работни места. Методологијата за проценка на работите беше развиена во контекст на реформата од 2002. На секоја категорија на работа и е доделен коефициент, кој е помножен со „минимална месечна плата“ (MMS). MMS се определува на годишно ниво од страна на парламентот. Државните секретари, како одговорни менаџери за политики на платите, имаат одредена дискреција врз распределбата на државните службеници кој работни категории и класи на плати, бидејќи поголемиот број на работни места опфаќаат три или дури и четири категории. Одделот за државни служби планира да ја рестриктира оваа дискреција на носење на одлука помеѓу максимално две категории бидејќи моменталниот аранжман има тенденција да ја намали еднаквоста на платите од една институција до друга за позиции кои имаат слични одговорности. Според тоа, движењата на Литванија во голема мера се во согласност со барањата на европските принципи за администрација.

Дефиницијата на основните плати има едноставна логика во Словачка, каде што основните плати се превземаат од системот за класификација кој се состои од 11 класи на плати и прави разлика помеѓу нивоа на класификација и барања за индивидуални позиции (Staronova/Lastic 2007). На секоја класа за плата и е алоцирана одредена сума, која е преговарана со колективен договор со униите. Критериумите за класификација на индивидуални работни места се одредени во законот за државни служби и работната категорија треба да биде дефинирана во огласувањето на слободното работно место. Како резултат, раководителите на службите немаат голема маргина кога се работи за дефинирање на основните нивоа на плати на државните службеници, но како што ќе видиме подолу тие имаат многу други алатки кои им се достапни.

Естонија, Летонија и Словенија воведоа големи промени во нивната основна класификација на системите после пристапувањето. Сепак системите за плата значајно се разликуваат и се предмет на различни видови на лимитации. **Словенскиот** систем институционализира релативно низок степен на дискреција врз определувањето на основните нивоа на плати, но системот не е целосно имплементиран. Словенија усвои нов акт за плати во 2002, но неговата имплементација е делумна во најдобар случај и целосна имплементација, која е планирана за крајот на 2008 е одложена неколку пати. Новиот систем за плати прави разлика помеѓу 65 класи, кои се дефинирани во актот за плати. Секое работно место е гангирано во поширока класа, на која и е определена одредена сума. Скапилото за плати, кои се состои од неколку класи на плати е дефинирано и преговарано со синдикатите на државните служби. Основната плата е определена преку колективен договор и владин декрет. Колективното преговарање беше многу подолго отколку што беше очекувано и е одговорно за заостанување во имплементацијата на актот. Сепак кога актот ќе биде целосно имплементиран, треба значајно да ја намали дискрецијата која е

спроведена од страна на менаџерите за да се изврши влијание врз основните плати на државните службеници.

Правната сигурност и предвидливост се исто така важни ограничувања во сегашниот систем за плати во **Естонија**, каде што платите се дефинирани од страна на Актот за официјални функции и плати од 1996. Актот вклучува униформирана скала за плати за околу 28 различни рангови на државни службеници. На секоја класа на плати и е определена сума. Меѓутоа, постои големо ниво на дискреција кое им е оставено на индивидуалните министерства врз алокацијата на индивидуални класи на плати кон државните службеници. Со цел да се рационализира системот за плати, Министерството за финансии разви, во соработка со државниот советник и финансирано од европскиот социјален фонд, нова метода за евалуација на работните места за пресметка на основните плати. Учеството во нови шеми за плата е волонтерско, но околу една третина од министерствата и агенциите имаат спроведено работни евалуации и ги има дизајнирано нивните основни системи за плата во согласност со истите.

Новиот систем за плати ја намалува дискрецијата на менаџерите во одредување на основните суми на плата. Работните места се бодирани според неколку димензии. Целокупниот број на поени е поврзан со основен опсег на плати, која треба да одржи работни места со слични одговорности, и сличен број на поени, со размер од +/-20 проценти. Дури доколку реформата претставува голем напредок во естонскиот систем за плати, сепак сеуште не е формализиран и како резултат јазот помеѓу правниот телст и вистинската практика уште повеќе се напреднати. Во пракса, платите сега најпрво се пресметуваат врз основа на нови методи за евалуација. Последователно, тие се применети во согласност со формалната основа на пресметување на скалилата за плата. Како резултат, правноста на системот е одржана, но правниот квалитет е доведен во прашање.

Конечно, **Летонија** ги донесе најзначајните промени во нејзиниот систем за платил. Поголемиот број на планови за реформа на платата беа изготвени пред пристапувањето. Во 2005 новиот систем беше формализиран, и целосно стапи во функција од Јули 2007. Во спротива со сите други земји, во Летонија основните плати вклучуваат варијабилен елемент кој е поврзан со резултатите од годишните евалуации на работата. Основната плата се состои од две компоненти. Прво, секое работно место е дефинирано и класифицирано во една од 16 групи на плати. Проценката и класификацијата на работни места беше изготвена под одговорност на Министерството за финансии во соработка со компанија од приватниот сектор, со користење на алатки за евалуација на работата. Второ, групата на плати се комбинира со „ниво на квалификација“. Нивото на квалификација се состои од пет класи на сениорност. Другиот елемент за квалификација е резултатот од годишната евалуација на работата. Двата елемента се комбинирани за да генерираат шест нивоа на квалификации. Двете димензии – шест нивоа на квалификација и 16 групи на плати – се последователно групирани и резултираат со 96 класи на плати. За пресметката на платата, на секоја класа на плата не и е дадена сума, туку опсег на суми кои се доста широки. Повисокото ниво на опсегот може да биде и до два и половина пати повисок отколку највисокото ниво на опсегот. Како резултат платите продолжуваат да зависат во голема мера од финансиската ситуација на индивидуални институции и државните секретари како одговорни менаџери имаат задржано голема дискреција за да го определат нивото на плати во дадениот опсег.

До сега дискусијата наведува дека сениорноста има релативно мала улога во определување на нивоата на плати на државните службеници во СЕЕС. Сениорноста е единствената основа за класификација и калкулација на основните плати во Унгарија и во помала мера

во Чешката Република. Меѓутоа, во Унгарија, ова се применува само за општата државна служба. Во Словенија, сениорноста е фактор во системот за промоција, во кој од државните службеници се бара да имаат одредена работна титула со цел да можат да се квалификуваат за класификација во одредена работна категорија. Во Летонија, сениорноста е вклучена како дел од „нивото на квалификација“ кој претставува една димензија од системот за класификација но не надминува 10 проценти од конечната плата. Во Полска, Естонија и Литванија, сениорноста не е дел од системот за класификација, но на државните службеници им се исплаќа бонус за сениорност. Во Естонија, бонусот за сениорност може да достигне до 15 проценти, и може да достигне 30 проценти во Литванија. Исто така, во Словачка сениорноста ефективно беше отфрлена во 2003 кога системот за плати беше реформиран.

Големи бонуси и широка дискреција врз распределбата на бонуси

Втората карактеристична одлика на системите за плата на СЕЕ се однесува за големината на исплатите на бонус и широка дискреција која менаџерите на државните служби ја имаат врз одредувањето на исплатата на бонуси. Бројот и вистинската големина на варијабилни, негарантирани плаќања е висока во СЕЕС. Во Чешката Република и Словачка државните службеници може да добијат бонуси за доста добри перформанси до 100 проценти од основната плата, и овие бонуси за перформанси не се единствените исплати на бонуси кои тие можат да ги добијат. Во Естонија, плаќањето за перформанси може да достигне до 50 проценти од основната плата²⁹. Во Словенија, највисокиот единечен бонус – кога се работи за многу големи задолженија – може да достигне до 35 проценти. Ова се само неколку примери за индивидуални шеми за бонус; многу останати со слична природа може да бидат наведени.

Поголемиот дел од системите за плати во СЕЕ обезбедуваат неколку загарантирани и негарантирани бонуси. Унгарија, на пример, исплаќа надоместоци за вработување на ниво на централната влада, бонуси за менаџерски позиции, бонуси за познавање на јазици, јубилерни и годишни награди, бонуси за крајот на годината одредени преку евалуација на работата (погледнете подолу) и месечен бонус до 30 проценти од основната плата. Исто така, со реформата од 2007 се воведоа дополнителни еднократни бонуси за извршување на посебни задолженија, за некои од нив е потребна спецификација од страна на Премиерот.

Како резултат, државните службеници може да акумулираат, доколку персоналниот буџет е доволно голем, целосен опсег на бонуси за да ја надополнат нивната основна плата. Во случајот со Унгарија, постои официјален лимит од 50 проценти врз големината на бонусот како дел од основната плата, но доколку овој лимит е надминат едноставно е потребно да се комуницира оваа информација кон шефот на кабинетот на Премиерот. Во Словачка, Чешката Република, Полска и Естонија не постои ограничување во големината на бонусите, додека акумулираната големина на бонусите е ограничена на 70 проценти во Литванија, 55 проценти во Словенија и 40 проценти во Летонија. Сепак, Литванија неодамна ја воведоа можноста да се зголеми оваа вредност доколку одредени услови се исполнети.

Високите лимити за бонуси или недостаток на било каков лимит секако не значи дека исплатата на бонуси за државните службеници на СЕЕ се секогаш значајно високи.

²⁹ За критичка дискусија за плата која се заснова на перформанси во Естонија и лекциите кои се извлечени од лимитираната применливост на платата која се базира на перформанс во земјите во транзиција, погледнете го Randma-Liiv (2005).

Меѓутоа, податоците кои можевме да ги добиеме во однос на овој аспект наведуваа дека просечната големина на бонусните плаќања изнесува 16 проценти во Литванија, 20-30 проценти во Летонија (во надолна линија за 50-60 проценти пред реформа на платите) и 25-30 проценти во Естонија. „Просечните“ вредности прават разлика во големината на бонусите за индивидуални министерства или за индивидуални службеници, кои понекогаш се доста повисоки. На пример, внатрешните податоци за исплатата на бонуси во некои министерства достигнаа до 50 проценти од платата, која е еднаква на 100 проценти бонус врз оригиналната основна плата. За Словачка, пресметката на годишните нето плати на генералните директори покажаа дека во некои министерства тие би заработиле до три пати од нивната основна плата (т.е. основната плата е еднаква на 35 проценти од финалната плата)³⁰.

Вистинската големина и варијабилност на бонусни плаќања во регионот ја попречуваат предвидливоста и транспарентноста едноставно во сите системи за плата на СЕЕ. Најважната карактеристика на системите за плата на СЕЕ, меѓутоа, е широката дискреција која менаџерите ја имаат врз распределбата на исплатата на бонуси. Во неколку држави, менаџерите имаат на располагање, неколку, во голема мера неограничени инструменти за исплата на бонуси. Во Полска и Чешката Република, не постои посебна регулатива за распределба на некои од бонусите³¹. Во **Чешката Република**, избраниот метод зависи од индивидуалните министерства или дури од иницијативата на индивидуални директори на оддели, и количината која може да биде дистрибуирана доста зависи од буџетските ресурси кои му се на располагање на министерството.

Во **Полска**, генералните директори најчесто распределуваат одреден број на директори на оддел, и тогаш зависи од самите директори да ги распределат бонусите помеѓу нивниот персонал. Методите за распределба на бонусите доста зависи. Во некои оддели, научивме дека бонусите се на едноставен начин подеднакво распределени помеѓу персоналот. Кај други, бонусите се распределени врз основа на работните постигнувања, но методот останува неформален и не им е дури ни јасен на персоналот вработен во одделите. Сепак, најчесто директорите сакаат да избегнат нефер постапки, бидејќи ова би ја поткопало мотивацијата на нивните вработени. Проблемите за независност се појавуваат најчесто кога државните службеници се споредуваат со нивните колеги во други министерства или агенции (и понекогаш дури други оддели на истото министерство/агенција).

Поради тоа што менаџерите на државните служби најчесто имаат повеќе од еден дискретен инструмент со кој располагаат, интересните шаблони се појавуваат во однос на комбинацијата на различни бонуси. Случајот на **Словачка** тука е инструктивен (Staronova/Lastic 2007). Во Словачка, првите гарантирани бонуси се оние на менаџерите, кои обезбедуваат широк опсег на зголемување во процентите на секое менаџерско ниво. На пример, раководителите на службите може да добијат помеѓу 47 и 90 проценти од основната плата како менаџерски бонус. Прецизниот процент е одреден од одговорното лице на засегнатиот менаџер, во овој случај е министер. Второ, личниот бонус кој се занова на перформанси и изнесува до 100 проценти треба да биде доделен после евалуација на работата. Меѓутоа, во реалност ова најчесто е преговарано помеѓу државниот службеник и неговиот/нејзиниот работодавец (генерален директор и потоа е

³⁰ Целокупната величина на варијабилни елементи за плата е доста висока во споредба со државните служби во западните демократии (OECD 2005).

³¹ Полска и Чешката Република исто така воведоа специјален бонус за државните службеници кои се справуваат со политики на ЕУ. Во поново време, владата на Tusk Government во Полска усвои резолуција која обезбедуваше дополнителни буџетски ресурси за еднократен, на крајот на годината бонус за државните службеници. Одделот за државни служби моментално изготвува метод за распределба на овој бонус.

одобрен од раководителот на службата) и преговорите се одвиваат *пред* реалниот период на проценка. Овој вид на бонус ефективно станува дел од фиксната плата.

Следно, министерствата може да исплатат „награди“ за таргетираните резултати и работа со висок квалитет. Сумата која е на располагање се одредува интерно од страна на министерствата, и овие информации не се јавно достапни врз основа на заштита на податоци. Поради тоа, ограничувањата се наведени во буџетот за исплата на државните службеници. Во пракса, „наградите“ го сочинуваат најголемиот дел од бонусот кој се заснова на перформанси. Распределбата е организирана од страна на директорите и методот на распределба зависи од нивната лична иницијатива. Владата на Fico во Словачка исто така повторно ја вовеле исплатата на награди за државните секретари, што наведува дека политички назначените лица имаат исто толкав пристап кон оваа алатка како и државните службеници. Сегашниот систем за плати не е транспарентен за било кое надворешно лице, и е предвидливо само за добро информирано лице од самата организација. Сепак, како што можеме да видиме подолу, системот дозволува можност да се платат компетитивни плати доколку се смета дека ова е потребно³².

Во другите држави, системите за бонус се повеќе регулирани, но сеуште обезбедуваат барем еден голем дискреционен инструмент за да се зголемат платите на државните службеници. Во **Летонија**, на службениците може да им бидат доделени „менаџерски договори“. Овие договори постојат уште од 1997 и се критикувани уште кога ЕУ и Sigma направија проценка на државната служба на Летонија. Менаџерските договори се определени од страна на државните секретари и/или министерот. Не постои ограничување во сумата која може да биде платена, покрај лимитираните буџетски ресурси. Податоците кои се обезбедени од страна на постарите службеници наведува дека менаџерските договори им се доделени на до 60 проценти на персоналот во државниот совет. После реформата на платите, оваа пропорција се намали на 20 проценти, додека Министерството за Финансии проценува дека 10 проценти од *сите* државни службеници се сеуште на менаџерски договори.

Службениците во Летонија тврдат дека менаџерските договори имаат важна улога во поставување на надоместоци за перформанси за највисоките службени лица кои во спротива не би се приклучиле кон државните служби. Исто така, министерствата ги користат како алтернативни алатки за политичка контрола. Менаџерските договори може да бидат доделени и да бидат прекинати во било кое време. Може да помогнат во привлекување на персонал но може исто така да придонесат персоналот да биде повеќе усогласено. Во многу наврати, менаџерските договори може да бидат замена за недостатокот на министерска контрола врз назначувањето и разрешувањето на највисоки службеници, што беше наведено погоре во делот 4.6.

Ниедна од другите земји не обезбедува алатка за плаќање која е компатибилна со менаџерските договори во Летонија (Унгарија, на пример, укина слична шема во 2001). Во **Естонија**, меѓутоа не постои големо регулирање на 50 процентниот бонус за перформанси None³³. Во **Словенија** менаџерите имаат релативна слобода да ги користат бонусите од 35 проценти за да наградат за било каква дополнителна работа која е извршена од страна на

³² Исто така, постојат два вида на шеми за специјален бонус за позициите кои се „од голема важност“ и за „номинирани државни службеници“. Овие работни места вклучуваат вработени кои се справуваат со прашања за ЕУ.

³³ Интересно, бонусот за перформанс на Естонија исто така се преговара пред државните службеници да ги превземат своите задолженија.

државните службеници³⁴. Во **Унгарија**, платата на службениците може да биде зголемена за 30 проценти или намалена за 20 проценти. Во сите три случаи, ограничувањата за примената на инструментите за бонус се во голема мера определени од буџетот за персоналот и од можноста да се создаде заштеда преку задржување на работни места во министерствата и во агенциите кои се во нивна надлежност.

Унгарија исто така отстапува бидејќи го има воведено најамбициозниот план во регионот за воспоставување на врска помеѓу перформансите и исплатата на бонуси. Новата евалуација на перформанси во најголема мера се применува кон годишниот бонус. Годишните бонуси исто така постоеле и во минатото, но нивната распределба била многу дискрециона. Неодамнешните реформи поставуваат најмодерна евалуација со *ex ante* дефиниција на работните цели, *ex post* проценка на постигнувањата, и евалуацијата на компетентностите на државните службеници. Меѓутоа, новиот систем содржи квота за индивидуални оценки за перформанс. Како последица, менаџерите кои вршат евалуација се принудени да прават разлика помеѓу перформансот на државните службеници заедно со целосен опсег на можни оценки. Бидејќи одделите и дури секторите стануваат единица за анализа за новиот систем, раководителите на одделите понекогаш се принудени да ги оценат своите вработени со оценки од А до С дури и ако нема значајни разлики во перформансот на државните службеници кои се засегнати. Сепак, оценките кои се доделени на евалуацијата на перформанси имаат значајни ефекти врз нето платата на државните службеници. Годишниот бонус има тенденција да варира од еквивалент на нула до три и повеќе месечни плати³⁵.

Реформата во Унгарија беше изготвена и имплементирана за помалку од две години. Обезбеди малку простор за експериментирање со различни шеми за „зголемено“ прифаќање на нов систем помеѓу државните службеници. Како последица, системот не е добро прифатен од државните службеници и носи кон значајна неприфатеност помеѓу нив. Личните интервјуа во Унгарија наведоа дека желбата да се користат методи за исплата поврзана со перформанси е доста висока. Меѓутоа, логиката на принудената дистрибуција и распространувањето и процесот кој е избран за воведување на нова шема ја уништи довербата во лидерството на државната служба и верувањето во ефективноста и непристрасноста на системот на плати кој се заснова на перформанси во Унгарија.

Високиот степен на дискреција врз исплатата на бонуси во поголемиот дел на СЕЕС исто така се рефлектира во одговорите кои ги имаме добиени преку анкетата на Sigma. Отсуството на јасно формално-правна основа за распределба на бонуси е посебно воочлива во случајот на Полска. Ниската вредност за Унгарија наведува дека не само постоечките проблеми со новите системи за евалуација на работата туку и новината и недоразбирањата кои се однесуваат на новата шема за плата која се заснова на перформанси. Во голема мера нерегулираните и најчесто доста дискреционите бонуси во Словачка, Словенија и Естонија се исто така јасно рефлектирани во одговорите на анкетата на државните службеници во тие држави. **Летонија** (во однос на евалуацијата на работата е поврзана со основната плата) и **Литванија** ги имаат секако најчистите правила за распределба на бонусите, која е исто така поврзана со регулирањето на системите за евалуација на перформансите кои беа

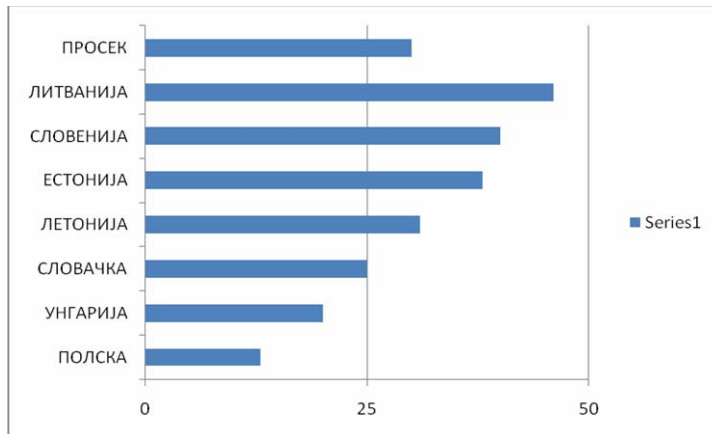
³⁴ Кога новиот акт за плати ќе биде целосно имплементиран во Словенија, менаџерот ќе биде во состојба да употреби 20 проценти бонус за да награди за дополнителната работа на индивидуални државни службеници. Исто така, бонус до 50 проценти за инволвираност во специјални проекти ќе може да се примени. Последно наведениот бонус ќе биде јасно регулиран.

³⁵ За постари вработени, максималниот бонус достигнува до 56 проценти од годишната плата, без да се вклучи 13та плата. Ова значи дека годишниот бонус би можел да постигне еквивалент од шест месечни плати.

дискутирани во претходниот дел. Исто така, резултатите од анкетата наведуваат дека државните службеници имаат тенденција да се сомневаат дека подобрите перформанси водат кон повисоки нивоа на плата.

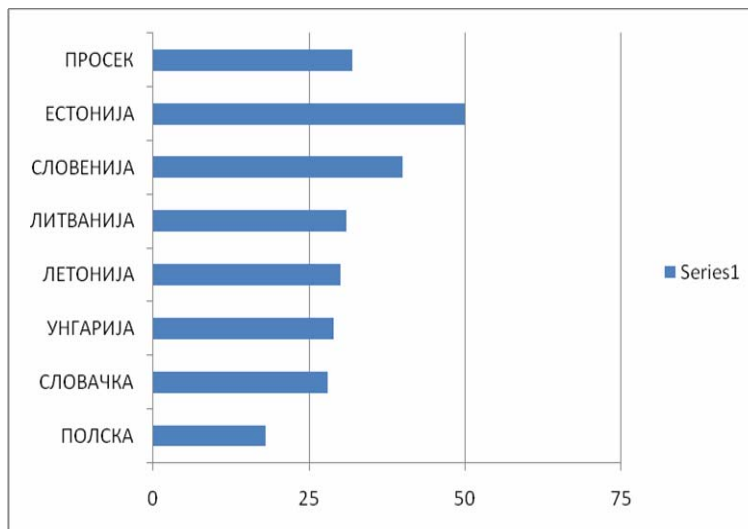
Фигура 15. „ Постојат јасни правила за распределба на бонуси.“

Јасни правила за распределба на бонуси



Фигура 16. „Добриот перформанс е награден со повисоко ниво на плата во моето министерство.“

Добриот перформанс води кон повисока плата



Во целост, останува неразјаснето тоа што системите за плата продолжуваат да имаат толку многу различни бонуси и дека системите за бонус имаат тенденција да бидат доста флексибилни. Како што поопширно ќе дискутираме подолу, дискрепанцијата помеѓу платите во јавниот и приватниот сектор континуирано се зголемија за некои групи на државни службеници, како што се службеници на повисоки позиции и специјалисти. Со цел да се задржат овие службеници на работата честопати било потребно владите да платат дополнителни надоместоци на платата кои би го намалиле јазот помеѓу јавниот и приватниот сектор. Иронично, процесот на пристапување кон ЕУ исто така придонесе кон

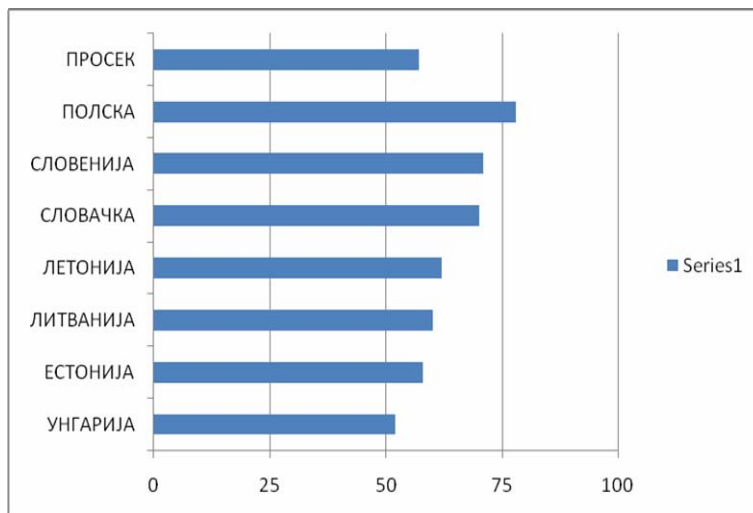
употребата на дерегулирани бонуси. Службениците во ЕУ спаѓаат под специјалисти кои честопати се малубројни. Исто така, позицијата за преговарање на службениците во ЕУ се подобри откако што се здобија со посебна експертиза и учествуваа во програми за обука за да го менаџираат процесот на пристапување кон ЕУ и да имплементираат ЕУ политики. Како резултат, владите беа принудени да воведат нови шеми за бонус, на пример, изразито за државните службеници со ЕУ задолженија, и да ги дерегулираат постоечките шеми со цел да ја зголемат менаџерската флексибилност во однос на политиките за плати.

Државните службеници подржуваат флексибилни системи за плати

Институционализацијата на голема дискреција во однос на исплатата на бонуси и недостатокот на јасно регулиран бонуси, заедно сепак со големи количини на варијабилни плаќања, мора да се гледаат критично од перспектива на европските принципи за администрација. Исто така би се очекувало државните службеници да бидат критички расположени кон флексибилните методи за плата бидејќи овие методи придонесоа кон недостатокот на предвидливост и потенцијален недостаток на еднаквост во однос на прашањата поврзани со плати. Сепак – и ова е нашата трета општа обсервација – анкетата на Sigma откри доста различни однесувања на државните службеници. Прво, државните службеници се критични во однос на давање на флексибилност врз исплатата на бонуси на политичарите, но нивната позиција не е ни оддалеку јасна како што беше во однос на прашањата на деполитизација, како што е погоре наведено во дел 4.6. Второ, државните службеници даваат голема поддршка во однос на делегирањето на задолженија кон нивните менаџери за исплатата на бонуси. Секако постои варијација помеѓу државите, но преференцата за „непостоење на политичка дискреција во однос на бонусите“ резултираше со просечни само 57 проценти (погледнете ја фигура 17) и просечната поддршка за „дискреција на исплатата на бонусите на директорите,“ резултираше со 82 проценти (погледнете ја фигура 18), што мора да се смета за доста високо.

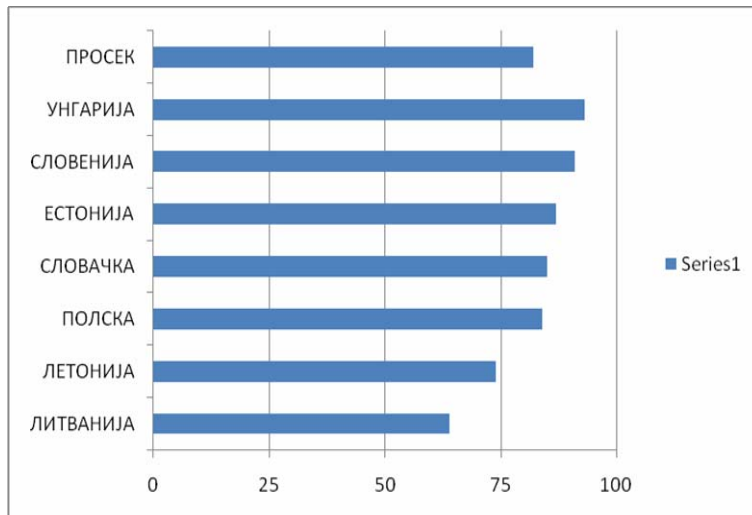
Фигура 17. „Би било важно министерот и другите политичари да немаат влијание врз бонусите и платата на било кој министерски персонал.“

Преференца за непостоење на политичка дискреција врз бонусите



Фигура 18. „Директорите мора да имаат дискретно право да исплаќаат бонуси со цел да се награди добар перформанс.“

Преференца за давање на дискретно право на директорите да доделуваат бонуси



Дозволување на менаџерска дискреција секако е доста компатибилно со принципите на новиот јавен менаџмент, но во голема мера е контрадикторно со принципите на дизајнирање на плати кои произлегуваат од објективност и транспарентности како европските принципи за администрација. Исто така, наодите наведуваат дека компатибилноста на формално-праната основа и посеточките практики на политиките за плата се ниски во однос на урнекот за реформа кој беше промовиран од страна на ЕУ и дека однесувањата на државните службеници го поддржуваат ова оддалечување од европските принципи.

Слаба усогласеност на платите низ владините институции

Четвртата генерална точка која ги карактеризира системите за плата во СЕЕ се однесува на доста ниското ниво на усогласеност на платите низ владините институции. Европските принципи го фаворизираат концептот на еднаква плата за еднаква работа. Последователно, на државните службеници со слични работни задолженија треба да им бидат платени слични суми на плата, без разлика на нивната локација во владината машинерија. Поголемиот број на земји не го имаат ниту поставено прашањето на институционално ниво. **Литванија** е исклучок тука, во тоа шт институциите се формално разделени во пет групи со цел да се разјасни и да се регулира според кои услови институција може да исплаќа повисоки плати. Во пракса, овој систем не е многу ефективен, бидејќи сите министерства и припаѓаат на истата група на институции, но просечните плати се разликуваат во голем опсег.

Во контекст на реформата на државните служби во **Естонија** која се изготвуваше да време на истражувањето за оваа студија, Естонија започна да го дискутира воведувањето на коефициенти за индивидуални владини сектори, што би рефлектирало компаративни плати во приватниот сектор и со тоа да го оправда плаќањето на повисоки плати во Министерствата за правда, Финансии и тн. Отколку оние кои се исплатени во Министерствата за социјални работи, животна средина и тн. Останува да биде видено дали ова решение може да биде реализирано во иднина.

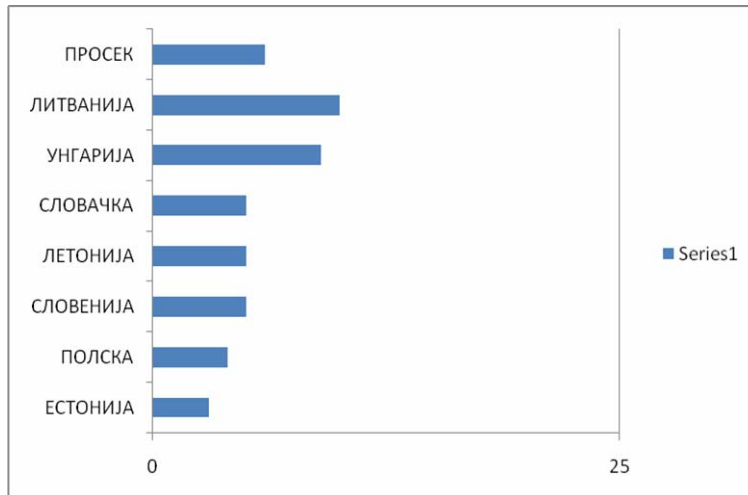
Општо земено, тешко е да се добијат сигурни податоци во однос на овој аспект, но податоците кои се на располагање наведуваат дека разликите во просечните плати достигнуваат до 35 проценти во **Чешката Република** и 30 проценти во **Словачка**. Откако што беше воведен актот за слобода на информации во Словачка, стана јасно дека нивоата на плати за генералните директори понекогаш драматично се разликуваа. На пример, во 2006 генералните директори во Министерството за Финансии заработија повеќе од два пати од платата на генералните директори во Министерството за земјоделие. Примерот кој е наведен тука можеби е екстреман случај, но исто така илустрира дека расположливоста на неколку дискрециони инструменти за исплата може лесно да придонесе кон големи разлики во нивоата на плати низ институциите.

Овие разлики во нивоата на плата се во голема мерка резултат од разликите во финансиската состојба на министерствата. Нивото на платите на државните службеници и нивниот пристап кон исплата на бонуси значително зависи од динамиката на буџетскиот процес, кој наведува дека нивоата на плати на државните службеници во многу помала мера се поврзани со нивните работни одговорности и нивниот реален перформанс на работното место. Исто така останува честа пракса за министерствата да прават заштети преку одржување на работни места, бидејќи добиваат средства за овие работни места од Министерството за Финансии но може да користат било какви непотрошени средства како бонусни плаќања за државните службеници кои се во служба. Оваа пракса неодамна беше прекината во Литванија, на пример, каде што Министерството за Финансии сега намалува работни места од вкупниот број на позиции доколку истите не се пополнети во време од шест месеци.

Високиот степен на меѓу-институционална нееднаквост на плати јасно покажува во одговорите од државните службеници на анкетата спроведена од Sigma. Кога се земаат во предвид само позитивните одговори изгледа дека во просек ниту пет проценти не веруваат дека колеги со истите работни задолженија ја добиваат истата плата. Интересно, вредностите за Литванија се малку повисоки, што кореспондира со статусот на Литванија како единствена земја која го има поставено ова прашање на формално институционално ниво. Целокупно, усогласеноста со европските принципи на администрација е секако доста ниска кога се гледа на овој критериум за компатибилност.

Фигура 19. „Службениците кои ги имаат истите работни одговорности ја добиваат истата плата во другите министерства.“

Еднаква плата за еднаква работа низ министерствата



Сеуште ниски плати за државните службеници

Петата генерална обсервација, конечно, ги наведува реалните нивоа на плати во СЕЕС. Општото лувство помеѓу државните службеници е дека нивните плати се премногу ниски. Овој пристап се применува кон сите држави и кон сите државни службеници и како само перцепција не треба премногу да изненадува. Поради тоа, потребни се некакви квалификации, иако повторно беше исклучително тешко да се добијат цврси и сигурни порадоци на нивоата на плати на државните службеници во споредба со приватниот сектор. Општата импресија е дека службениците на повисоко ниво и специјалистите се губат во споредба со приватниот сектор. Меѓутоа, постојат неколку важни исклучоци. Податоците кои ги собравме за **Словачка** наведуваат дека на раководителите на државните служби и генералните директори понекогаш им се исплатени плати кои се високи колку и платите на највисоките менаџери во приватниот сектор. Високи плати од овој вид се исплатени само на мал број на службеници на повисоко ниво, но дерегулирањето на системот за плати во 2003 и исто така воведувањето на некои високо дискрециони алатки кои ги прават овие плати можни. Ефектот е дека во некои министерства кои се натпреваруваат со високи плати во приватниот сектор, како што се министерствата за финансии, сеуште се во можност да задржат висок квалитет на вработени по цена на нееднаквост на внатрешните плати.

Случајот со Словачка не е единствен. Постарите службеници во **Унгарија** може да заработуваат доста високи плати доколку сите бонуси им се исплатени. Менаџерските договори во **Летонија** и овозможуваат на владата да исплати доста високи плати, кои се доста компатибилни со платите на менаџерите во приватниот сектор. Во **Чешката Република** министерствата може да ги компензираат недостатокот на компетитивни плати за постарите службеници преку посегнување по средствата кои се инаку резервирани за општи бонусни исплати, кои водат до аргументот од внатрешни и надворешни лица дека е возможно да се платат високи плати доколку тоа се смета за потребно. Доколку сите овие случаи сугерираат дека инструментите за флексибилна исплата се критични за да им се овозможи на министерствата да исплатат компетитивни плати на постарите службеници.

Покрај постарите службеници во секторите за динамиска и економска политика, флексибилни инструменти за плата се доста важни за службениците кои се вработени во секторот за европски прашања. Неколку држави, како што се **Полска и Чешката Република**, имаат воведено специјални шеми за бонуси за државните службеници со одговорности за ЕУ политики. Во **Словенија**, дополнителниот бонус беше воведен во периодот на претседавањето со ЕУ со цел да се воочат и да се наградат оние кои имаат превземено поголеми задолженија како и значајноста на работата на службениците во Словенија. Меѓутоа, инструментите за флексибилност за да се зголемат нивоата на плата на клучните службеници беа веќе важни во време на пред-пристапниот период, кога би било тешко да се задржат без да се исплатат повисоки плати и загубата на овие службеници потенцијално доста би ја чинела владата.

Доказите понатаму наведуваат дека постарите службеници имаат помалку предности во **Словенија, Литванија и Естонија** кога ќе се споредат нивните плати со оние на менаџерите во приватниот сектор. За Естонија, на пример, податоците покажуваат дека генералните директори на компании од приватниот сектор кои се на берзата во Талин заработуваат 20 и повеќе пати од просечната плата на генералниот секретар. Дури и највисоките службеници во компаниите од приватниот сектор, како што се железниците, заработуваат плати кои се многупати повисоки отколку платите на генералните секретари кои се на врвот во министерствата (Järvalt/Randma-Liiv 2006).

Второ, платите најчесто се повеќе компетитивни за државните службеници на среден и на понизок ранг. Во Словенија, на пример, најчесто се признава дека државните службеници со средно образование заработуваат релативно досбра плата во споредба со вработените со слични квалификации и одговорности во приватниот сектор. Компетитивната позиција со платите на средниот и понискиот ранг се рефлектира во просечните плати за целокупната државна служба во споредба со просечните плати во приватниот сектор. Кога се прави општа споредба, резултатот е дека просечните плати за државните службеници најчесто се повисоки отколку просечните плати во приватниот сектор.

Неусогласеноста помеѓу приватниот сектор и платите во државните служби е повеќе релевантен за повисоките државни службеници со универзитетско образование, млади државни службеници откако имаат добиено некакво работно искуство, и за сите постари државни службеници чија позиција на нагудување (и политичка) не е доволно силна за да се изборат за исклучителна плата. Во држави како што се **Словенија, Чешката Република, Литванија и Естонија**, просечната плата за оваа група на државни службеници честопати е проценета на 40-60 проценти од платата која овие службеници би можеле да ја заработат доколку се префрлат во приватниот сектор. Во **Летонија**, размерот беше низок до 30-40 проценти, но неодамнешните реформи во системите за плата беа (се обидоа) да го намалат јазот до 70-80 проценти. На сличен начин, во **Естонија и Литванија**, основните плати беа ефективно замрзнати неколку години и само неодамна беа зголемени за да се компензира загубата во компетитивност во однос на приватниот сектор кој напредуваше за време на истиот период.

Многу надвошешни и внатрешни набљудувачи на системите на државните служби во СЕЕ спорат дека јазот во плати помеѓу јавните и државните сектори беше политички пожелно со цел да се привлече талент во приватната економија и преку тоа да се развие силен приватен сектор во поранешните транзициони економии. Исто така, барањето на политиките на меѓународни финансиски институции, поточно Меѓународниот монетарен фонд, ја наведе потребата да се намалат јавните трошоци, кое секако создаваат

ограничувања кон владите во однос на зголемувањето на платите на државните службеници. Амбицијата на новите земји членки кои треба да пристапат кон евроото во иднината води кон слични притисоци за консолидација на јавните финансии и преку тоа ги лимитира проспектите за зголемување на платите на државните служби во блиската иднина.

Преку носење на заклучок, парадоксот кој се појави во овој дел од системите за плати со повеќе дискрециони инструменти беа во можност да исплатат повеќе конкуритивни плати за мала група на повисоки службеници но овие системи за плата достигнуваат релативно мала усогласеност во однос на европските принципи за администрација. Всушност земјите со релативно помалку дискрециони системи за плати, како што се Литванија и Словенија, повеќе се трудат да понудат конкуритивни плати за постарите службеници, повисоки службеници и специјалисти отколку во другите држави. Сепак останува да се види кој вид на системи за плата се најкомпатибилни во контекст на системската трансформација и ЕУ интеграција, и обата пред пристапувањето.

3.10. Системи за обука и развој на државните службеници

Овој дел ги истражува системите за обука во земјите од СЕЕС кои се опфатени во оваа студија. Обуката потпаѓа под областа на управување на државните служби која се има здобиео со најголемо внимание за време на подготовките за пристапување кон ЕУ. Поточно, развојот на административен капацитет во областите на *acquis* честопати беше дискутирано во однос на потребата државните службеници да се здобијат со вештини кои се специфични во однос на различни области на политиките. Доста се сметаше дека штом државните службеници ќе разберат како одредена област на ЕУ *acquis* функционира, проблемот на капацитети ќе биде разрешен. Сепак политиките за обука обезбедуваат поопшт механизам за да се развијат „компетентностите“ на државните службеници со цел да се промовира ефективност на државната служба. Во однос на европските принципи за јавна администрација, анкетата на Sigma обрати посебно внимание кон создавањето на институции за обука и програми за обука и кон редовното учество на државните службеници во активности за обука.

Во целост, анализата покажува дека пост-пристапната одржливост во областа на обука и развој е неверојатна, бидејќи целокупните активности за обука и учество останаа стабилни или дури и се зголемија. Финансирањето кое што СЕЕС го добија од Европскиот Социјален Фонд (ESF) придонесе кон одржливоста на реформите на државните служби во оваа област. Сепак постојат важни разлики во однос на капацитетот да се спроведе ефективна политика за обуки. Исто така, стратегиите и содржината на програмите за обука се има насочено во различни правци, и во некои земји како што се Естонија и Литванија, продолжи напред во правец на одредени програми за развој на компетентностите на постарите државни службеници.

Континуирано инвестирање во обуката на државните службеници

Развој и спроведување на обуки

Централно организирани политики за обука значајно се разликуваат низ осумте земји членки. Во **Литванија**, одделот за државни служби при Министерството за внатрешни

работи е предводник кога станува збор за развојот на политика за обука. Литванскиот институт за јавна администрација е главната централна институција која се заснова на пшштите насоки кои се развиени од страна на одделот за државни служби. Неколку министерства имаат свои сопствени институции за обука. Исто така, министерствата и агенциите може да „примат“ курсеви за обука од приватните фирми и од други јавни обезбедувачи, вклучувајќи и универзитети.

Во **Летонија**, државниот советник постепено ја превзема улогата на главно тело кое изготвува и координира програми за обука. Меѓутоа, како што беше подолу наведено, Летонската школа за јавна администрација обезбедува значаен инпут во развојот на планови за обука. Во **Полска**, политиката за обука е изготвена од страна на одделот за државни служби во кабинетот на Премиерот. Пред пристапувањето, ова беше одговорност на канцеларијата за државни служби, бидејќи неколку од поранешните вработени кои се занимаваа со политиката за обуки едноставно беа преместени во кабинетот на Премиерот, континуитет во однос на персоналот беше обезбеден. Полска исто така е позната по нејзината Национална школа за јавна администрација (KSAP), која беше основана во раните 1990тите за да ја реплицира француската *Ecole nationale d'administration* (ENA). KSAP има важна улога како повисока школа за студенти на јавната администрација, бидејќи владината институција која е одговорна за спроведувањето на испитувања за номинирани државни службеници (и претходно за пристап кон државниот список за вработување), и беше главниот обезбедувач на курсеви за обука за државните службеници.

Во **Унгарија**, аранжманите за организација на политиките за обука беа променети во 2006/2007. Изготвувањето на општи насоки и координација на обуки сега се менаџира од страна на Директоратот за обука на јавната администрација. Развојот на детални планови за обука кој се заснова на општите насоки сега е делегиран кон новиот владин центар за персонал. Центарот исто така ќе има улога како обезбедувач на обуки, иако постои општ тренд кон обезбедување на модули за обука од страна на компаниите од приватниот сектор.

Капацитетот во Унгарија за изготвување и спроведување на политика за обука е помалку развиен отколку во Полска и балтичките држави. Во **Естонија**, политиката за обука не е регулирана во актот за јавни служби. Менаџментот на политиките за обука е одговорност на министерствата. Меѓутоа, **државниот советник** има значајна улога во изготвување и координирање на општите насоки за обука. Имплементацијата на овие насоки, меѓутоа е на волонтерска основа. Исто така не постои силна институција за спроведување на општа политика за обуки. Центарот за обука и развој на државните служби (АТАК) беше соединето со академијата за државни служби во рамките на надлежноста на Министерството за внатрешни работи, во 2005. АТАК останува најголемиот обезбедувач на обуки за државните службеници но надворешните обучувачи традиционално имаат силна улога во Естонија.

Во **Словенија**, политиките за обука се развиени примарно од страна на Министерството за јавна администрација, со важна поддршка и импут од страна на административната академија. До неодамна, административната академија беше организациона единица која потпаѓаше под надлежност на министерството. Во пролетта 2008, беше реорганизирано и интегрирано во Директоратот за менаџмент и персонал на министерството. Стана Дивизија за обуки за тренинг и испити за познавања во администрација во самиот директорат и на тој начин е инволвиран во развојот и координацијата на политиките за обука. Спроведувањето на обуките зависи од универзитетите и фирмите од приватниот сектор.

Реорганизацијата вклучува намалување на персоналот и опсегот до кој оваа промена ќе влијае врз капацитетите за обука во Словенија треба допрва да се види.

Словачка и Чешката Република се разликуваат од другите земји поради тоа што немаат централни институции кои се одговорни за развој и спроведување на политики за обука. Во **Словачка**, општата политика за обука секако беше одговорност на канцеларијата за државни служби, поточно единицата за обука во канцеларијата. Оваа единица беше укината во 2004 кога владата усвои општ концепт за обука за државните служби. Меѓутоа, вакуумот во менаџментот се појави која канцеларијата за државни служби беше укината во 2006. Оттогаш, одговорноста за политики за обука останува кај министерствата, и не постои централна институција која е во состојба да ја осигура основната координација на општа политика за обуки. За сега, институциите наследнички на единицата за обука се интегрирани во Министерството за труд, но отсуството на централно тело за координација секако придонесе кон распаѓање на политиките за обука во Словачка.

Како и Словачка, **Чешката Република**, сега нема воспоставено институција која е одговорна за централен менаџмент на општата политика за обука. Меѓутоа, Институтот на државната администрација е централно тело кое организира и спроведува обуки кои се поврзани со претседавањето на ЕУ (погледнете подолу). Институтот се премести од владината канцеларија кон Министерството за внатрешни работи и е во одговорност на заменикот министер одговорен за ЕУ прашања. Како последица, повеќе не постои било каква институција која се справува со општата политика за обуки за државната служба.

Фокус на програмите за обука

Покрај институционалната поставеност, новите земји членки исто така се разликуваат во однос на фокусот на програмите за обука. Во обете и **Словенија** и **Чешката Република**, активностите за обуки се фокусираат кон подготовки за, и навистина менаџмент, на претседавањето со ЕУ. Во Словенија, владат обезбеди дополнителни средства за обука на државните службеници кои се инволвирани во менаџмент на претседавањето со ЕУ. Постои ризик дека подготовките за претседавањето со ЕУ ќе абсорбираат премногу ресурси, хостирајќи други активности поврзани со обуки. Во Чешката Република, поместувањето на Институтот за државна администрација кон единицата која е одговорна за ЕУ прашања во Министерството за внатрешни работи ја следи истата патека.

Прашањата поврзани со ЕУ генерално останаа на врвот на агендата за обука уште од пристапувањето. Вообичаено има помалку семинари кои би ги учеле државните службеници за основите на политичкиот систем на ЕУ. Меѓутоа, се појавуваат нови прашања. Поточно, менаџментот на структурните фондови на ЕУ спаѓа во најважните активности за обуки во скоро сите земји. Покрај ризикот за хостирање на други теми, прашањата поврзани со ЕУ имаат – како и во случајот за време на пред-пристапниот период – продолжено да ги мобилизираат администрациите во централна и источна Европа во однос на политиките за обука.

Сепак, новите земји членки, исто така спроведоа активности за обуки кои не се директно поврзани со политики на ЕУ. Најважниот тренд се однесува на инвестирање во развојот на компетентности на постарите државни службеници. **Литванија** има две програми за постари државни службеници кои се дел од административната реформа и стратегија за државни служби. **Естонија**, ефективно има три програми во контекст на рамката за квалификации на постарите државни службеници која ги таргетира државните службеници со различни степени на искуства и различни менаџерски способности. Програмата беше

изготвена од страна на советникот како алатка за да ја поддржи селекцијата, развојот и задржувањето на постарите извршни службеници. Базирано на резултатите за евалуации на перформансите и земајќи ги во предвид стратешките цели на Естонија, програма која се нарекува Трендови во глобален развој и иднина на Естонија се имплементира за врвните службеници кои се на ранг на генерален секретар и заменик генерален секретар. Фокусот на програмите е за развојот на компетентности, како што е елаборирање на визијата за институцијата, иновација и воспоставување на мрежи за соработка. Програмата до сега се состои од земјари, едукативни патувања во странство, и еден – на – еден модули за обука кои се прилагодени кон индивидуалните потреби на врвните службеници. Учеството помеѓу постарите службеници е околу 70 проценти, што мора да се гледа како главен успех кога се зема во предвид структурата за менаџмент на државната служба на Естонија.

Иницијативите на владите на Естонија и Литванија рефлектираат поопшта загриженост за развојот на покомплексни квалификации во новите земји членки. До сега, активностите за обука се засноваа на релативно основно знаење, како што е политичкиот систем на ЕУ и структурите и процедурите на јавната администрација. Активностите за обука од овој вид ретко ги посочуваат аналитичките способности, способности за решавање на проблеми на општите државни службеници, и менаџерски способности на постарите службеници, кои секако имаат критична важност за перформансите на државната администрација.

Естонија и Литванија моментално ги поставуваа трендовите во регионот во оваа област на управување со јавната администрација. Тие исто така се разликуваат од други земји по тоа што повисоките службеници посветуваат повеќе време на обука и други развојни активности. Општо земено тешко е да се изнајдат адекватни индикатори за компарација помеѓу државите. Меѓутоа, во **Естонија**, се вели дека повисоките службеници поминуваат околу 12 дена годишно во обука. Во спротивна на ова, повисоките службеници во **Унгарија** и **Полска** ретко посветуваат пет дена годишно на обука. Исто така, најчестата поплака во земјите на централна и источна Европа е недостатокот на време кое повисоките службеници би можеле да го посветат на обука. Овој недостаток на време секако е паралелен производ на повисоките нивоа на политизација и на смена на постариот персонал во овие држави.

3.11. Систем на права и обврски

Овој последен дел го истражува системот на права и обврски во осумте земји на СЕЕС. Рестрикциите врз личните права на државните службеници им припаѓаат на карактеристичните одлики на системите за јавен персонал во споредба со системите за персонал во приватниот сектор (Horn 1995). Тие имаат одиграно важна улога помеѓу европските принципи за администрација, и имаат за цел да поддржат и да оддржат професионална култура на државната служба. Рестрикциите врз политичките слободи, на пример, се објаснети со цел да се осигура политичка неутралност на државната служба. Рестрикциите кои се поставени врз економските активности на државните службеници, посебно алтернативни можности за заработка во приватниот сектор имаат за цел да ја зголемат независноста и фер однесувањето на државните службеници кон општеството. Исто така, опсег на механизми станаа популарни во текот на последните две декади во контекст на кампањи против корупција, како што се кодекс на етика и системи поврзани кон обелодување во јавноста на имотната состојба на државните службеници. Прашања поврзани со права, одговорности и етичко однесување се тесно поврзани со правила за дисциплина, која што наведува бројни санкции за недолично однесување но исто така служи за да ги отргне државните службеници да се однесуваат на начин кој не е во

согласност со очекуваните правни и етички стандарди. Во оваа анализа се истражува квалитетот на секој од петте елементи на системите за права и облигации.

Општо кажано, осумте земји кои се опфатени со оваа студија покажуваат релативно висока усогласеност со европските принципи на јавна администрација во оваа област на управување со државните служби. Постои многу мала промена во оваа област после пристапувањето кон ЕУ, бидејќи поголемиот дел од блоковите за градење на институциите беа создадени пред 2004. Словачка е единствената земја која има заостанато во последните неколку години и која моментално демонстрира неколку јазови во системот на права и обврски на државните службеници.

Општото високо ниво на одржливост се рефлектира низ формални правила и преку однесувањата на државните службеници кон политичка неутралност и независност. Сепак вистинската контрибуција кон воспоставувањето на права и обврски, елаборација на кодексите за етика и развој на системи за декларирање на имотната состојба за да се зголеми професионалноста во државните служби мора да се доведе во прашање. Исто така, дисциплинарните процедури нашироко се користат како менаџерски инструмент. Поради тоа, има потреба во иднината да се обрати поголеми внимание кон ефективност на системот за права и задолженија во СЕЕС.

Системи за права и облигации во однос на симболичен и субстанцијален ефект

Регулирање на политичките активности на државните службеници

Сите држави опфатени со студијата ги регулираат политичките права на државните службеници. Рестрикциите врз политичките активности на државните службеници се најстроги во Полска и најлесни во Летонија. Во **Полска** државните службеници се обврзани со закон да бидат независни и политички неутрални. Тие може да бидат членови на политички партии, но не им е дозволено да создаваат и учествуваат во работата на партии и не им е дозволено да ги манифестираат своите политички гледишта во јавност. Спротивно на ова, во **Летонија** виртуелно не постојат рестрикции на политичките активности на државните службеници. Актот за државна служба бара од државните службеници да им бидат лојални на сите влади и актот за „Конфликт на интереси“ експлицитно им дава дозвола на државните службеници да бидат членови на партија.

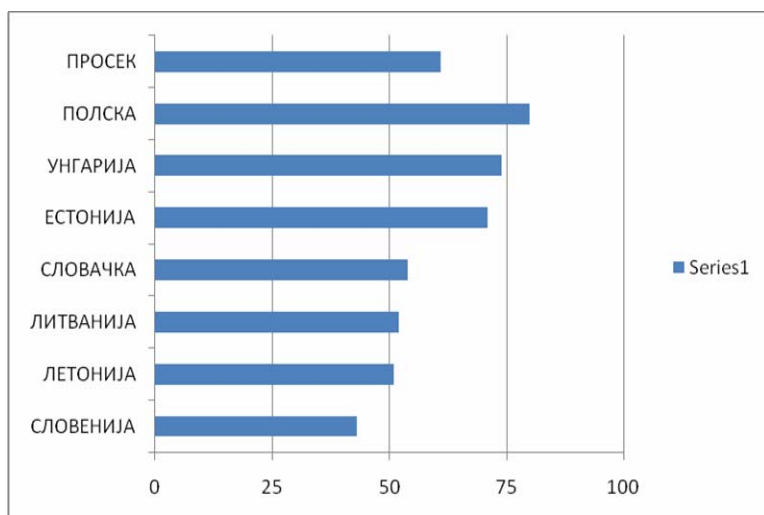
Разликата помеѓу Полска и Летонија поточно, се два екстреми во регионот, сугерира дека рестрикциите врз политичките активности на државните службеници не се посебно релевантни за вистинското практикување на менаџментот на државните служби. Како што беше погоре дискутирано, Полска има една од најмногу политицизирани државни служби помеѓу осумтте ново земји членки, додека државната служба во Летонија спаѓа во најмалку политицизираните државни служби. Опсегот до кој регулирањето на политичките права има значаен ефект кон политиките за персонал е ставен во прашање.

Во исто време, однесувањата на државните службеници сугерираа преферирање на позатегнати рестрикции врз политичките слободи отколку што тоа е случај во централна и источна Европа. Правната основа на сите земји им дозволува на државните службеници да бидат членови на политичка партија. Всушност правната основа дозволува понекогаш да се биде функционер и партиски активист. На пример, во Литванија, државниот службеник неможе да биде благјаник на партија но тој/таа може да се здобие со друга задача во партијата.

Одговорите на прашалникот на Sigma во спротива, наведуваат дека државните службеници сметаат дека членството во партии е некомпатибилно со нивната улога како државни службеници³⁶. Во Полска и Унгарија противењето на членство во партии е највисоко, кое е во контраст со постоечките практики на политиките за персонал во двете држави. Дискрепанцијата помеѓу практиките на политики за персонал и однесувањата на државните службеници би можеле да наведат големо незадоволство со статусот quo во двете држави. Меѓутоа, позитивните однесувања на државните службеници кон принципите на политичка неутралност сугерираат многу подобри перспекти за деполитизација на државните служби во земји кои моментално се предмет на доста политизирани политики за персонал.

Фигура 20. „Персоналот во министерствата општо земено не треба да членува во било која политичка партија (освен министерот и неговите/нејзините лични советници).“

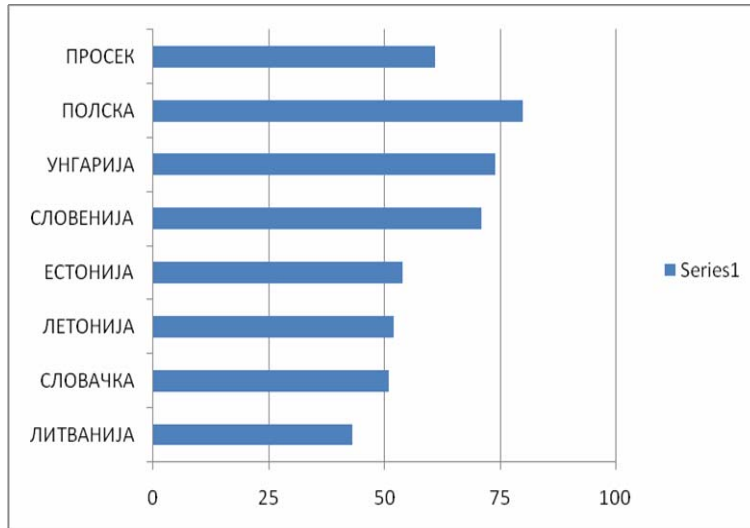
Противење на членство во партии на државните службеници



³⁶ Европските принципи не подразбираат некомпатибилност на членството во партија и вработување во државна служба. Меѓутоа, за методолошки цели, прашањето го наведува интензитетот на однесувањата на државните службеници vis-à-vis принципот за политичка неутралност.

Фигура 21. „Персоналот треба да обезбеди објективен совет кој се заснова на нивната експертиза во полето на нивниот министер дури и доколку не се согласуваат со политичките гледишта на министерот.“

Преференца за политички неутрални совети за министрите



Регулирање на економските активности на државните службеници

Сите нови земји членки во централна и источна Европа ги ограничуваат економските активности на државните службеници. Карактеристично е тоа што економските активности кои би можеле да создадат конфликт на интереси не се дозволени. Вработувањето во комерцијални организации најчесто е забрането освен кога назначувањето не е направено од страна на државната власт. Најчесто е јасно кажано дека на одговорните лица не им е дозволено да добиваат било какви примања од организации кои се во опсегот на нивната сопствена надлежност, бидејќи ова јасно би ја довело во прашање нивната способност да бидат независни. Во исто време, законите за државни служби и/или законите за конфликт на интереси овозможуваат државните службеници да спроведат платени активности во областите на повисоко образование и култура, новинарство и уметности.

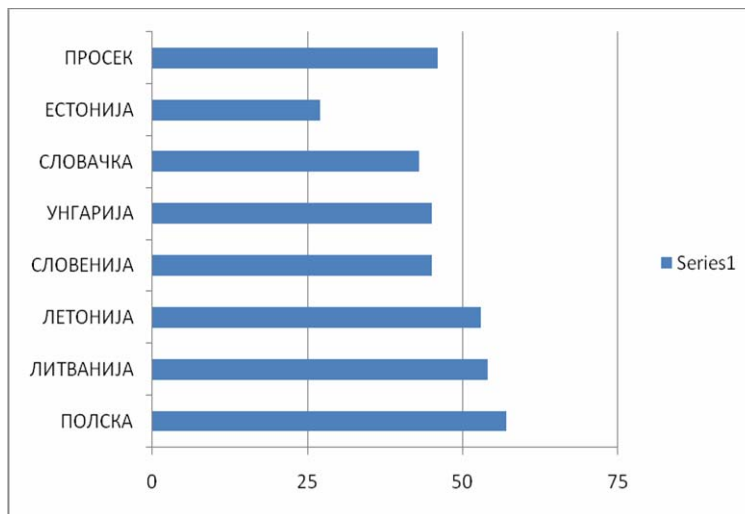
Релевантните разлики доаѓаат до израз само во однос на аранжманите кои го регулираат вработувањето на државни службеници после завршување на кариерата. Во овој случај, Словачка и трите балтички држави, посебно Естонија имаат рестриктивни правила, со кои не дозволуваат вработување во период до три години после напуштање на позицијата во организација во која вработувањето не би било компатибилно за време на работењето на државниот службеник. Спротивно на ова, воопшто не постојат рестрикции во држави како што се Полска, Унгарија и Чешката Република.

Во спротива со областа на политички права кои се дискутирани погоре, постои многу помала поддршка помеѓу државните службеници за рестрикција на економските активности надвод од рамките на државната служба. Скоро 50 проценти од државните службеници кои учествуваа во студијата на Sigma сметаа дека вработување во приватниот сектор е компатибилно со вработување во државната служба. Имајќи во предвид дека Max Weber го направи ексклузивното вработување во државната служба како карактеристична

одлика на модерните бирократии, ова е импресивно отстапување од класичните европски принципи за јавна администрација. Потребна е понатамошна анализа за да се одредат причините зад оваа силна поддршка за алтернативни можности за вработување. Ниските плати на државните службеници во СЕЕС (погледнете погоре) се едни од веројатните причини за оваа насока.

Фигура 22. „Прифатливо е персоналот во министерствата да имаат втор извор на примања од приватниот сектор.“

Преференца за алтернативни извори на приходи во приватниот сектор



Системи за декларирање на имотната состојба

Новите земји членки ги имаат задржано или имаат воспоставено системи за обелоденување на имотната состојба на државните службеници. Словенија претставува исклучок, бидејќи е единствената земја која нема таков систем. Дури **Чешката Република** има усвоено систем за декларирање на имотите во контекст на амандманите на Актот за конфликт на интереси. Деталите за регулативите за декларирање на имот секако се разликуваат од една земја до друга. На пример, во **Унгарија**, системот за декларирање на имот сега се менаџира од страна на Одделот за државна служба при кабинетот на Премиерот, додека во **Литванија** ова се прави од страна на Комисијата за Етика.

Сепак, поголемиот проблем се однесува на гледиштето дека системите за обелоденување на имотната состојба на државните службеници е неефикасна. Лични интервјуа и извештаи од набљудувачи наведуваат дека обелоденувањата на имотната состојба најчесто се перцепираат како формалности (Естонија), дека информациите не се навистина употребени (Литванија), и дека не успеваат да ги намалат ризиците од корупција. Наместо тоа, на нив се гледа како да имаат едвај симболична вредност. Во исто време, други поврзани активности се многу поефикасни. На пример, во Естонија, неодамна стана задолжително за министерствата да ги објават платите на нивните вработени на интернет страницата. Оваа иницијатива беше популарна, и информациите се редовно пристапени и дискутирани од страна на медиумите. За да биде ефективен системот на декларација на имот, можеби е

потребно да се превземе порадикален пристап кон транспарентност отколку што тоа е случајот до сега³⁷.

Кодекси на етика

Ефективноста на кодексите на етика може да биде доведена во прашање на сличен начин. Овие кодекси беа популарни при владите на СЕЕ во доцните 1990ти и раните 2000ти. Само **Чешката Република** и **Словачка** немаат кодекс на етика³⁸. Меѓутоа, во Чешката Република постои Закон за конфликт на интереси, кој наведува дека водечките принципи за етичко однесување на државните службеници не недостасуваат комплетно. Во Словачка, имаше неколку обиди да се воспостави кодекс на етика, но поради недостаток на менаџерски капацитет не беше возможно да се постигне напредок во оваа област.

Како и во случајот на декларација на имотната состојба, постои чувство на неефикасност кога се дискутираат кодексите на етика. Во поголем број случаи, нарушување на кодексот на етика може да биде предмет на дисциплинарни санкции, но честопати е тешко да се направи прецизна разлика кога одреден вид на однесување ги нарушува етичките принципи и кога не ги нарушува. Поради тоа е ставено во прашање и се бара понатамошно истражување за да се одреди колку се важни кодексите на етика во однос на постоечките практики на однесување во јавната администрација. Во исто време докази од СЕЕ наведуваат дека кодексот на етика има важна симболична улога за државните служби како повелба и мисија. Како таков може да се користи во курсевите за обука во јавната етика и за подигање на свеста и намерата да се промовира знаењето на државните службеници во однос на тоа кои се и кои сакаат да бидат.

Ограничена употреба на дисциплинарни процедури

Дисциплинските кодекси имаат важна комплементарна улога во дискутирањето на правата и обврските на државните службеници и стандардите за добро однесување. Во новите земји членки, овие кодекси ретко претставуваат оска за аргумент. Сепак, никаков дисциплински кодекс за државните службеници моментално не постои во **Словачка**, и состојбата е несигурна во **Словенија**. Во Словачка, дисциплинскиот кодекс е дел од законот за државни служби, но во контекст на реформите од 2006 овој дел беше отстранет од законот и сега ефективно не постои никаков кодекс. Во Словенија, деталите за кодексот за дисциплина беа одстранети од законот за државни служби и требаа да бидат регулирани со владин декрет. Бидејќи овој декрет сеуште не е усвоен, стариот дисциплински кодекс останува на сила, но правната ситуација во оваа смисла е далеку од сигурна. Во сите други земји, дисциплинарниите кодекси најчесто се регулирани со значајни детали.

Меѓутоа, постојат значајни разлики во однос на релевантноста на дисциплинарниите кодекси за постоечките практики на менаџмент на државните служби. Во **Литванија** и **Летонија**, кодексите се значајни алатки кога менаџерите во државните служби сакаат да иницираат разрешување на постари државни службеници. Иницирањето на дисциплински постапки нема неопходно да доведе директно до разрешување но секако ќе изврши притисок врз државните службеници. Во Летонија, на пример, таква мерка дури го засегна раководителот на администрацијата на државните служби и вработените во службата

³⁷ За сеопфатна анализа на облигациите за пријавување на богатство, погледнете ја Sigma 2006.

³⁸ Во Литванија, постои некаква дебата за тоа дали „Етичките правила“ треба да бидат класифицирани според адекватен етички кодекс, видете го Palidauskaite et al. 2007.

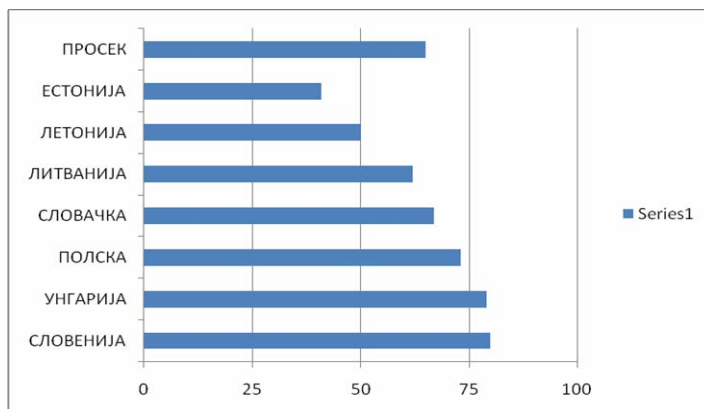
после недоразбирања со членови на владите во однос на справување со жалби и дисциплинарни постапки по кои сеуште не е решено. Во спротива, во другите земји, помалку е релевантно да се применат дисциплински мерки против постари државни службеници, бидејќи одие службеници најчесто може да бидат релативно лесно отпуштени.

Како *заклучок*, пост-пристапната одржливост е релативно висока во оваа област на управување со државни служби. Некои прашања беа покренати во однос на иднината на дисциплинските кодекси во Словачка и Словенија, но општата слика е позитивна. Сепак важни прашања се однесуваат на ефективностa на овие правила и рестрикции во однос на нивното влијание врз постоечките практики на политиките за државни служби и на однесувањето на државните службеници во спроведувањето на јавните политики. Регулацијата на политичките активности честопати се разликува од практиките за политиките за персонал; економските активности може да бидат регулирани, но државните службеници покажуваат само лимитирана поддршка за паралелната рестриција за вработување во приватниот сектор; системи за декларирање на имотната состојба имаат тенденција да им недостасува менаџерски капацитет и капацитет за спроведување; за кодексите за етика изгледа дека во најголема мера имаат симболична вредност; и дисциплинските кодекси имаат тенденција да не бидат доволно применети во пракса.

Критичната перспектива во однос на ефективностa на регулативите во оваа област на управување со државните служби е рефлектирана во општото гледиште на државните службеници во однос на ефективностa на мерките против корупција во другите држави. Регулацијата на правата на државните службеници и задолженија секако е само еден од неколкуте механизми кои се користат во борба против корупција. Земајќи ја во предвид оваа квалификација, скоро две третини од оние кои одговорија на прашалникот на Sigma поддржуваа поефективни мерки против корупција. Одговорите од Словенија, Унгарија и Полска се посебно карактеристични, бидејќи наведуваат на многу мала доверба во капацитетот на владите да се борат против корупција со алатките кои моментално им се на располагање. Борбата против корупција и пред се потрагата по ефективни анти-корупциски инструменти поради тоа ќе останат значајна област за идниот развој на службениците од СЕЕ.

Фигура 23. „Нашите државни служби треба да имаат поефективни анти-корупциски инструменти.“

Потреба за поефективни анти-корупциски мерки



4. Компаративна дискусија и заклучок

Оваа студија ја анализираше пост-пристапната одржливост на реформите во државните служби во осумте СЕЕС. Ги истражи патеките кои ги следат развојните дејствија во државните служби кои се имаат случено од пристапувањето во 2004 и опсегот до кој системите за државни служби се вклопуваат со европските принципи за администрација како што е промовирано од страна на ЕУ за време на пред-пристапниот период. Не постои едноставен одговор на овие прашања. Анализите имаат покажано доста разлики на начинот на кој државните служби се менаџирани и на начинот на кој тие се имаат развиено откако СЕЕС се здобија со членство во ЕУ. Накратко, регионот на СЕЕ неможе да се смета како еден свет на управување со државни служби. Меѓутоа, возможно е да се истражи дали општите патеки може да бидат идентификувани со цел да се карактеризираат сличностите и разликите на државните служби на СЕЕ.

Последователно, овој дел започнува со истражување на патеките кои се појавуваат од споредби низ домените на управување со државните служби, споредба низ три нивоа на институционализација кои ги дискутиравме за поголемиот број на домени, и споредба помеѓу осумте држави кои ги разгледувавме во оваа студија. Последните два дела од овој дел ги споредуваат прашањата кои се појавуваат од наодите, како што е презентирани во оваа студија. Тие ги разгледуваат развојните дејствија кои произлегуваат од наодите, како што беше претставено во оваа студија. Тие ги разгледуваат развојните дејствија до новите земји членки во однос на претпоставките кои произлегуваат од европскиот административен простор, класични модели за јавна администрација и нов јавен менаџмент. Последниот дел се фокусира на одредниците на пост-пристапните развојни дејствија во државните служби. Обраќа посебно внимание кон придонесот на политиките на ЕУ кон одржливост на пост-пристапните реформи во новите земји членки во компарација со домашните одредници за пост-пристапна одржливост на реформите.

4.1. Компарација низ домени

За истражување на пост-пристапната одржливост, ја „разложивме“ државната служба во 11 домени на управување со државни служби. Анализата откри значајна варијација низ домените во однос на нивната моментална усогласеност со европските принципи на администрација и во однос на насоките за промена уште од 2004. Класификацијата во овој ден се заснова на анализата на претходниот дел од оваа студија. Ја зема во предвид анализата на податоците добиени од прашалникот, анализата на правни материјали, и внатрешниот преглед здобиен во контекст на личните интервјуа. Поради тоа важно е да се напомене дека класификациите ексклузивно *не* се базираат на податоците од прашалникот туку се засноваат на различни извори на емпириски информации.

Земајќи ги во предвид овие квалификации, можеме нашироко да класифицираме 11 домени во пет групи, кои се разликуваат во однос на нивната моментална усогласеност со европските принципи за администрација и во однос на насоките на промена кои развојните дејствија ги превземаа уште од 2004.

(1) Првата група ги вклучува областите на отворена конкуренција, политики за обука и системи за права и обврски. Во просек, овие три домени демонстрираат голема усогласеност со европските принципи отколку другите осум области дискутирани во оваа студија. Исто така, развојот после пристапувањето остана во голема мера стабилен и дури лесно позитивен во области на отворено

натпреварување и политики за обука. Со други зборови, оваа група покажува висок степен на одржливост на пост-пристапните реформи.

Отворен конкурс се јавува како единствена област на управување со државните служби која може да се смета за доста компатибилна со европските принципи на администрација. Високата усогласеност со европските стандарди се применува скоро во сите земји и нис три нивоа на институционализација. Чешката Република е единствената земја која заостанува барем на средно ниво на компатибилност³⁹.

Политиките за обука и системите за права и задолженија исто така достигнуваат висока усогласеност со европските принципи на администрација. Само Словачка и Чешката Република ниско се рангираат во однос на политиките за обука, главно поради дисинтеграцијата на политиките за централна обука и институциите за обука во текот на последните неколку години. Словачка исто така моментално е единствената земја која не успева да достигне барем средно ниво во однос на системот на правата и обврските. За системот на права и обврски, ги истраживме ограничувањата на политичките и економските активности на државните службеници, етичкиот кодекс, системите за декларација на богатството и квалитетот на дисциплинските процедури. За Словачка отсуството на етички кодекс и правниот вакуум во однос на системите за дисциплина наведуваат на значајни јазови во оваа област на управување со државните служби.

Фондовите добиени од Инструментот за транзициски мерки и од Европскиот социјален фонд (ESF) придонесоа кон пост-пристапната одржливост во оваа област на управување со државните служби. Меѓутоа, долгорочната ефективност на поддршката од страна на ESF за политиките за обука допрва треба да се видат. Исто така, новите земји членки треба да го зголемат инвестирањето во развојот на ефективни програми за обука во иднина.

Генерално позитивната евалуација на системите за права и обврски е повеќе нејасен. Поголемиот дел од релевантните институции веќе постоеја пред пристапувањето, и неколку големи промени се случија после пристапувањето. Меѓутоа, ефективнота на формални регулативи во оваа област останува под прашање, и ова ќе биде важна област за развој во иднината.

(2) Втората група се однесува на домени кои не биле предмет на напори за конструктивна реформа после пристапувањето, но усогласеноста со европските стандарди останува мала. Патекаата се применува кон областа на системите за плата. Само системите за плата во Литванија, Унгарија и Словениа достигнуваат средно ниво на усогласеност со европските принципи на администрација, кои наведуваат дека зголемените напори за се зајакнат системите за плата ќе бидат потребни во иднина. Сепак трендот за регионот е позитивен, бидејќи Полска и Чешката Република во суштина беа во суштина единствените земји кои не инвестираа во своите системи за плата од пристапувањето, додека Словачка го направи тоа во 2003, пред самото пристапување. Степенот на одржливост на пост-

³⁹ Треба повторно да биде напоменато дека усвоивме тенок концепт за отворени конкурси, т.е. во објавувањето на огласите за работа во државните служби. Доколку вклучевме механизми за тестирање и селекција на кандидати во нашиот концепт за отворени конкурси (наместо истите посебно да бидат дискутирани подолу), не би биле веќе во состојба да го класифицираме овој домен како домен на управување на државните служби кој е доста компатибилен.

пристапна реформа мора поради тоа да се смета како позитивно на сепак не доволна.

(3) Третата група вклучува домени со негативен тренд уште од пристапувањето и релативно низок степен на усогласеност со европските принципи. Системите за почетни испити може да се класифицираат во оваа група на домени. Во сегашноста, Литванија е единствената земја која има во помала или поголема мера систем за испитување кој функционира. Во Словачка, ефективноста на системот за испитување е нашироко доведена во прашање. Во другите земји, пишаните испити или никогаш не постоеле или биле укинати (или се планира да се укинат). Останува да се види дали дерегулативата на системите за влезни испити ќе станат постојана карактеристика на дивергенција од европските стандарди на администрација и ќе ја формираат основата за некој вид на исклучоци во СЕЕ.

(4) Четвртата група вклучува домени кои во најдобра мера се карактеризирани со висок степен на варијабилност низ осумте СЕЕС. Во некои земји, овие домени демонстрираат висок степен на усогласеност со европските принципи на администрација, додека кај други степенот на усогласеност е низок или е на средно ниво. Исто така, пост-пристапните патеки водат во различни насоки во секоја од осумте земји. Оваа група на домени го вклучува доменот на програми за административни и државни служби, доменот на менаџмент со централните државни служби и доменот на евалуација на перформансите.

Програмите за административни реформи и реформи во државните служби беа силни во Литванија, Летонија и Унгарија, додека во други земји е постигнат многу помал напредок. Ова наведува дека владината предаденост кон реформи во државните служби беше општо земено слаб за време на раните денови после пристапот туку неодамнешни, нови, иницијативи – дури и во земји како што се Чешката Република и Словачка – наведува нов интерес во развојот на јавните човечки ресурси во регионот.

Централните управувачки структури исто така се идентификувани како различни во однос на локација, капацитет и одржливост. Сепак некои општи трендови беа очигледни. Така наречените независни канцеларии за државни служби се покажаа дека се непогодни во регионот, како и оние кои постоеја пред пристапот кои беа ослабени или расчленети. Наместо тоа, постои скромно свртување кон инволвираност на кабинетот на премиерот и советници во земји како што се Летонија, Унгарија, Полска и дури Словачка⁴⁰. Како и во областа на програмите за реформа на државните служби оваа промена би можела да наведува на зголемена свесност за стратешката важност на политиките за персонал во придонесување кон ефективна работа на владата.

Квалитетот на системите за евалуација на перформансите повторно доста се разликува низ регионот. Земји како што се Полска и Чешката Република едвај започнаа да се ангажираат во овој аспект на управување со државните служби. Спротивно на ова, Унгарија неодамна инвестираше во развојот на нов, современ систем за евалуација на перформансите, но неговата поврзаност со системот за

⁴⁰ Овој тренд кореспондира со генералните обиди за се обезбеди главното извршно лице и да се изградат поеќе способни центри за управување во многу земји на СЕЕ (Dimitrov et al. 2006, Goetz/Margetts 1999).

плати поточно креираше големи тензии во администрацијата. Идниот развој на системи за евалуација на перформансите секако во голема мера ќе зависи од квалитетот на поврзаноста со другите области на управување со државните служби како што е системот за плати, но исто општите системи за владин менаџмент на перформанси.

(5) Финалната група вклучува домени на политизација на повисоките државни служби, заштита на работата, и квалитетот на формалните правни рамки кои ја раковојат државната служба. Во овие домени голем степен на варијации низ земјите исто така е покажан, но пост-пристапниот тренд бил, во просек негативен кога е евалуиран наспроти европските принципи на администрација. Ниедна од осумте земји не демонстрираше прогрес во реформите во овие области од пристапувањето.

Негативната патека на земјите кои се однесуваат на оваа група после пристапувањето се посебно интригантни кога се зема во предвид колку голема важност им придаде комисијата на овие домени. Законите за државни служби, на пример, честопати се фледаат како основата на предусловите на ЕУ во областа на реформа на државните служби. Законите за државни служби не беа отповикани после пристапувањето но квалитетот на легислативата беше намален. Законите беа нестабилни и неколку земји се соочија со големи амандмани, кои ја поткопаа правната предвидливост на менаџмент на државните служби. Квалитетот на имплементација останува под прашање, посебно во земји како што се Естонија, Словачка и Словенија. Дерегулативата на законите за државни служби во последните два случаи ефективно создаде јазови во правната основа на менаџмент на државните служби.

Исто така, опсегот на законите за државни служби честопати е намалено за да се фасилитира политичка интервенција во политиките на државните служби. Поради тоа, постои блиска врска помеѓу квалитетот на правната основа и зголемената политизација на ниво на повисоката државна служба и намалена заштита на работните места на државните служби, посебно на повисоко ниво. Политизацијата достигнува длабоко во министерската бирократија во Унгарија, Полска и Словачка. Во сите три случаи но исто и во Словенија, политизацијата се зголеми од пристапувањето. Ре-политизацијата на државните служби во овие земји се движеше заедно со дерегулативата на заштитата на постарите службеници од политичко разрешување. Во сегашноста, само трите балтички држави демонстрираат основен степен на деполитизација и стабилност на повисокот ниво на администрацијата на централната влада.

Наодите секако покренуваат бројни критички прашања, поточно: зошто има некои домени, како што е отворен конкурс, карактеризиран со високи стандарди во скоро сите земји; зошто усогласеноста со европските принципи е генерално слаба во домени како што се испити и плати; и зошто некои домени покажуваат голем степен на варијации низ земјата.

4.2. Споредба на нивоа на институционализација

Во спротива со разликите помеѓу домените на управување со државните служби, потешко е да се процени колку длабоко европските принципи на администрација се вградени во администрациите на СЕЕ и до кој опсег развојот бил позитивен уште од пристапувањето

во 2004. Во нашата анализа ја истраживме правната основа за управување со државните служби, вистинските практики на менаџмент со државните служби и однесувањата на државните службеници кон различни принципи на менаџмент со персоналот. Во однос на правната основа, бевме во состојба да добиеме релативно јасна слика за развојот после пристапувањето. Личните интервјуа исто така ни дадоа внатрешен увид кон еволуцијата на практиките за персонал во СЕЕС, додека прашалникот на Sigma обезбеди внатрешен увид кон статусот кво во пролетта и летото 2008. Во спротива, во однос на однесувањата на државните службеници неможеме да кажеме многу за развојот после пристапувањето, бидејќи прашалникот на Sigma не ни овозможува да ја истражиме еволуцијата на однесувањата низ времето. Земајќи ги во предвид овие стипулации, можеме да направиме барем три општи обсервации за да ја доловиме длабочината на институционализација на европските принципи во СЕЕС.

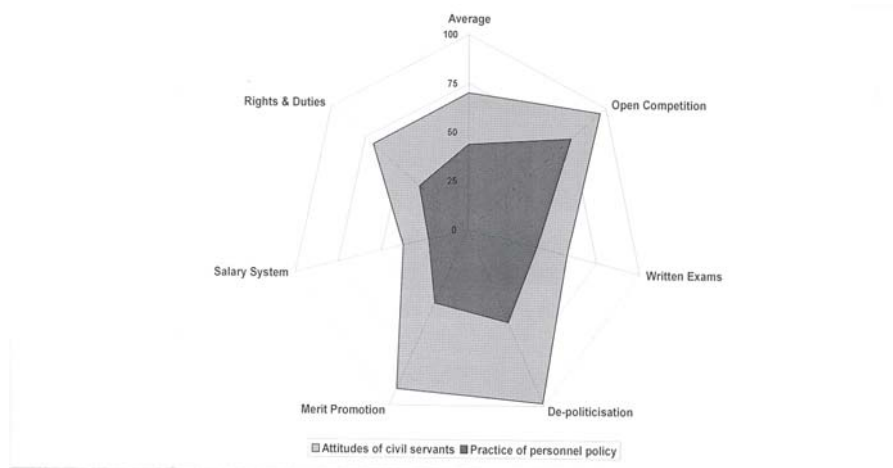
(1) Усогласеноста со европските принципи за администрација има тенденција да биде повисока за формални правила отколку постоечки практики за политики за персонал, факт кој честопати се означува како „јаз при имплементирање“. Во бројни случаи, правната основа не беше применета или не беше целосно применета, или правната основа и вистинските практики на политики за персонал не беа усогласени. Естонија е случај во кој правната основа и постоечките практики за политики за персонал не се усогласија. Естонија е случај во кој правната основа и вистинските практики за политики на државните служби честопати се гледаат како два различни света. Ова се применува посебно во системот за плати во Естонија. Имплементацијата на системот за евалуација на перформансите честопати е критикувана, посебно во Полска. Системот на испитување во Словачка делегира дискреција кон оние кои испитуваат и комитетите за избор кој ја намалува ефективността на процесот за испитување. Системите за правата и облигациите на државните службеници честопати се силни на парче хартија но им недостасува активност во пракса. Додека списокот на примери може да биде проширен, очигледно е дека европските принципи за администрација се најмалку институционализирани на ниво на практиките на политики за персонал.

(2) Јазот помеѓу формално-правните рамки и практики на менаџмент на персонал е намален по пристапувањето. Се дебатира дека дискрепанцијата помеѓу правната намера и вистинската пракса е една од специфичните карактеристики на извршно управување во СЕЕ (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2006a). Пред пристапувањето, можеше често да се сретнат постари службеници кои формално беа класифицирани како професионални, со постојано работно место државни службеници кои во пракса беа високо политизирани. Промената во опсегот на законите за државни служби и поголема политичка дискреција врз политичкото назначување и врз отпуштање на постари државни службеници во Унгарија, Полска, Словачка и Словенија ја намалија општата усогласеност на овие системи за државни служби со европските принципи за администрација. Тие секако исто така ја зголемија усогласеноста помеѓу формални правила за менаџмент на персонал во овие земји.

(3) Однесувањето на државните службеници кон европските принципи за администрација се нејазни (погледнете ја фигура 24 долу наведена). Од една страна, стана очигледно дека односот кон некои европски принципи се екстремно позитивни. Всушност доказите од прашалникот на Sigma наведуваат дека однесувањата на државните службеници се усогласуваат со европските принципи

за администрациј уште повеќе отколку формални правила кои ја раководат државната служба. Меѓутоа, мора да признаеме дека тешко е да се споредат однесувањата во однос на европските принципи за администрација и постоечките практики за менаџмент на персоналот.

Фигура 24. Усогласеност на практиките за персонал и однесувањата на државните службеници со европските принципи: Компарација низ домени базирани на податоци од анкети



Позитивните однесувања на државните службеници јасно се наведени во области како што се отворени конкурси, потребата за закон за државни служби и аспекти кои се поврзани со деполитизација и професионализација на државните служби. Државните службеници се критични на партиска патронажа, членување во партии во државните служби, промоција врз основа на политички конекции и тн. Сепак Фигура 24 наведува дека однесувањата на државните службеници се најмногу позитивни во земји кои се предмет на повисоки нивоа на политизација. Ова покажува, пред се, системски недостиг на конгруенција помеѓу практиките и однесувањата во земји како што се Унгарија, Полска, Словачка и Словенија за прашањата поврзани со деполитизација наведени во прашалникот, додека степенот на конгруентност е поголем во трите балтички држави. Меѓутоа, разликите секако можат да наведат на незадоволство на државните службеници со статусот кво во првата група на земји.

Дури доколку резултатите од прашалникот може да бидат под влијание на емоционалните одговори на државните службеници во некои од осумте земји, доста позитивните однесувања на државните службеници, општо земено во овие области на управување со државните служби може да се смета за добра новина во многу аспекти. Тие се контрадикторни на сомнежот дека формалните правила се усогласуваат со европските принципи за администрација, додека вредностите на државните службеници не го прават тоа. Ова честопати се очекуваше од аргументи кои ја опфаќаа „површната европјанизација,, на администрациите на СЕЕ (Goetz 2005). Големата поддршка за професионализам и деполитизација исто така го намалува стравот и тоа што вредностите и нормите кои ја карактеризираа комунистичката администрација преовладаа до денешниот ден.

Од друга страна, анализата покажа дека однесувањата на државните службеници се помалку позитивни во однос на областите како што се заштита на работните места во

државните служби, испитување на кандидатите на самиот почеток, и повеќе аспекти кои се однесуваат на плати и награди. Во овие области, однесувањата на државните службеници демонстрираат јасна преференца за менаџерска дискреција во спротива со менаџмент на персоналот врз основа на административните правила и процедури. Државните службеници кои учествуваа во прашалникот фаворизираа поголема дискреција за менаџерите да вработат и да отпуштат државни службеници, беа неодлучни да поддржуваат стандардизирани системи за испитување, и превземаа позитивно гледиште *vis-à-vis* методи за плата кои се базираат на перформанси и делегацијата на дискреција и алокација на бонуси на менаџерите.

Во просек, однесувањата на државните службеници кои беа анкетирани во новите земји членки беа во корист на системот за државни служби кој комбинираше деполитизација и менаџерска дискреција наместо деполитизација и минимизација на дискрецијата во рацете на менаџерите на државните служби. Формулата која генерално се фаворизира од страна на државните службеници во СЕЕ кои беа анкетирани е поблиска до принципите на нов јавен менаџмент отколку оние во европската *Rechtsstaat* традиција, како што е рефлектирано во повелбите на ЕУ и интерпретиран од страна на судот на правдата.

Оваа парцијална неусогласеност на однесувањата на државните службеници со европските принципи на администрација може да биде резултат од промената на генерации, со тоа што младите државни службеници, кои претставуваат компаративно висока пропорција од сите државни службеници во СЕЕС, споделуваат изглед кој е повеќе ориентиран кон перформанси и флексибилност отколку постарата генерација⁴¹. Сепак алтернативни објаснувања може да се создадат. Можно е дискреционите мерки кои им се доделени на менаџери се гледаат како механизам за да се компензираат генерално малите плати, бидејќи менаџерската дискреција може да се користи за да се зголема платите на одредени индивидуи. Преференцата за менаџерски пристапи може исто така да рефлектира генерално позитивно однесување кон приватниот сектор и пазарот во пост-комунистичките општества, додека на државата и јавниот сектор се гледа критички уште од почетокот на економската транзиција.

Исто така може да се замисли дека позитивните однесувања кон менаџерските пристапи е поврзано со процесот на интеграција на ЕУ. Поточно големата насоченост кон рокови и потребата да се достават резултати за време на пред-пристапниот процес може да придонесат кон создавањето на менаџерска култура во министерските бирократии на СЕЕ кои фаворизираат рапидност врз процедурата која треба да се спроведе и ова има останато надвор од датумот на пристап. Сите овие обзири се хипотези за кои е потребно понатамошно инвестирање во иднината.

4.3. Споредба низ држави

Обете претходни облици на компарација наведоа дека варијација низ државите е релевантна за многу но не за сите аспекти на управување со државните служби. Кога се фокусираме на компарацијата помеѓу државите, кои се патиштата после пристапувањето и до кој опсег современите државни служби на СЕЕ институционализираа европски принципи на администрација?

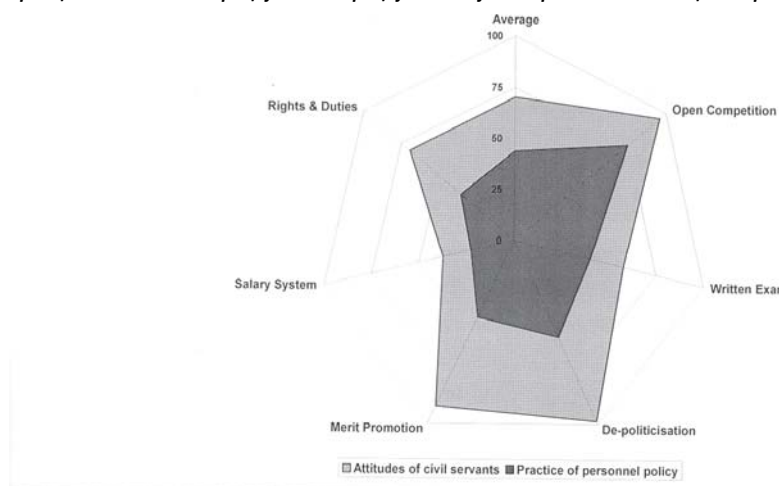
⁴¹ Овој ефект би станал посилен доколку мадите државни службеници се премногу претставени во анкетата. За потенцијални двојни значења погледнете го прилогот.

Табела 2 наведува дека можеме и во голема мера да разликуваме три групи на држави. Тие се разликуваат во однос на моменталната усогласеност со европски стандарди за администрација и во однос на професионалните патишта после пристапувањето кон ЕУ. Класификацијата повторно вклучува широк опсег на емпириски избори кои се користат во оваа студија.⁴² Споредбата на табела 2 и фигура 26 и 27 покажува релативно големо преклопување во рангирањето и класификацијата на државите. Само Унгарија би требала да биде пониско класификувана доколку ексклузивно се потпреме на податоците од прашалникот наместо да ја гледаме пошироката слика која вклучува дополнителни емпириски информации и дополнителни домени на управување со државните служби.

Табела 1. Усогласеност со европските принципи на администрација : компарација низ државите

Моментална усогласеност и пост-пристапни патеки	Висока усогласеност	Средна до голема усогласеност	Средна усогласеност	Средна до ниска усогласеност	Ниска усогласеност
Конструктивно продолжување на реформи	Литванија	Летонија Естонија			
Конструктивен поврат на реформи			Унгарија Словенија		
Деструктивен поврат на реформи				Словачка Полска	Чешка Република

Фигура 25. Усогласеност на практиките за персонал и однесувањата на државните службеници со европските принципи за администрација: компарација на земји базирана на податоци од прашалници



⁴² Широкиот пристап, кој не само што се потпира на анкетата на Sigma, исто така ни овозможи да ја вклучиме Чешката Република во класификацијата.

(1) Имајќи ги во предвид овие квалификации, првата група се состои од трите балтички држави. Литванија, Летонија и Естонија постигнуваат релативно висока усогласеност со европските принципи и патеките после пристапувањето се позитивни. Со други зборови пост-пристапната одржливост на реформите на државните службe е највисока во овие три случаи во кои инвестицијата во професионализацијата на државните служби продолжи после пристапувањето.

Литванските државни служби демонстрираат највисока усогласеност со европските принципи за администрација во споредба со другите нови земји членки на СЕЕ, и тоа е единствениот случај кој може да се класификува како „висока усогласеност“. Државната служба во Литванија произлегува со највисок резултат во скоро сите домени на управување со државните служби кои се погоре дискутирани. Овој наод се применува конзистентно кон резултатите од прашалникот на Sigma, и се рефлектира во правната рамка која ја раководи државната служба и во внатрешниот преглед добиен при личните интервјуа⁴³.

Литванија исто така го има најдоброто пост-пристапно досие. Со продолжувањето на реформите, зајакнувањето на централниот менаџерски капацитет во Министерството за внатрешни работи, понатамошно инвестирање во политики за обука, и зајакнување на системот за евалуација на перформансите, Литванија напредуваше во повеќе области од управување со државните служби отколку сите други земји во регионот.

Иако Литванија се појавува како најдобриот изведувач во оваа дискусија, неможе да се земе како загарантирано дека гоолемата усогласеност со европските стандарди ќе опстане во иднина. Државните служби може да се класификуваат како консолидирани но да останат ранливи. Резултатот од неодамнешните парламентарни избори и формирањето на нова владина коалиција од друга страна на политичкиот спектрум ќе ја тестира отпорноста на литванскиот систем за државни служби. Веќе постојат знаци дека политичкиот притисок врз државните служби се зголемува, и со тоа ги става во ризик некои од постигнувањата од последната декада на реформи во државните служби во Литванија.

Летонија исто така покажува висока усогласеност во однос на европските принципи за администрација. Сепак во неколку области Летонија не се усогласува многу добро со европските стандарди. Ова се однесува посебно на недостатокот на стандардизирани елементи во системот за испитување и преовладувањето на доста дискрециони елементи во системот за плати. Пост-пристапната реформа во плати секако беше еден од најпозитивните примери во регионот, но задржувањето на менаџерски договори и екстремно голем опсег во одредување на основните плати продолжува да биде контрадикторно со основните принципи на европска администрација.

Како и Литванија, Летонија исто така покажува позитивен развој уште од пристапот. Реформата на системот за плати, подобрување на системите за евалуација на перформансите и континуирано инвестирање во развојот на програми за реформа наведуваат напредок во најмалку три области од управување со државните служби.

⁴³ Ова не е за да се каже дека Литванската државна служба има недостатоци. Во системот на плати ќе треба понатамошно инвестирање и системот за испитување ќе треба да биде преиспитан со цел да се зголеми ефективностa на прегледување на пишаниот дел од испитот. Ефективноста и содржината на програмите за обука се исто така предмет на критика од внатрешни лица и на надворешни набљудувачи.

Класификацијата на **Естонија** како случај за релативно голема усогласеност и како случај на висока одржливост на реформите е нејасна. Државните служби на Естонија имаат неколку различни слабости, вклучувајќи фрагментација на менаџментот на централната државна служба и координација на структури, отсуство на систем за пишани испити, и голема дискрепанција помеѓу правниот текст и постоечките практики за менаџмент на државните служби, посебно во области како што се системите за плата. Сепак Естонија котира високот во најголемиот дел од другите димензии и одговорите кон прашалникот на Sigma наведуваат на значајно вградување на принципите за професионализам и политичка неутралност во естонската државна служба.

Исто така постојат двоумења во однос на класификацијата на естонската пост-пристапна патека на движење како одржлива и како случај за континуирана инвестиција во професионализацијата на државните служби. Естонија постигна голем напредок во средните 1990ти, но никогаш не успеа во спроведување на значајна реформа во државните служби после започнување на пристапниот процес кон ЕУ преку публикување на мислењето на комисијата во 1997. Отсуството на голем преокрет на системот на државни служби после пристапувањето може да се смета како облик на стагнација. Меѓутоа, мирувањето во однос на реформата во државните служби може да биде прекината поради неодамнешно изготвување и предавање на предлог за реформа. Исто така естонската администрација разви бројни важни и иновативни иницијативи во области како што се системите за плата и политиките за обука, кои беа проследени на теренот дури и без голема промена на формалната рамка која го раководи системот на државни служби.

(2) Втората група се состои од Словачка, Полска и Чешката Република. Заедничко на овие три држави е тоа што нивната релативно ниска усогласеност со европските принципи на администрација и знаците кои сите ги имаат покажано во спорот во спроведување на реформи откако што станаа земји членки на ЕУ во 2004. Во сите три случаи, набљудувавме распаѓање на институциите кои беа создадени пред пристапувањето, без било какви институции да бидат поставени на нивно место. Со други зборови, пост-пристапната одржливост на реформите на државните служби во оваа група е ниско и професионализацијата се намали, и од тие причини овие три земји претставуваат случаи на деструктивни облици на обрт во реформите.

Чешката Република претставува заостанување до реформите на државните служби помеѓу новите земји членки, бидејќи излезе како најслабиот изведувач во скоро сите домени на управување со државните служби. Исклучок е системот на правата и облигациите на државните службеници, за кој чешката државна служба достигнува средно ниво на усогласеност со европските стандарди. За Чешката Република немаме никакви податоци од прашалникот на Sigma, но големиот број на интервјуа кои мораме да ги спроведеме ни дозволува да го класифицираме развојот во Чешка во споредба со другите држави. Слабата усогласеност со европските принципи за администрација е, во голема мера, резултат на недостатокот на закон за државни служби и на тој начин недостатокот на адекватни формални правила кои би ја зголемиле правната одговорност и предвидливост како и хомогеност на стандарди и процедури низ владините институции. Сега за сега, чешката државна служба останува колекција од дистинктивен систем на менаџмент на персонал. Важна взаемна карактеристика на различни чешки државни служби е високиот степен на „неформалност“ во скоро сите области на менаџмент на државните служби.

Нискиот степен на компатибилност со европските стандарди не претставува нов феномен во Чешката Република бидејќи законот за државни служби не беше имплементирани ниту

пред пристапувањето. Меѓутоа, развојот после пристапувањето може на најдобар начин да се класификува како вид на реформа која заостанува од веќе доста ниско ниво. Виртуелното отсуство на интегрирана програма за државни служби (барем до неодамна), расформирањето на Генералниот директорат за државни служби во Владата дури и пред да почне адекватно да функционира, и реалокацијата на институциите за развојот и организацијата на обука ги намалија перспектите за приближување кон европските принципи за администрација во блиската иднина.

Статусот кво во Словачката Република и Полска е поблиску до европските стандарди за администрација отколку во Чешката Република, но ните една земја неможе моментално да се класификува со постоење на интермедијарен степен на усогласеност со тие стандарди. Менаџментот на државните служби во **Словачка** се заснова на актот за државни служби и демонстрира разумен степен на јачина во области како што се отворени конкурси, испити и евалуација на перформанси. Сепак дури и во овие области честопати постои значајна дискрепанција помеѓу правна намера и вистинска практика.

Словачка се издвојува како земја која има направено најголем чекор наназад после пристапувањето кога се евалуира усогласеноста на државните служби со европските принципи за администрација. Пред пристапувањето, постои загриженост во однос на квалитетот на имплементација на многу правни одредни. Исто така, реформата на системот за плати во 2003 го дерегулираше системот преку воведување на мерки за плата врз основа на перформанси без да се дизајнираат адекватни процедури за алокација на бонуси. Со други зборови, разликувањето со европските административни процедури започна уште пред пристапувањето. Меѓутоа, уште од реформата во 2006 постои остро намалување, поточно поради укинувањето на канцеларијата за државни служби и создавањето на менаџерски вакуум во центарот.

Полската државна служба има започнато патека која е многу слична со онаа од Словачка. Меѓутоа, полската државна служба сеуште има неколку карактеристични јачини, од кои исто така може да се очекува да ги обезбедат основите за реконструкција на државните служби во иднина. Централните менаџерски структури остануваат неизвесни, но ги имаат повторно стекнато некои од нивните можности за акција. Националната школа за јавна администрација и номинираната државна служба остануваат професионална кичма на полската влада и други области како што е системот на отворени конкурси и системите за правата и облигациите кои се релативно добро вградени.

Сепак патеката после пристапувањето иницијално придонесе кон растечкиот јаз помеѓу европските принципи за администрација и начинот на кој полската државна служба е управувана. Укинувањето на канцеларијата за државни служби значеше дека чуварот на професионализам и деполитизација исчезна од сцената. Воведувањето на државниот список на вработување и конверзијата на постарите државни службеници во политички назначени лица придонесе кон реполитизација на државните служби и воведо голем степен на неизвесност помеѓу државните службеници. Поради тоа полската државна служба слабо е рангирана во однос на одржливоста на реформите на државните служби после пристапувањето.

Како и во случајот со Словачка, може да се дебатира дека полското оддалечување од европските стандарди започна доста брзо после пристапувањето. Поточно, амандманот на законот за државни служби во 2001 од владата на Miller која тогаш стапи на власт ги отвори вратите за реполитизација на државните служби. Практиките за политиките за постариот персонал следеа брзо подоцна, и поради тоа промените кои беа воведени во

2005 и 2006 беа во голема мера продолжување а трендот за реполитизација кој што започна добро пред пристапувањето. Реформите кои се подготвени за време на пишувањето сугерираат дека полската државна служба веќе се движи кон нејзиниот следен поврат на реформите. Укинувањето на државниот список за вработување и реинтеграцијата на директорските позиции во опсег на државните служби ќе ја доведе назад во колосек полската државна служба од перспектива на европските принципи за администрација.

(3) Третата група на земји се состои од Унгарија и Словенија. Системите за државни служби во двете земји демонстрираат јачини во одредени области и слабости во други. Исто така, развојот после пристапувањето насочува во различни насоки со тоа што напредокот во некои области е комбиниран со облици на поврат на реформите кај другите. Пост пристапната одржливост на реформите во државните служби е нејасна во однос на концептуалната дискусија во Дел 2 од оваа студија. Со дадениот развој, овие две земји најдобро се означени како случаи на конструктивни поврати на реформа, додека општите нивоа на професионализам едвај се променети.

Неодамнешната патека и моменталната поставеност на државните служби во **Унгарија** комбинирано ја демонстрираат најголемата контрадикторност во регионот. Во студијата на Sigma, Унгарија се покажа скоро конзистентно најлоша земја по перформанси во регионот (земајќи го ова во предвид, меѓутоа, дека Чешката Република не учествуваше во овој прашалник.). Овие резултати рефлектираат ниска усогласеност со европските принципи во области како што се испити, политизација на сениорната државна служба, ниското ниво на заштита на работните места за постарите службеници, и нејасностите вградени во системите за плата. Меѓутоа, исто така треба да се воочи дека усогласеноста со унгарскиот систем за државни служби е повисок во однос на областите на управување со државните служби, како што е развојот на силна програма за реформа и систем на права и обврски. Исто така, системот за отворени конкурси и системите за евалуација на перформансите се доведени во прашање и нејасни сега за сега, но барем на харија тие имаат добиено значајно подобрување во последните две години.

Поголемиот број на контрадикторности се појавуваат од патеките за реформа на државните служби после пристапувањето. Од друга страна, јасно е дека нестабилноста и политизацијата на државните служби во Унгарија може да растат скоро во континуитет уште од средината на 100-тите (Vass 2001, Meyer-Sahling 2006b, 2008). Пристапот не беше критичен момент во оваа смисла но политизацијата продолжи да расте после промената на премиерот од Medgyessy до Gyurcsány во 2004 аи повторно после Владата на Gyurcsány беше потврден во изборите од 2006. Конверзијата на повисоките позиции во државните служби во политички назначувања во 2006 го потврдија овој тренд. Всушност, слабиот приказ во случајот со Унгарија во прашалникот на Sigma рефлектира континуирано расипување во квалитетот на управувањето со државните служби во последните десет години и посебно во последните пет години. Резултатите од прашалникот за Унгарија блиску кореспондираат со внатрешниот приказ кој беше добиен за време на личните интервјуа кои беа спроведени во пролет и лето 2008. Од друга страна, Унгарија ја спроведе најрадикалната реформа помеѓу СЕЕС за време на пред-пристапниот период. Резултатите од реформите сеуште се неизвесни, но напорите да се реформираат системите за регрутирање, испитување, евалуација на перформансите, плати и делови од системот за обука треба да бидат поздравени и конструктивно поддржани во иднина.

Словенија, го споделува искуството со Унгарија во тоа што обиди за конструктивни реформи биле комбинирани со мерките кои го зголемија јазот помеѓу Словенија и европските принципи за администрација. Всушност, државната служба во Словенија има

тенденција да комбинира јачини и слабости, дури и во истата област на управување со државните служби. Ова е парадигмично во областа на регрутирање и селекција на повисоки државни службеници, каде што транспарентен и релативно добро регулиран процес постои со релативно ниски нивоа на политизација на постоечкиот персонал. Меѓутоа, слична пресуда може да биде донесена во однос на системите за плата (помала дискреција врз платите и бонусите но долго време системот не беше соодветно имплементиран), испити (да не постојат повеќе испити но воведувањете на задолжителна обука без било какви процени) и тн.

Пост-пристапниот развој во Словенија е исто така нејасен, но во споредба со Унгарија вклучува повеќе елементи на заостанување со реформите и помалку елементи на конструктивно градење на институциите. Воспоставувањето на Министерството за јавна администрација и интегрирањето на Советот на службени лица во ова министерство придонесе кон подобрување на менаџерскиот капацитет. Меѓутоа, дерегулативата на законот за државни служби во 2005 создаде голема несигурност во области како што е системот за евалуација на перформансите и дисциплинарен систем. Имплементација на Актот за плати од 2002 беше одложен неколку пати, но целосната имплементација се очекуваше кон крајот на 2008. Исто така, работните места во државните служби станаа помалку сигурни, повисоките рангови станаа повеќе политизирани, и долго-воспоставената Академија за обуки беше реорганизирана. После пристапување и после избирање на владата на Janza во 2004 (на власт до есен 2008), Словенија сакаше да ја промени насоката во однос на политиките за државни служби. Првите чекори беа превземени во 2005, но тие едвај беа проследени од тогаш, оставајќи ја државната служба со неизвесна иднина.

Како резиме, годишните извештаи на Европската Комисија за напредок беа документирани во пред-пристапниот период како СЕЕС беа ангажирани во реформите да ја унапредат професионалноста на државната служба. Кога сеопфатните извештаи за мониторинг на Комисијата беа публикувани во 2003 беше јасно дека СЕЕС мораа дополнително да инвестираат во развојот на нивните системи за државни служби. Одржливост на реформите, во однос на продолжување на реформите на државните служби за да се зголеми усогласеноста со европските принципи на администрација, беше значајна цел во пост-пристапниот период. Сепак пост-пристапните патеки и моменталните нивоа на развој значајно се разликуваат во осумте СЕЕС кои пристапија кон ЕУ во 2004. Литванија, Летонија и во помала мера Естонија ги продолжија нивните напори за професионализација после пристапувањето. Унгарија и Словенија имаат нејасно досие, кое комбинира елементи за назадување во реформите и конструктивните градења на институции. Чешката Република, Словачка и Полска ефективно го зголемија јазот vis-à-vis европските принципи на администрација со тоа што затворија институции без да создадат нови на нивно место⁴⁴.

⁴⁴ Светската Банка (2007) исто така ги рангира новите земји членки во однос на компатибилноста со селектираните европски стандарди за администрација. Конечното рангирање е слично со рангирањето кое е дадено во оваа студија. The Словенија беше рангирана малку повисоко и Естонија малку пониско но Литванија и Летонија се најдоа на врвот, додека Полска, Словачка и Чешката Република се најдоа на дното. Унгарија не беше вклучена во споредбата.

4.4. Дискусија: Кој модел на управување со државните служби одговара за Централна и Источна Европа?

Наодите имаат пошироки импликации за дебатите за иднината на јавната администрација во Европа кои беа наведени во воведот од оваа студија. Прво, големите разлики помешу осумтите СЕЕС наведуваат дека областа на СЕЕ не може на никаков начин да се гледаат како еден свет на управување со државни служби. Наместо тоа, можеме да идентификуваме различни групи на земји во СЕЕ кои споделуваат широки карактеристики, нивоа на усогласеност со европските принципи на администрација, и неодамнешни патеки за реформа. Овој наод е во контрадикторност со очекувањата кои се поврзани со сознанието за европски административен простор, преку кој административните системи во ЕУ треба да се усогласат врз база на одредени принципи за администрација. Всушност, пост-пристапниот развој наведе на разлики во системите за државни служби на СЕЕ во последните пет години.

Разликите во земјата во сегашната усогласеност со европските принципи за администрација наведуваат дека барем некои од СЕЕС, имено Литванија и со квалификации Летонија и Естонија, се на пат да се усогласат со основните воспоставени европски стандарди за јавна администрација. Со други зборови, барем трите први земји наведуваат на постепена ерозија на исклучоците на СЕЕ во областа на управување со државни служби. Останува да се види дали државните земји во четирите земји на Visegrad (Полска, Чешката Република, Унгарија и Словачка) и Словенија во подолг временски рок ќе имаат девијација во областите како што се отворени конкурси и постепено ќе се претопат во други области на управување со државните служби (погледнете го подолу наведениот, следен пасус).

Значењето на „растурена“ привлекува внимание кон врските помеѓу различни домени на државни служби како и потенцијал за лоши и виртуозни кругови кои резултираат од вистинската или погрешната последователност на реформи во државните служби. Анализата сугерира дека **централниот менаџерски капацитет** е важен предуслов за „напредок“ во други домени на управување со државните служби. Сепак случаите на Полска и Унгарија исто така наведуваат дека релативно способено (доколку е нестабилно) централно управувачко тело не е доволен предуслов за професионализација на државната служба во други домени. На сличен начин, примерот на Естонија покажува дека споредбено слабиот менаџерски капацитет може сеуште да продуцира релативно висока усогласеност со европските принципи на администрација.

Квалитетот на формалната правна рамка и поточно деполитизацијата на повисоката државна служба имаат највисока корелација со степенот на усогласеност во други домени на управувањето со државните служби. Деполитизацијата на повисоките рангови од министерската бирократија и до институционализација на јасни практики за менаџмент на персонал. Во спротива, висок степен на политизација има тенденција да инволвира висок обрт на персонал во министерската бирократија, придонесува кон нестабилноста на организацијата и го демотивира менаџментот на средно ниво и државни службеници кои не се на менаџерско ниво, бидејќи највисоките работни места во министерствата не може да се добијат врз основа на квалификации туку само со лични и политички конекции. Разликата помеѓу виртуозните консеквенци на деполитизацијата на сениорната државна служба во спротива со затворениот круг спроведен од високо ниво на политизација на персоналот и добро се илустрира кога ќе се спореди со четирите балтички држави во земјите на Visegrad.

Во спротива, неколку други домени од управувањето со државните служби како што се системи за пишани испити и високи нивоа на заштита на работното место, од кои обете се здобија со големо влијание во контекст на пред-пристапните политики на ЕУ, не се покажуваат како неопходни предуслови за постигнување на целокупно високи нивоа на професионализација на државните служби. Поточно, случаите на Летонија и Естонија илустрираат дека отсуството на стандардизирани компаративни испитувања се гледаат како критични од перспектива на европските принципи за администрација, но доказите сугерираат дека овој јаз нема негативни консеквенци во однос на усогласеноста со европските принципи во други области на управување со државните служби. Исто така, реформата на системите за плата и поставувањето на системи за евалуација и преглед кои добро функционираат имаат тенденција да бараат стабилизација на министерскиот персонал, поточно персоналот на повисоко ниво, и воспоставување на структури за менаџмент кои функционираат наместо да се превземат последователни мерски за реформа.

Кога ќе се земат во предвид овие квалификации, можеме исто така да заклучиме дека наследството на администрацијата од комунистички вид е надмината. Формалните правила се трансформирани во сите земји уште од излезот од комунизмот пред околу 18 години. Дури и доколку во Чешката Република сеуште нема стапено во сила закон за државни служби, правната основа исто така е променета во оваа смисла. Однесувањата на државните службеници, како што беше погоре наведено, значајно се разликуваат од принципите на комунистичкиот вид на администрација, разделно од принципот на дискреционен менаџмент, кој беше исто така карактеристичен за администрациите од комунистички вид (König 1992, Pakulski 1986)⁴⁵. Ова пред се се однесува на деполитизацијата на државната служба. Практиките за менаџмент на персоналот можеби беа најмалку трансформирани уште од транзицијата кон демократија, бидејќи политизацијата и „неформалноста“ остануваат значајни карактеристики во најмалку некои од земјите на СЕЕ.

Потешко е да се класификуваат државните служби во СЕЕ во однос на некои од другите главни модели на јавна администрација, како што е класичниот модел на Вебер за бирократија и новиот јавен менаџмент. Прашалникот на Sigma и личните интервјуа наведуваат дека дипломираните економски и бизнисмени имаат силна позиција во државната служба. Голем дел од државните службеници има работно искуство во приватниот сектор и/или е отворен за работа во приватниот сектор некогаш во иднина. Исто така, преовладувањето на системи за класификација кои се засноваат на позиција, во спротива на сениорноста и елементите кои се засноваат на каеиреа, и важноста на дерегулатива и дискреција во области како што се плати, испити, и се позасилена точка за заштита на работното место во новиот јавен менаџмент.

Сите овие карактеристики наведуваат преодна предоминантност на флексибилни системи за персонал кои дозволуваат брза адаптација кон задолженијата кои се менуваат, средина која се менува и мобилна работна сила. Во спротива, овие карактеристики се вклопуваат помалку со концептот на „администрација преку закон“, карактеристично својство на системот на ЕУ кој се наоѓа во центарот на пристапот на ЕУ кон реформа во државните служби за време на пристапниот процес. Однесувањата на државните службеници кои беа анкетирани исто така ја поддржуваат преференцата за менаџеризација на државната

⁴⁵ Постојат неколку интересни сличности помеѓу принципите на дискреционен менаџмент применет во администрацијата во комунистички стил и „слобода да се управува“ промовирана од новиот јавен менаџмент.

служба. Меѓутоа реалните практики за политики за персонал сугерираат дека четирите земји на Visegrad и во помала мера Словенија прават комбинација од принципи на нов јавен менаџмент со политизација на државната служба, додека балтичките држави комбинираат деполитизација на државната служба со повеќе регулиран менаџеризам во државната служба.

Како што е погоре наведено погоре, генерациската промена која се случи во државните служби на СЕЕ во последните десет години има голема веројатност на контрибуира кон преовладувањето на системите за државни служби во регионот кои се флексибилно ориентирани. Сепак постои мал сомнеж дека интеграцијата кон ЕУ исто така придонесе кон овој развој. Тесни и честопати многу кратки временски табели, потребата да се дадат резултати за време на голема институционална и лична нестабилност во администрациите на СЕЕ за време на подготовките за пристапувањето фаворизираа флексибилен, дискретен, и пред се брз пристап кон менаџмент на персоналот. Со други зборови, самата природата на процесот на пристапување кон ЕУ неопходно не ја поддржа институционализацијата на европските принципи на администрација, кои бараат поголемо влијание кој редовност, стандардизација, униформност, и стеснета менаџерска дискреција.

Сепак, овој потенцијално контрадикторен притисок на ЕУ интеграција врз државните служби на СЕЕ, учество во процесот на пристапување кон ЕУ и членството во ЕУ уште од 2004 неможе да ја објасни големата диверсификација на системите за државни служби помеѓу новите земји членки на СЕЕ. Исто така, популарноста на флексибилни и мотивирани со големината на надоместоци системи за персонал во СЕЕС воопшто не значи дека моделот за бирократија на Вебер ја загуби својата релевантност за земјите кои пристапија кон ЕУ или за оние кои бараат пристапување во иднина. Ја наведува потребата да се процени појасно врската помеѓу различни притисоци кои произлегуваат од пристапниот процес кон ЕУ и развојните дејствија во земјите кандидати и во новите земји членки. Исто така, досието за новите земји членки на СЕЕ покрева прашања во однос на последователност на иницијативите за реформа на државните служби, бидејќи СЕЕС навистина не се стреми за развој дејствија кои вклучуваа целосно поставени од видот на Вебер систем за државни служби пред да започне експериментирањето со реформни од видот на јавен менаџмент, како што беше нашироко препорачано во 1990тите.

Наодите од оваа студија покренуваат низа од понатамошни прашања во однос на причините и последиците од моделите на управување со државни служби кои преовладуваа во централна и источна Европа. Важно е да се напомене во оваа фаза дека поголема усогласеност со европските принципи не наведува дека неопходно администрацијата подобро напредува. Истражување за врската помеѓу квалитетот на бирократијата и економскиот развој вели дека поголема примена на моделот на Weber во ново индустријализирани земји позитивно е поврзана со повисоки стапки на економски развој и со помала корупција (Evans/Rauch 1999). Меѓутоа, неможеме едноставно да ја воспоставиме истата врска за СЕЕС. Позитивното влијание на европските принципи за администрација врз економскиот напредок останува претпоставка која ќе мора да биде предмет на емпириско истражување во идни студии.

Исто така, како што беше погоре наведено, европските принципи ставаат посебен акцент кон концептот на „администрација преку закон“, што следи од системот на управување со ЕУ. Целта на процесот на пред-пристапна реформа беше да се зголеми „довербата“ на СЕЕС во подготовка за времето кога тие би биле целосни членки на унијата. Довербата ја засега и имплементацијата на политиките на ЕУ и учеството во процесот на носење одлуки во ЕУ. Дали да или не повисок степен на доверба е постигнат од страна на земјите во кои

системите на државните служби се карактеризирани со поголема усогласеност со европските принципи на администрација исто така ќе треба да бидат предмет на идни истражувања.

Исто така, неможеме да претпоставиме дека поголема усогласеност со европските принципи за администрација е еквивалентна со позитивно и големо влијание врз политиките на ЕУ во однос на развој на државните служби во овие земји. Неодамнешните истражувања во СЕЕС можеби се резултат од интервенцијата на ЕУ пред пристапувањето и на политиките на ЕУ кои ги засегаат државните служби на СЕЕ уште од нивното пристапување во 2004. Меѓутоа, исто така може да се замисли дека патеките на реформа се, во голема мера, резултат на домашни иницијативи во СЕЕС и дека ЕУ во најдобра мера го примени процесот на реформа кој во голема мера беше започнат дома.

Конечно, тука треба да се забележи дека старите земји членки на ЕУ никогаш не биле предмет на истата проценка како и новите земји членки. Постои ризик во претпоставката дека сите стари земји членки ги исполнуваат европските стандарди за администрација. Системите за државни служби во старите земји членки во голема мера се разликуваат во однос на институционална поставеност и квалитет. Секако, внатрешниот преглед на компаративните истражувања за јавна администрација наведуваат дека неколку од старите земји членки немаат голема веројатност да постигнат висок степен на усогласеност со европските принципи како што се промовира од страна на ЕУ за СЕЕС пред пристапувањето (Bekke/van der Meer 2000, Bossaert et al 2001, Hood/Lodge 2006, Page/Wright 2007, Peters/Pierre 2004). Следниот дел ќе ги истражи овие прашања во однос на контрибуцијата на ЕУ и на домашните услови до пост-пристапните реформни патеки во осумте СЕЕС кои се разгледуваат овде.

4.5. Двигатели на одржливост на реформата на државните служби после пристапувањето: Политиките за државни служби на ЕУ исполнети

Домашна политика

Дебатите за реформата на јавната администрација во пост-комунистичка Европа имаат тенденција да направат разлика помеѓу домашните и надворешните двигатели на реформа. Во сегашниот контекст, се фокусираме кон ЕУ како нашиот надворешен двигател. Придонесот на ЕУ кон пост-пристапната одржливост во СЕЕС може понатаму да биде разделена во пред-пристапните политики на ЕУ и влијанието на политиките на ЕУ кои се појавија откако СЕЕС станаа членки на ЕУ. Како резултат, тука правиме разлика помеѓу три општи фактори кои го обликуваа пост-пристапниот развој во областа на реформа на државната служба. Целосна анализа на влијанието на домашните услови, пред-пристапната политика на ЕУ и пост-пристапната политика на ЕУ е надвој од опсегот на оваа студија. Меѓутоа, остатокот од овој дел наведува три групи на општи предлози, кои во иднина ќе треба да станат предмет на понатамошно емпириско истражување и споредба со други области на политиките.

Првиот предлог е дека пред-пристапните политики на ЕУ не беа насочени кон постигнување на долгорочна ефективност во областа на управување со државните

служби⁴⁶. Најмалку на пет елементи на пред-пристапните политики на ЕУ им недостасуваше капацитет значајно да придонесат кон одржливост на пост-пристапните реформи. Прво, пред пристапувањето реформата на државните служби беше предмет на општа условеност од страна на ЕУ. Сепак, кредибилитетот на условеноста беше низок во оваа област, бидејќи неусогласеност со условите на ЕУ немаше голема веројатност да доведе до големи санкции, како што е исклучување од пристапувањето кон ЕУ (Bugarić 2006, Dimitrova 2005, Meyer-Sahling 2006c)⁴⁷. Случајот на Чешката Република е посебно инструктивен, бидејќи чешката влада ја одложи имплементацијата на актот за државни служби после пристапувањето без да се плаши од било какви санкции од страна на комисијата. Нискиот кредибилитет за условеност пред пристапувањето наведува дека реформата на државните служби беше помал приоритет за ЕУ. Како резултат, прашањето имаше помала веројатност да привлече многу влијание после пристапувањето во смисла на добивање на награда за продолжување на реформите и предупредување од страна на комисијата за несигурност или назадување во пред-пристапните реформи и преку тоа намалување на нивото на професионализација на државните служби.

Второ, недостатокот на *acquis* во областа на управување со државните служби ја поткопа мотивираноста на Комисијата да ги приоритизира прашањата поврзани со државни служби за време на пред-пристапниот период. Лични интервјуа во Брисел и во главните градови на СЕЕ наведоа дека одговорните лица во комисијата по природа се двоумеа дали да продолжат со прашање на кое му недостасува јасна правна основа. Од друга страна, недостатокот на *acquis* за државните служби ја намали легитимноста на притисокот на ЕУ во очите на земјите кандидати од СЕЕ. Противниците на реформата на домашно ниво посебно ја доведоа во прашање легитимноста на ЕУ да бара промени од земјите кандидати. За постпристапниот период, отсуството на *acquis* ги ослабе перспектите за одржливост на реформите бидејќи Комисијата нема правна основа да иницира процедури на интрузија и на тој начин да санкционира регресија во реформите во новите земји членки.

Трето, пред-пристапниот менаџмент на прашањата на државните служби од страна на Комисијата и Советот не ја поддржа одржливоста на пост-пристапните реформи. За време на пред-пристапниот процес, не постоеше одговорен ДГ на ниво на Комисијата кое би можело да делува како страна за соработка во проширувањето на ДГ во областа на прашања поврзани со државни служби. Како резултат, не постоеше одговорен ГД кој би можел да ја превземе улогата и да „ја поседува“ политиката за државни служби кога државите на СЕЕ се здобија со целосно членство. Недостатокот на долгорочна ефективност беше применета со непостоење на посебен дел за преговарање за јавна администрација, вклучувајќи ја државната служба. Државната служба секако беше дел од „политичкиот дел“ но овој дел ефективно беше затворен кога преговорите беа започнати. Како резултат, прашањата за државните служби се појавија во контекст на секторалните делови, но не постои посебна секција за проценка на административниот капацитет која би можела официјално да биде отворена и затворена за време на преговорите. Недоволниот мониторинг пред пристапувањето се отсликува во отсуството на пост-пристапни мониторинг механизми со цел да се спречи назадување во реформите во новите земји членки откако тие пристапија кон ЕУ во 2004. Овој вид на механизми беа вклучени која

⁴⁶ За улогата на „временски“ поврзани прашања во процесот на проширување на исток, погледнете ги Avery (2009) и Meyer-Sahling/Goetz (2009). За поопшта дискусија за времето и управувањето на ЕУ, погледнете го Goetz/Meyer-Sahling (2009).

⁴⁷ Погледнете го Haughton (2007) за критички преглед на студиите за условеност.

Бугарија и Романија пристапија кон ЕУ во 2007, но дури и во нивниот случај пост-пристапен мониторинг директно не ги таргетира прашањата поврзани со државни служби.

Четврто, на активностите кои се применуваат во контекст на твининг програмата на ЕУ им недостасуваат механизми со цел да се генерираат долгорочни ефекти вон границите на датумот на пристапување. „директниот“ ефект на твининг врз развојот на капацитетот на државните служби е лимитиран. Твинингот имаше за цел развој на секторален административен капацитет и поради тоа не таргетираше хоризонтални административни реформи како што е реформа на државните служби. Сепак неколку држави – како што се Полска, Словачка, Чешката Република и Литванија – „бараа“ и добија поддршка во областа на политики за државни служби. Заедно овие проекти сочинуваат помалку од еден процент од сите твининг проекти. Долгорочниот ефект од овие проекти целосно зависи од домашните услови во новите земји членки после пристапувањето. Во Полска, Словачка и Чешката Република, главните корисници од пред-пристапната твининг поддршка беа службениците во државните служби. Бидејќи овие канцеларии беа затворени после пристапувањето, голем дел од експертизата која беше донесена преку твининг програми беше исто така изгубена. Литванија го претставува другото сценарио во смисла што позитивниот ефект од твинингот опстана поради повисок степен на политичка и административна стабилност после пристапувањето. Со други зборови, не постојат механизми за да ја осигураат долгорочната ефективност на твининг проектите.

Петто, програмата Sigma ја има предноста што политиките за државните служби конзистентно се применуваат низ сите земји кандидати и беа во согласност со принципите на европската јавна администрација. Овој пристап се разликуваше од оној на твининг програмата, каде што задачата на Комисијата беше ограничена на оној кој постигнува усогласеност кој би ги споил земјите кандидати и земјите членки за реализирање на индивидуални твининг проекти. Не постоеја поставени механизми кои би осигурале дека активностите кои се спроведени во контекст на твининг програмата беа компатибилни со европските принципи на администрација. Спротивно на ова, Sigma би можела да функционира како јадро за конзисентна дифузија на добри практики во политиката за административна реформа. Сепак долгорочниот ефект на пред-пристапните совети повторно зависи од опсегот до кој пред-пристапните „ефекти за учење“ беа задржани во администрацијата, бидејќи програмата беше прекината кога СЕЕС пристапија кон ЕУ. Истото е применливо кон мониторинг улогата на Sigma, бидејќи пред пристапните проценки не беа конвертирани во пост-пристапни прегледи со цел да се задржи моментумот за понатамошно истражување во професионализацијата на државните служби после пристапувањето.

Вториот предлог се однесува на пост-пристапните инструменти на ЕУ. Државната служба има само мала улога помеѓу политиките на ЕУ кои се однесуваат на новите земји членки на СЕЕ, што делумно е резултат на отсуството на специфични пост-мониторинг механизми во областа на јавна администрација. Сепак придонесот на новите политики кои имаат директни и индиректни ефекти врз државните служби на СЕЕ треба да се гледаат како позитивни, дури и доколку најголемиот дел од нивниот потенцијал сеуште не е реализиран.

Прво, Европскиот Социјален Фонд (ESF) има за цел да го подобри вработувањето и да ги зголеми можностите за вработување во Европската Унија. Во овој контекст исто така обезбедува ресурси за зајакнување на институционалните капацитети во јавната администрација преку поддржување на развој на програми и развој на човечки капитал. Финансирањето на ESF е доста добро прифатено во СЕЕС. Служи како мотиватор кај

владите на СЕЕ да ја задржат обуката на државните службеници на своите агенди, да спречи намалувања во областа на обуки, и во некои случаи да го финансира развојот на нови програми. Фондовите на ESF обезбедија елаборација во однос на иновативни политики за обука и за ревизија на системите за плата во Естонија се помеѓу најпозитивните примери во регионот.

Меѓутоа, поголемиот одел од потенцијалното влијание на ESF врз пост-рпистапниот развој на државните служби останува нереализиран. Финансиската поддршка која земјите од СЕЕ ја добиваат од ESF за нивната администрација е мала. Само 2.7 проценти од целокупниот буџет на ESF е алоциран кон институционално градење на капацитети. За новите земји членки кои тука се проучуваат, пропорционалноста е 7.3 проценти од нивната ESF алокација, но активностите кои се покриени од овие фондови вклучуваат централни, реџионални и дури локални администрации и јавни служби. До опсегот до кој распределбата на ESF ја таргетира државната служба, тие најмногу се релевантни за мерки за обука и развој, и ова добро се рефлектира во повисокото ниво на пост-пристапната одржливост во оваа област на управување со државните служби. Не постои гаранција дека проектите на ESF ќе бидат во согласност со европските принципи на администрација, бидејќи не постојат посебни мониторинг механизми и нема ефективни санкции кои се замислени во случај на неефективна употреба на ресурси од страна на новите земји членки. Поради тоа, влијанието на ESF до сега е селективно, но програмата претставува инструмент кој ветува за инвестирање во државните служби на СЕЕ предводени од ЕУ.

Второ, Мрежата за јавна администрација на Европската Унија (EUPAN) соединува кеатори на политики од Комисијата и од 27те земји членки со цел да се истражат опции за модернизација на јавната администрација. EUPAN е разделен во неколку групи, од кој една се занимава со човечки ресурси. Нејзините средби главно служат како форум за дифузија на идеи и добри практики кои може да помогнат да се инспирираат реформите во државните служби во СЕЕС. Меѓутоа, EUPAN не се заснова на отворен метод за координација. Мандатот на мрежата да превзема одлуки кои се обврзувачки за националната администрација е лимитиран. Мандатот на делегатите во EUPAN од националните администрации има тенденција да не биде доволно дефиниран, и нивната задача на распространување на мерки инспирирани од EUPAN на национално ниво неможат да бидат земени како загарантирани. Поради тоа влијанието EUPAN до сега остана маргинално, но има потенцијал да стане поефикасен инструмент за осигурување на конструктивна улога на ЕУ во прашањата поврзани на државните служби.

Третиот предлог се однесува на домашни услови за постигнување на одржливост на реформите во СЕЕС од нивното пристапување кон ЕУ. Домашните двигатели на професионализација на државните служби се посебно важни во однос на претходните два предлога, кои сугерираат дека придонесот на ЕУ кон пост-пристапна одржливост е маргинална и селективна. Во отсуство на силни меѓународни мотиватори, одржливоста на реформите зависи и во голема мера од домашните прилики. Домашните прилики во осумте СЕЕС општо земено не се подобни, но може да помогнат во објаснувањето зошто некои држави имаат подобро досие за пост-пристапувањето отколку други.

Прво, политичката нестабилност во СЕЕС не придонесе кон одржливост на пост-пристапните реформи. Нестабилноста на владите, поточно во облик на чести, целосни промени на владите, ги намали перспектите за развој на реформа во неколку земји од СЕЕ. Политичките промени во Полска, Словачка, Чешката Република и Словенија помеѓу крајот на 2004 и 2006 го наведоа формирањето на владите кои немаат удел во реформите кои биле преговарани и усвоени пред пристапувањето. Естонија, Летонија и Литванија исто

така ги сменија своите премиери и композицијата на партии во владата, но владините промени не вклучија целосна промена од една крајност на политичкиот спектрум до друга. Како резултат степенот на континуитет во владата беше поголем во трите балтички држави отколку во другите СЕЕС⁴⁸.

Второ, управувачките структури на домашната административна реформа останаа нестабилни во многу земји (погледнете го дел 3.3). Структурната нестабилност го поткопа капацитетот за реформа во новите земји членки, и ја намали нивната способност да се однесуваат како бранители на државните служби. Тука, Литванија и Латвија отскокнуваат со повисоко ниво на капацитет и повисоко ниво на континуираност помеѓу административните носители на политики. Министерството за јавна администрација во Словенија има потенцијал да стане иден извор на капацитет за реформа, но до сега остана премногу слабо институционализиран. Во Чешката Република, Словачка и дури во Унгарија ефективно не постојат (или има само неколку) засегнати страни за државната служба кои се останати. Условите се релативно подобри во Посла, бидејќи од службите или номинираните државни службеници и националната школа за јавна администрација може а се очекува да се однесуваат како агенти за реконструкција на државната служба дури и после затворањето на канцеларијата за државни служби.

Трето, анализата во оваа студија покажува дека државните службеници поддржуваат многу европски принципи на администрација. На условите за реформа на државните служби треба да се гледа како позитивни кога се гледа на преференците и вредностите на државните службеници. Меѓутоа, оддалечувањето од реформите во новите земји членки само ретко поддржа понатамошно инвестирање во државната служба. Општо кажано, оддалечувањето од реформите се смета за „против-државно“ и „про-пазарно“. Зајакната ефикасност и модернизација на јавниот сектор ретко се групира со дискусии за квалитетот и ефективноста на јавниот сектор, вклучувајќи го квалитетот на државната служба. Референцата кон подобра агенда за регулирање на ЕУ стана се повеќе популарна, но врската помеѓу квалитетот на регулативата и квалитетот на државната служба ретко се развива. Дебатите кои се однесуваат на корупција во јавниот сектор т.е. Полска, понатамошно ги поткопаа перспектите за добивање поддршка за инвестирање во државната служба, бидејќи политичката елита ги доведува во прашање чесноста и интегритетот на државните служби.

Во првите четири години после пристапувањето, условите не се поволни за продолжување на инвестирањето во професионализација на државните служби во СЕЕС. Со други зборови, пост-пристапната „одржливост“ на пред-пристапните реформи на државните служби е доста лимитирана. Пред пристапните мерки на ЕУ не се насочени кон постигнување на одржливост на пост-пристапните реформи, пост-пристапните мерки на ЕУ останаа премногу мали во однос на опсег и амбиција, и домашните услови за реформа ретко се поволни за продолжување на реформите после пристапувањето.

Земајќи ги во предвид овие критични заклучоци, не треба да заборавиме дека професионализацијата на државната служба е долгорочен процес кој неможе да биде постигнат преку ноќ. Денес овој процес останува недовршен, во некои земји повеќе

⁴⁸ Само случајот на Унгарија не се вклопува лесно во овој редослед. Забележете дека аргументот кој е презентираан овде наведува дека политичките услови во Литванија моментално не се подобруваат; останува да се види на кој начин литванската државна служба ќе се справи со и ќе се прилагоди кон владини промени од централно-левичарски кон централно-десничарски.

одколку во другите. Секако, СЕЕС кои веќе започнаа со процесот на реформа на државните служби пред ЕУ да стапи на сцена – со мислењата објавени од страна на Комисијата во 1997- и што го користеше процесот на пристапување за да го продолжат своето инвестирање во државните служби исто така се земји каде системите за државни служби покажуваат повисок степен на усогласеност со европските принципи на администрација.

Трите балтички држави беа активни реформатори на државни служби во раните 1990ти, и беа во можност да покажат најмалку непристрасен успех од времето кога ЕУ започна да ги поддржува развојните дејствија на државните служби во тогаш земјите кандидати. Помеѓу СЕЕС кои беа проучувани во оваа студија, само Унгарија може да се осврне со слични континуирани инвестиции во државните служби. Сепак реформите беа секако повеќе оспорени во Унгарија, политизацијата на државните служби остана сериозна пречка кон напредокот уште од средината на 1990тите. Наследството од реформите во другите четири земји е или пократко (на пр. Словачка) или се карактеризира со постојан конфликт врз насоката и содржината на реформата уште од создавањето на конститутивна демократија (посебно во Чешката Република и Полска).

Континуираноста на времето и реформите поради тоа се важни одредници на професионализацијата на државните служби во новите земји членки⁴⁹. Пристапот на ЕУ за немешање кон реформите во државните служби после пристапувањето не помогна во зголемување на временските хоризонти за реформи на државните служби во овие земји. Наместо тоа, попречи период на надворешно поддржано инвестирање во државните служби без менаџирање на транзицијата на домашно поседување на реформите после пристапувањето.

Останува да се види дали условите за инвестирање во професионализација на државните служби моментално се подобруваат или се влошуваат. Моменталната економска и финансиска криза која ги погоди доста интензивно новите земји членки на СЕЕ и има нејасни последици врз иднината на државните служби во овие земји. Од друга страна, врши дополнителен притисок врз јавните финансии, што претставува лоша новина за реформите во државните служби, посебно кога се зема во предвид потребата за зголемено инвестирање во системите за плати на државните службеници. На пример неколку држави веќе ги намалија нивоата на плати и ги одложија понатамошните реформи на платите, што можеби е неизбежно од фискална гледна точка но нема голема веројатност да поддржи понатамошна професионализација на државниот персонал. Од друга страна, замисливо е дека новата улога на државната економија ќе влијае врз перцепцијата на државната служба од страна на јавните и политичките актери. Доколку промена во перцепцијата е придружена со признание дека квалитетот на државните служби може да направи вистинска разлика, во смисла на ефикасноста и ефективноста на јавниот сектор и интервенцијата на државата во пазарот, тогаш исто така може да се замисли дека условите за реформа на државната служба ќе се подобрат во годините што следат.

⁴⁹ Погледнете го Pollitt (2008) за општа дискусија за важноста која ја има времето во успешноста на реформите во јавниот менаџмент.

5. Референци

- Avery, G. (2009), "Uses of Time in the EU's Enlargement Process", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Beblavy, Miroslav (2002), "The Management of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in G. Peteri (ed.), *Mastering Decentralisation and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*.
- Bekke, H.A.G.M. and F. van der Meer (eds.) (2000), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bossaert, D. and 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?" in Sadurski, W. et al. (eds.), *Après Enlargement: Legal Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Dimitrov, V., K.H. Goetz and 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*, Vol. 25, No. 4, pp. 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, Florence.
- Dimitrova, A. (2005), "Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in F. Schimmelfennig, and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, pp. 71-90.
- Epstein, R. and U. Sedelmeier (2008), "Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 795-805.
- Evans, P. and J.E. Rauch (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, pp. 748- 765.
- Goetz, K.H. (2001), "Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernisation, Europeanization or Latinization?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 1032-1051.
- Goetz, K.H. (2005), "The New Member States and the EU: Responding to Europe", in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, pp. 254- 280.

Goetz, K.H. and H.Z. Margetts (1999), "The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe", *Governance*, Vol. 12, No. 4, pp. 425-453.

Goetz, K.H. and J.-H. Meyer-Sahling (2009), "Political Time in the EU: Dimensions, Perspectives, Theories", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.

Goetz, K.H. and H. Wollmann (2001), "Governmentalizing Central Executives in Post Communist Europe: A Four-Country Comparison", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 864-887.

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

Hart, P. 't *et al.* (2007), "The Europeanisation of the Civil Service Craft" [report presented to the Dutch Ministry of the Interior (BZK)].

Haughton, Tim (2007), "When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe", *Political Studies Review*, Vol. 5, No. 2, pp. 233-246.

Hesse, J.J. (1998), "Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe", in Sigma (ed.), *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, Sigma Papers No. 23, Sigma, Paris, pp. 168-79.

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

Hood, C. and 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. and T. Randma-Liiv (2006), "Starting from Scratch: Rewards of High Public Office in Estonia" [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].

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

König, K. (1992), "The Transformation of a 'Real Socialist' Administrative System into a Conventional West European System", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 58, pp. 147-161.

Linz, J. and 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, Tallinn.

Matheson, A., B. Weber and 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, Paris.

Meyer-Sahling, J.-H. (2006a), "The Institutionalisation of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary", *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, pp. 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*, Vol. 22, No. 3, pp. 274-294.

Meyer-Sahling, J.-H. (2006c) "De-politicisation through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe" [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, 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*, Vol. 47, No. 1, pp. 1-33.

Meyer-Sahling, J.-H. and K.H. Goetz (2009), "The EU Timescape: From Notion to Research Agenda", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.

Nakrosis, V. (2008a), "*Public Management Profile of Lithuania*", Vilnius University, Vilnius [unpublished manuscript].

Nakrosis, V. (2008b), "Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results Based Government", in B.G. Peters (ed.) *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, LGI Books, Open Society Institute, Budapest, pp. 53-115.

Nunberg, B. (2000), *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, World Bank Technical Paper No. 466, World Bank, Washington, D.C.

Nunberg, B. (ed.) (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, Paris.

OECD (2008), *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*, OECD Working Papers 2008(2), OECD, Paris.

Olsen, J.P. (2003), "Towards a European Administrative Space?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 4, pp. 506-531.

- Ongaro, E. (ed.) (2008), "Public Management Reform in Countries in the Napoleonic Administrative Tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 2.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (1999), *Bureaucratic Élites in Western European States*, Oxford University Press, Oxford.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (2007), *From the Active to the Enabling State – The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Palgrave, Basingstoke.
- Painter, M. and B.G. Peters (eds.) (2009), *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, Palgrave, Basingstoke.
- Pakulski, J. (1986), "Bureaucracy and the Soviet System", *Studies in Comparative Communism*, Vol. 19, No. 1, pp. 3-24.
- Palidauskaite, J., A. Pevkur and I. Reinholde (2007), "A Comparative Analysis towards Public Service Ethics in Estonia, Latvia and Lithuania" [paper presented at EGPA Annual Conference, Madrid, September 2007].
- Papadimitriou, D. and D. Phinnemore (2004), "Europeanisation, Conditionality, and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 619-39.
- Peters, B.G., and J Pierre (eds.) (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*, Vol. 46, No. 2, pp. 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 Payfor- Performance in the Estonian Civil Service", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 7, No. 1, pp. 95-115.
- Reinholde, I. (2003), "Role and Role Perception of Senior Officials in Latvia" [paper presented to 11th NISPAcee Annual Conference, Bucharest, April 2003].
- Reinholde, I. (2004), "Challenges for Latvian Public Administration in the European Integration Process" in Dimitrova, A.L. (ed.), *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*, Manchester University Press, Manchester, pp. 163-178.
- Sadurski, W., J. Ziller and K. Zurek (eds.) (2006), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Scherpereel, John (2004), "Renewing the Socialist Past or Moving towards the European Administrative Space? Inside Czech and Slovak Ministries", *Administration and Society*, Vol. 36, No. 5, pp. 553-593.

Sedelmeier, U. (2008), "After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 806-825.

Sigma (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma Paper No. 23, Sigma, Paris.

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

Sigma (2006), *Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, Sigma Paper No. 36, Sigma, Paris.

Sikk, A. (2006), "From Private Organizations to Democratic Infrastructure? Political Parties and the State in Estonia", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 341-361.

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

Staroňová, K. and E. Láštic (2007), *Rewards for High Public Office: The Case of Slovakia*, Institute of Public Policy, Comenius University, Bratislava [unpublished manuscript].

Staroňová, K. and L. Malíková (2005), "Politico-Administrative Relations under Coalition Politics in Slovakia", in Peters, B.G., T. Verheijen and L. Vass (eds.), *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, NISPAcee, Bratislava, pp. 178-203.

Steunenberg, B. and A. Dimitrova (2007), "Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 11, No 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>.

Vass, L. (2001), "Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary: Who Stops Whom?" in Peters, B.G. and J. Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, London, pp. 83-92.

Verheijen, T. (2000), *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?*, Working Documents No. 107, Scientific Council for Government Policy, The Hague.

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

Verheijen, T. and D. Coombes (eds.) (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. Прилог: Методи за истражување

Оваа студија се потпира на комбинација од истражување кое се состои од разгледување на документи, истражување кое се заснова на интервјуа, и анкета на државните службеници во министерските бирокации на СЕЕ. Прво, студијата се заснова на анализа на легислативата, извештаи изготвени од владини и невладини извори, и општи документирани материјали, главно се о цел да се истражи формално правната рамка која ги раководи државните служби во осумте земји на СЕЕ кои и се приклучија на ЕУ во Мај 2004. Поголемиот дел од анализите на материјали беше спроведена од страна на локални експерти за јавна администрација и беа структурирани врз основа на серија од прашања изготвени од авторот.

Второ, оваа студија се потпира на внатрешни познавања добиени преку полу структурирани и отворено-затворени интервјуа со државни службеници, политичари и надворешни набљудувачи во државите. Интервјуата послужија за да се проследи анализата на правните материјали и на владините извештаи кога станува збор за програмите за административни реформи. Поточно, интервјуата обезбедија инструмент за анализа на постоечките практики на менаџмент на државните служби во министерствата во осумте земји на СЕЕ.

Во секоја држава имавме намера да интервјуираме околу 15 индивидуи. Во Случајот со Унгарија, Полска и Чешката Република, истражувањето се потпира на околу 40-50 интервјуа во секоја земја, бидејќи гледиштата од други истражувачки проекти спроведени од страна на авторот се директно релевантни за анализата која е презентирана во оваа студија (погледнете, на пример Heywood/Meyer-Sahling 2008). Интервјуата беа спроведени помеѓу Ноември 2007 и Март 2008. Исто така, првата серија на интервјуа беа спроведени во Полска и Чешката Република помеѓу Април и Јуни 2007. Во Унгарија спроведовме втора серија на интервјуа помеѓу Јуни и Септември 2008.

За секоја земја, избравме интервјуа со цел да се добијат колку што е можно повеќе различни гледишта во однос на ова прашање колку што е можно. Интервјуата најчесто вклучуваа претставници од централните структури за менаџмент и координација на државната служба како и претставници на Министерството за финансии со цел да се добие хоризонтална перспектива во однос на овие прашања. Исто така, одбравме интервјуа од различни министерства на различни нивоа од хиерархијата и со искуство кои датираат од различни временски периоди. На пример, најчесто имавме намера да интервјуираме двајца или тројца државни секретари (или еквивалент), двајца или тројца сегашни раководители на оддели, и двајца или тројца сегашни членови на парламентот, како и неколку универзитетски академици или претставници на други државни или не-државни институции, како и ревизорски канцеларии, претседателски кабинети и НВО. Исто така, сакавме да интервјуираме неколку поранешни министри, поранешни државни секретари, и поранешни раководители на оддели со цел да се добие подетален внатрешен приказ во однос на промените во текот на времето, поточно промени кои се направени после пристапувањето со оние кои се направени во пред-пристапниот период. Конечно, имавме за цел да интервјуираме службеници со искуство во различни области на политиките. Како правило, направивме разлика помеѓу интервјуа со релативно поголема изложеност кон аферите на ЕУ и интервјуа кои имаат во најголема мера домашна работна програма.

Интервјуата кои ги следеа, во голем обем, истата структура и имаа за цел да научат за искуствата на менаџмент на персоналот и интервјуа со нивната сопствена институција.

Минимален број од 15 интервјуа од држава може да се смета за доволен за да се идентификуваат основните патеки за менаџмент на персоналот во дадена држава. Сепак невозможно е да се одбегнат сите предрасуди кога се спроведуваат лични интервјуа, бидејќи на интервјуата може да им недостасуваат податоци или погрешно да ги претставуваат податоците. Меѓутоа, се обидовме да ги избегнеме овие недостатоци на емпириското истражување преку двојна проверка и контролирање на податоци во истото интервју и низ интервјуа.

Третата алатка за истражување беше анкета спроведена преку интернет за државните службеници во министерските бирократии во СЕЕС кои беа опфатени во оваа студија. Анкетата беше развиена и менаџериана во соработка со RAND Europe. Тимот на RAND беше виден од Dr. Christian van Stolk. Целта на анкетата беше двојна. Прво, имаа за цел да ги одреди постоечките практики на менаџмент на државните служби преку испрашување на државните служби за нивните лични искуства со политиките на персоналот. Се концентриравме на нивните искуства во областа на вработување и плати и сакавме да го одредиме опсегот до кој практиките на менаџирање на персоналот, како што беше воочено преку министерските државни службеници кореспондираат со европските принципи на администрација. Второ, анкетата имаше за цел да ги открие вредностите на државните службеници и однесувањата кон различни принципи на менаџмент на државните служби. Поточно сакавме да го одредиме опсегот до кој однесувањата кореспондираат со европските принципи за администрација.

Анкетата се состоеше од околу 80 прашања. Следејќи серија на прашања за лично идентификување, од оние кои го пополнуваа прашалникот се бараше да се „согласат“ или „да не се согласат“ со едноставни изјави кои ги рефлектираа секојдневните искуства и преференци на вработените во министерските бирократии. За да се измери јачината на нивните мислења, прашалникот ги праша оние кои беа анкетирани да ги бодираат своите одговори на скалата на Likert која се состои од 5 бода.

Анкетата беше испратена до сите земји кои беа опфатени во оваа студија, и добивме одговори од седум од осум; Чешката Република беше единствената земја која не учествуваше во оваа анкета. За администрацијата на анкетата, работевме во блиска соработка со властите за менаџмент на државните служби во земјите на СЕЕ. Пред да се објави интернет линкот од оваа анкета, ги прашавме одговорните постари службеници од земјите да ни дадат повратни информации за нацрт анкетата, да се провери применливоста на анкетата и нејзиниот превод и да се пилотира анкетата со мала група на државни службеници во нивните оддели.

Последователно ги запрашавме нашите партнери од земјите да го дистрибуираат интернет линкот од анкетата до релевантните менаџери во централните министерства. Во однос со избирањето на министерствата иницијално ги таргетиравме министерствата за финансии, локален развој, внатрешни работи и здравство како и министерството во кое менаџментот на државните служби е лоцирани. Подоцна ги додадовме министерствата за економски прашања, животна средина и образование се цел да се зголеми бројот на одговори во дадена држава. Изборот на министерства го рефлектираше обидот да се доловат основните министерства (на пр. Финансии) и министерства со поголема изложеност кон прашањата на ЕУ (на пр. регионален развој, земјоделие) отколку министерства со програма во која се доминантни домашните прашања (на пр. здравство). Од релевантните менаџери од индивидуални министерства беше побарано да дистрибуираат анкета во минивните министерства и да ги вклучат сите нивоа во министерската хиерархија.

Анкетата беше започната на почетокот на Мај 2008. Во просек, анкетата остана отворена два до три месеци и беше затворена кон средината на Јули 2008. Дозволивме анкетите да бидат отворени подолго време во случајот со Унгарија и Чешката Република со цел да се добијат порепрезентативни и различни одговори. Последните анкети во Унгарија и Чешката Република беа затворени во Септември 2008. За жал, Чешката Република не го дистрибуираше прашалникот во својата администрација, што во голема мера го одразува недостатокот на менаџерски капацитет во државните служби.

Целокупно, добивме 4975 посети на линкот на интернет страницата во седумте држави. Додека 2931 лица одговорија на дел од анкетата, 2361 лица целосно ја одговорија. До сега, анкетите ретко беа употребени за да се спроведе истражување низ повеќе земји во СЕЕ50. Исклучок е Scherpereel (2004), кој анкетираше 296 државни службеници во Чешката Република и Словачка во пролетта 2004. Табелата бр. 3 подолу наведена го покажува бројот на лица кои одговорија на нашата анкета во секоја држава. Првите редови го покажуваат бројот на лица кои одговориле на нашата анкета во целост. Најгорниот ред покажува дека бројот на службеници кои го „посетија,, т.е. се поврзаа кон линкот на анкетата преку интернет. Разликата помеѓу двата редови покажува дека околу 50-60 проценти од службениците кои ја отворија анкетата исто така и ја пополнија. Овој процент е висок во споредба со другите анкети преку интернет спроведени од страна на RAND Europe.