



Sigma

Podrška unapređenju uprave i menadžmenta

Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije, koju pretežno finansira EU

ODRŽIVOST REFORME DRŽAVNE SLUŽBE U SREDNJOJ I ISTOČNOJ EVROPI, PET GODINA NAKON PRISTUPANJA U EU

SIGMA DOKUMENT BROJ 44, 2009.

Dokument pripremio za Sigmu

**Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling
Univerzitet Nottingham**

April, 2009

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Stavovi izneseni u ovom dokumentu ni na koji način ne odražavaju zvanični stav Evropske unije, niti nužno odražavaju stavove OECD-a i njegovih zemalja članica ili zemalja korisnica koje učestvuju u programu Sigma.

PROGRAM SIGMA

Sigma program — Podrška poboljšanju u upravljanju i menadžementu — zajednička je inicijativa Organizacije za za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i EU, koju pretežno finansira EU.

U partnerskom radu sa zemljama korisnicama ovog programa, Sigma podržava kvalitetno upravljanje kroz:

- Ocjenu napretka reforme i identifikovanje prioriteta za reformu
- Pružanje pomoći u procesu izgradnje institucija i uspostavljanju zakonskog okvira
- Potpomažući podršku od EU i drugih donatora kroz pomoć pri izradi i implementiranju akcionih planova.

Tokom 2009. godine Sigma je, u okviru reforme javne uprave, podržavala rad sljedećih partnera:

- **Zemalja kandidata za EU** – Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, i Turske
- **Potencijalnih zemalja kandidata za EU iz Zapadnog Balkana** – Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Srbije, Kosova (prema UNSCR 1244/99)¹
- **Evropskih susjeda i partnera (ENPI)** – Alžira, Armenije, Azerbejdžana, Bjelorusije, Egipta, Gruzije, Izraela, Jordana, Lebanona, Libije, Moldavije, Maroka, Okupirane Palestinske Teritorije, Sirije, Tunisa i Ukrajine, kao i Rusije².

Sigma program podržava rad partnera u sljedećim područjima:

- državna služba, administrativno-pravni okvir, sistem javnog integriteta
- interna državna finansijska kontrola (*Public internal financial control*- PIFC)
- vanjska revizija, borba protiv prevara, upravljanje fondovima EU
- upravljanje javnom potrošnjom, sistemi budžeta i trezora
- javne nabavke
- kreiranje i koordinacija politika
- regulatorni kapaciteti, uređenje imovinskih prava.

Za detaljnije informacije o Sigmi konsultujte našu internetsku stranicu: <http://www.sigmaweb.org>

Copyright OECD, 2009.

Ovaj dokument je izvorno objavljen na engleskom jeziku pod naslovom: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*

Zahtjev za odobrenje za umnožavanje za javnu ili komercijalnu upotrebu, ili prevod svih ili dijelova ovog materijala uputiti Odjelu za redakciju i prava OECD-ove Uprave za odnose s javnošću i komunikacije na: OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France (ili elektronskom poštom na: rights@oecd.org).

¹ U skladu sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244, od juna, 1999, Kosovo je pod upravom Privremene administrativne misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK).

² Kako je dogovoreno sa Evropskom komisijom, Sigma aktivnosti su u početku provedene u devet prioriternih zemalja: Egiptu, Jordanu, Maroku i Tunisu (ENPI-jug); Armeniji, Azerbejdžanu, Gruziji, Moldaviji i Ukrajini (ENPI-istok).

SADRŽAJ

PROGRAM SIGMA	2
ZAHVALE	4
1. Uvod	7
2. Proučavanje post-pristupne održivosti reforme državne službe: Okvir za analizu	9
3. Državna služba u zemljama srednje i istočne Evrope nakon pristupanja EU: Put i ishod u svjetlu evropskih principa javne uprave	13
3.1. Status državne službe u programima reforme javne uprave.....	13
3.3. Središnja koordinacija i upravljanje državnom službom.....	19
3.4. Javni natječaj	23
3.5. Sistemi prijemnih ispita i izbor kandidata	25
3.6. Upravljanje i depolitizacija visoke državne službe	29
3.7. Zaštita zaposlenja u državnoj službi	35
3.8. Sistemi evaluacije i revizije	39
3.9. Platni sistemi	43
3.10. Sistemi obuke i razvoja državnih službenika.....	55
3.11. Sistemi prava i obaveza	57
4. Komparativna diskusija i zaključak	62
4.1. Komparacija područja.....	63
4.2. Usporedba nivoa institucionalizacije.....	65
4.3. Usporedba zemalja	67
4.5. Pokretači postpristupne održivosti reforme državne službe: politika državne službe EU i domaće politike	75
5. Reference	80
6. Dodatak: Istraživačke metode.....	84

ZAHVALE

Veliki broj osoba je pružio pomoć i podršku u izradi ovog dokumenta. Posebno bih se želio zahvaliti stručnjacima iz osam novih zemalja članica EU koje su obuhvaćene studijom u sklopu ovog dokumenta: Jane Järvalt i Tiina Randma-Liiv (Estonija), Iveta Reinholde (Latvija), Vitalis Nakrosis (Litvanija), Robert Sobiech (Poljska), Jakub Onisko i Petra Trnkova (Češka Republika), Katarina Staronova (Slovačka), Laszló Vass i Zsofiá Czoma (Mađarska), Samo Godec and Klaudija Korazija (Slovenija). Posebnu zahvalnost izražavam Christianu van Stolku i njegovom timu iz RAND Europe-a jer su bili odlični partneri u izradi i upravljanju istraživanjem na web-u koje smo sproveli u novim zemljama članicama. Pored toga, želim izraziti posebnu zahvalnost Joanni Kaminskoj, Kamili Fialovoj i Alison Taylor za pomoć prilikom empirijskih istraživanja. Zahvalan sam Salvadoru Parrado-Diezu, Derry Ormondu, Klausu Goetzu i Paulu Heywoodu na njihovim opažanjima i kritičkom osvrtu koje su dali na ranije verzije ovog dokumenta. Želio bih se zahvaliti New Researchers' Fund-u na Sveučilištu Notingham za finansiranje empirijskog istraživanja o EU integraciji i reformi državne službe u Češkoj Republici, čiji su rezultati uključeni u ovaj projekat. Konačno, većina istraživanja u vezi sa ovim dokumentom je provedena dok sam bio korisnik Max Weber stipendije za istraživački rad na Institutu evropskog univerziteta u Firenci. Želio bih se zahvaliti Ramon Marimonu, direktoru programa Max Weber i Peteru Mairu, Predsjedniku Odjela za političke i društvene nauke jer su mi omogućili da intenzivnije radim na ovom projektu tokom mog boravka u Firenci.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling
April, 2009

SAŽETAK

Ovaj dokument istražuje reforme u državnoj službi koju su zemlje srednje i istočne Evrope preuzele kao obavezu kako bi se pripremile za prijem u EU u maju 2004. godine (peto proširenje EU). Dokument opisuje trenutno stanje u osam zemalja srednje i istočne Evrope koje su pristupile EU 2004. godine. Istraživanje koje stoji iza ovog dokumenta provedeno je prije izbijanja trenutne ekonomske krize te stoga njime nisu obuhvaćene posljedice koje utječu na unapređenje državne službe u navedenim zemljama.

Ovaj dokument izučava stepen do kojeg su ove zemlje nastavile reformu u državnoj službi nakon pristupanja, te u kojoj mjeri se sistemi državnih službi koji trenutno postoje u tim državama podudaraju sa Evropskim načelima javne uprave. Rezultatima ovog istraživanja žele se dati informacije za EU politiku državne službe u vezi sa trenutnim, kao i potencijalnim kandidatima za EU.

Pristupanje EU je podrazumijevalo početak nove faze u razvoju državne službe u državama srednje i istočne Evrope. Vladama tih zemalja je na prvom mjestu podrška za dalja ulaganja u njihove sisteme državne službe bila potrebna na domaćem terenu. EU je kao uslov za članstvo nametnula obavezu izgradnje administrativnih kapaciteta prije pristupanja. Razvoj administrativnih kapaciteta je podrazumijevao i zahtjev za uspostavljanje profesionalnih i depolitiziranih sistema državne službe u tadašnjim zemljama kandidatkinjama. Politika reforme državne službe bazirana je na "načelima za Evropski administrativni prostor". Evropska načela je uspostavila Sigma krajem 1990-ih godina u kontekstu zahtijeva EU za jednim predloškom za politiku kojim bi se mogle informisati horizontalne administrativne reforme u zemljama srednje i istočne Evrope. Cilj ove politike je bio da nadopuni nastojanja Evropske unije u razvoju sektoralnih administrativnih kapaciteta u područjima *acquis communautaire-a* (pravne stečevine).

Sveobuhvatni izvještaji o monitoringu koje je objavila Evropska komisija u 2003. godini jasno su pokazali da će zemlje srednje i istočne Evrope morati nastaviti ulaganja u administrativne kapacitete, uključujući i profesionalizaciju državne službe nakon pristupanja EU. Od pristupanja, državna služba imala je samo malu ulogu u politici EU prema novim članicama. Državne službe u srednjoj i istočnoj Evropi koriste finansijske izvore osigurane od strane Evropskog socijalnog fonda (ESF), i imaju korist od razmjena iskustava i ideja u kontekstu EU Mreže za javne uprave (EUPAN), ali te politike nisu povezane sa posebnim uslovima. Pristupanje EU u 2004. godini za ove države je značilo da reforma državne službe više nije predmet neke spoljnje inicijative. Kao rezultat toga, reforma državne službe je morala biti provedena domaćim snagama od dana pristupanja.

S ovim informacijama u vidu, postavlja se pitanje šta se dogodilo sa državnim službama zemalja srednje i istočne Evrope od pristupanja EU 2004. godine? Da li su one nastavile sa pred-pristupnim reformama kako bi se poboljšala kompatibilnost sistema državnih službi sa Evropskim načelima uprave? Da li su reforme obustavljene? Da li su države čak poništile pred-pristupne reforme i smanjile stepen prilagođenosti sa evropskim principima javne uprave u odnosu na status quo na dan pristupanja? Ili su krenule potpuno novim smjerom, izašavši na taj način iz političkog šablona koji je promovisan od strane EU u procesu pristupanja i koji informiše EU politiku državne službe u vezi sa sadašnjim i potencijalnim kandidatima na Zapadnom Balkanu?

Ovaj dokument razmatra ta pitanja. Dokument analizira pred-pristupne puteve i trenutnu kompatibilnost sistema državne službe sa evropskim principima javne uprave. Analiza je zasnovana na okviru kojim su u obzir uzete pred-pristupne politike državne službe koje je izradila EU. Analiza izdvaja jedanaest domena upravljanja u državnoj službi- obim institucionalizacije-i tri stepena institucionalizacije-te dubinu institucionalizacije. Stepene institucionalizacije uključuju formalno-pravne propise kojima se uređuje državna služba, stvarne prakse koje se koriste u rukovođenju u državnoj službi, kao i stavova državnih službenika prema različitim načelima u upravljanju državne službe. Domene upravljanja državne službe uključuju programe reforme državne službe i javne uprave, pravne osnove državne službe, centralno

upravljanje politike državne službe, sisteme za javne natječaje, sisteme za prijemne ispite i izbor kandidata, sisteme za upravljanje visokom državnom službom, sisteme za zaštitu zapošljavanja u državnoj službi, sisteme za ocjenjivanje učinka, platne sisteme, sisteme za obučavanje i profesionalno napredovanje i sisteme prava i obaveza državnih službenika.

Istraživanje je zasnovano na tri vrste empirijskih izvora. Prvo, državni eksperti su proveli opsežnu analizu razvoja u oblasti zakona od 2004 godine. Drugo, istraživanje se oslanja na više od 200 intervjua sa sadašnjim i bivšim višim državnim dužnosnicima, sadašnjim i bivšim političarima, i vanjskim posmatračima iz akademske zajednice, nevladinim organizacijama i medijima. Intervjui su provedeni u svih osam novih članica EU-, sa predstavnicima Evropske komisije u Briselu, kao i predstavnicima Sigma-e u Parizu. Treće, istraživanje je bilo provedeno među državnim službenicima u ministarstvima. Istraživanje otkriva kakvo je iskustvo državnih službenika u pogledu praksi kadrovske politike, kao i njihova viđenja o različitim načelima kadrovske politike. Istraživanje obuhvata 3000 odgovora iz sedam od osam zemalja koje su predmet ove studije. Anketu je širom Evrope online vršio RAND Europe sa sjedištem u Cambridge-u, Velika Britanija. Na temelju svih empirijskih izvora, ovaj dokument otkriva „stepen podesnosti” u domenu upravljanja državnom službom sa evropskim načelima javne uprave.

U dokumentu se tvrdi da je samo manji broj zemalja ostvario napredak od trenutka sticanja punopravnog članstva u EU 2004. godine. Prvo, Litvanija i Latvija, te u manjoj mjeri Estonija, se izdvajaju po tome što su nastavile sa pred-pristupnim reformama i nadogradnjom svojih sistema državne službe. U sve tri zemlje, sistem državne službe je dostigao relativno visok stepen podudarnosti sa evropskim načelima javne uprave, ali postignuća su i dalje slaba i nekonsolidirana. U vrijeme pisanja ovog izvještaja, Litvanija je bila vodeća u regionu u oblasti profesionalizacije državne službe.

Drugo, Mađarska i Slovenija su klasificirane kao slučajevi „konstruktivnog vraćanja reforme unatrag”. Obje zemlje su ostvarile napredak u područjima upravljanja u državnoj službi, ali usklađivanje prema evropskim načelima nije postignuto u drugim oblastima. Općenito, sistemi državnih službi u Mađarskoj i Sloveniji pokazuju srednji stepen usklađenosti prema evropskim načelima javne uprave.

Kao treće, Poljska, Slovačka i Češka Republika su sve klasifikovane kao slučajevi „destruktivnog vraćanja reforme unatrag”. U sva tri slučaja, institucije državne službe su ugašene nakon pristupanja, a novi okviri nisu uspostavljeni. Za sada, sistemi državnih službi ove tri države članice nisu postigli srednji stepen kompatibilnosti sa evropskim standardima javne uprave. Međutim, sve tri zemlje, posebno Poljska, nedavno su počele ulagati napore ka rekonstrukciji njihovih sistema državnih službi.

U dokumentu se nadalje tvrdi da se neke domene upravljanja u državnoj službi odlikuju većim stepenom post-prijemne održivosti od drugih. Opšta usklađenost sa evropskim načelima najveća je u području javnih natječaja, a u manjoj mjeri u području obuke i prava i obaveza državnih službenika. Nasuprot tome, platni sistemi i dalje su najslabija karika u sistemu državne službe, usprkos velikim reformskim ulaganjima nakon pristupanja u većini zemalja Srednje i Istočne Evrope. Sistemi ispita i odabira kandidata i dalje nisu regulisani, i u prosjeku ne dostižu srednji stupanj podudarnosti sa evropskim načelima. Preostali domeni se odlikuju visokim stepenom varijacija po državama.

U izvještaju se takođe tvrdi da dubina institucionalizacije evropskih načela varira kroz domene po zemljama. Međutim, postoji opća tendencija manje usklađenosti stvarnih praksi kadrovske politike sa evropskim standardima, nego sa obje formalno-pravne odredbe i viđenjima državnih službenika o rukovođenju kadrovima. Državne službe snažno podupiru principe zapošljavanja prema zaslugama i kvalifikacijama, političke neutralnosti i depolitizaciju. U isto vrijeme, većina državnih službenika favorizira nedostatak regulative u sistemu državnih službi, u područjima ispita, plata i zaštite zapošljavanja.

Iako je razumljivo da bi bez pritiska EU u procesu pristupanja profesionalizacija državne službe privukla daleko manje pažnje, nalazi iz ovog dokumenta otvaraju pitanja o pokretačkim snagama koje stoje iza različitih post-prijemnih puteva, posebno po pitanju uloge EU u promovisanju post- pristupne održivosti u novim državama članicama. U dokumentu se tvrdi da je samo nekoliko instrumenata politike EU bilo

usmjereno prema osiguranju post-pristupne održivosti u području reforme državne službe. Pritisak iz pretpristupne faze uveliko je obustavljen nakon pristupanja, dok je tehnička pomoć EU nastavljena sve do kraja 2007. godine, kroz Tranzicijski instrument. Ipak, dugoročni utjecaji reforme zavise isključivo o lokalnim uslovima nakon pristupanja. Među post-prijemnim instrumentima, Evropski socijalni fond je doprinjeo općenito pozitivnim rezultatima u politici iz oblasti obuke.

Ovaj dokument stoga nalaže da uslovi unutar zemlje uglavnom uslovljavaju varijacije u post-pristupnim putevima. Dublje analize su potrebne kako bi se utvrdili razlozi koji objašnjavaju različite puteve u različitim zemljama. Opšte odrednice profesionalizacije državne službe u novim državama članicama će i dalje biti predmetom istraživanja od strane Sigma-e.

1. Uvod

Ovaj dokument istražuje reforme u državnoj službi koju su zemlje srednje i istočne Evrope preuzele kao obavezu kako bi se pripremile za prijem u EU u maju 2004. godine (peto proširenje EU). Dokument opisuje trenutno stanje u osam zemalja srednje i istočne Evrope koje su pristupile EU 2004. godine. Istraživanje koje stoji iza ovog dokumenta provedeno je prije izbijanja trenutne ekonomske krize te stoga njime nisu obuhvaćene posljedice koje utječu na unapređenje državne službe u navedenim zemljama. Ovaj dokument izučava stepen do kojeg su ove zemlje nastavile reformu u državnoj službi nakon pristupanja, te u kojoj mjeri se sistemi državnih službi podudaraju sa evropskim načelima javne uprave, u vrijeme pisanja ovog dokumenta (ljeto-jesen 2008. godine).

Prijem u Evropsku uniju podrazumijevao je početak nove faze u razvoju državnih službi u zemljama srednje i istočne Evrope. Vlade zemalja srednje i istočne Evrope više nisu bile pod pritiskom EU i trebale su da osmisle domaće inicijative za nastavak reformi državnih službi, ako su željele da promoviraju profesionalizam i usklađivanje sistema državnih službi sa evropskim načelima javne uprave. Prije pristupanja, EU je kao uslov za pristupanje u EU nametnula obavezu izgradnje administrativnih kapaciteta. Razvoj administrativnih kapaciteta podrazumijevao je i uslov prema kojem su zemlje kandidatkinje morale da uspostave profesionalni i depolitizirani sistem državne službe. Politika reforme državne službe temeljila se na "načelu evropskog administrativnog prostora" (Sigma 1998, 1999.). Načela Evropske javne uprave izrađena su od strane Sigme 1990-tih godina u kontekstu potrebe EU za političkim predloškom koji bi mogao informisati horizontalne administrativne reforme u zemljama srednje i istočne Evrope, i koji bi bio zasnovan isključivo na zahtjevima koji proizilaze iz pristupnih kriterija iz Kopenhagena i Madrida.

Sveobuhvatni izvještaji o monitoringu koje je objavila Evropska komisija u 2003. godini jasno su pokazali da će zemlje srednje i istočne Evrope morati nastaviti ulaganja u administrativne kapacitete nakon pristupanja EU.³ Od pristupanja, državna služba imala je samo malu ulogu u politici EU prema novim članicama. Državne službe u srednjoj i istočnoj Evropi koriste finansijske izvore osigurane od strane Evropskog socijalnog fonda (ESF), i imaju korist od razmjena iskustava i ideja u kontekstu Mreže za javne uprave EU (EUPAN), ali te politike nisu povezane sa posebnim uslovima. Pristupanje EU 2004. godine značilo je za ove zemlje da reforma državne službe više nije predmet uvjetovan Evropskom unijom. Kao rezultat toga, ulaganje u profesionalizaciju civilne službe ne bi imalo više koristi od vanjskih poticaja, i podsticaji za reformu bi trebali biti lokalno generirani.

Postavlja se pitanje šta se dogodilo sa državnim službama zemalja srednje i istočne Evrope nakon pristupanja EU 2004. godine? Da li su one nastavile sa pretpristupnim reformama kako bi se poboljšala kompatibilnost sistema državnih službi sa evropskim načelima javne uprave? Da li su reforme obustavljene? Da li su države čak vratile unatrag pretpristupne reforme i smanjile stepen prilagođenosti sa

³ Sveobuhvatni Izvještaji o monitoringu obično su navodili tipičnim diplomatskim jezikom da "postoje dovoljni uslovi za sprovođenje pravne stečevine u zemlji X ali i prostor za dalji napredak". Sporna područja u kojima su bile potrebne korekcije se razlikuju u broju, opsegu, detaljima i hitnosti, ali u izvještajima se navodi da za sve zemlje postoje barem neke oblasti u kojima je potrebno poboljšanje.

evropskim principima javne uprave u odnosu na status quo na dan pristupanja? Ili su krenule potpuno novim smjerom, izašavši na taj način iz političkog šablona koji je promovisan od strane EU u procesu pristupanja i koji informiše EU politiku državne službe u vezi sa sadašnjim i potencijalnim kandidatima na Zapadnom Balkanu?

Proučavanje postprijemne održivosti reformi državne službe koja teži ka profesionalizaciji u zemljama srednje i istočne Evrope je također bitno u pogledu aktuelnih diskusija o budućnosti javne uprave u zemljama srednje i istočne Evrope, kao i o evropeizaciji istih. Već dugo se vodi rasprava o modelima izvršne vlasti, nastalih u zemljama srednje i istočne Evrope nakon pada komunizma prije više od petnaest godina (Bossart/Demmke 2003, Dimitrov et al. 2006, Verheijen 1999). Početna očekivanja bila su da će se javna uprava u zemljama srednje i istočne Evrope prirodno uklopiti sa zapadnim modelima i tradicijama javne uprave (Hesse 1998). Sami pojam evropskog administrativnog prostora i prisutnost zajedničkih principa javne uprave poslije su pretvorili ova očekivanja u program koji je informirao pretprijetnu politiku EU o zemljama srednje i istočne Evrope (Sigma 1998).

Evropski administrativni prostor bio je metafora koja je trebalo da prenese ideju, čak iako su institucionalne konfiguracije članica EU-15 bile različite, barem na razini općih načela postojao je stepen usklađenosti između njih i ta načela su bila proizvod jurisprudencije Evropskog suda pravde i stalne interakcije između državnih službenika iz zemalja članica. Sud je procesuirao različita opća načela upravnog prava koji su prikupljeni iz državnih sistema iz članica EU-15 kako bi stvorio početnu osnovu za upravno pravo za cijelu Evropu. Povrh toga, ideja evropskog administrativnog prostora bila je da istakne zakonitost kriterija iz Kopenhagena i Madrida, koje države članice zahtijevaju od kandidata, uzimajući u obzir da su članice EU-15 već uveliko ispunile ove kriterije kada su oni usvojeni u Kopenhagenu 1993. godine.

Neka istraživanja su skeptična u vezi sa planovima postepenog pozapadnjenja javne uprave zemalja srednje i istočne Evrope (Nunberg 1999). Umjesto toga, razlike u javnoj upravi između zemalja zapadne i zemalja srednje i istočne Evrope, mogle bi postojati dugoročno (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2008). Pored toga, „administracije s defektima”, koje se odlikuju visokim stepenom politizacije, nestabilnosti i nemoći vladavine zakona bi mogle postati trajno institucionalizirane, što bi potkopalo kapacitet za upravljanje u zemljama srednje i istočne Evrope, te njihovu mogućnost da učinkovito učestvuju u EU (Goetz 2001). Procjena nedavnog razvoja državne službe u zemljama srednje i istočne Evrope stvara mogućnost da se doprinos ovim diskusijama na način da ona pomaže da se odrede vrste sistema državne službe koje su se pojavile u osam zemalja srednje i istočne Evrope pridruženih u EU 2004. godine.

Ispitivanje postprijemnog razvoja u oblasti upravljanja državnom službom također se osvrće na rasprave o posljedicama postprijemne uvjetovanosti reformi nakon pristupa zemalja srednje i istočne Evrope u EU. Kako su postprijemne reforme bile izložene pritiscima uvjetovanosti, bilo je govora i da su zemlje SEI dobijale poticaj da vrata unatrag reforme nakon pristupanja EU (Dimitrova 2007, Epstein/Sedelmeier 2008, Pridham 2008, Sadurski 2006, Sedelmeier 2008). Također je postalo razumljivo da su postprijemne reforme zagovornici profesionalizacije civilne službe u upravama zemalja srednje i istočne Evrope, te kao rezultat toga ove iste zemlje su nastavile da ulažu u razvoj svojih sistema državne službe nakon pristupanja EU. Ovaj izvještaj pomaže da se prvo identifikuju pitanja u vezi sa različitim vrstama postprijemnih puteva kojima je krenulo osam zemalja srednje i istočne Evrope nakon pristupanja EU 2004. godine. Ovo je nužan prvi korak prije nego što pokušamo dati objašnjenje „zašto” su pojedine zemlje srednje i istočne Evrope postigle veći stepen održivosti za razliku od drugih.

Konačno, procjena skorašnjih razvoja državne službe u novim državama članicama nosi implikacije za zemlje koje još nisu članice EU. EU podržava reformu uprave, uključujući i reformu državne službe kako u trenutnim članicama EU, tako i u potencijalnim kandidatima za EU za zapadnom Balkanu. Nedostatak konsolidirane države i potreba da se uloži u osnivanje „korisnih državnih aparata” (Linz/Stepan 1996) će biti preduvjet za uspjeh procesa demokratizacije u ovim zemljama. Sa ili bez proširenja, imperativ je da EU izradi učinkovitu administrativnu reformu i politiku za izgradnju države za zemlje koja ne znači samo

razvoj administrativnih kapaciteta u oblastima koja pokriva *acquis communautaire* (u daljnjem tekstu navedeno kao *acquis*). Uspostavljanje odgovornih i učinkovitih sistema državnih službi glavni je i ključni element ovakve vrste politike. Postoje neke važne razlike između novih zemalja članica SIE sa sadašnjim i potencijalnim kandidatima EU. Proučavanje zemalja SIE osigurat će priliku da se u budućnosti izvuku pouke iz pretpristupnog procesa, kao i od ranijih postprijemnih iskustava zemalja koje su najslabije sadašnjim i potencijalnim kandidatima za EU. Ostatak ovog dokumenta podijeljen je u tri dijela. On predstavlja okvir za analizu održivosti reforme koja se temelji na šablonu EU za reformu državne službe zemalja koje joj pristupaju (II dio).

Dokument se dalje bazira na analizi razvoja od 2004. godine, te u kojoj mjeri su zemlje SIE postigle kompatibilnost sa evropskim načelima uprave razvijene od strane EU. Analiza razlikuje jedanaest domena u upravljanju državnom službom i tri stepena institucionalizacije na način ispitivanja formalno-pravnih okvira, stvarne prakse rukovođenja kadrovima, kao i stavova državnih službenika prema evropskim principima javne uprave. Ova analiza predstavlja glavni dio dokumenta (III dio).

U ovom dokumentu se zatim izvode komparativni zaključci i razmatraju se šire implikacije nalaza (IV dio). Dokument govori o karakterističnim obilježjima državne službe u zemljama SIE i izdvaja zemlje koje su dostigle visok stepen postprijemne održivosti i one koji to nisu uspjele ostvariti. Rad završava raspravom o faktorima koji su doprinijeli ili potkopali održivost reforme državne službe nakon pristupanja EU. U ovoj raspravi posebna pažnja je data doprinosu EU politike državne službe održivosti reforme u novim zemljama članicama. Ovaj dokument osigurava uslove za sljedeću fazu istraživanja koja će detaljnije istražiti različite odrednice u profesionalizaciji državne službe zemalja SIE te izdvaja poučne lekcije za izradu strategije EU s obzirom na trenutne i potencijalne kandidate.

2. Proučavanje post-pristupne održivosti reforme državne službe: Okvir za analizu

Kako proučavati postprijemnu održivost reforme državne službe u novim državama članicama EU u zemljama SIE? U Oxford English rječniku „održivost” je definisana kao sposobnost „da se nešto održava tokom vremena ili kontinuirano”. U ovom kontekstu mi nismo zainteresovani samo za kontinuiranost reforme nakon pristupanja EU. Mi smo mnogo više zainteresovani za nastavak aktivnosti i rada koji su u skladu sa pretpristupnim inicijativama EU u oblasti reforme državne službe. Održivosti u ovom smislu nema u novim članicama iz SIE ako su one zaustavile svoj rad u profesionalizaciji državne službe ili vratile unatrag pretpristupne reforme, i kao rezultat toga, smanjile stepen profesionalizacije državne službe koji su dosegnule na dan pristupanja.

Ovakvo usko shvatanje održivosti odmah skreće pažnju na pitanje o tome šta EU zapravo želi od zemalja kandidata prije pristupanja. Redovni izvještaji o napretku reforme su rađeni svake godine od strane Komisije i mogu se posmatrati kao najstrožiji izvor iz kojeg se vidi šta EU traži od država kandidatkinja i koliko je neko pitanje važno za Komisiju (cf. Steunenberg/Dimitrova 2007.). O državnoj službi se govori u „političkom poglavlju” izvještaja pod naslovom javna uprava. Međutim najopširnije shvatanje EU politike državne službe formulirano je u „Osnovama državne službe” koje su određene u skladu sa godišnjim procjenama Sigma-e o državnim službama u zemljama kandidatkinjama. Procjene Sigma-e su bile, između ostalog, izvor informacija za pripremu dijelova o javnoj upravi u redovnim izvještajima EK.

Ciljevi procjene koju je napravila Sigma su bili da se ispita nivo do kojeg sistemi državne službe u zemljama kandidatkinjama odgovaraju “principima evropskog administrativnog prostora”. Ove principi evropske javne uprave su izradili su EU i Sigma, kao dio nastojanja da kreira opću politiku reforme javne uprave (Sigma 1998, 1999) koja može biti od pomoći zemljama aplikantima da ispune kriterije iz Kopenhaga i Madrida. Ovi evropski principi podijeljeni su na četiri glavne grupe: (i) vladavina zakona: zakonitost, pouzdanost i predvidljivost; (ii) otvorenost i transparentnost; (iii) zakonska odgovornost; i (iv) efikasnost i djelotvornost. Svaka grupa je dopunjena širokim spektrom principa koji potiču od te četiri glavne grupe, kao što su principi zakonske sigurnosti, objektivnosti, političke neutralnosti, profesionalnog integriteta i proporcionalnosti.

Principi su uglavnom proizašli iz sudske prakse Evropskog suda pravde, ali takođe i iz formalnih i neformalnih razmjena iskustava između državnih birokratija zemalja članica. Pretpostavlja se da će se ta iskustva primijeniti i u administrativnim praksama ostalih zemalja članica. Referenca na opće principe je napravljena uzimajući u obzir činjenicu da Komisija ne može nametnuti zemljama kandidatkinjama da usvoje neke vrste institucionalnih rješenja za upravljanje njihovim državnim službama, zato što EU nema posebnu nadležnost propisanu ugovorima da bi se uplitala u poslove državne službe zemalja članica. Kao rezultat toga, Komisija će, u saradnji sa Sigma-om, procijeniti koliko su institucionalni aranžmani koji su usvojeni od strane zemlje kandidatkinje kompatibilni sa evropskim principima javne uprave, kao i koliko su ove institucije imale kapaciteta da stvore administrativne prakse koja su bile kompatibilne sa ovim principima.

Slijedeći ovaj pristup, ovaj dokument „otpakuje” državnu službu prema jedanaest domena upravljanja državnom službom i tri nivoa institucionalizacije, sa ciljem da se ispita kompatibilnost državnih službi zemalja srednje i istočne Evrope sa evropskim principima javne uprave.

Prvo, glavni domeni upravljanja državnom službom, njihovi instrumenti i osnovni principi uključuju sljedeće:

- (i) Programme reforme državne službe, naročito inkluziju državne službe u opće programe reforme javne uprave, ukazujući na obaveze vlade prema reformi državne službe⁴;
- (ii) Zakonsku osnovu za državnu službu, naročito usvajanje i punu implementaciju zakona o državnoj službi kako bi se promovisali principi zakonske sigurnosti, zakonske odgovornosti i zakonske predvidljivosti državne službe;
- (iii) Središnjih struktura upravljanja, koordinacije i kontrole politike državne službe u vladinim institucijama sa ciljem osiguranja koherentnosti državne službe;
- (iv) Sistem javnih natječaja osigurava otvorenost državne službe i djelotvornosti i pravičnost procesa zapošljavanja;
- (v) Sistem standardiziranih ispita i odabira kandidata kako bi se učvrstili principi zapošljavanja na osnovu zasluga, pravičnosti i političke neutralnosti;
- (vi) Sistem za upravljanje visokom državnom službom prvenstveno sa pogledom na promovisanje profesionalizacije i osiguranja de-politizacije civilne službe;
- (vii) Sistem za zaštitu zaposlenih u civilnoj službi, posebno s ciljem jačanja stabilnosti i političke neutralnosti državne službe;
- (viii) Sistem za obuku državnih službenika, posebno u smislu razvoja kompetencija unutar državne službe;
- (ix) Sistem za ocjenjivanje državnih službenika u cilju promovisanja učinkovitosti državne službe i kako bi se dali podsticaji za bolji rad državnih službenika;
- (x) Sistem za naknadu i općenito nagrađivanje državnih službenika s posebnim osvrtom na motivisanje državnih službenika i davanje podsticaja za državne službenike, u isto vrijeme osiguravajući transparentnosti i jednak tretman državnih službenika;

⁴ Strogo govoreći, ovaj domen nije direktno u vezi sa bilo kojim od evropskih principa javne uprave. Međutim, prije pristupanja, EU je stavila poseban naglasak na razvoj programa reforme, a reformski programi činili su važne (mada ne i obavezne) preduslove za dalje ulaganje u kvalitet državne službe. Imajući na umu da je Komisija, i njeni sveobuhvatani izvještaji o monitoringu iz 2003. godine, zahtijevala dalje ulaganje u profesionalizaciju državnih službi, ovaj dokument uključuje programe reforme civilnih službi i, dakle, obaveze vlade prema reformi tokom procesa evaluacije postpristupnih puteva.

- (xi) Sistem prava i obaveza- uključujući i ograničenja političkih i ekonomskih/profesionalnih prava državnih službenika, primjena etičkog kodeksa, sistem izjava o posjedovanju imovine, sistem unutrašnje discipline- u cilju promovisanja razvoja transparentnosti i nepristrasnosti državne službe⁵.

Drugo, pojam kompatibilnosti sa evropskim principima javne uprave, kao što je navedeno gore, ne znači samo usvajanje formalnih pravila, već istovremeno stavlja pažnju na administrativne prakse i kvalitet implementacije formalnih pravila. Zapravo, možemo pretpostaviti da je kompatibilnost civilne službe zemalja SIE sa evropskim principima javne uprave poboljšana jer ovi principi sve više postaju dio kulture u javnoj upravi zemalja SIE, što se stoga ogleda u osnovi vrijednosti državnih službenika u SIE. Razlikujemo tri razine institucionalizacije evropskih principa javne uprave:

- (i) Kompatibilnost formalnih pravila sa evropskim principima javne uprave ;
- (ii) Stvarne prakse koje se koriste u upravljanju državnom službom, stoga i kvalitet implementacije zakona o državnoj službi;
- (iii) Vrijednosti i stavovi koje prevladavaju među državnim službenicima spram evropskih principa javne uprave.

EU očito nije pružila detaljnu check listu za reformu državne službe u zemljama SIE. Na primjer, u skladu sa evropskim principima, zemlje SIE su morale uspostaviti središnji organ za upravljanje politikom državne službe, ali nije propisano da li bi ovo tijelo trebalo biti smješteno u uredu premijera vlade ili ministarstva unutrašnjih poslova, ili ga treba uspostaviti kao poseban ured državne službe.⁶ Drugim riječima, vlade zemalja SIE bile su prilično fleksibilne u vidu vrste institucionalnog rješenja koje su mogle da odaberu, pod uvjetom da aranžman koji odaberu neće biti u suprotnosti sa evropskim principima javne uprave.

Evropski principi su takođe kompatibilni sa velikim brojem modela i tradicija javne uprave. Za Sigmu i Komisiju bilo je nužno postići široku kompatibilnost, jer bi bilo politički neprihvatljivo ako bi EU politika reforme državne službe preferirala sisteme državne službe pojedinih zemalja članica EU i OECD-a, degradirajući ostale. Kao posljedica toga, model reforme državne službe predložen kao referenca kompatibilan je sa novim javnim upravljanjem, podjednako kao i sa klasičnim weberovskim modelom uprave; podudara se i sa skandinavskom tradicijom upravljanja koliko i sa germanskom, anglosaksonskom ili napoleonskom tradicijom⁷.

Iz ovog proizilazi pitanje šta je to inkompatibilno sa evropskim principima javne uprave. Mogu se izdvojiti dvije grupe principa. Prvo, evropski principi javne uprave bili su dizajnirani prilično eksplicitno kako bi promovisali evropske upravne prakse, i poimanja koja bi mogla učinkovito podržati promjene političkih režima zemalja SIE. Prije promjena režima nije bilo zakona o državnoj službi u zemljama SIE kojima je odvajana politika od javne uprave, kao i zapošljavanje u privatnom od zapošljavanja u javnom sektoru (König 1992). Vladavina zakona bila je općenito slaba i neformalna i diskrecijsko upravljanje bilo je obilježje kadrovske politike (Pakulski 1986). Zapošljavanje i promocija na poslu stavili su naglasak na kriterije kao što su politička i ideološka pouzdanost, a vladajuća stranka obično je bila uključena u odabir i

⁵ Možemo, naravno, identificirati više domena. Na primjer, obično se o domenu zastupljenosti i sudjelovanja sindikata državnih službenika govori u evaluaciji reforme državne službe. Zemlje SIE su u ovom domenu obično slabe jer su sindikati nemoćni, i njihovo sudjelovanje nije djelotvorno. Iznimka je Slovenija, gdje sindikati igraju veoma važnu ulogu. Drugi domen koji bi mogao biti dodat na spisak je domen kontrole troškova osoblja, koja omogućava izravan uvid u poštivanje principa učinkovitosti.

⁶ Pogledati Beblavy (2002) za odličnu raspravu o strukturama upravljanja državnom službe, različitim raspoloživim opcijama i njihovim kvalitetama .

⁷ Za nedavne studije o administrativnim tradicijama, pogledati Painter/Peters (2009) i Ongaro (2008).

odobranje imenovanja na višem nivou javne uprave. Činjenica da su se načela karakteristična za javnu upravu komunističkog tipa i dalje zadržala predstavljalo je prijetnju za dalje širenje EU prema istoku.

Kao sljedeća grupa principa, postojao je izbor između kreatora EU politika i u Sigmii, za vrstu sistema državne službe koja je bila bliža kontinentalnoj *Rechtsstaat* tradiciji nego novom javnom menadžmentu u koji u to vrijeme dominirao oblašću reforme u anglosaksonskim zemljama. Principom se drži da je EU sistem upravljanja koji je prvenstveno baziran na zakonskom usklađivanju među državama članicama, i da sistem upravljanja zavisi od operativne i efektivne vladavine zakona u svakoj državi članici. Stoga je jedan od uvjeta za pristupanje bio da su buduće zemlje članice u stanju osigurati demokratsku vladavinu prava. Neizvršavanje zakona ugrozilo bi direktno sve članice koje putem kooperacije i uzajamnog priznavanja, što su načela određena u Ugovorima o EU.

Pristup EU je jasan u nastojanjima da se minimizira politička i menadžerska diskrecija kako bi se smanjio rizik od „informalizma”, diskrecionog upravljanja i politizacije, što su bile karakteristike komunističkog tipa uprave. Stavka koja se tiče politizacije odnosila se prvenstveno na činjenicu da su politički imenovani službenici vjerovatno više vjerni svojim političkim vođama nego principima zakonitosti i vladavine prava.

Pristup EU ne bih trebao biti viđen kao načelno protivljenje novoj javnoj upravi, nego radije kao odraz općenitih razmatranja o reformi postkomunističkih uprava, u vrijeme kada je formulisana EU politika državne službe. Monogi su tvrdili da deregulacija javne uprave i delegiranje slobode upravljanja rukovodiocima u javnom sektoru neće biti u skladu sa kontekstom u kojem nije postojala tradicija snažne etičnosti javne službe i poštivanja vladavine prava. U raspravama vođenim između akademika i stručnjaka bilo je razmatrano da li su reforme javne uprave prema načelima klasične kontinentalne *Rechtsstaat* tradicije više pogodne za zemlje SIE, nego reforme inspirisane novim javnim upravljanjem (Dimitrova 2002, Nunberg 2000, Sigma 1998, Verheijen 2000, Verheijen/Coombes 1998, Svjetska banka 1997). Iskreno govoreći, rasprave tada vođene o reformi su dale naznaku da javne uprave zemalja SIE trebaju pratiti prvenstveno weberovski model prije nego što počnu razmišljati o većoj dozi reformi inspirisanih novim javnim upravljanjem. Već 1992. Sigma se zalagala da zemlje srednje i istočne Evrope trebaju prvo osigurati regularnost i predvidljivost administrativnih odluka prije usvajanja pristupa koji su više menadžerski.

Ukratko, ovaj dokument pretpostavlja da postoji održivost postprijemnih reformi državne službe, ako se kompatibilnosti sistema državnih službi zemalja SIE sa evropskim principima javne uprave povećala nakon pristupanja. Održivost podrazumijeva napredak u širenju evropskih principa u domenima kao i u zakonskom, biheviorističkom usađivanju ovih načela u državnim službama zemalja SIE. Štoviše, pretpostavlja se da se postprijemna održivost odnosi na nastavak reformi državne službe u skladu sa evropskim standardima, onako kako je ona izrađena i primjenjena tokom pretprijetnog procesa. Nakon toga, ovu procjenu treba nadopuniti analizom faktora koji su oblikovali razvoj državne službe nakon pristupanja, u cilju utvrđivanja odrednica stvarne postpristupne održivosti državne službe u novim državama članicama.

Sljedeći dio izvještaja odnosi se na empirijsku analizu postpristupne održivosti u osam novih zemalja članica iz SIE. Dokument utvrđuje osnovne logičke podloge pojedinačnih domena u upravljanju državnim službom, indentificira ključni kriterij za evaluaciju koji odgovara evropskim načelima javne uprave, razmatra različite puteve i trenutno stanje u osam članica iz SIE, kako bi se dala pravilna procjena u vezi sa održivošću reformi u pojedinačnim zemljama i područjima. U komparativnim zaključcima ovog izvještaja (4. dio) će biti dat ukupni rezultat. Domene i zemlje bodovat će se prema bodovnoj skali u rasponu od nižeg ka višem, što će nam omogućiti da opsežno klasificiramo i rangiramo zemlje, domene i trendove u smislu njihovog „stepena podudarnosti” sa evropskim principima javne uprave u vrijeme kada je izvještaj rađen.

Analiza se temelji na različitim empirijskim izvorima uključujući zakonske i dokumentarne materijale, lične intervju sa službenicima državne službe, političarima, vanjskim posmatračima iz zemalja SIE, kao i predstavnicima institucija EU, kao i na anketi sprovedenoj među državnim službenicima u ministarstvima.

Ovo istraživanje je pomoglo da se identificiraju prakse kadrovske politike i stavova državnih službenika prema različitim načelima upravljanja državnom službom. Istraživanja su provedena putem Interneta i prikupljeno je skoro 3000 odgovora iz sedam zemalja SIE od njih osam (osim Češke Republike). Detalji, kao i metode istraživanja korištene u evaluaciji nalaze se u dodatku ovog dokumenta.

3. Državna služba u zemljama srednje i istočne Evrope nakon pristupanja EU: Put i ishod u svjetlu evropskih principa javne uprave

3.1. Status državne službe u programima reforme javne uprave

Ovaj dio analizira položaj državne službe u kontekstu većih programa reformi javne uprave koji su izrađeni u novim državama članicama, od pristupanja u EU 2004. godine.⁸ Prije pristupanja, redovni izvještaji Komisije o napretku zemalja kandidatkinja posebno su obratili pozornost na postojanje programa reforme javne uprave usmjerenih prema povećanju administrativnih kapaciteta u tim zemljama.⁹ Komisija je prepoznala da je razvoj programa reforme bio važan korak naprijed prema djelovanju u području reforme javne uprave. Programi reforme javne uprave opisuju kako su različiti elementi reforme povezani jedni sa drugim, i kako su ljudski resursi integrirani u planu reforme. Programi reforme također daju znake u vezi sa vremenom kada bi trebalo provesti reformu državne službe, te upućuju na vrstu obaveza koje vlada treba preuzeti i koje su u skladu sa zahtjevima reforme javne uprave. Za ovu analizu ispitali smo da li je reforma državne službe bila integrisana u sveobuhvatni program reforme javne uprave.

Rezultati u novim zemljama članicama su raznoliki kada govorimo ovoj temi. Svih osam zemalja SIE su barem napravile neke osnovne korake za pripremu reforme njihove državne službe. Međutim, samo Litvanija, Mađarska, i u manjoj mjeri, Latvija razvijale su i pratile inicijative za reformu državne službe koje su bile dio sveobuhvatnog programa reforme javne uprave. Razvoj Mađarske pokazao se spornim, tako da je njegova budućnost i dalje neizvjesna.

Ostalih pet zemalja su bile manje produktivne u odnosu na razvoj sveobuhvatnih programa reforme javne uprave. Estonija je nedavno izradila reformu državne službe, ali „reformski memorandum” nije bio integrisan u šire planove reforme javne uprave. Slovenija, i u manjoj mjeri Češka, su aktivni reformatori na polju javne uprave, ali njihove državne službe imaju podređenu ulogu u ovim aktivnostima. Poljska se skoncentrirala na borbu protiv korupcije, ali joj nedostaje plan reforme državne službe kao i šira strategija reforme javne uprave tokom dužeg postpristupnog perioda. Za sada, Slovačka je nedvojbeno imala najviše ograničenu strategiju reforme državne službe u usporedbi sa drugim zemljama, ali, kao i u Poljska, u zadnje vrijeme je bilo pokušaja da se nastavi reforma državne službe.

Obaveze vlade prema reformi državne službe

Slovačka je uvela velike promjene u sistem državne službe u 2006. kada je Ured za državnu službu ukinut a sistem zapošljavanja dereguliran. Ipak, promjena nije bila dio nijednog programa reforme javne uprave. Ured za državnu službu je pripremio planove za izmjenu i dopunu Zakona o državnoj službi, ali to nije uključivalo i ukidanje samog Ureda. Umjesto toga, reforma iz 2006. godine je u velikoj mjeri predstavljala jednu ad hoc mjeru koju je iniciralo Ministarstvo finansija, a zatim usvojila Dzurindina vlada prije parlamentarnih izbora. Ficova vlada nije uvidjela potrebu za rekonstrukciju sistema državne službe, iako je postojala opšta saglasnost kreatora administrativnih politika u Uredu Vlade, Ministarstvu rada i vanjskih posmatrača da je potrebno nastaviti reformu državne službe.

⁸ Kao što je već pomenuto gore, državna služba i programi reforme javne uprave ne podudaraju se direktno sa evropskim načelima javne uprave. Međutim programi reformi su bitan element EU pristupa reformi državne službe tokom pristupnog procesa.

⁹ Pojam administrativnih kapaciteta obično se shvata kao da postoji dovoljno profesionalizma u državnoj službi i da koherentno institucionalno ili organizacijsko ustrojstvo administrativnih struktura postoji.

Poljska je imala sličnu putanju, ali sada se radi na rekonstrukciji sistema državne službe. Promjena vlade u 2005. godini dovela je do velikih promjena u sistemu državne službe, uključujući i ukidanje Ureda za državnu službu, premještanje visokih državnih službenika na politički date pozicije. Ove promjene bile su uvedene u kontekstu anti -korupcijske kampanje koju je sprovela vlada desnog centra 2005. godine, ali nisu bile dio sveobuhvatnog programa reforme javne uprave.¹⁰ Smjena vlade dovela je do promjene smjera tako da su u Uredu Premijera započete pripreme za rekonstrukciju sistema državne službe, ali postoji tek nekolicina znakova da je sveobuhvatna reforma javne uprave, ili će ubrzo postati, jedan od prioriteta sadašnje vlade.

Republika Češka se obično izdvaja kao zemlja u zaostatku kada se radi o reformi javne uprave, jer nikada nije implementiran Zakon o državnoj službi koji je donesen 2002. godine. Ipak, vlada Topolaneka koji je preuzeo dužnost u jesen 2006, godine nastavila je sa reformom javne uprave, i fokusirala se na pitanja učinkovitosti, regulatorne kvalitete, e-vlade, građanske orijentacije i kvaliteta javnih usluga. U skladu s tim Ministarstvo unutrašnjih poslova počelo je razvijati i testirati veliki broj obećavajućih inicijativa. "I dok je , upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi bilo uglavnom dio šireg plana, od političkog vodstva Ministarstva unutrašnjih poslova nije zadobilo veću pažnju. Bilo je još mnogo pokušaja od ljeta 2007. Da se nastavi reforma državne službe koju je usvojila vlada, ali bit će teško, kao i u slučaju Slovačke, ostvariti veći pomak prije kraja ovog parlamentarnog ciklusa.

Latvija, Estonija i Slovenija, su dio grupe zemalja koje su razvile mnogo ambicioznije planove za reformu. **Estonija** je razvila niz reformskih mjera, kao što su strateško planiranje, upravljanje učinkom u vladi kao i anti-korupcijske mjere. Osim toga, 2004. godini napravljeni su prvi pokušaji da se usvoji reforma državne službe koja je bila pripremljena još prije pristupanja. Isti reformski planovi bili su djelomično obnovljeni krajem 2007. godine. Ovi planovi dovode do objavljivanja „memoranduma“ reforme državne službe od strane Ministarstva pravde kao i pripremu krupnih izmjena i dopuna reforme državne službe u 2008. godini (u vrijeme pisanja ovog dokumenta nije bilo jasno da li će izmjene i dopune biti usvojene). Slučaj Estonije je stoga pokazao ambicije ka reformi i pripremi konstruktivnih planova za reformu, ali ove mjere nisu bile uključene u sveobuhvatni program reforme javne uprave te ostaje da se vidi da li će u tome uspjeti.

Latvija, je za razliku od drugih, nakon pristupanja EU, usvojila program reforme javne uprave koji obuhvata razdoblje od 2007-2013. godine. Program u velikoj mjeri predstavlja nastavak pretprijetnog programa reforme koji je obuhvatao razdoblje od 2001-2006. godine, i mnogi vanjski promatrači su bili viđenja da latvijska Vlada nakon ulaska u EU nije imala viziju za reformu državne službe. Štaviše, program reforme javne uprave je općenit i pokriva teme kao što su teritorijalna reforma, orijentacija građana i e-vlada. Upravljanje ljudskim resursima bilo je jedno od područja programa reforme, koji je što je pomoglo da se zadrži uspjeh reforme nakon pristupanja. U područjima kao što su politika plaća, ova reforma je već dovela do velikih promjena u 2005. i 2006. godini. Od tada, Ured državnog kancelara nastavlja sa programom reforme razvijajući koncept za sljedeći krug reformi državne službe, uključujući i ambiciju za uspostavljanje vladine agencije za ljudske resurse. Opređeljenost ka reformi državne službe kontinuirano traje od dana prijema u EU.

Situacija **Slovenije** je više nego nesigurna. Najuočljiviji dio postprijemnih reformi je ubjedljivo osnivanje Ministarstva za javnu upravu. Ministarstvo se nakon toga pretvorilo u pokretača reforme, sa naglaskom na regulatorni kvalitet, mjere kako bi se poboljšalo viđenje građana o javnoj upravi, smanjenje administrativnih troškova, i primjenu alata e-vlade. Upravljanje sistemom državne službe i državne uprave

¹⁰ Možda zvuči paradoksalno da je anitkorupcijska kampanja pridonijela većoj politizaciji u državnoj službi, jer se politizacija uglavnom dovodi u vezu sa porastom korupcije. Ipak, vlada kojom predvodi PiS stranka je zagovarala da bi zamjena kadrova u birokratiji slomila mrežu „starih tipova“, za koju su smatrali da je srž korupcije u javnom sektoru u Poljskoj. Nije sasvim sigurno da je vlada pod vodstvom PiS stranke bila uspješna u tome (za detaljnije razmatranje pogledati Heywood/Meyer-Sahling 2008).

¹¹ Neke od ovih inicijativa koriste podršku Sigme.

bilo je stavljeno pod nadležnost ministarstva, a dva amandmana na Zakon o državnoj službi su izrađena i usvojena u 2005. i 2008. godini. Amandmanom iz 2005. godine se zahtijeva deregulacija sistema državne službe, kada se radi o visokim državnim službenicima, te da se olakša politizacija visoke državne službe. Većina inicijativa i amandmana nisu bili prihvaćeni od strane vlade, jer je najviše napora uloženo u pripremanje Zakona o platama u državnoj službi koji je ozbiljno bio u zakašnjenju. Stoga je reforma civilne službe ostala reaktivna, ponovo je uvedena politizacija i nije isuviše integrisana u širu modernizaciju javne uprave.

Najobuhvatnije reforme javne uprave bile su izrađene u Mađarskoj i Litvaniji. Međutim, one se razlikuju u smislu ambicija i njihovog porijekla. U **Mađarskoj**, državna reforma bila je uglavnom politička inicijativa premijera Gyurcsány-ja prije parlamentarnih izbora 2006. godine. Vlada je objavila program opće reforme usmjeren prema postizanju efikasnosti javnog sektora, i jako inspiriran novim tipom javne uprave. Nakon ponovnog izbora socijalističko-liberalne vlade u proljeće 2006. godine, vlada je oformila Državnu komisiju za reformu koju predvodi bivši ministar finansija (i ministar pravde u vrijeme pisanja dokumenta) Draskovics. Ova komisija je pripremila reformske inicijative za cijeli javni sektor, uključujući i sektor državne službe. Djelovi reformnog programa realizirani su kroz izmjene i dopune Zakona o državnoj službi iz 2007. godine. Najradikalnije promjene uključuju uspostavljanje Vladinog kadrovskog centra i uvođenje metoda plaćanja koje se koriste u privatnom sektoru i novih tehnika zapošljavanja. Ipak, veliki dio programa i dalje nije implementiran i nailazi na osporavanja unutar javne uprave. Imajući u vidu manjinski status vlade od maja 2008. godine, ostaje da se vidi kakva će u budućnosti biti održivost reforme iz 2007. godine, i da li će se doći do željenih ishoda.

Nasuprot tome, pojam održivosti bio je mnogo više vidljiv u slučaju **Litvanije**¹². Litvanska vlada razvila je i usvojila "Strategiju za reformu javne uprave 2010". Strategija je bila pripremljena od strane Odjela za reformu javne uprave pri Ministarstvu unutrašnjih poslova uz pomoć odjela za državnu službu. Cilj strategije je da promoviše sistem javne uprave koji „pruža bolje usluge usmjerene ka javnom interesu”, koji je sposoban za „usvajanje novih iskustava, institucionalnih, administrativnih i političkih procesa EU”. Program nastoji „stvoriti transparentan sistem javne uprave koji je usmjeren ka građanima i rezultatima, te ulagati u primjenu informacijske tehnologije” u javnoj upravi.

Litvanska državna služba zauzima istaknuto mjesto u strategiji iz 2010 godine. Strategija je fokusirana na pitanja izgradnje administrativnih kapaciteta kroz obuku, pojednostavljanje procedura upravljanja državnom službom, inter-institucionalnu saradnju u području ljudskih resursa, poboljšani nadzor nad upravljanjem državnom službom te poboljšanje slike o državnoj službi u društvu. Program reforme koji je integrisan u planova strateškog upravljanja vlade, definirao je posebne mjere, utvrdio povezanost, i odredio vremeski raspored za izvršenje reformskih aktivnosti. Strategija predstavlja, dobrim djelom, unutrašnju inicijativu javne uprave, ali potreba za ulaganjem u javnu upravu je jasno prepoznata od strane vlade i parlamentarnih poslanika. Zapravo, nakon promjene vlade litvanijska vlada je već počela istraživati opcije za modernizaciju koja će predstavljati važne sastavne elemente za sljedeći program reform, u kojem će biti objašnjena strategija do kraja 2013. godine.

Litvanija stoga predstavlja najpsežniji i najkoherentniji pristup reformi države službe među novim EU članicama. Kao što ćemo vidjeti u nastavku, ovo se reflektuje u progresu reforme koji Litvanija pokazuje u drugim područjima upravljanja državnom službom. Programska dimenzija postprijemnog upravljanja državnom službom bila je najslabija u Poljskoj, Češkoj Republici te osobito u Slovačkoj. Međutim, ove zemlje su nedavno počele sa ulaganjima u razvoj programa reforme državne službe, što pokazuje da se reforma državne službe ponovno našla na dnevnom redu vlada svih osam članica iz SIE koje su pristupile Evropskoj uniji 2004. godine.

¹² Prije prijema u EU, Litvanija je imala pristup reformi državne službe koji je bio mnogo manje koordiniran i ad hoc (Nakrosis 2008a).

3.2. *Pravne osnove za državnu službu*

Ovaj dio analizira pravne osnove za državnu službu u zemljama SIE. Fokus je stavljen na postojanje zakona koji definiraju pravni status državnih službenika. Usvajanje zakona o državnoj službi bio je jedan od najvažnijih i najdiskutovanijih elemenata politike EU u širem području reforme javne uprave u pretpristupnom periodu. Poštujući evropske principe javne uprave, zakon o državnoj službi pruža osnovni mehanizam za zaštitu nepristrasnosti i promovisanje profesionalizma državnih službenika što je neophodno da bi se zagarantovala pravna sigurnost i odgovornost državnih službenika u službi državne vlasti. Politika EU stoga zahtijeva postojanje zakona o državnoj službi, stabilnost zakona tokom vremena, punu implementaciju zakona, i jasno definisanje granica državne službe vis-à-vis politike, zapošljavanja u privatnom sektoru kao i drugih oblika zapošljavanja u javnom sektoru.

Na prvi pogled, zemlje SIE pokazuju veliku podudarnost sa evropskim principima javne uprave u ovoj oblasti upravljanja državnom službom. Sedam od osam zemalja članica (izuzev Češke) imaju zakon o državnoj službi. Međutim, pravna osnova predmetom je nekoliko nedostataka i od pristupanja trend je bio negativan u nekoliko zemalja. Prvo, zakoni o državnoj službi nisu uvijek u potpunosti implementirani ili postoje određene praznine koje nisu obuhvaćene pravnim osnovama. Drugo, pravna osnova je bila predmetom visokog stepena nestabilnosti po tome što su zakoni o državnoj službi bili vrlo često mijenjani, a nekad i prečesto. Treće, zemlje poput Mađarske, Poljske i Slovačke su revidirale svoje zakone isključivanjem gornjih slojeva birokracije iz državne službe te pretvaranjem tih pozicija u politička imenovanja. Pravna odgovornost, pravna predvidljivost i politička neutralnost u civilnoj službi, moraju dakle češće biti dovedene u pitanje.¹³ Samo Latvija i Litvanija su bile u mogućnosti da spriječe ovaj postprijemni pad, i u velikoj mjeri su u skladu sa evropskim principima javne uprave u ovom području.

Definisanje pravnih osnova upravljanja državnom službom

Usvajanje i implementacija zakona o državnoj službi

Češka Republika je jedina zemlja SIE u kojoj nije implementiran zakon o državnoj službi, te stoga ne ispunjava najosnovnije zahtjeve u vezi sa na evropskim principima javne uprave. Češka republika je donijela zakon o državnoj službi 2002. godine ali taj zakon nikada nije implementiran. Početak implementacije odgođen je nekoliko puta od 2004 godine i većina posmatrača smatra da zakon iz 2002. nikada neće biti implementiran. Ovakvo gledište se također se odrazilo i u nedavnim naporima uložnim u pripremu novog zakona o državnoj službi. Plan je imao u vidu spojiti zakon o državnoj službi sa zakonom o javnim službenicima uposlenim u lokalnim i regionalnim jedinicama javne uprave objavljenim 2002. godine i koji je na snazi od 2003 godine.

Čak iako Češka Republika nije implementirala Zakon o državnoj službi iz 2002. godine (osim nekoliko odredbi) vidljivo je da sistem upravljanja kadrovima u Češkoj Republici ne funkcioniše pravnom vakuumu. Prvo, zakon o radu sadrži članak (čl.73) koji izričito reguliše pitanje uposlenika javne uprave. Drugo, od 1992. godine izrađen je poseban Zakon o plaćama kojim se reguliše sistem plaćanja, što je veoma važno područje kod upravljanja kadrovima. Treće, poseban Zakon o sukobu interesa postoji od 1992. godine, i njime se se regulišu prava i dužnosti službenika. Četvrto, već spomenuto gore, službenici u jedinicama lokalne i regionalne javne uprave podliježu Zakonu o teritorijalnoj samoupravi iz 2002. godine.

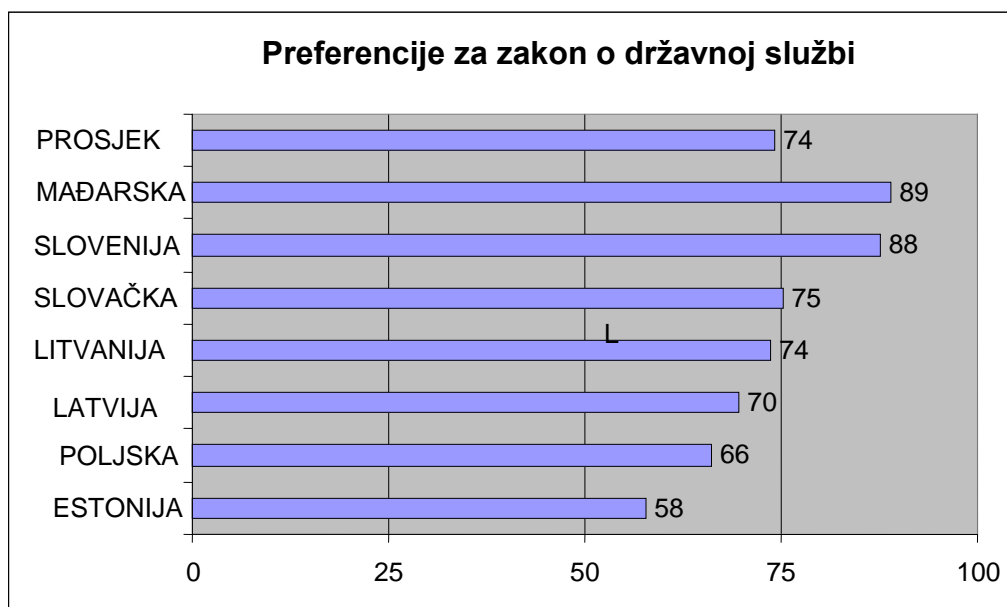
Za razliku od Češke Republike, sve ostale zemlje su donijele i implementirale zakon o državnoj službi. U Mađarskoj je na snazi Zakon o pravnom položaju državnih službenika iz 1992, u Estoniji državni službenici su obuhvaćeni Zakonom o državnoj službi iz 1995, u Slovačkoj je na snazi Zakon o državnoj službi iz 2001, a u Sloveniji Zakon iz 2002. godine. Druge zemlje su doživjele barem jednu punu izmjenu

¹³ Promjene u obimu zakona o državnoj službi u Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj mogu se smatrati redefiniranjem spone između politike i uprave. Ove promjene definicija su dovele do problematičnih posljedica po evropske principe, kao što su politička neutralnost državne službe.

zakona o državnoj službi. Litvanija je usvojila Zakon o službenicima 1995. godine koji je zamjenjen Zakonom o državnoj službi iz 1999. godine. U Latviji je prvi zakon donesen 1994. godine i zamjenio ga je novi Zakon o državnim službenicima iz 2000. godine. U Poljskoj Zakon o državnoj službi je bio zamjenjen dva puta, prvi Zakon iz 1996. godine, sa zakonom iz 1998. i nakon pristupanja, 2005. godine.

Ukratko, sve zemlje SIE, osim Češke Republike ispunile su najosnovnije zakonske zahtjeve evropskog administrativnog prostora *prije* pristupanja, i ova situacija se nije promjenila od tada. Opće prihvatanje načela da zaposlenici u državnoj službi trebaju biti zaštićeni posebnim zakonima o državnoj službi reflektuje se u stavovima ministarskih državnih službenika. Prema Sigma anketi, gotovo 75% ispitanika podržava tvrdnju da odnosi zapošljavanja ministarske birokracije treba da budu predmetom posebnog zakona o državnoj službi.

Prikaz 1. "Veoma je važno da upravljanje kadrovima u ministarstvima bude jasno formalizovano u zakonu o državnoj službi".



Bilo bi zanimljivo vidjeti da li će češki dužnosnici smatrati zakon o državnoj službi relevantnim, s obzirom da nisu imali iskustava sa radom u državnoj službi pod nadležnosti u potpunosti implementiranog zakona o državnoj službi. Lični intervjui pokazuju da je podrška zakonu o državnoj službi niska u nekim od najznačajnijih čeških ministarstava kao što je Ministarstvo finansija. Ministarstva obično imaju svoja vlastita uređenja i pravila, i pojedina ministarstva više ne vide korist u općem statutu o državnoj službi. U isto vrijeme, saznali smo da je nekoliko ministarstava upravljalo svojim osobljem na način *kao da je* Zakon o civilnoj službi iz 2002. na snazi. Ove razlike u mišljenjima i praksi govore nam da ne bismo trebali uzeti zdravo za gotovo da će centralni vladini dužnosnici rado prihvatiti ponovno pokretanje reforme državne službe u Češkoj.

Kvalitet implementacije

Bez obzira na postojanje zakona o državnoj službi u zemljama SIE i pozitivnih stavova državnih službenika vis-à-vis zakona o državnoj službi, potrebno je dodati nekoliko kvalifikacija. Prvo, kvaliteta provedbe zakona o državnoj službi je opala nakon pristupanja. U **Sloveniji** na primjer, poglavlja o regulisanju ocjenjivanja rada i uređivanja disciplinskog postupka su bila izuzeta iz zakona u kontekstu velikog amandmana iz 2005. godine. Ipak, dekreti vlade kojima će se zamijeniti prijašnja zakonska osnova

još nisu usvojeni, što potkopava pravnu sigurnost državne službe. U **Slovačkoj** disciplinski pravilnik je također izuzet iz Zakona o državnoj službi iz 2006. godine i nijedna nova uredba nije usvojena od tada. **Estonija**, kao još jedan od primjera, već godinama ima praznine u implementaciji. Pokušaji ponovnog uspostavljanja Zakona o državnoj službi iz 1995. godine ostali su neuspješna. Kao rezultat toga, kadrovski rukovodioci bili su primorani „stisnuti” modernu praksu u formalna pravila iz prošlosti kako bi se održala zakonitost.

Nestabilnost zakona o državnoj službi

Drugo, postojanje zakona o državnoj službi je podrška načelima nepristrasnosti i zakonske odgovornosti državne službe. Međutim, državne službe u svih osam zemalja imaju loše rezultate u smislu „pravne predvidljivosti”. Svih osam zemalja izmjenile su svoje zakone od 2004. godine. Na kraju 2007. godine, slovački Zakon o državnoj službi bio je izmijenjen 23 puta od 2002. godine, i 13 puta od pristupanja EU 2004. godine. Slično tome, litvanski Zakon bio je izmijenjen 36 puta između 1999. i 2007. godine (osam puta od 2004. godine). Čak i češki zakon o državnoj službi, od kojeg veći dio nije na snazi, je izmijenjen i dopunjen u nekoliko navrata od 2004. godine. Većinom ovih amandmana uvedene su manje promjene, ali, kao što će biti objašnjeno u nastavku, sve zemlje izuzev Estonije i Češke usvojile su najmanje jedan amandman koji je značajno utjecao na način kojim se rukovodi državnim službenicima. Drugim riječima, formalna pravila kojim se upravlja državnim službama u zemljama SIE su veoma nestabilna, te kao posljedica toga, predvidljivost upravljanja državnom službom ozbiljno je narušena, pa se stoga može razviti arbitarni menadžment.

Opseg djelovanja zakona o državnoj službi

Treće, definisanje opsega zakona o državnoj službi nije uvijek bez problema. Vodeći trend za koji su se zemlje SIE odlučile bio je usko definisanje državne službe, jer je opseg djelovanja zakona o državnoj službi ograničen na službenike koji obnašaju državnu vlasti. Nasuprot tome, zaposlenici u širem javnom sektoru –na primjer, obrazovanju, zdravstvu, oružanim snagama- predmetom su posebnih zakona. Međutim, opseg različitih sistema državne službe izaziva zbunjenost u nekoliko zemalja, kao što su Slovenija i Poljska. Poljski slučaj je vrijedan pažnje, jer zakon razlikuje redovne, nominirane civilne službenike i “namještenike u državnoj službi” koji su u okviru zakona o državnoj službi, ali inače podliježu općem zakonu o radu. Ipak, broj nominiranih, a time i punopravnih civilnih službenika je pet posto u odnosu na cjelokupnu državnu službu. To znači da je pravna odgovornost u državnoj službi osigurana, ali da se mnogi propisi o načinu upravljanja, o kojima će se govoriti u nastavku, primjenjuju samo na mali broj službenika.

Problemi podudaranja sa evropskim principima javne uprave ne nastaju zbog definicije odnosa između javne uprave i politike. U tri **baltičke države**, najviši državni službenik je na prvoj hijerarhijskoj razini ispod razine ministra. Štaviše, savjetodavne pozicije su definisane, ali broj savjetodavnog osoblja je obično mali. Nasuprot tome, u drugim zemljama su umetnuti jedan ili više slojeva politički imenovanih službenika između stepena ministra i najviših civilnih službenika.

U **Sloveniji**, postoje jedan ili dva politički imenovana državna tajnika, između ministra i generalnog direktora koji su najviši državni službenici. U **Mađarskoj i Slovačkoj** postoje dvije razine politički imenovanih. U Mađarskoj jedan ili dva samostalna državna tajnika kao i nekoliko stručnih državnih tajnika stoje na vrhu ministarske hijerarhije, iznad rukovodilaca odjela, koji su najviši državni službenici. Mađarska ima formalne ministarske kabinete, sa 20 do 30 službenika na čelu sa šefom političkog kabineta koji imaju važnu ulogu u upravljanju ministarskih odsjeka. U **Slovačkoj** postoje jedan ili dva državna tajnika i jedan šef ureda državne službe, dok su generalni direktori na trećem stepenu u ministarstvu i klasificiraju se kao najviši državni službenici. U **Poljskoj** granica je još niža u hijerarhiji, jedan ili dva državna tajnika, nekoliko podsekretara, jedan generalni direktor, i veliki broj direktora odjela i zamjenika direktora odjela, su svi politički imenovani službenici. Kao rezultat toga, šef jedinice je najviši državni službenik u Poljskoj. Konačno, u **Češkoj Republici** postoji formalna granica između javne uprave

i politike jer ne postoji zakon o državnoj službi. Neformalno, granica može biti povučena ispod razine zamjenika ministra, jer mjesta direktora jedinice i direktora odjela su uglavnom polupolitička imenovanja.

Formalna dubina politizacije implicira da mnogi od visokih dužnosnika koji imaju centralnu ulogu u vršenju državne vlasti, ustvari nisu predmeti zakona o državnoj službi. Takvo stanje slabe odgovornosti državne službe podriiva načela profesionalizma i političke neutralnosti. Štaviše, vrijedno pažnje je to da je nekoliko zemalja pomaknulo granice između politike i javne uprave niže u ministarskoj hijerarhiji, premještanjem najviših državnih službenika u politički imenovane. Ovo je bio slučaj u **Mađarskoj**, kada se pozicija administrativnog državnog tajnika i zamjenika istog, ponovo obilježila i pretvorila u političku poziciju, u **Slovačkoj** kada je šef ureda za državnu službu postao politički imenovan službenik, i iznad svega u **Poljskoj** kada su mjesta tri vrste direktora formalno premještena na političku poziciju¹⁴. Ovi događaji mogu se jednostavno smatrati kao redefiniranje odnosa između javne uprave i politike. Međutim oni moraju biti klasificirani kao korak dalje od evropskih principa javne uprave.

Ukratko, opšta kvaliteta pravne osnove državne službe zapravo je opala u nekoliko zemalja, poput, Mađarske, Poljske, Slovačke i Slovenije i ostala je problematična u Estoniji i Češkoj Republici. Ovakav trend pokreće bitna pitanja u vezi sa djelotvornom institucionalizacijom načela pravne sigurnosti, odgovornosti, nepristrasnosti i predvidljivosti u novim zemljama članicama.

3.3. Središnja koordinacija i upravljanje državnom službom

Ovaj dio analizira središnje strukture koje su odgovorne za upravljanje i koordinaciju politike državne službe. Konkretno, procjene Sige naglašavaju da je središnja ustanova sa konsolidarnim položajem i potrebnom moći za koordinaciju i kontrolu politike državne službe kritičan sastojak za osiguranje kompatibilnosti civilne službe zemalja SIE sa evropskim principima javne uprave. Ova perspektiva reflektuje važnost središnje strukture upravljanja kao mehanizama koji osiguravaju pravnu predvidljivost u politici državne službe te podjednak tretman svih državnih službenika u svim državnim institucijama. Sposobne središnje strukture upravljanja također su potrebne u razvoju reforme državne službe, za pripremu reforme zakonodavstva, kao i za postavljanje standarda za upravljanje ljudskim resursima.

Ovu domenu upravljanja državnom službom karakterizira visok stepen različitosti u pojedinim zemljama. Ne postoji jedinstven model upravljanja državnom službom u zemljama SIE. Institucije za središnje upravljanje mogu se pronaći u uredima premijera vlade i kancelara, u ministarstvima unutrašnjih poslova, finansija, rada i pravde te u posebnim ministarstvima javne uprave. S obzirom na evropske principe javne uprave mi zaista možemo identifikovati jedno središnje tijelo u svakoj od zemalja SIE koje ima cjelokupnu odgovornost za pitanja državne službe. Međutim, sadašnji kapaciteti za upravljanje su slabi i u Češkoj i u Slovačkoj. U Estoniji kapacitet središnjeg upravljanja je umanjen fragmentacijom vlasti kroz nekoliko institucija. U Poljskoj, Mađarskoj i Sloveniji središnje strukture upravljanja podložne su nestabilnosti i nesigurnosti. Samo Litvanija i u manjoj mjeri Latvija su izgradile i zadržale postojeane središnje sisteme upravljanja državnom službom od pristupanja EU 2004 godine.

Različitosti u upravljanju državnom službom

Postpristupna održivost u ovom području središnjeg upravljanja državnom službom bila je razlog za zabrinutost barem u Slovačkoj, Češkoj i Estoniji. **Češka** nikada nije imala efikasno središnje tijelo za upravljanje državnom službom, prvenstveno zbog toga što Češka nikada nije implementirala svoj zakon o državnoj službi. Nakon donošenja odluke Zakona o državnoj službi 2002. godine češka Vlada je osnovala Generalnu direkciju za državnu službu u uredu Vlade. Generalna direkcija postala mogla je postati relativno snažan centralni ured državne službe, ali nikada nije postala potpuno operativna, jer vlada nikada

¹⁴ U Poljskoj je bilo planirano, u vrijeme pisanja ovog teksta, ponovno postavljanje generalnog direktora, direktora odjela i zamjenika direktora u okviru civilne službe. To je označavalo polukružni aranžman prije-2006 godine.

nije nominovala šefa direkcije. Umjesto toga Generalna direkcija je ukinuta 2005. godine. Trenutno, Ministarstvo unutrašnjih poslova je odgovorno za pripremu iduće reforme državne službe, i nema drugih funkcija u području upravljanja kadrovima koji bi mogli pomoći za uspostavljanje ujednačenih standarda za koordinaciju kadrovske politike kroz institucije. Kao rezultat toga, kadrovska politika se primjenjivala od sektora do sektora i znatno se razlikuje po ministarstvima.

Slovačka je druga zemlja sa velikim prazninama u upravljanju državnom službom. Slovačka je imala najjači ured državne službe u regionu. Ured državne službe nije imao samo standardnu ulogu u upravljanju reformom i nadzorom nad implementacijom, već je imala dalekosežne ovlasti u zapošljavanju, ispitivanju i odabiru, kao i nad kontrolom i troškovima osoblja (usp. "sistematizacija"). Mnoge ovlasti ureda državne službe doprinjeli su njegovom propadanju, jer se previše uplitao utradicionalnu ulogu ministarstava, a posebno Ministarstva finansija.

Od ukidanja ureda državne službe, upravljanje državnom službom u Slovačkoj, službeno je vraćeno Ministarstvu rada gdje se i nalazilo prije implementacije Zakona o državnoj službi iz 2002. godine. Međutim, jedinica u Ministarstvu rada-Odjel za državnu službu- sastoji se od manje od sedam osoba, dok se tokom prve godine rada nakon raspuštanja Ureda državne službe sastojala od samo tri osobe, od kojih niko nije premješten u Ured. Odjel za državnu službu dakle nema kapacitet za pripremu reforme državne službe ili za kontrolu implementacije zakona o državnoj službi. Za sada, rad Ureda državne službe još se primijeti, jer je nekolicina ranijih propisa ostala na snazi, baš kao i prijašnje tehnike upravljanja. Međutim, dezintegracija državne službe i heterogenost u pogledu praksi upravljanja raste velikom brzinom.

Kadrovska jedinica u Uredu Vlade je sada u boljoj poziciji da koordinira politiku državne službe u Slovačkoj. Službeno Ured je odgovoran za „nomirane državne službenike” kojih nema mnogo i koji su odgovornije za nekoliko zadataka u horizontalnom upravljanju osobljem. Važna funkcija ogleda se, ne treba zaboraviti, u redovnom sastanku šefova ureda državne službe koji također rade kao direktori osoblja u ministarstvima. Ovaj sastanak, na čelu šefom Ureda državne službe pri Uredu Vlade počeo je da služi kao rezonator i forum za koordinaciju kadrovske politike i pripremu sljedeće reforme državne službe. Izgledi za ponovno pokretanje reforme državne službe u velikoj mjeri zavise o Uredu Vlade, te sposobnosti Ureda da dobije podršku za reformu od ostalih šefova ureda državne službe.

Estonija je treća zemlja sa problemima upravljanja, ali ova zabrinutost nije rezultat nedostatka kapaciteta već fragmentacije vlasti u upravljanju državnom službom kroz nekoliko institucija. Ovo nije novi problem, ali traje od usvajanja Zakona o državnoj službi sredinom 1990-tih. Dom državne službe je Odjel za državnu službu u Uredu državnog kancelara. Međutim Uredu državnog kancelara nedostaju bitne ovlasti, uključujući i one za pripremu i izradu novog Zakona o državnoj službi, za izradu nacrtu podzakonskih akata, te za kontrolu implementacije zakona. Onoliko koliko je kontrola implementacije u pitanju, Ured djeluje radije kao savjetnik nego kao kontrolor institucija. U stvari, Državni ured za reviziju često služi kao kontrolna ustanova- naprimjer -pri evaluaciji sistema plaćanja prema učinku uvedenog početkom 2000-tih ali te kontrolne aktivnosti ne smiju biti ništa više od nasumičnih provjera.

S obzirom na ovlaštenje za pripremu i nacrt novog zakona, Ured državnog kancelara u Estoniji ima samo ulogu savjetnika, jer ta ovlast sada pripada Ministarstvu pravde. Službeni razlog ove podjele rada proizilazi iz (ustavnaog) ograničenja da državni sekretar koji je na čelu Ureda državnog kancelara nije u mogućnosti da inicira zakone u parlamentu¹⁵. Osim toga važno je imati na umu ulogu Ministarstva finansija u koordinaciji i kontrolisanju upravljanja državnom službom u oblasti politike nagrađivanja. Kao rezultat toga, u Estoniji upravljanje državnom službom nedostaje sposobnost da uvede jedinstvene standarde i prakse kroz administrativne institucije. Nije iznenađujuće da mnogi unutrašnji i vanjski posmatrači tvrde

¹⁵ Ne treba puno razmišljati kako bi se razumjelo kako je ovakvo opravdanje poslužilo mnogim institucijama i mnogim političkim akterima veoma dobro, što im je omogućilo da zadrže kontrolu nad Uredom državnog kancelara.

da Estonija ima ne jedan, nego mnogo sistema državne službe te da je svako ministarstvo razvilo svoj vlastiti pristup upravljanja kadrovima. U tom smislu postoje neke upečatljive sličnosti između Estonije i Republike Češke.

Na prvi pogled, poljske postprijemne putanje su veoma slične slovačkim nakon što je nezavisni ured državne službe raspušten 2006. godine. Za razliku od Slovačke, Poljska je bila u mogućnosti da spriječi pojavu institucionalnog vakuuma u području središnjeg upravljanja državnom službom. Nakon reforme 2006. godine upravljanje državnom službom je podjeljeno na dva dijela u uredu premijera. Odjel za državnu službu preuzeo je većinu funkcija bivšeg ureda za državnu službu, uključujući i reformu upravljanja, sprovođenje nadzora, te pripremu i koordinaciju središnjeg treninga. Međutim, isključivanjem pozicije direktora iz djelokruga državne službe i uspostavljanjem Državnog kadrovskog centra, iz kojeg bi direktori trebali da budu biranu dovelo je do osnivanja drugog odjela koji bi se isključivo bavio upravljanjem Državnim kadrovskim centra.

Iako je Poljska vlada spriječila pojavu jaza u upravljanju državnom službom, važno je uvidjeti da je Ured za državnu službu brojao oko 100 zaposlenih, dok odjel za državnu službu kao nominalni nasljednik ureda ima manje od trećine tog broja. Većina zaposlenih u novom odjelu stekla je iskustvo u bivšem uredu državne službe, i većina prekomjernih zaposlenika premještena je na druga središnja ministarstva i agencije, obzirom da Poljska nije iskusila veliki gubitak ekspertize u oblasti državne službe kao što je to slučaj sa Slovačkom. Ipak, nakon reforme iz 2006. godine uslijedio je period velike neizvjesnosti, što je uveliko paralizovalo upravljanje državnom službom tokom više od godinu dana.

Vlada koja je formirana u jesen 2007. godine adresirala je ovaj problem integrirajući Odjel državnog kadrovskog centra u Odjel za državnu službu¹⁶. Dok je ova rekonstrukcija obnovila kapacitete za djelovanje u oblasti upravljanja državnom službom, buduće institucionalno ustrojstvo u Poljskoj ostaje otvoreno pitanje. Trenutna rasprava centara o ponovnom uspostavljanju smanjenog Ureda za državnu službu ili osnivanju Odjela za državnu službu sa većom dozom institucionalne autonomije na čelu sa državnim tajnikom u Uredu Premijera.

Promjena i neizvjesnosti u pogledu ovlasti za upravljanje državnom službom nedavno su bili glavna obilježja **Mađarske** organizacije. Od sredine 1990-tih za upravljanje državnom službom ovlasti je uglavnom imalo u Ministarstvo unutrašnjih poslova, i Ured Premijera je nadležan za podjelu dužnosti u skladu sa razvojem reforme.

Nakon reorganizacije vlasti u 2006. godini poslovi državne službe premješteni su kompletno u Ured Premijera vlade. Odgovornosti Ureda Premijera bile su povećane 2007. godine, osnivanjem Vladinog kadrovskog centra. Kadrovski centar izgrađen je (i smješten) u bivšem mađarskom Institutu za javnu upravu, koji je odgovoran za vršenje istraživanja o javnoj upravi, i za pripremu i sprovođenje ispita za državnu službu. Reforma iz 2007. godine premješta istraživačku funkciju i na druge ustanove, dok nove agencije imaju glavnu ulogu u zapošljavanju i obuci državnih službenika. Većina ovih mjera još uvijek je u pripremi. Međutim, Kadrovski centar je već uspostavio centar u kojem se objavljuju konkursi, počeo je da se uključuje u proces predselekcije izbora rukovodilaca odjeljenja, i trenutno radi na uspostavljanju sistema ispita koji se može usporediti sa *concours* sistemima Francuske i Evropske unije.

Ostaje da se vidi da li će se ovaj ambiciozni mađarski plan za proaktivnu vladinu kadrovsku agenciju potpuno ostvariti u budućnosti. Manjinski status Vlade od proljeća 2008. doveo je do značajne neizvjesnosti u reformskim planovima. Resorna ministarstva neodlučna su po pitanju davanja podrške reformi i nevoljko se odriču svoje autonomije u pogledu zapošljavanja i izbora kandidata. Osim toga struktura odjela u Uredu Premijera doživjela je nekoliko promjena na rukovodstvenom nivou. Državni tajnik, koji je bio glavni pokretač reforme državne službe u 2007. godini, napustio je državnu službu i vratio se u privatni sektor, i nekoliko "starijih" visokih službenika od kojih su pojedini imali 15 i više

¹⁶ Reformski plan bio je da se ukine cijeli Državni kadrovski odjel i da se svi članovi osoblja iz ovog rezervnog centra integrišu u državnu službu.

godina iskustva u upravljanju državnom službom napustili su Ured Premijera, što nije bilo u skladu sa novim reformskim mjerama. U vrijeme pisanja ovog dokumenta bilo je nejasno ko će biti zadužen za sljedeću raspodjelu i kakvo će biti organizacijsko ustrojstvo u bliskoj budućnosti.

Nakon pristupanja, **Slovenija** je također doživjela velike promjene s obzirom na središnje strukture upravljanja. Nakon izbora 2004. godine, nova vlada je osnovala Ministarstvo za državnu upravu zaduženo za sva pitanja koja se odnose na reformu javne uprave i upravljanje, uključujući i upravljanje državnom službom. Odgovornom jednicom u ministarstvu rukovodi generalni direktor i broji dosta osoblja. Ona se bavi je sa sistemom državne službe, organizacijom državne uprave, upravljanjem reformom javne uprave uključujući i reformu državne službe, kao i kontrolu i inspekciju nad upravljanjem državnom službom. Ona organizira oglašavanje upražnjenih radnih mjesta, održava je popis državnih službenika, ima važnu ulogu u rješavanju prigovora i žalbi državnih službenika, te izrađuje planove za obrazovanje.

Strukture upravljanja državnom službom u Sloveniji bile su prethodno u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova. Vijeće dužnosnika koje je odgovorno za izbor uposlenika premješteno je iz Vladinog ureda u novo Ministarstvo javne uprave¹⁷. Sadašnje institucionalne postavke imaju potencijal da pruže snažno vodstvo u reformi državne službe i upravljanja. Novo ministarstvo je kreirano pod vodstvom Janzove vlade desnog centra. Ono je nastavilo svoj rad nakon najnovijih promjena vlasti u jesen 2008. godine.

Dvije najstabilnije i najsposobnije institucionalne postavke nalaze se u Latviji i Litvi. U Latviji promjene su se desile u posljednjih nekoliko godina, ali oni pokazuju postupni i inkrementalni pomak vlasti iz ureda civilne službe – kao Administraciju civilne službe u Državnu Kancelariju. Državni ured Kancelara je trenutno odgovoran za razvoj reformnih smjernica, izradi reformskih zakona, razvoja planova obrazovanja, te u saradnji sa Latvijskom školom za javnu administraciju.

I državna služba i odjel u Uredu državnog kancelara su pod vodstvom Premijera, ali odnosi između ove dvije institucije nisu bez napetosti. Uprava za državnu upravu ima ograničenu podršku od nadležnih ministarstava, jer se njena uloga posmatra kao ometanje ministarskih poslova i potkopavanje autonomije resornih ministarstava. Većina institucionalnih promjena tokom posljednjih deset godina, uključujući i njihovu ulogu u razvoju reforme i ulogu prilikom ispitivanja i odabira kandidata, oslabile su državnu službu, dok je pojačan imidž institucije kao "institucije koja vrši kontrolu" prije nego "pružatelj usluga" za resorna ministarstva. Nasuprot ovim činjenicama, razmatra se integracija državne službe u nove agencije za ljudske resurse koje bi radile na središnjoj implementaciji nekih funkcija osoblja koje bi moglo predstavljati mađarskog kadrovski centar.

Najstabilnija i najmoćnija struktura za upravljanje civilnom službom nastala je u **Litvaniji**. Odjel za državnu službu pod rukovodstvom Ministarstva unutrašnjih poslova osnovan je krajem 2002. godine. Nastao je od bivšeg Ministarstva za reformu javne uprave i lokalne uprave, koje je ukinuto 2001. godine; funkcije u oblasti državne službe prebačene su na Ministarstvo unutrašnjih poslova. Direktor odjela za državnu službu direktno je odgovoran Ministru unutrašnjih poslova. Odjel se sastoji od više od 40 zaposleni, podjeljenih u nekoliko odjela koji se bave razvojem reforme, kontrolom, popisom državnih službenika, razvojem obuke i politikom zapošljavanja, uključujući upravljanje upražnjenim radnim mjestima, pripremom i održavanjem ispita te radu u komisijama za odabir kandidata. Odjel za državnu službu usko surađuje sa Odjelom za reformu javne uprave u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Potreba za koordinaciju ova dva odjela bila je smanjena, budući da je odjel za državnu službu dobio ovlaštenje za razvoj i nacrt novih inicijativu u području reforme državne službe. Tokom posljednjih nekoliko godina, Litvanija je stoga razvila najstabilniju i najbolje ujedinjenu strukturu upravljana u regiji.

¹⁷ Vijeće dužnosnika je nezavisno tijelo osnovano na temelju Zakona o državnoj službi.

3.4. Javni natječaj

Ovaj dio, kao i sljedeća dva dijela bave se zapošljavanjem državnih službenika. Ovaj dio započinje analizom sistema za javni natječaj, koncentriše se na obavezno i sveobuhvatno oglašavanje radnih mjesta u državnoj službi, što je temeljno oruđe za približavanje europskim principima javne uprave¹⁸. Javni natječaj nadopunjuje koncept zapošljavanja prema zaslugama i podupire načela profesionalnosti i učinkovitosti tako što pronalazi više potencijalnih aplikanata za rad u državnoj službi, a samim tim bolje kandidate za posao. Ona također nastoji osigurati fer i podjednak tretman prema aplikantima te se na taj način prevazilaze neformalne i netransparentne prakse koje obično dovode do favoriziranja i loše kvalitete zaposlenih. Za analizu ovog domena ispitivali smo zahtjeve za obavezno oglašavanje, stvarne prakse javnih natječaja, i stavove državnih službenika prema javnim natječajima. Postpristupna održivost u osam zemalja SIE pokazala se veoma pozitivnom u području upravljanja državnom službom. Sve zemlje (osim Češke) imaju institucionalizovanu obavezu javne konkurencije. Podešenost prema evropskim načelima također se odražava na svakodnevne prakse upravljanja državnom službom i podržana je od strane državnih službenika zemlja SIE. Kao što ćemo vidjeti, domene javnih natječaja nalaze se na višem nivou u odnosu na ostale domene upravljanja državnom službom u smislu podudarnosti sa evropskim principima javne uprave.

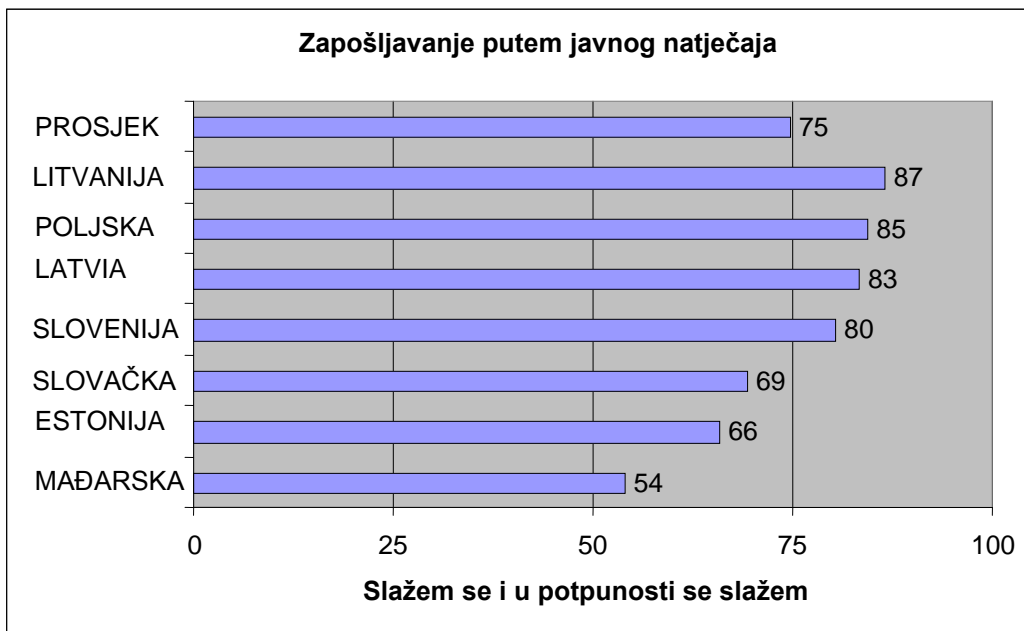
Institucionalizacija javnog natječaja

Do 2008. godine, sve zemlje izuzev Češke Republike ozvaničile su obavezu javnog natječaja u državnoj službi. Izuzetak **Češke Republike** je u velikoj mjeri zbog nedostatka zakona o državnoj službi. Ipak, Češka Republika nije zapravo izuzetak kada je u pitanju stvarna praksa zapošljavanja, upražnjena radna mjesta se uglavnom oglašavaju čak iako ta praksa i nije obavezna. Zanimljivo je da praksa u Češkoj sugerise da što je upražnjeno mjesto više u ministarskoj hijerarhiji, manja je mogućnost da se pojavi javni oglas. Dakle, na razini direktora, iznad svega zamjenika ministara, oglašavanje nije uobičajena pojava.

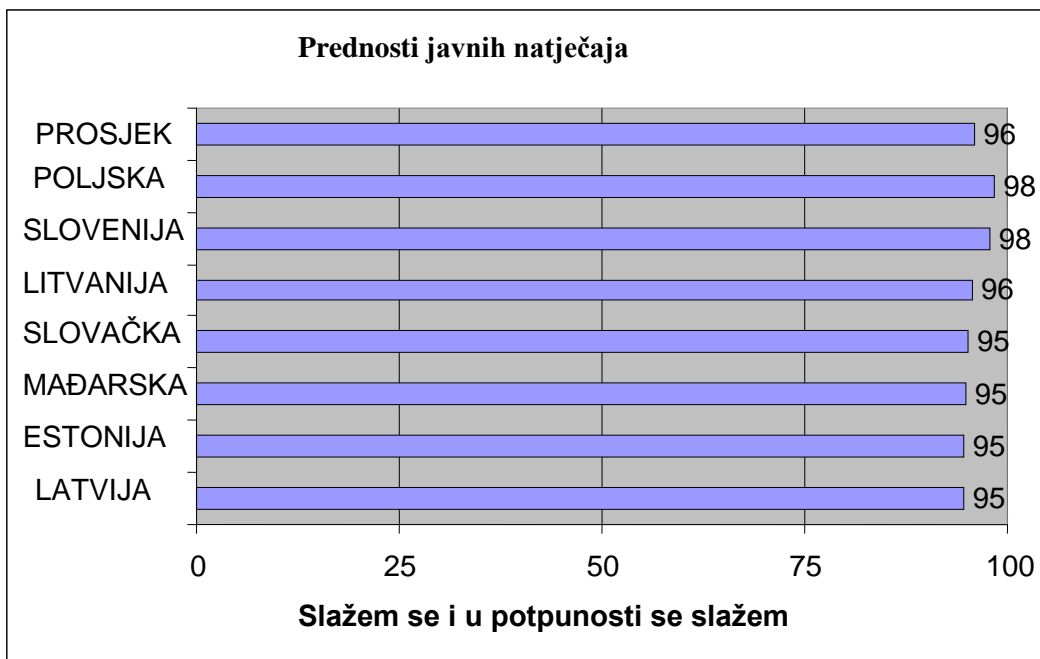
Mađarska, je bila posljednja zemlja između ostalih sedam zemalja koja je uvela obavezno oglašavanje natječaja u 2007. godini. Prije tog amandmana na zakon o državnoj službi, jedino je bilo obavezno javno raspisivanje konkursa za poziciju na mjesto šefa odjeljenja, ako nije bilo moguće interno zaposliti nekoga. Ipak, kao i u slučaju Češke, za Mađarsku je bilo tipično da se upražnjena radna mjesta u širim ministarskim strukturama javno oglašavaju. U svim drugim zemljama, javno oglašavanje je bilo obavezno. U Sloveniji, na primjer, bilo je obavezno oglašavanje upražnjenog radnog mjesta od usvajanja Zakona o državnim uposlenicima 1990. godine, koji je zamijenjen Zakonom o državnoj službi iz 2002. godine. Visoki stepen podudarnosti sa evropskim principima uprave vidi se iz anketa Sigme. Gotovo 75% ispitanika odgovorilo je da treba da se javno oglašavaju upražnjena radna mjesta prije nego što je novi službenik izabran. Razlike između zemalja su u rasponu od 86 % u Litvi i do 54% u Mađarskoj. Relativno nizak procenat u Mađarskoj je zbog nedavnih institucionalnih promjena. Zapravo ovako niska vrijednost ukazuje na to da su javni oglasi za upražnjena radna mjesta manje- više bili uspostavljeni kao neformalna praksa prije nego što su postali obavezni prema Zakonu o državnoj službi.

¹⁸ Koncept otvorenog ili javnog natječaja je naravno širi, i uključuje pitanja vezana za ispitivanje i odabir kandidata. O ovim pitanjima bit će govora u sljedećem poglavlju.

Prikaz 2. "Slobodna radna mjesta oglašavaju se javno prije nego što je neko imenovan"



Prikaz 3. "Poželjeno je da se oglašavaju slobodna radna mjesta u ministarstvu"



Sukladnost sa evropskim principima je veća ukoliko državni službenici imaju naklonost prema javnim natjecajima. S prosjekom više od 95 posto i u manjem rasponu od 94 do 98 posto, može se zaključiti da je pojam javnog natječaja široko i duboko prihvaćen u upravama zemalja SIE i obrnuto, te da kršenje pravila javnog natječaja od strane rukovodilaca u državnoj službi kritički posmatra od strane državnih službenika. Ukratko, javni natječaj- usko shvaćen kao oglašavanje upražnjenih radnih mjesta je sada duboko i opsežno institucionaliziran u državnim službama zemalja SIE.

3.5. *Sistemi prijemnih ispita i izbor kandidata*

U ovom dijelu se analiziraju sistemi prijemnih ispita i izbor kandidata. Oni obično podrazumijevaju pismene ispite u prvom krugu i usmene ispite u obliku ličnih intervjua pred nezavisnom komisijom za odabir. Prijemni ispiti se dotiču nekoliko evropskih principa javne uprave. Oni se direktno tiču principa djelotvornosti i profesionalnosti, obzirom da služe za odabir kandidata sposobnih za državnu službu. Regulirani i standardizirani prijemni ispiti također igraju bitnu ulogu u pogledu pravičnog i jednakog tretmana kandidata za državnu službu. Sistemi ispita se stoga obično koriste kao ključni pokazatelj “zapošljavanja na osnovu sposobnosti”, nasuprot zapošljavanju koje je zasnovano na protekciji i političkoj naklonosti. Zbog analize smo zato razmatrali postojanje obaveznih pismenih ispita, stvarnu praksu i djelotvornost ovih ispita, reguliranje usmenih ispita, političku neovnisnost komisije za odabir i opšte stavove državnih službenika prema sistemima ispita.

Za razliku od javnih natječaja, državne službe u zemljama SIE loše stoje kada je u pitanju kvalitet njihovih ispitnih sistema, a od pristupanja EU, u većini zemalja je ovaj trend bio negativan. Samo Litvanija ima ispitni sistem koji je, uglavnom, u skladu sa evropskim principima javne uprave. Ostale zemlje ili nisu imale standardizirane ispite, ili su ih ukinule u periodu nakon pristupanja, ili planiraju to da urade. Loša usklađenost sa evropskim principima se odražava u stvarnoj praksi upravljanja državnom službom i, u manjoj mjeri, niskom stepenu prihvaćanja ovih principa od strane državnih službenika. Procjena za prijem u državnu službu se zato obično pravi na osnovu ličnih intervjua, ali formalno-pravni uslovi za standardiziranje usmenih ocjena su obično slabi, a politička nezavisnost komisija za odabir se može osigurati u samo tri baltičke države.

Nestajanje standardiziranih sistema ispita

Sistemi pismenih ispita

Sistem ispita u **Litvaniji** je jedini koji je skoro “kompatibilan” sa evropskim principima javne uprave. Tamo je pismeni ispit obavezan za sve aplikant. Ispit ima format pitanja sa višestrukim izborom i sastoji se od dva dijela. Polovinom pitanja se testira opšte i znanje iz oblasti zakona; ovaj dio centralno utvrđuje Odjel za državnu službu. Druga polovina je konkretno vezana za posao i utvrđuje je ministarstvo koje želi da uposli novog državnog službenika. Rezultati kandidata se obračunavaju i rangiraju prije nego što kandidati pristupe intervjuu sa komisijom za odabir.

Međutim, ni slučaj Litvanije nije bez problema. Konkretno, ispit je kritiziran kao isuviše jednostavan zato što se pitanja koja utvrđuje Odjel za državnu službu nalaze na Internetu. Štaviše, neizvjesno je koliko zapravo ispit provjerava intelektualne sposobnosti kandidata, obzirom da ne provjerava kompetencije i analitičke vještine kandidata. Posljedica toga je da neki smatraju da je glavna vrijednost sistema ispita simbolična. U isto vrijeme, treba priznati da je ovim sistemom relativno lako upravljati, jer kombinira fleksibilnost u fazi zapošljavanja sa većim stepenom legitimnosti nego sistemi zapošljavanja, koji uopšte nemaju kriterij pismenog ispita.

Ostalih sedam zemalja koje su analizirane imaju manji broj operativnih mehanizama odabira (engl. *screening*). U **Sloveniji** je sve donedavno postojao ispit, koji je bio koncizniji od ispita u Litvaniji; centralno je sproveden, polagao se ispred ovlaštene neovisne ispitne komisije, koncentrirao se na poznavanje zakona, ali je bio sveobuhvatniji od litvanske verzije i zahtijevao je, kako su ispitanici objasnili, bar četiri do šest sedmica ozbiljne pripreme u kursevima nastave, koje je nudila Akademija za

upravu. Prvobitno, ispit nije bio lak, obzirom da je samo 50-60 procenata kandidata uspijevalo položiti ispit u prvom pokušaju. Važno je, međutim, napomenuti da se ispit polagao u roku od jedne godine *nakon* zapošljavanja u državnoj službi. Stoga ga je bolje smatrati “inicijalnom obukom” nego instrumentom za *screening*. (vidjeti dio 2.7 dolje u tekstu).

Mnogim državnim službenicima u Sloveniji se test nije dopadao, posebno mladim zvaničnicima koji su ga smatrali isuviše birokratskim, i ne pretjerano bitnim u smislu njegovog sadržaja. Posljednjom reformom iz 2008. godine ukinut je sistem ispita i zamijenjen sa obaveznom obukom, koja se mora polagati u različitim fazama karijere službenika. Posljedica toga je bila da je Slovenija efektivno ukinula sistem standardiziranih ispita za prijem u državnu službu.

Mađarska organizacija je slična slovenačkoj, jer državni službenici moraju položiti ispit u roku od jedne godine nakon prijema u službu. Uz to, postoji stručni ispit, koji je obavezan u kasnijoj fazi karijere. Ovaj sistem će se uskoro postepeno ukinuti. Centar za kadrove vlade se trenutno priprema za uspostavljanje sistema sličnog *concours*-u prilikom prijema. Također se planira testiranje vještina koje nemaju veze sa poznavanjem zakona. Ostaje da se vidi da li će novi ispitni sistem ikad biti uspostavljen. Čini se da neće biti uveden u 2009. godini, kako je to prvobitno bilo planirano.

Jedine zemlje, osim Litvanije, koje su zadržale polaganje ispita prije imenovanja u državnu službu su Poljska i Slovačka. U oba slučaja, međutim, sistem ispita je loš, a u **Poljskoj** će se uskoro ukinuti, osim za zvaničnike koji žele da dobiju status “nominiranog državnog službenika”. U Poljskoj je postupak kvalifikacije obavezan za sve zvaničnike koji žele da budu nominirani, stalni državni službenici. Prije 2006. godine, nominiranje je bilo preduslov za imenovanje na poziciju direktora, što je značilo da se od svih direktora očekivalo da se podvrgnu rigoroznom postupku ispitivanja. Ovaj se kriterij promijenio u okviru reforme iz 2006. godine, kada su nominirani/stalni državni službenici postali dijelom Državnog kadrovskog centra; mogli su ih izabirati ministri zaduženi za imenovanja, ali za njih odgovornije pozicije više nisu bile rezervirane.¹⁹

Prijem u Državni kadrovski centar zahtijeva uspješno položen ispit. Ispit je trajao jedan dan, a sprovodila ga je državna Škola za javnu upravu (skr. KSAP). U prosjeku 50 procenata kandidata prođe prvi krug ispita. Neuspjesi su uglavnom bili rezultat jezičkog testa, koji je bio dio ispita. Prema gore navedenom, Državni kadrovski centar je prvo bio integriran u Odjel za državnu službu, a sada se planira ukidanje centra, što znači da će sadašnji ispitni kriteriji nestati. Stoga će ispiti biti ograničeni na grupu nominiranih državnih službenika, ali obzirom da ova grupa ne čini više od 5 procenata ukupne državne službe, može se reći da je obaveza polaganja ispita u Poljskoj izuzetak, a ne pravilo.

Slovačka je imala sličan razvoj. Ustvari, postojalo je nekoliko vrsta ispita prije 2006. Prvo, od 2002. godine, polaganje ispita na ulaznom nivou je bilo obavezno kao dio “postupka izbora”. Drugi “nominacijski ispit” je bio obavezan za sve zvaničnike. Prvobitno ga je sprovodio Ured za državnu službu, a kasnije su ga preuzela ministarstva (2003). Ova vrsta ispita je korištena kao dio postupka zapošljavanja, ali je također bio zamišljen i kao “zdravstveni pregled” za zvaničnike koji su već bili zaposleni u ministarstvima, a koji su morali proći kroz tranzicijski postupak prije nego što postanu stalni državni službenici. Rasprostranjeno je bilo široko nezadovoljstvo ovim ispitom, te je on ukinut 2006. Treći ispit je bio “pravi nominacijski ispit” za zvaničnike koji su trebali postati stalni državni službenici, što se može usporediti sa poljskim rješenjem; ovaj ispit nikada nije bio u potpunosti operativan. Postoji samo 5 stalnih državnih službenika u Slovačkoj, a planira se ukidanje ovog sistema u bliskoj budućnosti. I konačno, ispiti za zapošljavanje koji “ubrzavaju karijeru” još uvijek postoje, ali se ne koriste.

Zato je danas ono što je ostalo u Slovačkoj “procedura izbora”, koja uključuje pismeni ispit. Ispit je još uvijek reguliran dekretom bivšeg Ureda za državnu službu, ali više ne postoje nikakve kontrole, niti inspekcije procedure izbora. Sadržaj i način sprovođenja ispita su predmet slobode odlučivanja

19

Prema ovom sistemu, ako se nominirani državni službenik imenuje na mjesto direktora, za njega/nju se smatra da je zvanično na odsustvu iz državne službe, ali da se može vratiti u državnu službu po okončanju imenovanja.

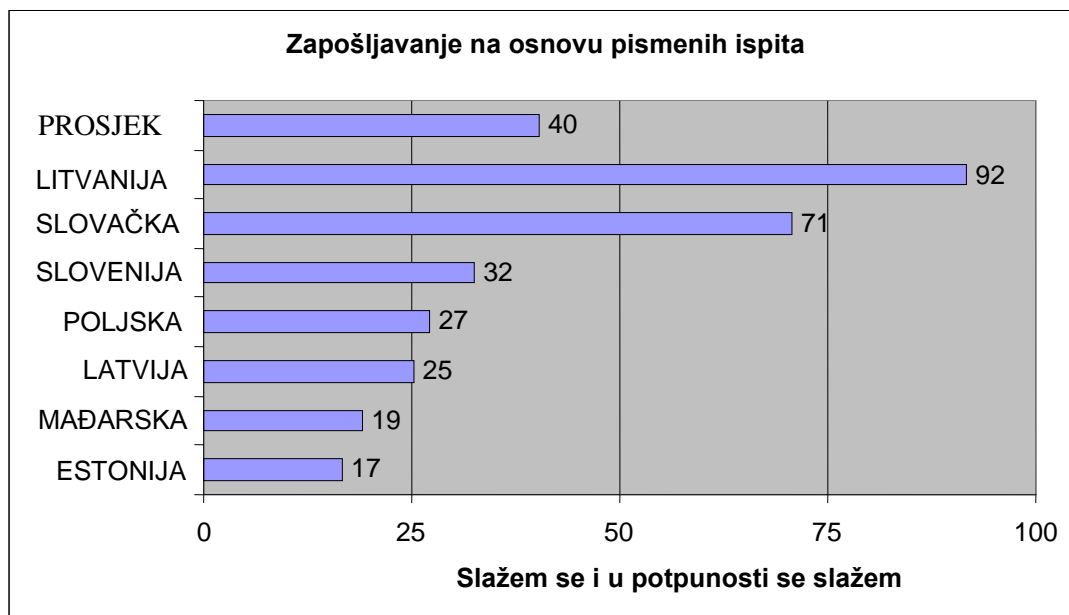
ministarstava. Sa šefovima službenog ureda kao odgovornim kadrovskim rukovodiocima, ispiti se ustvari nalaze pod kontrolom zvaničnika koji je nedavno ponovo dobio status politički imenovanog službenika. U skladu s tim, ograničena je i djelotvornost prijemnog ispita. Iako se ispiti polažu, postoje naznake da su pitanja prilagođavana pojedinačnim kandidatima ili da se unaprijed otkrivala. Rečeno je da kandidati mogu pogriješiti samo na psihološkim testovima. U isto vrijeme ne postoji interes za ukidanje ispitne procedure. Ispit se smatra opštim elementom postupka zapošljavanja, što doprinosi legitimnosti odluka o zapošljavanju.

Preostale tri zemlje nemaju obavezu ispita. U **Estoniji** i **Latviji** ispiti se ne spominju u zakonu o državnoj službi, a odsustvo zakona o državnoj službi u **Češkoj Republici** znači da taj kriterij ni tamo ne postoji. Ipak u sve tri zemlje, rukovodioci u državnoj službi povremeno koriste ispite u kontekstu izbornog procesa kandidata.

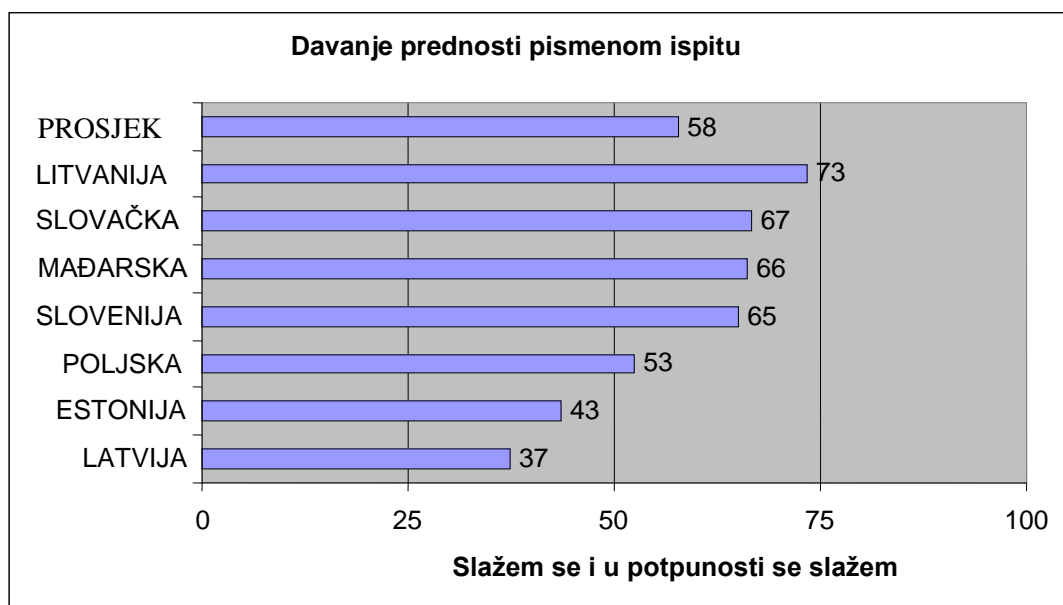
Ustvari, tokom ličnih intervjua koji su sprovedeni u osam novih zemalja članica EU, uopšteno je primjećeno da rukovodioci zaduženi za zapošljavanje redovno izrađuju i utvrđuju ispite, bez obzira na formalno-pravne kriterije. Ovi ispiti nisu standardizirani, nego se namjenski izrađuju, kako bi se provjerile vještine i znanje kandidata. Drugim riječima, ispiti se koriste kako bi se povećala djelotvornost državne službe, tako što se osmišljavaju procedure koje pomažu da se provjeri sposobnost. Suprotno tome, principi zakonske odgovornosti i jednakog tretmana su slabo zastupljeni zbog statusa quo u većini zemalja.

Razlike u institucionalnom ustrojstvu se jasno odražavaju u odgovorima na istraživanje Sigma-e. Kada su u pitanju stvarne prakse uprave državne službe, rezultati istraživanja pokazuju da se Litvanija izdvaja kao zemlja koja u velikoj mjeri koristi pismene ispite u procesu zapošljavanja. Pismeni ispiti su također u širokoj upotrebi u Slovačkoj. Podaci jasno odražavaju bivšu pravnu osnovu, ali ovdje ne mogu pokazati da se kvalitet ispitnog sistema pogoršao u mnogim ministarstvima. Odgovori u istraživanju također pokazuju da se kandidati u Mađarskoj i Sloveniji obično ne testiraju *prije* imenovanja, što odražava pravni kriterij da se ispit polaže u određenom vremenu *nakon* prijema u državnu službu. U isto vrijeme, slike pokazuju da bar neki rukovodioci u državnoj službi koriste prednost mogućnosti organiziranja obaveznog pismenog ispita, kako bi dopunili usmene ispite. Ova pravna mogućnost se češće koristi u Sloveniji, nego u Mađarskoj.

Prikaz 4. "Novi kandidati polažu pismene ispite kako bi se testirale kvalifikacije prije preuzimanja posla u ministarstvu."



Prikaz 5. "Poželjno je da kandidati za radna mjesta u državnoj službi polažu pismeni ispit, kako bi se testirale njihove kvalifikacije prije nego što počnu da rade."



Štaviše, odgovori u istraživanju pokazuju da je ukupna podrška sistemima pismenih ispita najveća na srednjem nivou. Institucionalna osnova je najprihvatljivija u Litvaniji i Slovačkoj, dok su razlike između stvarne prakse (vidjeti prikaz 4 gore u tekstu) i državnih službenika, koji daju prednost pismenom ispitu (prikaz 5 gore u tekstu) najveće u Mađarskoj, Sloveniji i Poljskoj. Vrlo je očigledno da državni službenici u Latviji i Estoniji ne smatraju problematičnim to što sistemi pismenih ispita nisu u upotrebi, jer pokazuju najmanje interesa za upotrebu takvih ispitnih metoda. Rezultati istraživanja također pokazuju da se stavovi državnih službenika uveliko razlikuju kada se upoređi njihova velika podrška javnom natječaju sa njihovom skromnom podrškom pismenim ispitima kao instrumentom za izbor kandidata.

Intervjui i komisije za odabir

Kada su pismeni ispiti manje bitni od izbora kandidata, usmeni dio ispita je uglavnom taj koji mora predstavljati dokaz sposobnosti. Ne iznenađuje onda da su **lični intervjui** stoga najrasprostranjeniji metod testiranja kvaliteta i pogodnosti kandidata za radna mjesta u ministarstvima. Izazov za korištenje ličnih intervjuja u pitanju rezultat je poteškoće da se garantira pravičan i jednak tretman za sve kandidate. Većina zemalja nema posebne važeće vladine propise koji bi uspostavili jasna pravila za provođenje ličnih intervjuja. U Litvaniji je Ustavni sud presudio da postupak usmenih ispita narušava princip transparentnosti i tražio je od vlade da regulira usmeni dio ispita na takav način, koji bi potencijal za favoriziranje sveo na najmanju moguću mjeru.

Kada procedure ispita nisu dovoljno regulirane i kada su lični intervjui ključni instrument za izbor kandidata, posebno je bitno da se razmotre ljudi kojima su dodijeljene ovlasti donošenja konkretnih odluka o izboru. U skladu s tim, procjene Sigma-e su naglasak stavile na postojanje komisija za odabir i na minimalnu ulogu ministara i politički imenovanih dužnosnika u izboru državnih službenika, kako bi se promovirala profesionalnost i politička neutralnost državne službe.

Pravni kriterij za uspostavljanje komisija za izbor je rasprostranjen u zemljama SIE. Izuzetak je **Češka Republika**, jer tamo nema zakona o državnoj službi koji bi takve komisije učinio obaveznim. Međutim, kada je u pitanju izbor nerukovodećeg osoblja, generalno ne postoje velike razlike između zemalja. Uobičajeno je da je rukovodilac koji ima upražnjeno radno mjesto u svom odjelu taj/ta koji inicira proces izbora, a kasnije je on taj čije je mišljenje najvažnije kada je u pitanju konkretni izbor kandidata.

Komisije za izbor se obično sastoje od tri do sedam osoba. Standardni sastav uključuje šefa odjela, odgovarajućeg šefa jedinice (odsjeka) i predstavnika kadrovskog odjela. Neke zemlje, kao što je **Litvanija**, imaju do sedam članova u izbornim komisijama. Ove komisije onda obuhvataju ostale visoke službenike, kao što su zamjenici državnog sekretara, ali također mogu obuhvatati i predstavnike centralnih odjela državne službe, stručnjake izvana i predstavnike sindikata. U Litvaniji, članovi izborne komisije se biraju sa spiska koji postoji za pojedinačna ministarstva. U većini drugih zemalja, postoji manje propisa koji regulišu uspostavu komisija za izbor kandidata.

U isto vrijeme, postoje bitne razlike kada je u pitanju utvrđivanje onoga “ko” je odgovoran za uspostavljanje komisija za odabir. Osnovna razlika je između zemalja koje delegiraju svoje ovlasti visokom državnom službeniku, i zemalja koje te ovlasti delegiraju politički imenovanom dužnosniku. U **Estoniji, Latviji i Litvaniji**, državni sekretar ili generalni sekretar, kao najviši državni službenik, zvanično imenuje izbornu komisiju ili odobrava sastav komisije. Suprotno tome, u **Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj**, ove ovlasti se formalno delegiraju politički imenovanom dužnosniku. U sve tri zemlje, ovaj aranžman je uveden nakon pristupanja EU, kada su pozicije administrativnih sekretara i zamjenika državnih sekretara u Mađarskoj, generalnih direktora u Poljskoj, i šefova ureda državne službe u Slovačkoj, pretvorene u političke pozicije. Ova promjena odražava sve veći pritisak politizacije u ove tri zemlje. **Slovenija** se od ostalih zemalja razlikuje utoliko što je ministar zvanično odgovoran za uspostavu komisija za odabir, kao i za naknadni izbor i imenovanje članova komisije²⁰. U praksi se ove ovlasti obično delegiraju generalnim direktorima ili kadrovskim rukovodiocima, a ministri se zanimaju samo za izbor visokih službenika. Ukratko, prosječna usklađenost sistema ispita i izbora kandidata u zemljama SIE je loša, a samo tri baltičke države su od vremena pristupanja EU bile u stanju da spriječe pogoršanje u ovoj oblasti.

3.6. *Upravljanje i depolitizacija visoke državne službe*

Visoki (rukovodeći) državni službenici na samom vrhu uprave imaju centralnu ulogu u širenju evropskih principa u državnoj službi (Sigma 1998, 1999). Redovni izvještaji EU i procjene Sigma-e su stoga stavile jak naglasak na profesionalizaciju i političku neutralnost visokih državnih službenika u zemljama SIE. Kako bi depolitizirali rukovodeću državnu službu, evropski principi i EU strategija su za cilj imali smanjenje i (minimiziranje) mogućnosti za slobodu političkog odlučivanja u izboru i imenovanju rukovodećeg osoblja u državnoj upravi. U svrhu analize smo stoga ispitali nivo do kojeg propisi za izbor visokih zvaničnika mogu osigurati političku nezavisnost imenovanih dužnosnika, stvarni nivo politizacije u birokratiji ministarstava, i stavove državnih službenika prema napredovanju u službi zasnovanom na političkim kriterijima nasuprot meritokratskim kriterijima.

Propisi i procedure kao i stvarne prakse za izbor visokih zvaničnika predstavljaju bitan element varijacije između 8 zemalja SIE. Rukovodeće pozicije ministarske birokratije su najmanje politizirane u tri baltičke države. Slovenija, i Češka Republika, uprkos tome što druga nema zakona o državnoj službi, predstavljaju srednju grupu. Rukovodeća birokratija u Mađarskoj, Slovačkoj, a posebno u Poljskoj je najviše ispolitizirana. Od pristupanja EU, politizacija rukovodeće birokratije se povećala u Sloveniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Poljskoj. Ostala je stabilna u baltičkim državama, i donekle u Češkoj Republici. Postat će očito da su za ovaj domen rukovođenja državnom službom, stavovi državnih službenika relativno usklađeniji sa evropskim standardima nego formalna pravila i aktuelne prakse kadrovske politike vezane za visoke zvaničnike.

²⁰

U Sloveniji je ministar odgovoran za uspostavljanje komisije za odabir u ministarstvu, dok su za druge institucije ove ovlasti delegirane direktoru Ureda vlade, direktoru tijela koje je povezano sa ministarstvom, šefu administrativne jedinice, ili šefu bilo kojeg drugog državnog tijela.

Repolitizacija visoke državne službe

Estonija ima najmanje politiziran formalni proces za izbor ministarskog osoblja. Izbor generalnih sekretara priprema Komisija za konkurs i evaluaciju visokih javnih službenika, čije sjedište je smješteno u Uredu državnog kancelara. Inicijativu za proces izbora pokreću ministarstva, ali ovaj proces uglavnom sprovodi državni sekretar Ureda državnog kancelara, koji je također predsjedavajući centralne Konkursne komisije. Državni sekretar sastavlja izborni panel, koji se sastoji od visokih zvaničnika, predstavnika različitih administrativnih institucija, agencija i sindikata, i nezavisnih stručnjaka. Postoji obično jedan predstavnik ministarstva koji traži imenovanje novog generalnog sekretara, ali u panelu nema političkih predstavnika. U toku procesa, kandidati idu na intervju, a moraju da razrade program rada za ministarstvo u kojem traže imenovanje. Komisija naknadno može predložiti jednog, dva ili više kandidata ministru, koji ima pravo da bira između njih. Ministar onda svoj izbor predlaže kabinetu za formalno odobrenje.

Ministri imaju ulogu na kraju procesa izbora, ali predizbor koji prave državni službenici, i vanjski stručnjaci i centralno rukovođenje ovim procesom umanjuje mogućnost za izbor kandidata čije bi glavne kvalifikacije bile njegova/njena politička lojalnost ministru i njegovoj/njenoj stranci. To ne znači da nije moguće vršiti politički uticaj. U prvoj fazi procesa izbora, postoji intervju u ministarstvu koje želi da zaposli novog generalnog sekretara. To omogućava ministarstvu da informira centralnu Konkursnu komisiju o svojim preferencijama. Uz to, ministarstvo ima jednog predstavnika u konkursnom panelu, i ova osoba može da djeluje kao kvazi-predstavnik ministra. Napokon, ministri uvijek mogu staviti veto na prijedlog Konkursne komisije i imenovati privremenog sekretara na ograničeni vremenski period.

Posljedica toga je da su nekoliko posmatrača iznutra i izvan ministarstava zaključili da “ministri obično dobiju ono što žele”²¹. Zato je bitna funkcija Konkursne komisije da spriječi najočigledniju politizaciju državne službe, tako što će osigurati transparentnost u procesu izbora i legitimizirati izbor najviših državnih službenika u ministarstvima. Dinamika procesa izbora također pokazuje da bi većinom nepolitička Konkursna komisija ugrozila svoju vlastitu legitimnost prema vladi i ministrima, ako ne bi uzela u obzir želje ministara. Određeni stepen fleksibilnosti i prilagodljivosti u Estoniji se stoga može posmatrati kao jedna od tajni uspjeha centralne Konkursne komisije.

Postupak izbora generalnih direktora u **Sloveniji** je nablizi estonskom uređenju. Kada se uporede Slovenija i Estonija, na početku se mora reći da je najviša pozicija u Sloveniji, mjesto državnog sekretara, političko imenovanje koje vrši vlada, a mjesto generalnog direktora je dva nivoa ispod mjesta ministra. U Sloveniji, pogodne kandidate za mjesta generalnog direktora, generalnog sekretara, direktora ureda vlade, direktora tijela koja su povezana sa ministarstvima, i mjesta šefa administrativnih jedinica, ispituje i odabira Vijeće zvaničnika. Vijeće je prvobitno bilo smješteno u Uredu vlade, ali je premješteno u Ministarstvo za javnu upravu nakon izmjene Zakona o državnoj službi iz 2005. Vijeće se sastoji od 12 članova. Tri člana imenuje Predsjednik Republike između stručnjaka u javnom sektoru. Visoki zvaničnici biraju tajnim glasanjem tri člana iz svojih vlastitih redova. Dva člana Vijeća imenuju sindikati struka u javnoj upravi, a četiri člana imenuje vlada po prijedlogu ministra javne uprave. Predsjedavajućeg Vijeća zvaničnika biraju članovi Vijeća. U vrijeme pisanja ovog izveštaja, mjesto predsjedavajućeg je zauzimao državni sekretar (politički imenovan dužnosnik) iz Ministarstva pravde²².

Specijalne konkursne komisije se uspostavljaju kako bi se utvrdilo koji su kandidati pogodni za poziciju sa aspekta njihovih profesionalnih kvalifikacija. Pojedinačne konkursne komisije su sastavljene od bar tri člana, uključujući jednog člana iz Vijeća zvaničnika, jednog iz ministarstva, i stručnjaka (jednog ili više) izvan državne uprave. Nakon usmenog ispitivanja, komisija utvrđuje listu “odgovarajućih” i “neodgovarajućih” kandidata. Spisak odgovarajućih kandidata se može sastojati od jednog, dva ili više

²¹ Za raspravu o odnosima između stranke i države i mogućnostima političkih stranaka za imenovanja u centralnim, regionalnim i lokalnim upravama i širem javnom sektoru, vidjeti Sikk (2006) i Madise (2007).

²² Nakon posljednje smjene vlade u jesen 2008. godine, mjesto predsjedavajućeg Vijeća zvaničnika je dato predstavniku Ministarstva javne uprave.

kandidata. Nakon toga, ministar može napraviti izbor sa ove liste, ali može i zanemariti listu ako to želi. Posljedica toga je da dinamika izbora u Sloveniji funkcionira slično onoj u Estoniji, u smislu da ministar ima posljednju riječ, i obično može uticati na odluku na način na koji to najviše želi.

Bitna razlika između Slovenije i Estonije je posljedica stvarne dubine politizacije. U Estoniji u praksi postoji veoma malo politički imenovanih dužnosnika u ministarskoj birokratiji, osim maloga broja savjetnika, dok se generalni sekretar de facto nalazi u sivom području između politike i stalne državne službe. Suprotno tome, u Sloveniji je prvi nivo ispod ministra, državni sekretar, očigledno političko imenovanje. Štaviše, postupak izbora za generalne direktore, generalne sekretare, direktore ureda vlade, direktore tijela povezanih sa ministarstvima, i šefove administrativnih jedinica, imao je samo ograničeno dejstvo na aktuelnu praksu politizacije ovog nivoa u ministarstvima. Nakon smjene vlade u 2004. godini, desio se značajan politički motiviran preokret na nivou generalnih direktora. Vijeće zvaničnika je možda moglo da spriječi najočigledniju politizaciju visokih državnih službenika, ali nije bilo u stanju da spriječi viđenje vanjskih (i unutarnjih) posmatrača da je ovaj nivo, de facto, u velikoj mjeri postao politički nivo u ministarskoj birokratiji. Vijeće zvaničnika je stoga povećalo transparentnost i legitimnost procesa izbora, ali nije bilo sposobno da spriječi konkretnu politizaciju visokih državnih službenika.

Na prvi pogled čini se da je iznenađujuće da se aktuelna praksa politizacije u **Češkoj Republici** puno ne razlikuje od obrasca koji prevladava u Sloveniji, zato što se izbor rukovodećeg osoblja u Češkoj Republici uglavnom dešava u pravnom vakuumu. Zamjenici ministara su najviši imenovani dužnosnici ispod ministra i oni imaju važne rukovodeće odgovornosti u ministarstvima. Zamjenike ministra obično bira ministar, ali ministri moraju da uzimaju u obzir nagodbe koje sklope stranke koje formiraju koalicionu vladu, što zahtijeva proporcionalnu raspodjelu najbitnijih poslova za svakog člana koalicije. Drugim riječima, zamjenici ministra su po pravilu političke pozicije, čak i ako postoje neki značajni izuzeci u češkoj ministarskoj birokratiji. Suprotno tome, na narednim nivoima u hijerarhiji – nivoima direktora odsjeka i direktora odjela – ministri i iznad svega zamjenici ministra su obično slobodni da izaberu kandidata kojeg preferiraju.

Sve ovo ukazuje da nije uobičajeno da se komisije za odabir angažiraju u izboru kandidata za ove pozicije. Izbor rukovodećeg kadra je stoga u velikoj mjeri nereguliran i nerazumljiv. Interesantno je da se proces izbora značajno razlikuje u Češkoj Republici i Sloveniji, ali da konkretna upotreba političkih kriterija nije bitnija za izbor direktora odsjeka i odjela u Češkoj Republici nego kod izbora generalnih direktora u Sloveniji. Iz perspektive politike državne službe EU, koja stavlja veliki naglasak na efekte “pravog” pravnog okvira, sličan rezultat u ove dvije zemlje je zbunjujući. Ipak, on bi također mogao da sugerira da “nepostojanje” propisa i “nedovoljno” propisa mogu proizvesti slične rezultate.

Izbor državnih sekretara u **Latviji i Litvaniji** je sličan estonskom i slovenačkom aranžmanu, ali postoje i neke bitne razlike. Prvo, ministri se primaju u izborni panel za državne sekretare, ili bar mogu da utječu na sastav panela. Ministri stoga mogu direktno utjecati na proces odlučivanja. U mnogim pogledima, ovaj aranžman formalizira praksu, koja je u Estoniji i Sloveniji neformalna. Drugo, centralizirana kontrola odluka o izboru je manje regulirana u Latviji i Litvaniji. U Litvaniji, Odjel za državnu službu šalje predstavnike u izborne panele, ali konačni izbor pravi ministar. U Latviji, lista prihvatljivih članova panela je utvrđena propisom kabineta, ali za imenovanje državnih sekretara, lista se razlikuje od jednog do drugog ministarstva. Na primjer, državni sekretar Ureda kancelara bi sjedio u panelu za izbor državnog sekretara u Ministarstvu poljoprivrede, ali ne bi obavezno bio u panelu za izbor drugih državnih sekretara.

Ono što je možda važnije, opet je stvarna praksa politizacije na višem nivou. I u Latviji i u Litvaniji, ministri imaju pravo da učestvuju u imenovanju državnih sekretara, ali su u oba slučaja, ovi visoki zvaničnici, skupa sa estonskim sekretarima, generalno daleko najmanje politizirani dužnosnici na najvišem nivou u regiji.²³ Prihvaćeno je da ministri imaju pravo glasa, i da povremeno također mogu aktivnije

²³ Vidjeti Reinholde (2003, 2004) za raspravu i podatke iz prve ruke o latvijskom slučaju. Za litvanijski slučaj, zaključak se primjenjuje za period kada je ovo istraživanje sprovedeno. Diskusije i naznake koji okružuju sadašnju promjenu vlade sugeriraju da će državni sekretari i drugi državni službenici na najvišem nivou biti

pokušati da utječu na izborni proces, te da dužnosnici mogu također biti članovi stranaka – ali u suštini generalno je prihvaćeno u ove tri zemlje, da su državni sekretari/generalni sekretari uglavnom profesionalni državni službenici. Naravno da depolitizacija najvišeg nivoa ima posljedice na politizaciju na narednim nivoima u ministarskoj hijerarhiji. Zamjenici državnih sekretara i šefovi odjela su ipak samo veoma rijetko politizirani u ove tri zemlje.

Ovaj obrazac se u velikoj mjeri razlikuje od upravljanja državnom službom u Sloveniji i Češkoj Republici, ali se najviše razlikuje od upravljanja državnom službom u Poljskoj, Slovačkoj i Mađarskoj. Prvo, zvaničnici na najvišem nivou ispod ministra sa rukovodećim odgovornostima unutar ministarstva, su u ove tri zemlje politički dužnosnici. U **Poljskoj** postoje državni sekretari i pod-sekretari ispod ministra. Ovi visoki zvaničnici se uglavnom biraju na isti način kao i zamjenici ministara u Češkoj Republici, u tome da ministri uglavnom izabiraju zvaničnike koje preferiraju, ali da za ključna mjesta moraju poštivati princip proporcionalnosti unutar vladajuće koalicije. Prije 2006. Zakon o državnoj službi u Poljskoj je definirao generalne direktore, direktore i zamjenike direktora odjela kao državne službenike, koji su izabrani u postupku konkursa koji je organizirao Ured za državnu službu. Reforma iz 2006. je promijenila ovaj aranžman pretvarajući direktore u političke dužnosnike. Od tada za ove pozicije nije bilo nikakvih komisija za izbor, i ministri slobodno mogu da imenuju direktore i zamjenike direktora. Istraživanje stvarne dubine politizacije sugerira da su generalni direktori i direktori odjela također u velikoj mjeri postali politički dužnosnici. Politizacija često seže dolje čak i do nivoa zamjenika direktora i šefa odjela (Heywood/Meyer-Sahling 2008).

Slovački razvoj je išao u sličnom pravcu nakon 2004. Reformom državne službe 2006. godine, je pozicija šefa službenog ureda transformirana je u političkog dužnosnika, čineći ga zvanično brojem tri u ministarstvu (državni sekretar je broj dva nakon ministra). Prethodno je Ured državne službe organizirao i pripremio izbor za ovu poziciju, kao i u slučaju direktora u Poljskoj²⁴. Od 2006. godine, šefa službenog ureda je birao ministar i imenovala vlada. Za generalne direktore primjenjuje se standardni postupak zapošljavanja, kao i za sve državne službenike: pozicije se objave, kandidati moraju polagati pismene ispite, itd. Međutim u praksi ovaj postupak nije stavljao nikakva ograničenja na politizaciju direktora. Lični intervjui su otkrili da politička intervencija također često utječe na slijedeći jedan ili dva nivoa u hijerarhiji. Posebno je smjena vlade u 2006. dovela do velikog preokreta u ministarstvima, pa se ponekad spuštala i do nivoa šefa jedinice. Politizacija koja je doživjela preporod nakon pristupanja EU, dovela je do velike nesigurnosti među državnim službenicima u Slovačkoj, jer se jasno protivi duhu zakona o državnoj službi, koji je donesen prije pristupanja EU.

Konačno, u **Mađarskoj** su dvije najviše pozicije u ministarstvima također transformirane u politička imenovanja. Više državne sekretare i specijalizirane/zamjenike državnih sekretara sada bira ministar ili premijer, i ne postoje nikakve komisije ili drugi kriteriji izbora za imenovanje na ove pozicije. Prije 2006. godine, ove pozicije su nominalno bile pozicije državnih službenika, ali su ministri imali slobodu u izboru svog tima državnih sekretara, čak i u to vrijeme. Politizacija rukovodećih pozicija u Mađarskoj je stoga bila uobičajena praksa još i prije 2006. Profesionalni nivo počinje samo sa šefovima odjela, iako mnogi posmatrači smatraju da su čak i ove pozicije smještene u sivom području između politike i uprave.

Nakon upoređivanja ovih osam zemalja, moramo zaključiti da su principi profesionalnosti, političke neutralnosti i pravičnosti uglavnom zadovoljeni u tri baltičke države. Suprotno tome, politizacija je karakteristična osobina procesa izbora u ostalih pet zemalja koje se proučavaju, a posebno u Poljskoj,

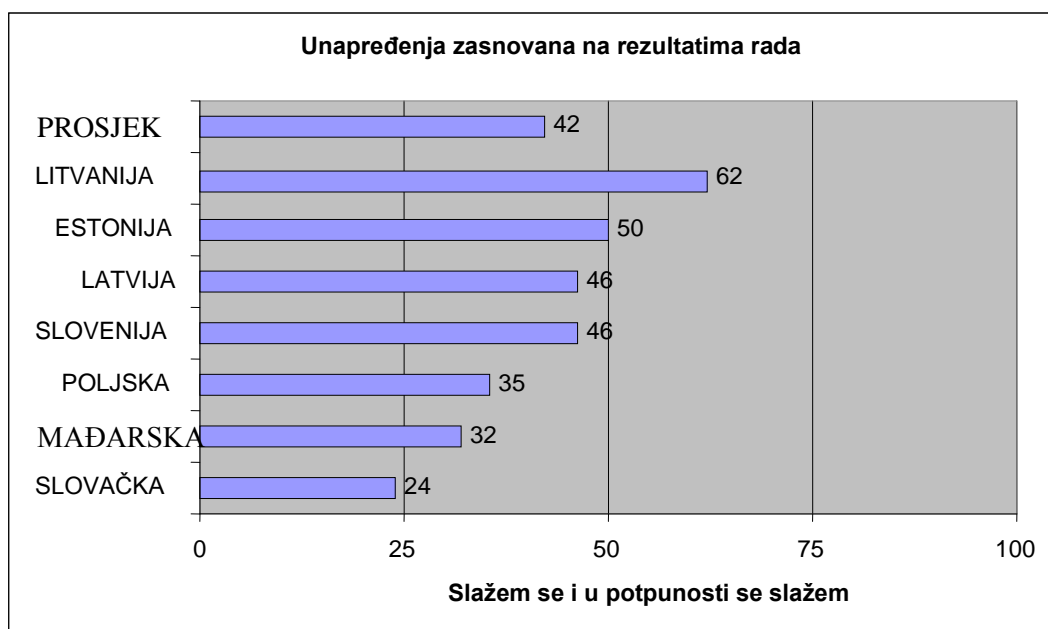
podvrgnuti većem političkom pritisku nego u posljednjih sedam do osam godina. Ostaje da se vidi do kojeg nivoa će viši državni službenici biti re-politizirani u Litvaniji.

²⁴ Vidjeti Staronova (2003) i Staronova/Malikova (2005) za analizu viših državnih službenika i pitanja politizacije u Slovačkoj.

Slovačkoj i Mađarskoj²⁵. Važnost političkih kriterija za izbor visokih zvaničnika i za kadrovsku popunu ministarske birokratije u tijesnoj je korelaciji sa kriterijima koji važe u osam zemalja SIE za profesionalno unapređenje državnih službenika. Propisi o napredovanju u službi su generalno među aspektima upravljanja državnom službom koji nisu dovoljno regulirani. U nekoliko zemalja, propisi čak i ne postoje, jer je unapređenje povezano samo sa klasifikacijom i sistemima plata, te nema nikakve veze sa izborom zvaničnika na višim nivoima.

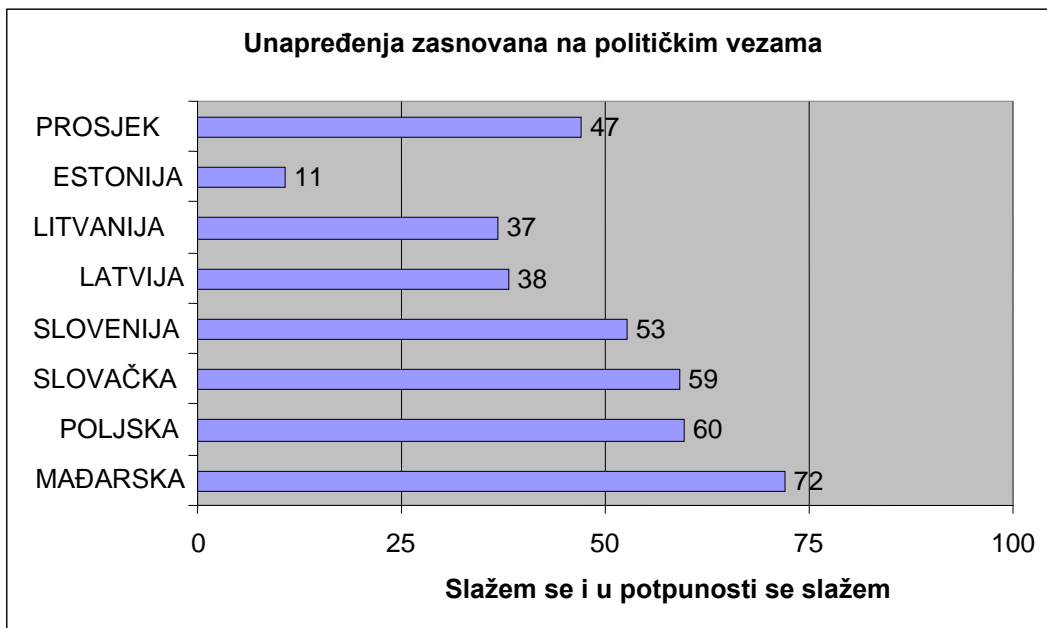
Međutim, nalazi istraživanja Sigma-e ukazuju da su političke veze često mnogo bitnije za unapređenje nego što su to radni rezultati državnih službenika. Kako se vidi na prikazima 6 i 7 dolje u tekstu, varijacija važnosti meritokratskih i političkih kriterija za odluke o unapređenju je veoma visoka. Litvanija, Estonija i Latvija se grupišu na vrhu, dok se Slovačka, Poljska i Mađarska grupišu na dnu tabela; Slovenija zauzima srednju poziciju. Ironija bi stoga zaista mogla biti u tome da državni službenici u zemljama centralne i istočne Evrope mogu ući u državnu službu na osnovu javnog natječaja; od nekih se čak traži da polažu ispit. Međutim, ako žele da napreduju u upravi, a iznad svega, ako žele da budu unaprijeđeni na više pozicije, moraću da pokažu političku predanost i posjeduju političke kontakte. Međutim, to je također slučaj i u mnogim starim zemljama članicama EU-15.

Prikaz 6. "U mom ministarstvu dobri individualni rezultati rada dovode do unapređenja na višu poziciju"

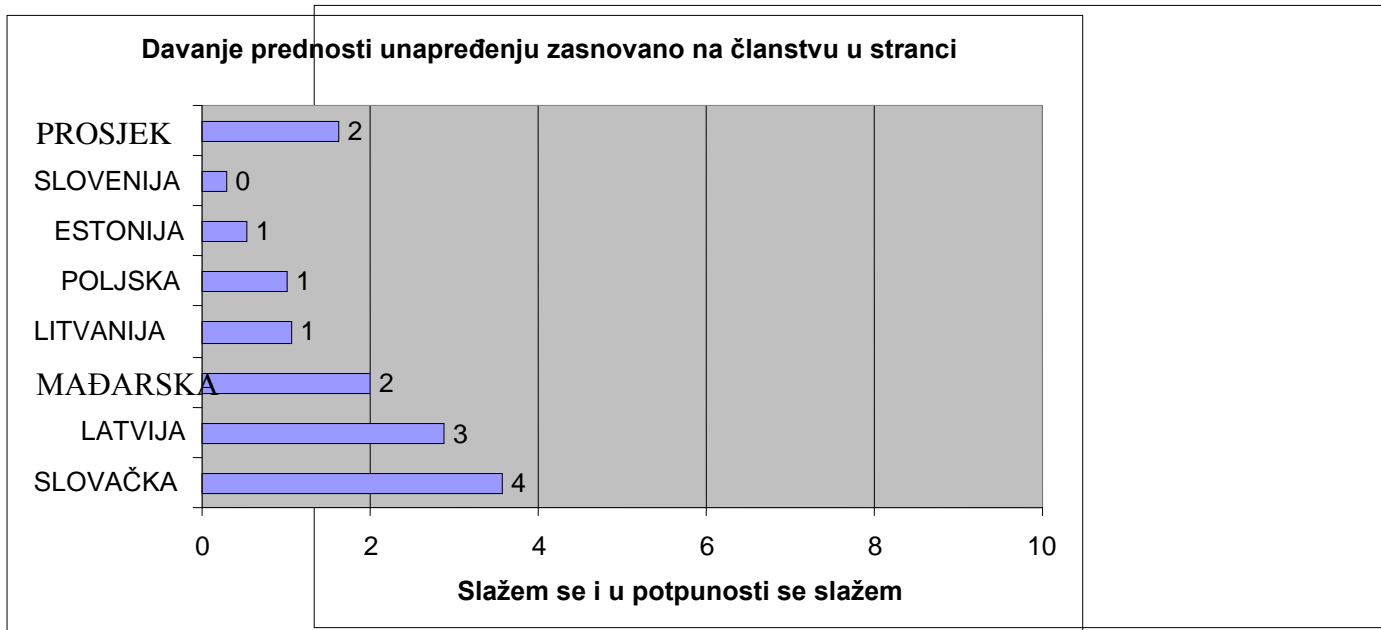


²⁵ Politizacija u pet zemalja CIE (uz izuzetak baltičkih zemalja) je velika u poređenju sa državnim službama u zapadnoevropskim zemljama. Ovo posebno važi za Poljsku, Slovačku i Mađarsku. U svrhu poređenja, vidjeti Peters/Pierre (2004), Ketelaar et al. (2007), i Matheson et al. (2007).

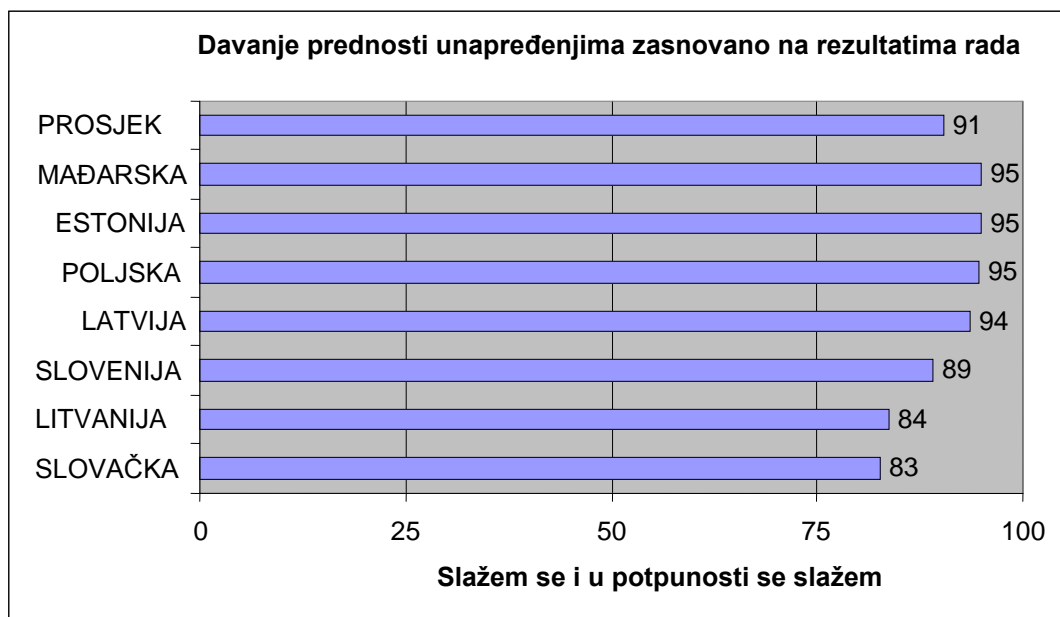
Prikaz 7. "Političke veze mogu ubrzati unapređenja u mom ministarstvu."



Prikaz 8. "Razumljivo je da članstvo u stranci predstavlja uslov za unapređenje na višu poziciju"



Prikaz 9. "Unapređenja na više pozicije bi strogo trebala biti zasnovana na individualnim rezultatima rada."



Istraživanje Sigma-e je također pokazalo da su stavovi državnih službenika prema politizaciji kadrovske uprave veoma kritični, i da su u oštroj suprotnosti sa preovladavajućim praksama kadrovske uprave. Kada posmatramo važnost stranačkog članstva za unapređenje, pokazuje se da se 98 procenata svih ispitanika protivi ovoj praksi kadrovske uprave. To znači da je princip unapređenja, koje se obično povezuje sa komunističkom upravom potpuno diskreditiran među sadašnjim državnim službenicima. Štaviše, raskorak između stavova državnih službenika i aktuelnih praksi kadrovske uprave sugerira da se može očekivati manje političkog uplitanja u kadrovsku politiku, kako bi se povećalo zadovoljstvo i motivacija državnih službenika u regiji.

Konačno, potrebno je dodati napomenu o formalnoj institucionalizaciji odvojenih sistema rukovodeće državne službe u zemljama SIE (vidjeti OECD 2008. za nedavnu reviziju rukovodećih državnih službi u zapadnim demokratijama). Uspostavljene su rukovodeće izvršne službe u Mađarskoj i Slovačkoj, ali su oba sistema propala. U Mađarskoj je rukovodeća izvršna služba uvedena u 2001. Ona je visokim zvaničnicima obezbjeđivala veći nivo zaštite posla, veće plate, i veći pristup (i obaveze da se u njima učestvuje) kursevima obuke. Sistem je ipak bio ubrzo zloupotrijebljen, kada su vladajuće stranke imenovale svoje političke pripadnike u rukovodeću izvršnu službu, što ukazuje na to da je postupak izbora bio izuzetno nerazvijen. Tokom reforme u 2007, rukovodeća državna služba u Mađarskoj je ukinuta.

U Slovačkoj je od 2002. godine planirano da se kreira korpus nominiranih visokih državnih službenika. Od kandidata se tražilo da polažu zahtjevne ispite, a onda bi im se dao pristup poslovima na najvišem nivou, povećala bi im se sigurnost zaposlenja, i dale veće nagrade. Međutim, do 2007. samo mali broj državnih službenika je stekao status nominiranog državnog službenika, ali im se nije mogao garantirati visokorangirani posao u upravi. Posljedica toga je da se sada planira ukidanje nominirane rukovodeće državne službe u Slovačkoj što je prije moguće.

3.7. *Zaštita zaposlenja u državnoj službi*

Zaštita zaposlenja u državnoj službi zauzima bitno mjesto među evropskim principima javne uprave. Zaštita od političke i rukovodeće slobode odlučivanja kod otpuštanja reducira zavisnost državnih službenika o vanjskim interesima i jača izgleda za nepristrasnost državne službe. Ona produžava vremenski period izvan mandata izabrane vlade i tako jača princip političke neutralnosti. Zaštita poslova u državnoj službi se također obično povezuje sa većim nivoom stabilnosti, obzirom na manju fluktuaciju

osoblja i veće kompetencije, koje su rezultat većeg iskustva na poslu. U svrhu analize smo stoga ispitali i za visoke zvaničnike, i za zvaničnike bez rukovodećih odgovornosti zaštitu od (političkih) otpuštanja, stvarnu fluktuaciju osoblja, i stavove prema principu trajnog mandata u državnoj službi.

Razvoj u ovoj oblasti upravljanja državnom službom je paradoksalan kada se posmatra u kontekstu evropskih principa javne uprave. Ukupna zaštita posla državnih službenika ostaje snažna u osnovi u svim zemljama, a sudovi se smatraju naklonjeni zaposlenicima. Međutim, pozicije na višim nivoima u četiri Visegrad zemlje (Češka Republika, Mađarska, Poljska i Slovačka) i u Sloveniji postaju sve manje sigurne i fluktuacija osoblja se povećava. Štaviše, iako je zaštita generalne državne službe i dalje velika, dokazi ukazuju da je stvarna stabilnost državnih službi SIE zemalja niska i da državni službenici puno ne vrednuju zaštitu posla. Razvoj u zemljama SIE je stoga krenuo u smjeru dereguliranja zaštite zaposlenja u državnoj službi, odmakavši se tako od evropskih principa javne uprave.

Deregulacija zaštite posla u državnoj službi

Neodređeni mandat i imenovanja na određeno vrijeme

Opšte je pravilo da se državni službenici u zemljama SIE imenuju na neodređeni vremenski period, dok su mandati politički imenovanih dužnosnika, kao što su politički savjetnici i državni sekretari, povezani sa mandatom vlade. Postoje bitni izuzeci od ovog opšteg pravila. Prvo, zamjenici ministra u Češkoj Republici se zapošljavaju u skladu sa Zakonom o radu, te se tako imenuju na neodređeno vrijeme. Njihova dužnost može prestati bilo kada, ali otkaz bi podrazumijevao ili isplatu naknade, ili premještaj na drugo mjesto unutar ministarstva. Međutim, de facto premještaj na niža mjesta su rijetki među zamjenicima ministra. Drugi izuzetak među grupom zvaničnika klasificiranih kao politički dužnosnici, tiče se direktora u Državnom kadrovskom centru u Poljskoj. Oni su također bili imenovani na neodređeno vrijeme, ali je njihovo imenovanje moglo završiti u bilo koje vrijeme. Naknadno, oni su morali da napuste ministarsku strukturu, osim ako nisu bili "nominirani državni službenici", što podrazumijeva pravo imenovanja na mjesto državnog službenika. Obzirom da je ukidanje Državnog kadrovskog centra u planu, situacija u Poljskoj se opet mijenja.

Treći izuzetak se tiče imenovanja na određeno vrijeme za državne službenike na najvišem nivou. Četiri od osam zemalja SIE su se odlučile za neku vrstu aranžmana na određeno vrijeme. Generalni sekretari u Estoniji i državni sekretari u Latviji se imenuju na pet godina. U Sloveniji, generalni direktori, koji su dva nivoa ispod ministra, se također imenuju na pet godina. U skorašnje vrijeme, Mađarska je uvela šestogodišnji određeni vremenski mandat za šefove odjela, koji su nominalno također i najviši državni službenici, ali su tri nivoa ispod ministra. U Mađarskoj je ovaj aranžman uveden nakon reformi iz 2007. orijentiranih prema novom javnom upravljanju.

Zaštita od političkog otpuštanja

Ukupno gledano, postoji jasna linija razdvajanja između zemalja koje čak štite i zvaničnike na najvišim pozicijama u ministarstvima od političkog otpuštanja, i zemalja koje izlažu sve dužnosnike sa rukovodećim odgovornostima – na dolje sve do šefa jedinice – riziku političkog otpuštanja. Zaštita najviših zvaničnika je najveća u **Litvaniji**. Tu su pravila otpuštanja za državne sekretare u suštini ista kao što su za sve druge državne službenike. Državni sekretari mogu biti otpušteni samo zbog velikih reorganizacija ili zbog disciplinskih prekršaja.²⁶ Ipak ovo ne znači da politički motivirane smjene ne postoje. Umjesto toga, posljednjih godina postala je neformalna konvencija/norma da državni sekretar napusti funkciju ako to ministar želi, ili ako to ministar od njega/nje zatraži. Nekoliko slučajeva takvih ostavki je zabilježeno u 2007. i 2008. Ova norma je trenutno podvrgnuta ozbiljnom testu, jer su izbori iz 2008. godine rezultirali sa velikim političkim klatnom u vladi, i čini se da je nova vlada odlučna da reducira zaštitu rukovodećih

²⁶ Reorganizacije nisu uobičajene među državnim sekretarima, zato što bi upotreba ovog instrumenta za otpuštanja efektivno zahtijevala ukidanje centralnog vladinog ministarstva.

imenovanja. U **Latviji** se pravila za otpuštanje državnih sekretara mogu uporediti sa litvanijskim ustrojem; jedina razlika je da se u Latviji ova imenovanja utvrđuju na oodređen period od pet godina.

Estonija se razlikuje od ostale dvije baltičke države po tome što je tamo postalo moguće da se generalni sekretar otpusti godinu dana *nakon* što novi ministar stupi na dužnost. Ovaj aranžman je jedan od najinteresantnijih u regiji, zato što zahtijeva od ministara da pruže “naslijeđenim” generalnim sekretarima šansu da dokažu svoju vrijednost u periodu od minimalno jedne godine.

Slovenija predstavlja – kao i u većini drugih domena koji se ovdje ispituju – srednji slučaj. Državni sekretari su politički imenovani dužnosnici, i mogu u svakom trenutku biti otpušteni. Generalni direktori, direktori vladinih ureda, direktori tijela povezanih sa ministarstvima, i šefovi administrativnih jedinica, suprotno tome, mogu biti otpušteni *tokom prve godine nakon imenovanja novog ministra*, ali su oni onda zaštićeni do kraja svog petogodišnjeg mandata. Posljedica toga je da je konkretna zaštita generalnih direktora bila značajno reducirana, zato što su novi ministri bili slobodni da otpuštaju naslijeđeno rukovodeće osoblje po želji. Ovaj aranžman je uveden u kontekstu izmjena Zakona o državnoj službi iz 2005. On je već predstavljao kompromis, jer je nova vlada, koja je preuzela dužnost u 2004. željela da još više deregulira nivo zaštite zaposlenja, omogućavajući ministrima da otpuste generalne direktore u bilo kojem trenutku. Nakon pristupanja EU, promjena je išla u smjeru manje zaštite za visoke dužnosnike u Sloveniji.

Poljska, Češka Republika, Slovačka i Mađarska se izdvajaju kao četiri zemlje koje praktično ne daju nikakve garancije svojim visokim dužnosnicima. U sva četiri slučaja, rukovodioci – od najvišeg državnog sekretara/zamjenika ministra pa sve do šefa jedinice/odjela – mogu biti smijenjeni sa dužnosti u bilo koje vrijeme i bez razloga. U Češkoj Republici, Slovačkoj i Mađarskoj, to znači da će se visokim dužnosnicima ipak dati posao unutar ministarske strukture, međutim ovaj premještanje nije zagarantiran u Poljskoj (koja najmanje štiti visoke dužnosnike u regiji). U Mađarskoj, otpuštanje šefa odjela sada (od 2007) mora biti opravdano, a ako razlozi nisu opravdani, zvaničnik može sa ministarstvom ići na sud. Ostaje da se vidi koliko će ova odredba biti djelotvorna u praksi.

Ukratko, kada je u pitanju zaštita poslova na rukovodećem nivou, može se ustvrditi da se evropski principi javne uprave poštuju samo u Litvaniji, Latviji i Estoniji. Aranžmani u Sloveniji uključuju prilično veliku slobodu odlučivanja na najviša dva nivoa u ministarstvima, a institucionalne odredbe u četiri Visegrad zemlje (Češka Republika, Mađarska, Poljska i Slovačka) ne pružaju zapravo nikakvu zaštitu zvaničnicima koji su raspoređeni na rukovodeća mjesta.

Kada posmatramo mogućnosti za otpuštanje državnih službenika koji nemaju rukovodećih odgovornosti, EU zemlje članice iz centralne i istočne Evrope su do sada bile relativno u skladu sa evropskim principima kada je u pitanju pravni nivo. Kako se državni službenici imenuju na neodređeni period, mogu biti otpušteni samo u izuzetnim okolnostima. Spisak ovih okolnosti je obično dug, ali ga nije jednostavno primjeniti u praksi. Razlozi obuhvataju neprikladnost državnog službenika za poziciju, nesposobnost i nedostatak profesionalnog kapaciteta državnih službenika, i dugotrajnu nesposobnost zbog lošeg zdravlja. Otpuštanja su također dozvoljena u kontekstu masovnog otpuštanja radne snage, ukidanja agencija, reorganizacije institucije, ukidanja pojedinačne pozicije, i sprovođenja disciplinske odluke. Spisak razloga bi se jednostavno mogao produžiti.

Zemlje kao što su Mađarska, Poljska, Slovačka i Litvanija imaju mogućnost otpuštanja državnih službenika, zbog ukidanja nekog ureda ili njegove reorganizacije, ili čak zbog ukidanja pozicije (Litvanija) ili neprikladnosti (Estonija) ili neusklađenosti (Latvija) državnog službenika sa određenim radnim mjestom. Međutim, čak i ako ovi instrumenti stavljaju prilično veliku slobodu odlučivanja u ruke visokih zvaničnika i ministara, oni se ne mogu jednostavno primjeniti u praksi. Na primjer, upotreba reorganizacije kao osnova za otpuštanje zvaničnika je česta u praksi, ali nije bez problema. Na primjer, ona se može koristiti za pravdanje otpuštanja direktora agencije za telekomunikacije zbog njenog udruživanja sa poštanskim uredom, ali je teže otpustiti veći dio ostalih zaposlenika agencije, jer se njihove poslovne funkcije ne moraju neophodno transformirati udruživanjem ove dvije agencije.

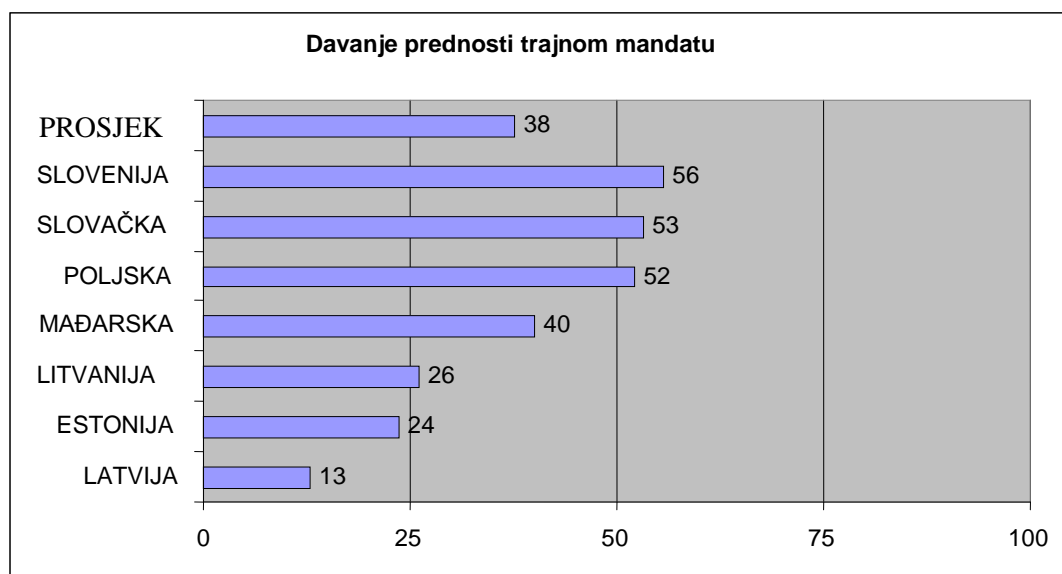
U Litvaniji su presude upravnih sudova, koje su pratile tužbe protiv upotrebe “odredbe o ukidanju radnog mjesta”, čak navodile da “ukidanje radnog mjesta državnog službenika kao osnova za otpuštanje državnog službenika, postoji samo nakon što se ukine *cjelokupan opseg specifičnih funkcija* radnog mjesta, koji je dodijeljen državnom službeniku, a opisivanje ukinutog radnog mjesta *ustvari se ne sprovodi*”. Generalno, otpušteni državni službenici u svim zemljama SIE uvijek imaju mogućnost da se žale na sudovima i da zahtijevaju ponovno zapošljavanje ili naknadu za nepravедno otpuštanje. Po pravilu, sudovi u Centralnoj i Istočnoj Evropi se smatraju naklonjenim zaposlenicima.

Propisi koji upravljaju otpuštanjem državnih službenika na nerukovodećim pozicijama su stoga relativno usklađeni sa evropskim principima javne uprave. Izenađuje da se to ne odražava u stvarnim praksama fluktuacije osoblja u državnoj službi, niti u stavovima državnih službenika prema karijeri i zaštiti posla u državnoj službi. Kada je u pitanju stvarna fluktuacija osoblja u upravi, bilo je jako teško pribaviti pouzdane podatke. Na rukovodećem nivou, fluktuacija je uglavnom u korelaciji sa stepenom politizacije o kojoj smo diskutirali u prethodnom dijelu.

Kada gledamo šire, raspoložive informacije sugeriraju omjere fluktuacije osoblja između 9 procenata (Litvanija) i 14 procenata (Estonija)²⁷. Ipak, nekoliko zemalja, kao što Slovačka i Češka Republika nemaju nikakvih detaljnih podataka na raspolaganju. U Slovačkoj, na primjer, posmatrači procjenjuju fluktuaciju u državnoj službi u 2006, koja je bila blizu 30 procenata. Često postoje velike razlike između ministarstava, agencija i drugih administrativnih institucija. U Poljskoj, na primjer, podaci ukazuju na fluktuaciju od 36 procenata u Ministarstvu unutarnjih poslova. Ovi omjeri fluktuacije bi se trebali smatrati visokim.

Prilično veliku fluktuaciju ne inicira poslodavac, nego je ona rezultat izbora koje prave državni službenici, koji nakon nekoliko godina u upravi odlaze u privatni sektor. Podaci prikupljeni za Litvaniju (jedan od najstabilnijih sistema državne službe u regiji) pokazuju da je oko jedna četvrtina državnih službenika koji su dali dobrovoljnu ostavku, otišla pravo u privatni sektor. Prije pristupanja EU, suprotno tome, bilo je uobičajeno vidjeti fluktuaciju osoblja kao rezultat reorganizacija potrebnih da bi se napravilo administrativno prilagođavanje za primjenu *acquis*-a. Nakon pristupanja, međutim, fluktuacija nije opala, jer su otvaranje tržišta rada u “starim” zemljama članicama, rastuća ekonomija i niske stope nezaposlenosti, otvorili mnogo mogućnosti za državne službenike, posebno za mlade i visoko kvalificirane zvaničnike, u traženju zaposlenja u privatnom sektoru i inostranstvu.

Prikaz 10. “Cjeloživotni mandat je dobar princip zaposlenja u vladinom ministarstvu”



²⁷

Fluktuacija se ovdje odnosi na broj odlazaka tokom jedne kalendarske godine.

Drugo, podaci iz istraživanja Sigma-e ukazuju da se dugotrajne karijere i visok nivo zaštićenosti zaposlenja ne smatraju najbitnijima za zaposlenje u ministarstvima. Umjesto toga, državni službenici su voljni da svojim nadređenima delegiraju više slobode odlučivanja za otpuštanje zaposlenika. Ovo davanje prednosti fleksibilizaciji i deregulaciji sistema zapošljavanja je posebno jako u tri baltičke države, koje trenutno obezbjeđuju najviši nivo zaštite među zemljama SIE. Institucionalizacija evropskih principa povezana sa zaštitom i stabilizacijom zaposlenja u državnim službama SIE stoga nije učinila dubok zahvat, nego je uglavnom ostala jedna fasada na nivou formalnih propisa. Ukratko, domen zaštite zaposlenja u državnoj službi pokazuje značajan stepen raznolikosti među zemljama. Međutim prosječan postpristupni trend se odmakao od evropskih principa u pravcu deregulacije sistema zaštite, dok je stabilnost posla u regiji ostala relativno niska.

3.8. *Sistemi evaluacije i revizije*

U ovom dijelu se ispituju osnovni mehanizmi za evaluaciju rezultata rada državnih službenika. Sistemi evaluacije rada igraju određeni broj bitnih uloga u širem kontekstu sistema državne službe. Sistemi evaluacije rada su kritičko oruđe za rukovodioce, pomoću kojeg oni komuniciraju i usklađuju organizacijske opšte i specifične ciljeve sa naporima koje ulažu pojedini državni službenici, i služe kao instrument za reviziju i preusmjeravanje napora koje ulažu zvaničnici. Sistemi za evaluaciju rada su u vezi sa sistemima stimulacije, u tome da mogu odrediti odluke o unapređenju i novčane bonus isplate za državne službenike. Uz to, evaluacije rada služe kao dijagnostičko oruđe za identificiranje potreba državnih službenika za obukom i profesionalnim razvojem. U našoj smo analizi stoga ispitali postojanje i kvalitet sistema za evaluaciju rada, njihovu pravičnost i povezanost sa odlukama o obuci, unapređenju i plati.

Postpristupna samoodrživost u ovoj oblasti upravljanja državnim službom je bila ograničena, jer su najveće razlike u kvalitetu evaluacija rada i dalje bile prisutne, a od 2004. je bilo malo napretka. Mađarska je napravila najhrabriji pokušaj moderniziranja sistema za evaluaciju rada, ali je to također trenutno i najviše osporavan sistem u regiji. S druge strane, Litvanija i Latvija prave postepeni napredak u ovoj oblasti. Sistemima za evaluaciju rada će, međutim, generalno biti potreban poticaj u budućnosti.

Izazov da se evaluacije učine funkcionalnim

U novim zemljama članicama, sistemi za evaluaciju rada su prisutni još od sredine 1990-ih. **Češka Republika** je jedina zemlja u regiji bez formalnog sistema evaluacije i, kao i mnoge druge praznine u češkom sistemu državne službe, ovo se može povezati sa nedostatkom zakona o državnoj službi. U praksi, međutim, evaluacije rada se povremeno organiziraju na nivou pojedinačnih ministarstava, ili ponekad čak i na nivou pojedinačnog odjela. Metodi evaluacije i frekvencija se značajno razlikuju od jednog mjesta do drugog.

Postoje značajne razlike u kvalitetu evaluacija rada u sedam zemalja, koje su formalno institucionalizirale takav sistem. Prvo, Estonija, a posebno Poljska, imaju loše rezultate u implementaciji, kada su u pitanju sistemi za evaluaciju rada. Na papiru, **Poljska** ima sistem koji bi zahtijevao evaluaciju rada bar svake dvije godine, ali ovaj sistem jedva da se primjenjuje u praksi. Da li se rad ocjenjuje, uglavnom zavisi od inicijative pojedinih direktora i generalnih direktora.

Estonija, suprotno tome, ima dva sistema evaluacije, koji su povezani. Glavni sistem evaluacije je uveden 1996. i nalaže evaluaciju svake tri godine. Zvanično se sprovodi putem komisija za konkurs i evaluaciju pojedinačnih ministarstava. Od 1998. godine, zvaničnici se također podvrgavaju godišnjim intervjuima za ocjenu rada. Ovi intervjui, koje sprovodi direktni nadređeni zvaničnik, nude blaži pristup kadrovskim politikama tako što naglasak stavljaju na povratnu informaciju i personalni razvoj. Intervjui za ocjenu rada su neformalniji po karakteru, a ovaj metod se ne primjenjuje jednoobrazno u ministarstvima. Rezultati mogu dovesti do prijedloga da se poveća platni nivo zvaničnika, ili da mu se isplati dodatni bonus, ali takav prijedlog nije zagarantiran. Intervjui za ocjenu rada su popularniji od formalne evaluacije, koja bi se trebala sprovoditi svake tri godine. Prema podacima iz Ureda državnog kancelara, više od 50 procenata

svih državnih službenika ima godišnji intervju za ocjenu rada, ali samo 24 procenata zvaničnika koji su trebali da imaju formalnu evaluaciju u 2006, su zaista i bili podvrgnuti takvoj evaluaciji. Kvalitet implementacije je tako veoma ograničen ali, kako ćemo vidjeti dolje u tekstu, percepcija estonskih državnih službenika je pozitivnija.

Drugo, Slovenija i Slovačka demonstrirale su nizak stepen postpristupne samoodrživosti u ovoj oblasti, uglavnom zato što su uvele prilično veliku dozu pravne nesigurnosti u svoje sisteme za evaluaciju rada. Slovenija je 2005. izdvojila svoj sistem za evaluaciju rada iz zakona o državnoj službi, kako bi ga zamijenila sa novom verzijom, reguliranom vladinim dekretom. Dekret je onda usvojen na kraju 2008. dok je u međuvremenu nastavio da funkcioniра stari sistem. Posljedica toga je bila da je u produženom vremenskom periodu evaluacija rada bila nestabilna. Nestabilnost i nekoherentnost su bile očigledne u vrijeme sprovođenja ovog istraživanja, jer se primjena starih sistema za evaluaciju rada značajno razlikovala od jednog ministarstva i odjela do drugog.

U **Slovačkoj**, sistem za evaluaciju rada je bio definiran u propisu Ureda državne službe. Nakon ukidanja Ureda državne službe, ovaj propis je zamijenjen propisima pojedinih službenih ureda (tj. ministarstava, agencija, itd.). Posljedica toga je da se još uvijek može osjetiti nasljeđe Ureda državne službe, ali dosljednost u primjeni sistema za evaluaciju rada u institucijama je opadala tokom posljednje dvije godine. Evaluaciju sprovodi direktni nadređeni na godišnjoj osnovi. Povezanost sa obukom, unapređenjem i platom je opcija za rukovodioce.

Sistemi za evaluaciju rada u Litvaniji, Mađarskoj i Latviji su najrazvijeniji, a napredovali su od pristupanja EU. U **Litvaniji** je postpristupnim reformama uveden odvojen sistem evaluacije za šefove institucija, uključujući državne sekretare. Njihova evaluacija je zasnovana na “implementaciji strateških ciljeva institucije, rukovođenja i liderstva”. Kriteriji za evaluaciju državnih službenika su također usklađeni u tome da su procenjeni na osnovu tri osnovna kriterija: produktivnosti, kompetentnosti, i kvaliteta rada. Rezultati evaluacija mogu dovesti do preporuka za unapređenje u viši kvalifikacijski razred. Kvalifikacijski razred je bitan za unapređenje, i iznad svega, za visinu plate državnih službenika.

Mađarska i Latvija se razlikuju od drugih zemalja, jer rezultati evaluacije rada obezbjeđuju automatsku vezu sa bonus isplata za državne službenike. **Mađarska** je uvela najrigorozniju evaluaciju rada u regiji. Ona je i dalje najviše osporavana u upravi, posebno zato što državni službenici sumnjaju u pravičnost novih evaluacija rada. Prvobitno je zakon o državnoj službi propisivao evaluaciju bar svake četiri godine, kada bi državni službenik bio unaprijeđen u viši rang. Ipak nije bilo nikakvih zajedničkih smjernica, a sistem nije bio dosljedno primjenjivan u svim vladinim institucijama. Od 2007. vlada je uložila napore da uvede jedinstven sistem za evaluaciju rada u svim vladinim institucijama. Sistemom upravlja Kadrovski centar vlade, a Centar arhivira podatke o rezultatima evaluacije. Pojedinačni rezultati rada su zasnovani na pokazateljima rada, koji se utvrđuju godišnje, a izvode se iz vladinih strateških ciljeva. Metod evaluacije obuhvata obaveznu diferencijaciju između pojedinačnih rezultata rada (pojedinačnih performansi), što primorava rukovodioce za evaluaciju da kategoriziraju zvaničnike u skladu sa normalnom distribucijom. Rezultati evaluacije imaju direktan efekat na bonuse državnih službenika na kraju godine. Uzimajući u obzir dalekosežne efekte evaluacije, državni službenici mogu zahtijevati prisustvo predstavnika strukovnog sindikata tokom evaluacije, i mogu osporiti rezultat evaluacije na sudu.

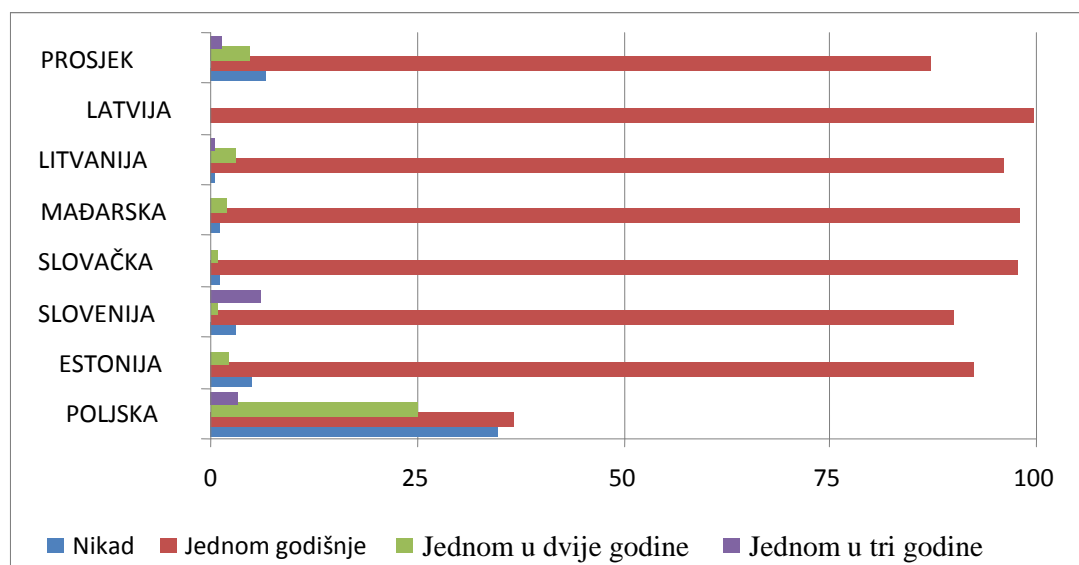
U **Latviji** je evaluacija rada manje stroga nego u Mađarskoj. Ona ipak liči na mađarski slučaj u tome da su rezultati evaluacije direktno povezani sa kvalifikacijskim nivoima državnih službenika, što predstavlja jednu od dvije dimenzije za utvrđivanje visine plata državnih službenika. Sistem evaluacije je bio uveden već u 2000. u Zakonu o državnoj službi, a operativan je od 2002. Sistem nije tako strogo reguliran kao u Mađarskoj. Organizira ga državni sekretar koji uspostavlja evaluacijske komisije za ministarstvo. Komisija obuhvata bar jednog nadređenog državnog službenika i rukovodioca kadrovskih resursa. Zasniva se na intervjuu, obuhvata samoevaluaciju i stvarnu evaluaciju. Formiraju se planovi za dalje poboljšanje sistema evaluacije kroz uvođenje e-evaluacijskih alata, centralno arhiviranje informacija, i proširivanje i reviziju kriterija u skladu sa kojima se državni službenici ocjenjuju.

Iako većina zemalja ima važeće sisteme evaluacije rada, samo neke od njih djelotvorno koriste ove informacije za pripremu programa obuke. Ovaj mehanizam je najrazvijeniji u Latviji, jer ministarstva koriste informacije koje prikupe kroz evaluacije rada kada formuliraju svoje zahtjeve za obukom latvijske Škole za javnu upravu. Škola onda utvrđuje program da zadovolji ove zahtjeve, dok Ured kancelara odobrava planove obuke. Mađarska trenutno planira da uspostavi centralnu bazu podataka da bi prikupila informacije iz evaluacija rada i upotrijebila ih za razvoj programa obuke.

Štaviše, evaluacije rada su obično onoliko dobre koliko su dobri ciljevi utvrđeni prije početka evaluacije, posebno strateški opšti i specifični ciljevi vladine politike. Bez generalne vladine strategije (koja bi se protezala izvan kratkoročnog perioda), i bez sistema za rukovođenje rezultatima rada na nivou vlade, teško je djelotvorno iskoristiti sisteme za evaluaciju rada. Mađarski slučaj je ovdje poučan, jer su vladini strateški ciljevi trebali da budu razvijeni i povezani sa radnim cilljevima odjela i pojedinačnih državnih službenika, ali kako je vlada propuštala da uradi svoju domaću zadaću, navodi se da je veliki dio sistema evaluacije gubio svoju djelotvornost. Suprotno tome, Latvija i Litvanija imaju značajno bolje uslove za funkcioniranje svojih sistema evaluacije rada nego sve druge zemlje centralne i istočne Evrope.

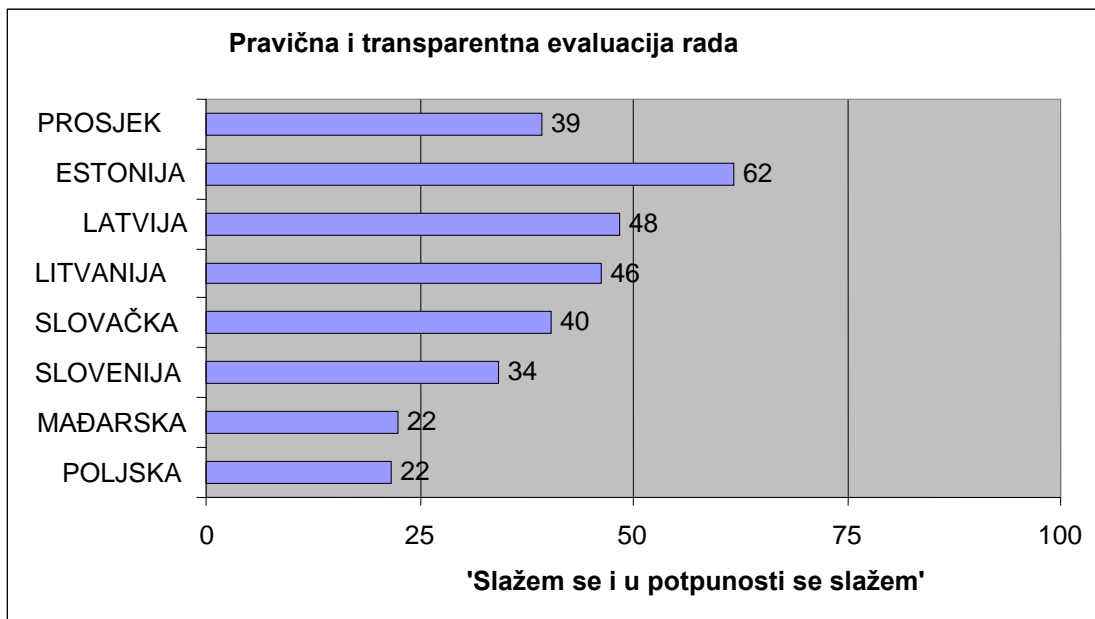
Uvidi koje smo izveli iz istraživanja Sigma-e, uglavnom su potvrdili do sada dobijenu sliku. Podaci ukazuju da se rezultati rada ocjenjuju godišnje u svim zemljama osim Poljske. Poljska se jasno izdvaja u regiji, jer 35 procenata državnih službenika nikada ne prođu nikakve evaluacije rada, a među onima koji to učine, većina njih biva podvrgnuta evaluaciji samo jednom u dvije ili više godina.

Prikaz 11. "Koliko često se rad ocjenjuje?"

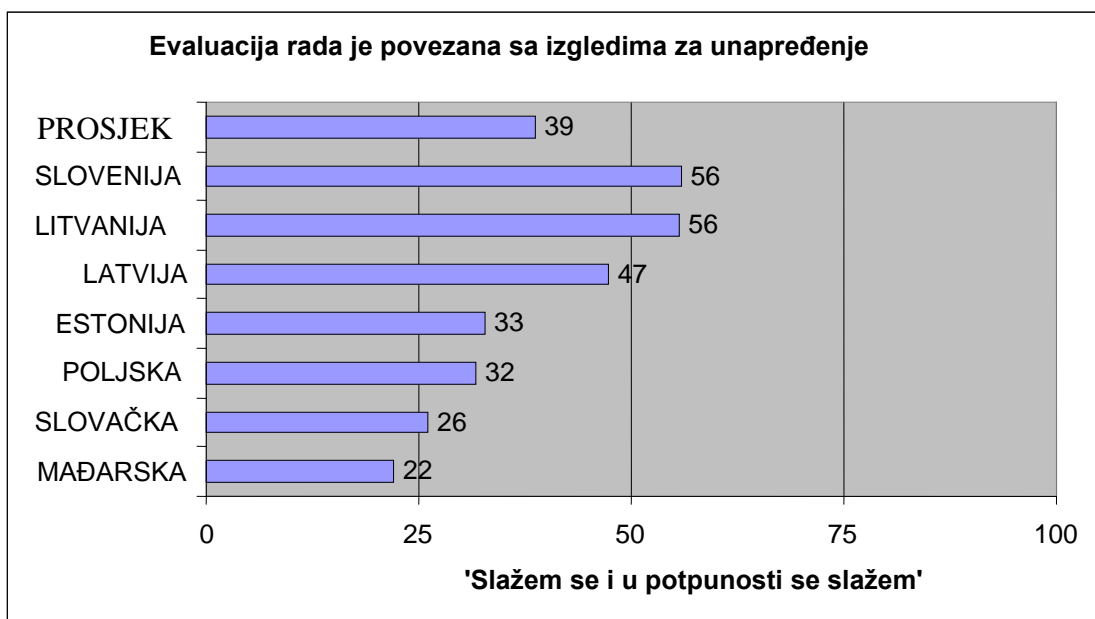


Drugo, državni službenici su kritični kada je u pitanju stvarni kvalitet evaluacijskog sistema. Manje od 40 procenata smatra da je sistem pravičan i transparentan, što ukazuje da je nivo implementacije često upitan i da se primjena sistema značajno razlikuje u institucijama. Međutim, postoje značajne razlike među zemljama. Nizak stepen prihvaćenosti sistema evaluacije rada u Mađarskoj i Poljskoj jasno potvrđuje osporavanu prirodu sistema u Mađarskoj, i uvjerljivo nizak kvalitet sistema u Poljskoj. Iznenadujuće je da se pokazalo da su estonski ispitanici relativno zadovoljniji sa svojim sistemima evaluacije rada, iako su drugi dokazi ukazivali na to da propisi nisu uvijek primjenjivani u praksi.

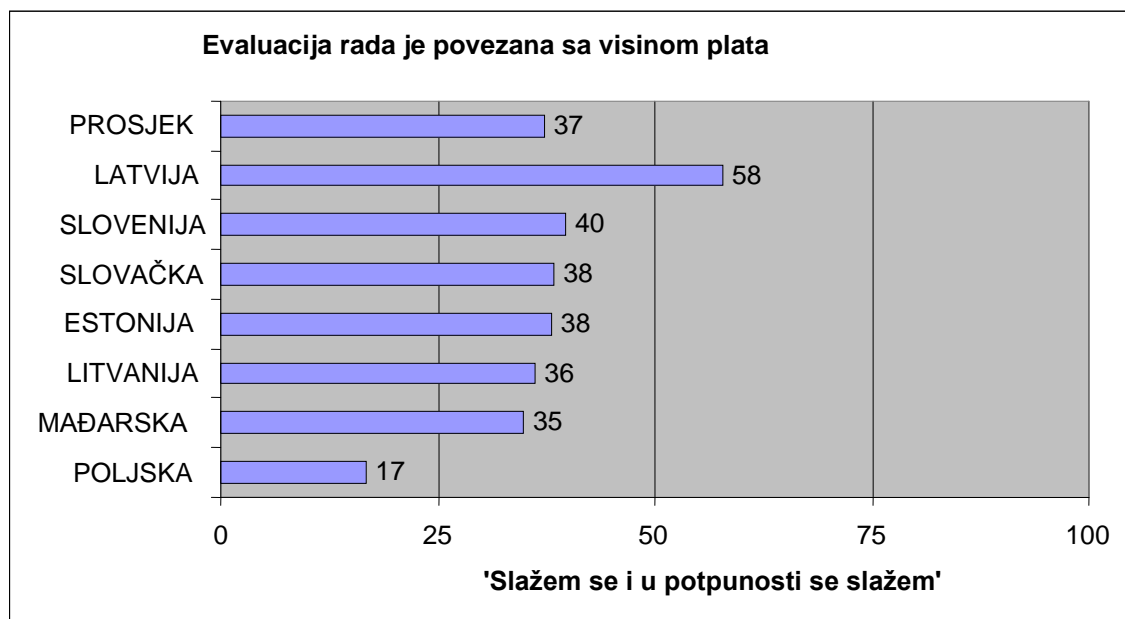
Prikaz 12. "Evaluacija rada u mom ministarstvu je pravična i transparentna."



Prikaz 13. "Izgleđi za unapređenje su povezani sa rezultatom moje evaluacije rada."



Prikaz 14. "Moja visina plate je povezana sa rezultatom mojih evaluacija rada."



Treće, državni službenici su skeptični kada je u pitanju povezanost evaluacija rada sa odlukama o unapređenju i novčanim naknadama. Izdvojen status Latvije, kada je u pitanju odnos između evaluacije rada i sistema plata može se pratiti do formalno-pravne osnove, koja institucionalizira plate koje su povezane sa rezultatima rada u Latviji. Niska vrijednost u Mađarskoj sugerira da državni službenici još uvijek sumnjaju u istinsku vezu između njihovih evaluacija rada i veličine njihovih novčanih bonusa na kraju godine. Ukupno gledajući, iskustvo državnih službenika sugerira da postoji prostor za značajno unapređenje sistema evaluacije rada u regiji. Ipak, reforma evaluacijskog sistema neće dobro funkcionirati ako joj se pristupi odvojeno.

3.9. Platni sistemi

Ovaj dio ispituje platne sisteme u zemljama SIE koje su predmet kontrole. Prije pristupanja, kreatori politike u EU su uglavnom raspravljali o platnim sistemima u SIE kada su u pitanju visine naknada. Postojala je zabrinutost da državni službenici neće dobro raditi ako ne budu adekvatno plaćeni. Štaviše, kvalitetno osoblje neće ući u državnu službu ako su plate previše niske u poređenju sa privatnim sektorom. Usklađivanje gornjih platnih nivoa predstavlja stoga bitan instrument, kako bi se osigurao kapacitet uprava u kandidatskim zemljama za primjenu politika u EU *acquis* oblasti. Preporuke prije pristupanja su stoga naglasile ulogu plata kao sredstva stimulacije za povećanje djelotvornosti uprava zemalja SIE.²⁸

Uz konkretne nivoe naknada, procjene Sigma-e su posebno usmjerile pažnju na potrebu da se usklade platni sistemi u zemljama SIE sa drugim evropskim principima uprave, kao što su predvidljivost, transparentnost, i pravičan i jednak tretman državnih službenika. Tako je bilo potrebno da se utvrde jasne razmjere plata u državnoj službi, minimizira sloboda odlučivanja za utvrđivanje platnih kategorija državnih službenika, na minimum svede politička i rukovodeća sloboda odlučivanja za dodjelu bonusa, i osiguraju jedinstvene plate u vladinim institucijama za državne službenike sa jednakim radnim odgovornostima.

²⁸ Međunarodne finansijske institucije, kao što su MMF i Svjetska banka su zagovarale smanjenje javnih rashoda i reduciranje obima javne birokratije, barem djelimično suprotno od gledišta EU .

Postpristupni rezultati u ovom domenu upravljanja državnom službom donose u isto vrijeme i dobre i loše vijesti. U prosjeku, platni sistemi su bili predmetom više reformskih napora od pristupanja, nego bilo koji drugi domen upravljanja državnom službom. Međutim, sveukupna usklađenost sa evropskim principima uprave ostaje niska. Stepenn slobode odlučivanja za utvrđivanje osnovnih plata je visok u nekoliko zemalja. Posebno je veoma veliki iznos bonusa, a nivo slobode odlučivanja za dodjelu bonusa je visok u većini zemalja. Ujednačenost platnih nivoa u institucijama ostaje niska, a generalni nivoi naknada još uvijek su razlog za zabrinutost u skoro svim zemljama koje su predmet istraživanja. Generalno loša usklađenost sa evropskim principima je ojačana generalnom preferencijom državnih službenika za korištenjem proizvoljne platne metode, što sugerira da bi moglo biti teško ispuniti prazninu između prakse u ovom području i evropskih principa uprave u bliskoj budućnosti.

Izvan ovih generalnih karakteristika, postoje naravno neke bitne razlike između zemalja. Litvanski, i do manjeg nivoa slovenački platni sistemi su transparentniji i manje proizvoljni, nego platni sistemi u drugim zemljama. Estonija je uložila velike napore u modernizaciju svojih platnih sistema, ali njihova dosljedna primjena u institucijama još uvijek nije ostvarena. Latvija i Mađarska su pokušale da svoje platne sisteme orijentiraju značajno prema rezultatima rada, ali latvijski sistem je zadržao bitne proizvoljne instrumente, a mađarsko rješenje je do sada kreiralo više zamjerki u upravi, nego pozitivnih efekata u smislu motivacije državnih službenika. Slovačka je već pokušala da uvede orijentaciju na rezultate rada u svoj platni sistem u posljednjoj godini prije pristupanja, ali je to uglavnom bilo identično deregulaciji sistema. Konačno, u Poljskoj i Češkoj Republici su platni sistemi ostali u suštini nereformirani, i još uvijek odražavaju sisteme iz ranih 1990-ih godina.

Institucionalizacija proizvoljnih platnih sistema

Sloboda odlučivanja i obračun osnovnih plata

Ovaj dio je strukturiran u skladu sa pet generalnih zapažanja, koji karakteriziraju platne sisteme u osam zemalja SIE. Prvo zapažanje je da se osnovne plate u zemljama SIE obično obračunavaju na osnovu rasprostranjene klasifikacije poslova i radnih mjesta u državnoj službi, ali utvrđivanje klasifikacije državnih službenika obuhvata značajan stepen rukovodeće slobode odlučivanja (proizvoljnosti) u nekoliko od osam zemalja SIE, koje su ovdje predmet istraživanja. U **Poljskoj**, ovaj stepen odlučivanja je veći nego u drugim zemljama. Platni sistem razlikuje pet grupa radnih mjesta. Svakoj grupi radnih mjesta je dodijeljen određen raspon množilaca, koji su povezani sa osnovnom platom, čiji iznos je fiksiran propisom premijera. Posljedica toga je da generalni direktori, koji su zaduženi za kadrovsku politiku, imaju veliku slobodu odlučivanja za definiranje osnovnih plata, jer mogu sami izabirati množioce. U praksi je fleksibilnost generalnih direktora više ograničena, zato što postoje neformalne norme senioriteta i stvarnih radnih odgovornosti, koje se uzimaju u obzir kako bi se obračunala pravična platna osnovica, koja se uklapa u širu platnu strukturu ministarstva.

Mađarska predstavlja drugi kraj kontinuuma u tome da odgovorni rukovodioci državne službe imaju malo slobode odlučivanja nad definiranjem osnovnih plata. U Mađarskoj je osnovni sistem klasifikacije zasnovan na starosti u službi za generalnu državnu službu, a za zvaničnike sa rukovodećim odgovornostima, zasniva se na vrsti radnog mjesta. Za opću državnu službu, zakon o državnoj službi razlikuje kategorije državnih službenika na osnovu njihovih obrazovnih kvalifikacija, a onda dalje razlikuje kategorije radnih mjesta po starosti položaja i platne nivoe. Za visoke državne službenike sa univerzitetskim obrazovanjem, na primjer, Zakon o državnoj službi razlikuje šest profesionalnih kategorija i 17 platnih nivoa. Svakom platnom razredu se onda dodjeljuje koeficijent, koji se množi sa osnovnom platom, koju godišnje utvrđuje parlament. Za visoke zvaničnike, množioći su također utvrđeni Zakonom o državnoj službi, tako da rukovodioci u osnovi nemaju nikakve mogućnosti da utiču na osnovne plate državnih službenika, osim ako ne unaprijede osobu u viši rukovodeći rang.

U drugim zemljama, visoki zvaničnici odgovorni za odluke o platama, imaju više slobode odlučivanja nego u Mađarskoj, ali također manje slobode nego u Poljskoj. U **Češkoj Republici**, platni sistem regulira Zakon o platama iz 1992. (posljednja izmjena 2006). Osnovne plate se izvode iz dvodimenzionalne platne

ljestvice. U jednoj dimenziji, u sistemu se razlikuje 16 kategorija poslova. Druga je sastavljena od 12 nivoa - senioriteta u službi. Skupa ove dvije dimenzije donose 192 platne grupe. Sloboda odlučivanja visokih zvaničnika da utječu na osnovnu platu je ograničena, jer oni mogu utjecati samo na definiciju posla, i time na klasifikaciju posla novog državnog službenika, ali ne i na nivo njegovog senioriteta. Ipak, državni službenici su uglavnom klasificirani u skladu sa kategorijama posla od 10 do 16, sa rukovodećim osobljem koje uglavnom spada u tri kategorije na vrhu, a kompresija između bitnih platnih nivoa je veoma mala. Posljedica toga je da je posebno teško dići platne iznose mlađih državnih službenika, koji su na rukovodećim pozicijama u ministarstvima. Ukupna sloboda odlučivanja nad definiranjem osnovnih plata je stoga u češkom slučaju relativno ograničena.

I Slovačka i Litvanija imaju jednodimenzionalnu klasifikaciju, koja također dozvoljava ograničen nivo slobode odlučivanja nad definisanjem osnovnih plata. U **Litvaniji** se osnovna plata utvrđuje popisom od 20 kategorija poslova. Metodologija za procjenu poslova je razvijena u kontekstu reforme iz 2002. Svakoj kategoriji posla se dodjeljuje koeficijent, koji se onda množi sa "minimalnom mjesečnom platom" (MMP). MMP godišnje utvrđuje parlament. Državni sekretari, kao odgovorni rukovodioci za politiku plata, imaju određenu slobodu odlučivanja nad raspoređivanjem državnih službenika na kategorije posla i u platne razrede, jer većina poslova presijeca tri ili čak četiri kategorije. Odjel za državnu službu planira da ograniči ovu slobodu odlučivanja na izbor između maksimalno dvije kategorije, zato što trenutni aranžmani ugrožavaju jednoobraznost plata u institucijama za pozicije sa sličnim odgovornostima. Litvanska putanja je stoga uglavnom u skladu sa zahtjevima evropskih principa javne uprave.

Definicija osnovnih plata prati sličnu logiku u **Slovačkoj**, gdje se osnovne plate izvode iz sistema klasifikacije, koji se sastoji od 11 platnih razreda, i u kojem se razlikuju kvalifikacijski nivoi i kriteriji za pojedinačne pozicije (Staronova/Lastic 2007). Svakom platnom razredu je dodijeljen jedan iznos, koji se dogovara kolektivnim ugovorom sa sindikatima. Kriteriji za klasifikaciju pojedinačnih radnih mjesta utvrđeni su Zakonom o državnoj službi, a kategorija posla mora biti definirana u objavljenom konkursu za upražnjeno radno mjesto. Posljedica toga je da šefovi službenih ureda nemaju mnogo slobode kada je u pitanju definiranje osnovnih plata državnih službenika ali, kako ćemo vidjeti dolje u tekstu, oni na raspolaganju imaju mnoge druge instrumente.

Estonija, Latvija i Slovenija su uvele velike promjene u svojim osnovnim klasifikacijskim sistemima od pristupanja. Ipak, platni sistemi im se značajno razlikuju i predmet su različitih vrsta ograničenja. **Slovenačko** ustrojstvo je institucionaliziralo relativno nizak stepen slobode odlučivanja za utvrđivanje platnih osnovica, ali sistem još uvijek nije potpuno implementiran. Slovenija je usvojila novi Zakon o platama 2002, ali je njegova primjena u najboljem slučaju bila djelimična, a puna implementacija, koja je planirana za kraj 2008, nekoliko puta je bivala odgođena. U novom platnom sistemu se razlikuje nekih 65 kategorija, koje su definirane u Zakonu o platama. Svako radno mjesto je smješteno u platni razred, kojem je dodijeljen određeni iznos. Platna ljestvica, koja se sastoji od platnih razreda je definirana i dogovorena sa sindikatima javne službe. Osnovna plata je utvrđena kolektivnim ugovorom i vladinim dekretom. Kolektivni pregovori su trajali mnogo duže nego što se to očekivalo, pa je to dovelo do odgode u implementaciji zakona. Ipak, nakon što se zakon u potpunosti primijeni, trebao bi značajno reducirati slobodu odlučivanja, koju koriste rukovodioci da bi uticali na osnovnu platu državnih službenika.

Pravna sigurnost i predvidljivost su također bitna ograničenja aktuelnog platnog sistema u **Estoniji**, gdje su plate definirane Zakonom o oficijelnim nazivima i platama iz 1996. Ovaj zakon obuhvata jedinstvenu platnu ljestvicu za nekih 28 različitih vrsta državnih službenika. Svakom platnom razredu se pridružuje određeni platni iznos. Međutim, postoji velika sloboda odlučivanja, koja je ostavljena pojedinačnim ministarstvima za raspoređivanje državnih službenika u pojedinačne platne razrede. Kako bi se racionalizirao platni sistem, Ministarstvo finansija je u saradnji sa Uredom državnog kancelara i sa sredstvima Evropskog socijalnog fonda razvilo novu metodu evaluacije posla za obračun platnih osnovica. Učešće u novoj platnoj šemi je do sada bilo na dobrovoljnoj osnovi, ali je jedna trećina ministarstava i agencija sprovela evaluacije poslova, i u skladu s tim kreirala sisteme osnovnih plata.

Novi sistem plate reducira slobodu odlučivanja rukovodioca u definiranju iznosa platne osnovice. Poslovi se boduju u skladu sa sedam dimenzija. Ukupni broj bodova se onda uvezuje sa rasponom osnovne plate, što bi trebalo očuvati poslove sa sličnim odgovornostima, i prema tome sličnim brojem bodova, unutar raspona od +/-20 procenata. Čak i ako reforma predstavlja najbitniji napredak za estonski platni sistem, ona još uvijek nije formalizirana, a rezultat toga je da se praznina između pravnog teksta i aktuelne prakse još više produbila. U praksi se plate sada prvo obračunavaju na osnovu ovog novog metoda evaluacije. One se naknadno usklađuju sa formalnim osnovama za obračun plata. Posljedica toga je da je očuvan legalitet sistema, ali je zato pravni kvalitet sumnjiv.

Konačno, **Latvija** je uvela najznačajnije promjene u svoj platni sistem. Većina planova za platnu reformu je pripremljena prije pristupanja. 2005. je formaliziran novi sistem, i on je potpuno operativan od jula 2007. Suprotno svim ostalim zemljama, u osnovna plata u Latviji uključuje varijabilni element, koji je povezan sa rezultatima godišnje evaluacije rezultata rada. Osnovna plata se sastoji od dvije komponente. Prvo, svaki posao je definiran i klasificiran u jednu od 16 platnih grupa. Procjena i klasifikacija poslova se priprema u nadležnosti Ministarstva finansija u saradnji sa kompanijom iz privatnog sektora, uz upotrebu oruđa za evaluaciju posla. Drugo, platna grupa se onda kombinira sa "kvalifikacijskim nivoom". Kvalifikacijski nivo se sastoji od pet kategorija senioriteta. Drugi element kvalifikacijskog nivoa je rezultat godišnje evaluacije rezultata rada. Dva elementa se kombiniraju da bi stvorili šest kvalifikacijskih nivoa. Dvije dimenzije – šest kvalifikacijskih nivoa i 16 platnih grupa – se naknadno spajaju u parove, što za rezultat ima 96 platnih razreda. Za obračun plate, svakom platnom razredu se ne pridružuje iznos, nego raspon iznosa koji je veoma širok. Gornji nivo raspona može biti do dva i po puta veći nego donji nivo raspona. Rezultat je da plate i dalje uglavnom zavise od finansijske situacije pojedinačnih institucija, a državni su sekretari kao odgovorni rukovodioci, zadržali veliki nivo slobode odlučivanja za utvrđivanje platnog iznosa unutar raspona.

Dosadašnja diskusija podrazumijeva da senioritet u službi igra relativno malu ulogu u utvrđivanju plata državnih službenika u zemljama SIE. Senioritet u službi je samo osnova za klasifikaciju i obračun platnih osnovica u Mađarskoj, i donekle u Češkoj Republici. U Mađarskoj, međutim, ovo se primjenjuje samo na opću državnu službu. U Sloveniji, senioritet u službi je jedan faktor u sistemu unapređenja u smislu da se od državnih službenika očekuje da imaju određenu titulu na poslu, kako bi ušli u obzir za klasifikaciju u određenoj kategoriji posla. U Latviji, senioritet u službi je obuhvaćen kao dio "kvalifikacijskog nivoa", koji čini jednu dimenziju klasifikacijskog sistema, ali ne prelazi 10 procenata konačne plate. U Poljskoj, Estoniji i Litvaniji, senioritet u službi nije dio klasifikacijskog sistema, ali se državnim službenicima isplaćuje bonus za senioritet. U Estoniji bonus za senioritet može iznositi do 15 procenata, dok u Litvaniji on može dostići 30 procenata. Konačno, u Slovačkoj senioritet je efektivno ukinut 2003 kada je reformiran platni sistem.

Veliki bonusi i velika sloboda odlučivanja u dodjeli bonusa

Druga karakteristična osobina platnih sistema u zemljama SIE tiče se iznosa bonus naknada i velike slobode odlučivanja, koju rukovodioci u državnoj službi imaju u utvrđivanju bonusa. Broj, i sam iznos varijabilnih, nezagarantiranih, isplata, su visoki u zemljama SIE. U Češkoj Republici i Slovačkoj, državni službenici mogu dobijati bonuse za veoma dobre rezultate rada u iznosu do 100 procenata od osnovne plate, a ovi bonusi za rezultate rada nisu jedine bonus isplate, koje im se mogu isplaćivati. U Estoniji, iznos isplate za rezultate rada može dosegnuti do 50 procenata osnovne plate.²⁹ U Sloveniji, najveći pojedinačni bonus – za preveliko opterećenje poslom – može dosegnuti iznos do 35 procenata. Ovo su samo neki primjeri pojedinačnih bonus šema; može se navesti mnogo više sličnih njima.

²⁹

Za kritičku diskusiju o isplatama vezanim za rezultate rada u Estoniji i lekcijama koje se mogu izvući iz ograničene primjenjivosti isplata vezanih za rezultate rada u zemljama u tranziciji, vidjeti Randma-Liiv (2005).

Većina platnih sistema u SIE obezbjeđuju nekoliko zagaraniranih i nezagaraniranih bonusa. Mađarska, na primjer, plaća naknade za zaposlenje na centralnom vladinom nivou, bonuse za rukovodeće pozicije, bonuse za jezike, jubileje i godišnje nagrade, bonus na kraju godine utvrđen novom evaluacijom rezultata rada (vidjeti dolje u tekstu), i mjesečni bonus do 30 procenata osnovne plate. Štaviše, reforma iz 2007. je uvela dodatne jednokratne bonuse za uspješnu realizaciju posebnih zadataka, od kojih su neki predmetom detaljnog opisa od strane premijera.

Posljedica toga je da pod uslovom da je kadrovski budžet dovoljno dobro popunjen, državni službenici mogu akumulirati čitav niz bonusa za nadopunu svoje osnovne plate. U mađarskom slučaju, postoji zvanični limit od 50 procenata na veličinu bonusa kao dijela ukupne plate, ali ako se ovaj limit premaši, onda je jednostavno neophodno prenijeti ovu informaciju šefu Ureda premijera. U Slovačkoj, Češkoj Republici, Poljskoj i Estoniji ne postoji ograničenje na veličinu bonusa, dok je akumulirana veličina bonusa ograničena na 70 procenata u Litvaniji, 55 procenata u Sloveniji i 40 procenata u Latviji. Ipak, Litvanija je nedavno uvela mogućnost povećanja ove vrijednosti ako se ispune određeni uslovi.

Visoka ograničenja za bonuse ili nedostatak bilo kakvih ograničenja ne znači da su bonusi za državne službenike u zemljama SIE uvijek vrlo visoki. Međutim, informacije koje smo mogli pribaviti o ovom aspektu ukazuju da prosječan iznos bonusa stoji na 16 procenata u Litvaniji, 20-30 procenata u Latviji (pao sa 50-60 procenata prije reforme plata) i 25-30 procenata u Estoniji. "Prosječne" vrijednosti prikrivaju veličinu bonusa za pojedinačna ministarstva ili za pojedinačne zvaničnike, koji su ponekad mnogo veći. Na primjer, interne brojke za Estoniju su pokazale da bonusi u nekim ministarstvima dosežu do 50 procenata plate, što je jednako stoprocentnom bonusu na prvobitnu osnovnu platu. Za Slovačku, obračun godišnjeg iznosa plata koje generalni direktori odnesu kući, pokazao je da bi u nekim ministarstvima oni zaradili do tri puta više od svoje osnovne plate (tj. osnovna plata je jednaka 35 procenata konačne plate)³⁰.

Sama veličina i promjenljivost bonusa u regiji ugrožava predvidljivost i transparentnost u skoro svim platnim sistemima zemalja SIE. Najistaknutija karakteristika platnih sistema zemalja SIE, međutim, jeste velika sloboda odlučivanja, koju rukovodioci imaju nad dodjelom bonusa. U nekoliko zemalja, rukovodioci imaju nekoliko većinom neograničenih bonus instrumenata na raspolaganju. U Poljskoj i Češkoj Republici, ne postoji poseban propis za dodjelu nekih bonusa³¹. U **Češkoj Republici**, izabrana metoda zavisi od pojedinačnog ministarstva, ili čak od inicijative pojedinačnih direktora odjela, a iznos koji se može raspodijeliti uglavnom zavisi od budžetskih resursa koje ministarstvo ima na raspolaganju.

U **Poljskoj**, generalni direktori obično raspoređuju određeni iznos direktorima odjela, te je onda na direktorima da distribuiraju bonuse među svojim osobljem. Metode raspodjele bonusa se u velikoj mjeri razlikuju. U nekim odjelima, saznali smo da se bonusi jednostavno raspodjeljuju jednako među osobljem. U drugima, bonusi se raspodjeljuju na osnovu radnih postignuća, ali metod ostaje neformalan, i čak nije ni jasan osoblju u odjelima. Ipak, direktori najčešće žele da izbjegnu preveliku nepravdičnost, jer to ugrožava motivaciju njihovih zaposlenika. Problemi nejednakosti se uglavnom javljaju kada državni službenici sebe upoređuju sa svojim kolegama u drugim ministarstvima i agencijama (a ponekad i sa drugim odjelima istog ministarstva/agencije).

Kako rukovodioci u državnim službama imaju obično više od jednog instrumenta za proizvoljne odluke na raspolaganju, pojavljuju se zanimljivi obrasci, koji se odnose na kombiniranje različitih bonusa. Slovački slučaj je tu poučan (Staronova/Lastic 2007). U **Slovačkoj**, prvi zagaranirani bonusi za rukovodioce su oni koji obezbjeđuju jedan raspon povećanja procenata za svaki rukovodeći nivo. Na primjer, šefovi službenih

³⁰ Ukupan iznos varijabilnih elemenata koji se tiču isplata je stoga veoma velik kada se uporedi sa državnim službama u zapadnim demokratijama (OECD 2005).

³¹ Poljska i Češka Republika su također uvele specijalni bonus za državne službenike koji se bave EU politikama. Nedavno je Tuskova vlada u Poljskoj donijela rezoluciju, koja je obezbijedila vanbudžetske resurse za jednokratne bonuse na kraju godine za državne službenike. Odjel državne službe trenutno priprema metodu dodjele ovog bonusa.

ureda mogu primati između 47 i 90 procenata svoje osnovne plate kao bonus za rukovođenje. Precizno povećanje procenta utvrđuje nadređeni određenog rukovodioca, u ovom slučaju ministar. Drugo, bonus zasnovan na rezultatima rada u iznosu do 100 procenata bi trebao da se daje nakon evaluacije rezultata rada. U stvarnosti, međutim, o njemu se se obično dogovore državni službenik i njegov/njen poslodavac (generalni direktor, o onda ga odobri šef ureda službe), a pregovori o tome se sprovedu *prije* stvarnog perioda ocjene. Ova vrsta bonusa efektivno postane dio fiksne plate.

Sljedeće, ministri mogu isplaćivati “nagrade” za ciljani rezultat i posao visoke kvalitete. O iznosu koji će se interno nalaziti na raspolaganju odlučuju ministarstva, a ova informacija nije raspoloživa u javnosti zbog zaštite podataka. Budžet stoga stavlja ograničenja na nagrađivanje državnih službenika. U praksi, “nagrade” su te koje čine najveći dio bonusa zasnovanih na nagrađivanju rezultata rada. Direktori organizuju raspodjelu, a metod raspodjele zavisi od njihove lične inicijative. Ficova vlada u Slovačkoj je također ponovo uvela isplatu nagrada za državne sekretare, što znači da politički dužnosnici imaju pristupa ovom oruđu isto kao i državni službenici. Aktuelni platni sistem tako nije transparentan za bilo kojeg autsajdera, a predvidljiv je samo za dobro informiranu i upućenu osobu. Ipak, kako ćemo vidjeti dolje u tekstu, sistem dozvoljava mogućnost plaćanja konkurentnih plata ako se to smatra neophodnim³².

U drugim zemljama su bonus sistemi bolje regulirani, ali ipak obezbjeđuju bar jedan bitan instrument slobode odlučivanja za stimuliranje platnih iznosa državnih službenika. U **Latviji**, zvaničnicima se mogu dati “ugovori o upravljanju”. Ovi ugovori postoje od 1997. godine, a kritizirani su sve od kada su EU i Sigma počeli da ocijenjuju latvijsku državnu službu. Ugovore o upravljanju utvrđuju državni sekretar i/ili ministar. Ne postoji ograničenje iznosa koji se može platiti, osim ograničenih budžetskih resursa. Informacije koje su dobijene od rukovodećeg osoblja ukazivale su da su ugovori za upravu dodijeljeni 60 procenata zaposlenih u Uredu državnog kancelara. Nakon reforme plata, ovaj omjer je sada pao na 20 procenata, dok Ministarstvo finansija procjenjuje da je nekih 10 procenata *svih* državnih službenika, još uvijek na ugovorima o upravljanju.

Latvijski zvaničnici tvrde da ugovori o upravljanju igraju bitnu ulogu u utvrđivanju stimulacija radnih rezultata za najviše zvaničnike, koji se u suprotnom ne bi pridružili državnoj službi. Štaviše, ministri ih koriste kao alternativna sredstva političke kontrole. Ugovori o upravljanju mogu biti dodijeljeni i poništeni u bilo kojem trenutku. Oni mogu pomoći da se osoblje privuče, ali također mogu učiniti osoblje poslušnijim. U mnogim aspektima, ugovori o upravljanju mogu zamijeniti nedostatak ministarske kontrole nad imenovanjima i otpuštanjima najviših zvaničnika, što je naglašeno gore u dijelu 4.6.

Niti jedna od preostalih zemalja nema instrument za isplatu koje se može porediti sa latvijskim ugovorima o upravljanju (Mađarska je na primjer ukinula sličnu šemu 2001). U **Estoniji**, međutim, 50-procentni bonus za rezultate rada nije baš reguliran³³. U **Sloveniji** su rukovodioci relativno slobodni da koriste 35-procentni bonus da nagrade svako dodatno radno opterećenje koje podnesu državni službenici³⁴. U **Mađarskoj** se plata zvaničnika može povećati za 30 procenata ili smanjiti do 20 procenata. U sva tri slučaja, ograničenja primjene bonus instrumenata uglavnom utvrđuju kadrovski budžeti i mogućnosti pravljenja ušteda tako što će sačuvati upražnjena radna mjesta u ministarstvima i agencijama pod svojom jurisdikcijom.

³² Uz to, postoje dvije vrste šema specijalnog bonusa za radna mjesta od “izuzetnog značaja” i za “nominirane državne službenike”. Ova radna mjesta obuhvataju zvaničnike koji se bave pitanjima EU.

³³ Interesantno je da se estonski bonus za radne rezultate također dogovara prije nego što državni službenici preuzmu dužnost.

³⁴ Nakon potpune primjene Zakon o platama u Sloveniji, rukovodilac će biti u mogućnosti da koristi 20-procentni bonus da nagradi dodatni rad pojedinačnih državnih službenika. Štaviše, moći će se primijeniti bonus u iznosu do 50 procenata za angažman u posebnim projektima. Posebno će ovaj posljednji bonus biti jasno reguliran.

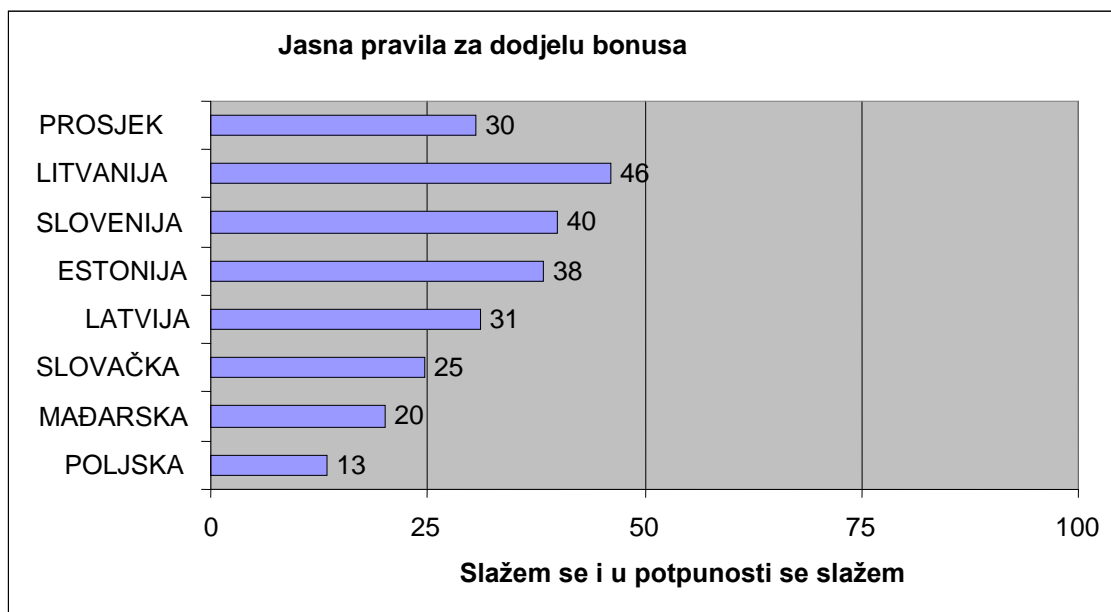
Također se ističe **Mađarska** zato što je uvela najambiciozniji plan u regiji za uspostavljanje veze između rezultata rada i bonus isplata. Nova evaluacija rezultata rada se uglavnom primjenjuje na godišnji bonus. Godišnji bonusi su također postojali u prošlosti, ali je njihova raspodjela bila jako proizvoljna. Nedavna reforma je ustanovila najsavremeniju evaluaciju rezultata rada sa ex ante (prethodnom) definicijom radnih ciljeva, ex post (naknadnu) ocjenom postignuća, i ocjenom kompetencija državnih službenika. Međutim, novi sistem obuhvata kvote za ocjene pojedinačnih radnih rezultata. Posljedica toga je da su rukovodioci za evaluaciju primorani da diferenciraju rezultate državnih službenika u skladu sa punim rasponom mogućih ocjena. Kako odjeli, pa čak i odsjeci postaju jedinice u kojima se ispituje novi sistem, šefovi odjela su ponekad primorani da ocjenjuju svoje zaposlenike od A do C, čak i ako nema nikakvih velikih razlika u rezultatima tih državnih službenika. Ipak, ocjena u evaluaciji radnih rezultata ima značajne efekte na platu, koju državni službenici nose kući. Godišnji novčani bonus varira od nula do tri i više mjesečnih plata³⁵.

Reforma u Mađarskoj je pripremljena i primijenjena za manje od dvije godine. Obezbijedila je relativno malo prostora za eksperimentiranje sa raznovrsnim šemama i “sazrijevanje” prihvatanja novog sistema među državnim službenicima. Posljedica toga je bila da državni službenici nisu dobro prihvatili sistem, izrekavši mnogo značajnih zamjerki vezanih za njega. Lični intervjui u Mađarskoj su ukazali da je velika spremnost za upotrebu metoda isplata povezanih sa radnim rezultatima. Međutim, logika prinudnih raspodjela i izabrane brzine i procesa za uvođenje nove šeme, uništila je povjerenje u vođstvo državne službe i vjeru u djelotvornost i pravičnost sistema isplate povezanog sa rezultatima rada u Mađarskoj.

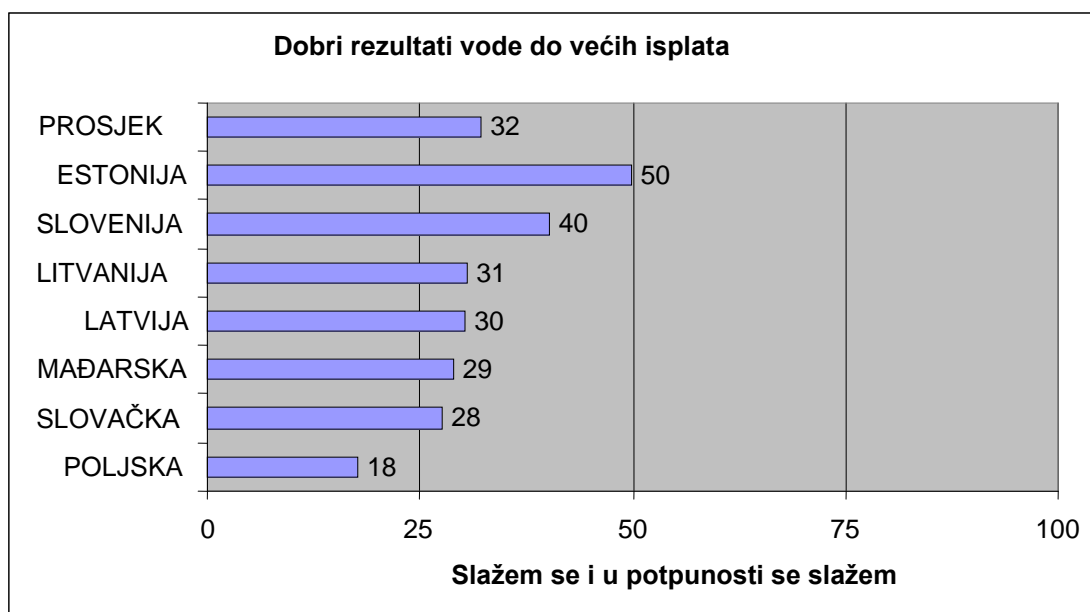
Visok stepen slobode odlučivanja nad isplatom bonusa u većini zemalja SIE se također odražava u odgovorima, koje smo prikupili u istraživačkoj anketi Sigma-e. Odsustvo jasne formalno-pravne osnove za dodjelu bonusa, posebno je evidentno u slučaju Poljske. Niska vrijednost u Mađarskoj ukazuje ne samo na stalne probleme sa novim evaluacijama radnih rezultata, nego i na nepoznavanje i osporavanje nove platne šeme koja se odnosi na radne rezultate. Uglavnom neregulirani i obično jako proizvoljni bonusi u Slovačkoj, Sloveniji i Estoniji se također jasno odražavaju u anketnim odgovorima državnih službenika u ovim zemljama. **Latvija** (kada je u pitanju evaluacija radnih rezultata povezana sa osnovnom platom) i **Litvanija** imaju uvjerljivo najjasnija pravila za dodjelu bonusa, što je također povezano sa reguliranjem sistema evaluacije radnih rezultata, koji su razmatrani u prethodnom dijelu. Štaviše, rezultati istraživanja ukazuju da državni službenici sumnjaju u to da bolji radni rezultati dovode do većih iznosa za isplatu.

³⁵ Za više zvaničnike, maksimalni iznosi bonusa do 56 procenata od godišnje plate, bez dodavanja trinaeste plate. To znači da bi godišnji bonus mogao da bude jednak iznosu od šest mjesečnih plata.

Prikaz 15. "Postoje jasna pravila za dodjelu bonusa"



Prikaz 16. "Dobri rezultati rada se nagrađuju sa većim platnim iznosima u mom ministarstvu"



Ukupno gledajući, i dalje zbunjuje to što platni sistemi i dalje sadrže toliko mnogo različitih bonusa, i što su sistemi bonusa izuzetno proizvoljni. Kao što ćemo raspravljati o tome detaljnije dolje u tekstu, razlika između plata u privatnom i javnom sektoru se kontinuirano povećava za neke grupe državnih službenika, kao što su visoki zvaničnici i stručnjaci. Kako bi zadržali ove zvaničnike u državnoj službi, vlade su često morale plaćati naknade na plate koje bi reducirale javno-privatnu prazninu. Ironija je da je proces pristupanja EU također dao doprinos upotrebi dereguliranih bonusa. Zvaničnici EU su bili među stručnjacima koji su često nedostajali. Štaviše, pregovaračka pozicija EU zvaničnika se poboljšavala, kako su stjecali svoju posebnu stručnost i učestvovali u programima obuke, kako bi se mogli nositi sa procesom pristupanja EU, i mogli primjeniti politiku EU. Posljedica toga je bila da su vlade bile primorane na

uvođenje novih bonus šema, na primjer, eksplicitno za državne službenike sa EU odgovornostima, i na deregulaciju postojećih šema, kako bi se povećala rukovodeća fleksibilnost u odnosu na politiku plata.

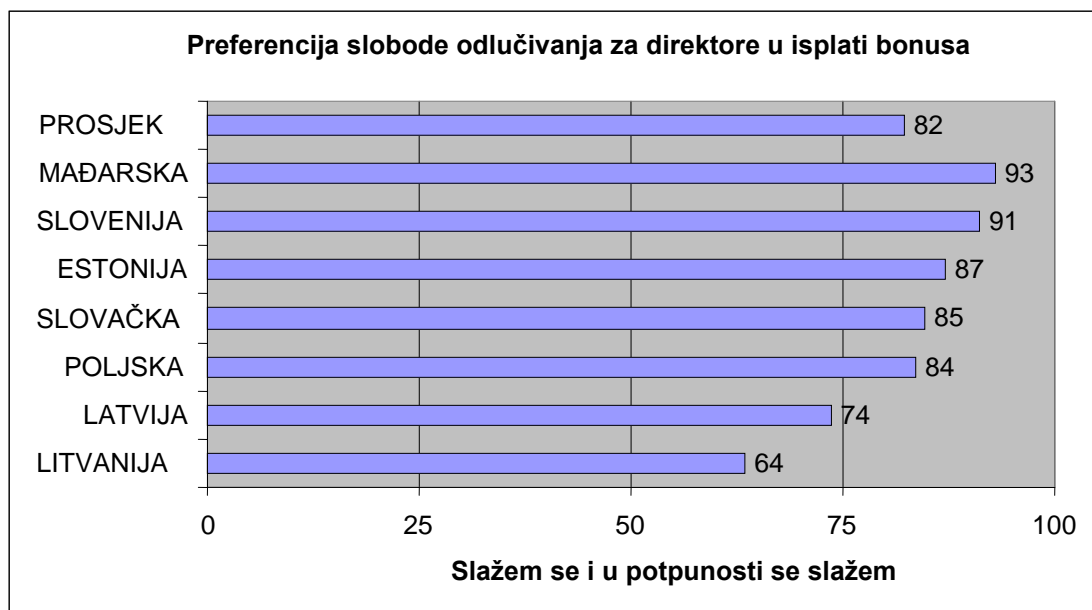
Državni službenici podržavaju proizvoljne platne sisteme

Institucionalizacija velike slobode odlučivanja, koja se tiče isplate bonusa i nedostatka jasno reguliranih bonusa, skupa sa velikim iznosima varijabilnih isplata, moraju se posmatrati kritički iz perspektive evropskih principa uprave. Također je za očekivati da će državni službenici biti kritični prema proizvoljnim metodama plaćanja, zato što su ove metode doprinijele nedovoljnoj predvidljivosti i potencijalnoj nepravednosti kada su plate u pitanju. Ipak – a to je naše treće generalno zapažanje – Sigma otkriva veoma različite stavove državnih službenika. Prvo, državni službenici su kritični prema davanju slobode odlučivanja za isplate bonusa političarima, ali njihovo protivljenje nije ni blizu tako jasno kao što je bilo u slučaju depolitizacije, što je naglašeno gore u tekstu u dijelu 4.6. Drugo, državni službenici izuzetno podržavaju delegiranje ovlasti svojim rukovodiocima za isplatu bonusa. Postoji naravno određena varijacija između zemalja, ali preferencija “nepostojanja političke slobode odlučivanja za bonuse” je iznosila u prosjeku samo 57 procenata (vidjeti ilustraciju 17), a prosječna podrška “slobodi odlučivanja direktora da isplaćuju bonuse” iznosila je 82 procenata (vidjeti ilustraciju 18), što se mora smatrati veoma visokim.

Prikaz 17. “Bilo bi važno da ministri i drugi političari nemaju utjecaja na bonuse i plaćanje bilo koga od osoblja u ministarstvu.”



Prikaz 18. "Direktori moraju imati slobodu odlučivanja da isplaćuju bonuse kako bi nagradili dobre rezultate rada."



Naravno da je davanje slobode odlučivanja rukovodiocima prilično kompatibilno sa principima nove javne uprave, ali se to uglavnom protivi principima kreiranja plate, koji su izvedeni iz objektivnosti i transparentnosti koji su i evropski principi uprave. Štaviše, ovaj zaključak znači da je usklađenost formalno-pravne osnove i aktuelne prakse politike plata niska u odnosu na reformski šablon, koji je promovirala EU, te da stavovi državnih službenika podržavaju neslaganje sa evropskim principima.

Neujednačenost plata u vladinim institucijama

Četvrta generalna tačka koja karakterizira platne sisteme u zemljama SIE tiče se veoma loše ujednačenosti plata u vladinim institucijama. Evropski principi su naklonjeni konceptu jednakih plata za jednaki rad. U skladu s tim, državnim službenicima sa sličnim radnim odgovornostima bi trebali biti isplaćeni slični iznosi plate, bez obzira na njihovu lokaciju u vladinom aparatu. Većina zemalja nije razmatrala ovo pitanje na institucionalnom nivou. **Litvanija** je izuzetak po tome što su institucije formalno razdvojene u pet grupa, kako bi se razjasnilo i reguliralo pod kojim uslovima institucija može isplaćivati veće plate. U praksi ovaj sistem nije baš djelotvoran, jer sva ministarstva pripadaju istoj grupi institucija, ali se prosječne plate u velikoj mjeri razlikuju.

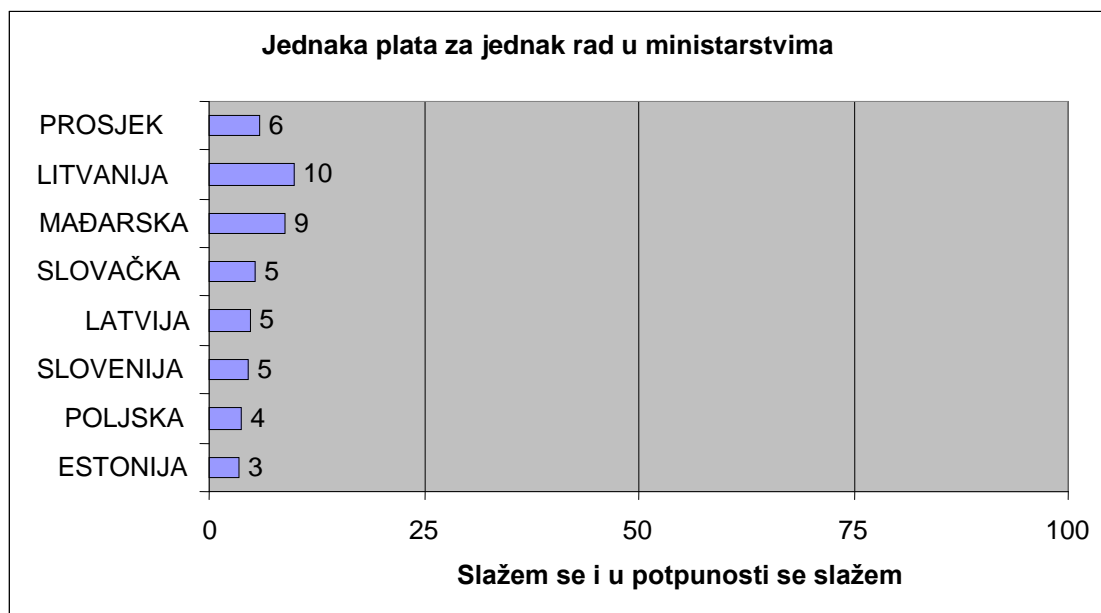
U kontekstu reforme državne službe u **Estoniji**, koja je bila u pripremi tokom sprovođenja istraživanja za ovaj izvještaj, Estonija je počela raspravu o uvođenju koeficijenata za pojedinačne vladine sektore, koji bi odražavali uporedive plate u privatnom sektoru, i tako opravdali veće plate koje su isplaćivali Ministarstvo finansija, pravde itd., nego što su to bile one koje su isplaćivali Ministarstvo za socijalna pitanja, okoliš itd. Ostaje da se vidi može li se ovo rješenje realizirati u budućnosti.

Uopšteno govoreći, teško je pribaviti pouzdane podatke o ovom aspektu, ali raspoložive informacije sugeriraju da razlike u prosječnim platama idu do 35 procenata u **Češkoj Republici** i 30 procenata u **Slovačkoj**. Pozivanjem na Zakon o slobodi informacija u Slovačkoj postalo je očito da se visina plata generalnih direktora ponekad dramatično razlikovala. Na primjer, 2006 generalni direktori u Ministarstvu finansija su zarađivali više od dvije plate generalnih direktora u Ministarstvu poljoprivrede. Ovdje naveden primjer je možda ekstreman slučaj, ali on također ilustruje da raspoloživost nekoliko platnih instrumenata vezanih za slobodu odlučivanja može lako doprinijeti velikim razlikama u platnim iznosima u institucijama.

Ove razlike u visini plate su uglavnom rezultat razlika u materijalnom stanju ministarstava. Visina plata državnih službenika i njihov pristup bonusima stoga uglavnom zavisi od dinamike budžetskog procesa, što znači da visine plate državnih službenika imaju mnogo manje veze sa njihovim radnim odgovornostima i stvarnim radnim rezultatima. Još uvijek je uobičajena praksa u ministarstvima da prave uštede tako što održavaju upražnjena radna mjesta, jer za ova radna mjesta oni dobijaju sredstva od Ministarstva finansija, i mogu koristiti bilo kakva nepotrošena sredstva za isplatu bonusa već postojećim državnim službenicima. Ova praksa je nedavno ukinuta u Litvaniji, na primjer, gdje Ministarstvo finansija sada odbija broj upražnjenih mjesta od ukupnog broja radnih mjesta, u slučaju da se ona ne popune u roku od šest mjeseci.

Velik stepen nejednakosti plata u institucijama se jasno vidi u odgovorima državnih službenika na anketno istraživanje Sigma-e. Kada razmotrimo samo pozitivne odgovore, pokazalo se da u prosjeku, čak niti pet procenata ispitanih ne vjeruje da su kolege sa istim radnim odgovornostima također isto i plaćene. Interesantno je da su vrijednosti za Litvaniju malo veće, što je u skladu sa litvanskim statusom kao jedinom zemljom, koja je razmatrala ovo pitanje na formalnom, institucionalnom nivou. Ukupno gledano, usklađenost sa evropskim principima uprave je ipak veoma loša, kada posmatramo ovaj kriterij kompatibilnosti.

Prikaz 19. "Zvaničnici koji imaju istu radnu odgovornost primaju istu platu u drugim ministarstvima."



Još uvijek niske plate za državne službenike

Peto generalno zapažanje, konačno, odnosi se na stvarne platne iznose u zemljama SIE. Opšti je utisak među državnim službenicima da su njihove plate veoma niske. Ovo gledište važi u osnovi za sve zemlje i sve državne službenike, i kao predodžba o samima sebi, ne iznenađuje previše. Stoga ga je potrebno pobliže opisati, iako je bilo izuzetno teško pribaviti čvrste i pouzdane dokaze o iznosima plata državnih službenika u poređenju sa privatnim sektorom. Opšti je utisak da su visoki zvaničnici i specijalisti u gubitku u poređenju sa privatnim sektorom. Ipak, postoji nekoliko važnih izuzetaka. Podaci koje smo prikupili za **Slovačku** ukazuju da se šefovima službenih ureda i generalnim direktorima povremeno isplaćuju plate koje su visoke kao plate najviših rukovodioca u privatnom sektoru. Visoke plate ove vrste se isplaćuju samo malom broju visokih zvaničnika, ali deregulacija platnog sistema iz 2003, pa tako također i uvođenje nekih izuzetno proizvoljnih platnih instrumenata, učinili su ove plate mogućim. Efekat toga je da neka ministarstva koja se natječu sa visokim platama u privatnom sektoru, kao što su ministarstva finansija, još uvijek mogu da zadrže visokokvalitetno osoblje po cijenu interne platne neravnoteže.

Slovački primjer nije jedinstven. Visoki zvaničnici u **Mađarskoj** mogu zaraditi veoma visoke plate ako im se isplate svi bonusi. Ugovori u upravljanju u **Latviji** omogućavaju vladi da isplaćuje veoma velike plate, koje su prilično kompatibilne sa platama za rukovodioce u privatnom sektoru. U **Češkoj Republici**, ministarstva mogu kompenzirati nedostatak konkurentnih plata za visoke zvaničnike, tako što će posegnuti za sredstvima koja su inače rezervirana za isplatu općih bonusa, što nas vodi prema tvrdnji upućenih i autsajdera da je moguće isplatiti velike plate ako se to smatra neophodnim. Svi ovi slučajevi sugeriraju da su proizvoljni platni instrumenti najvažniji u omogućavanju ministarstvima da isplaćuju konkurentne plate za visoke zvaničnike.

Osim visokih zvaničnika u sektorima finansijske i ekonomske politike, proizvoljni platni instrumenti su bili veoma važni za zvaničnike zaposlene u sektoru za EU poslove. Nekoliko zemalja, kao što su **Poljska** i **Češka Republika** su uvele specijalne bonus šeme za državne službenike sa odgovornostima za politiku EU. U **Sloveniji** je uveden dodatni bonus za period predsjedavanja EU, kako bi se priznale i nagradile veće radne obaveze i važnost rada zvaničnika za Sloveniju. Međutim, proizvoljni instrumenti za stimuliranje platnih iznosa ključnih zvaničnika su već bili jako važni tokom pretpristupnog perioda, kada bi ih bilo teško zadržati bez isplate velikih plata, a gubitak ovih zvaničnika bi potencijalno vladu veoma skupo koštao.

Dokazi dalje sugeriraju da su visoki zvaničnici u **Sloveniji**, **Litvaniji** i **Estoniji** u nepovoljnom položaju kada uporedimo njihove plate sa onima koje imaju rukovodioci u privatnom sektoru. Za Estoniju, na primjer, podaci pokazuju da generalni direktori na čelu kompanija u privatnom sektoru koje su na listi burze vrijednosnih papira u Talinu, zarađuju 20 i više puta od prosječne plate generalnog sekretara u privatnom sektoru. Čak i najviši zvaničnici kompanija u javnom sektoru, kao što su željeznice, zarađuju plate koje su mnogostruko veće nego plate generalnih sekretara na čelu ministarstava. (Järvalt/Randma-Liiv 2006).

Drugo, plate su relativno konkurentnije za državne službenike srednjeg i nižeg ranga. U Sloveniji, na primjer, obično je prisutno da državni službenici sa srednjoškolskim obrazovanjem zarađuju relativno dobru platu u poređenju sa zaposlenicima sa sličnim kvalifikacijama i odgovornostima u privatnom sektoru. Ova konkurentna platna pozicija srednjeg i nižeg ranga se odražava u prosječnim platama za cijelu državnu službu kada se uporedi sa prosječnim platama u privatnom sektoru. Kada pravimo šire poređenje, pokazuje se da su prosječne plate državnih službenika obično malo veće nego prosječne plate u privatnom sektoru.

Razlika među platama u privatnom sektoru i državnoj službi je stoga bitnija za visoke državne službenike sa univerzitetskim obrazovanjem, mlade državne službenike nakon što steknu određeno radno iskustvo, i sve visoke državne službenike čija pozicija u pregovaranju (a ni politički) nije dovoljno jaka da bi se mogli pogoditi za izuzetno veliku platu. U zemljama kao što su **Slovenija**, **Poljska**, **Češka Republika**, **Litvanija** i **Estonija**, prosječna plata za ovu grupu državnih službenika se često procjenjuje na 40-60 procenata plate, koju ovi zvaničnici mogu zaraditi ako svoj posao rade u privatnom sektoru. U **Latviji** je omjer bio na niskom nivou od 30-40 procenata, ali nedavne platne reforme su (pokušale) da ovu razliku ublaže sa 70-80 procenata. Slično tome, u **Estoniji** i **Litvaniji**, osnovne plate su realno zamrznute nekoliko godina, pa su tek nedavno povećane, kako bi se kompenzirao gubitak konkurentnosti u odnosu na privatni sektor koji je tokom istog perioda procvjetao.

Mnogo vanjskih i unutarnjih posmatrača sistema državne službe u zemljama SIE smatraju da je platna razlika između javnog i privatnog sektora politički poželjna, kako bi se talenti privukli u privatnu ekonomiju, i tako razvio jak privatni sektor u bivšim tranzicijskim ekonomijama. Štaviše, strateški zahtjevi međunarodnih finansijskih institucija, posebno Međunarodnog monetarnog fonda, naglašavaju potrebu da se reduciraju javni rashodi, koji neizbježno stvaraju ograničenja za vlade u odnosu na povećanje plata državnih službenika. Ambicija novih zemalja članica da u budućnosti uvedu euro stvara slične pritiske za konsolidaciju javnih finansija, i tako ograničava izgleda za povećanje plata u državnoj službi u bliskoj budućnosti.

U zaključku, paradoks koji se pojavio u ovom dijelu teksta jeste da su platni sistemi sa proizvoljnijim instrumentima u stanju da plate konkurentnije plate za malu grupu visokih zvaničnika, ali ovi platni sistemi su relativno malo usklađeni sa evropskim principima uprave. Ustvari, zemlje sa relativno manje proizvoljnim platnim sistemima, kao što su Livanija i Slovenija, se više bore da bi ponudile konkurentnije plate rukovodećim zvaničnicima, visokim zvaničnicima i stručnjacima nego druge zemlje. Tako ostaje da se vidi koja je vrsta platnog sistema najpogodnija u kontekstu systemske transformacije i EU integracije, i prije i poslije pristupanja EU.

3.10. Sistemi obuke i razvoja državnih službenika

Ovaj dio ispituje sisteme obuke u zemljama SIE koje su obuhvaćene istraživanjem. Obuka je među onim oblastima upravljanja državnom službom, koja je dobila najviše pažnje tokom priprema za pristupanje EU. Posebno je razvoj upravnih kapaciteta u *acquis* područjima bio predmet čestih diskusija o potrebama državnim službenika da steknu vještine karakteristične za određena područja politike. Bila je rasprostranjena pretpostavka da će, nakon što državni službenici shvate kako posebno EU *acquis* područje funkcioniše, problem kapaciteta biti riješen. Ipak, politike obuke pružaju univerzalniji mehanizam za razvoj "kompetencija" državnih službenika, i tako promoviraju djelotvornost državne službe. Kada su u pitanju principi evropske javne uprave, istraživanje Sigma-e je obratilo posebnu pažnju na uspostavljanje institucija obuke i programa obuke i na redovno učešće državnih službenika u aktivnostima obuke.

Analiza u cjelini pokazuje da je postpristupna samoodrživost u oblasti obuke i razvoja bila izvanredna, jer su ukupne aktivnosti obuke i učešća ostale stabilne ili su se čak povećale. Finansiranje koje su zemlje SIE dobila od Evropskog socijalnog fonda (ESF) doprinijela je samoodrživosti reformi državne službe u ovoj oblasti. Ipak postoje bitne razlike koje se odnose na kapacitet primjene djelotvorne politike obuke. Štaviše, strategije i sadržaj programa obuke su krenuli u različitim pravcima, a neke zemlje, kao što su Estonija i Litvanija, su krenule naprijed u osmišljavanju programa za razvoj kompetencija visokih državnih službenika.

Kontinuirana investicija u obuku državnih službenika

Razvoj i primjena obuke

Centralno organizirana politika obuke se značajno razlikuje u osam novih zemalja članica. U **Litvaniji** je Odjel za državnu službu sa Ministarstvom unutarnjih poslova na čelu, kada je u pitanju razvijanje politike obuke. Litvanski Institut javne uprave je glavna centralna institucija koja pruža obuku, ali je on također angažovan u razvoju i razrađivanju obuke zasnovano na generalnim smjernicama, koje je razvio Odjel za državnu službu. Nekoliko ministarstava ima svoje vlastite institucije obuke. Uz to, ministarstva i agencije mogu "otkupiti" kurseve obuke od privatnih firmi i od drugih javnih dobavljača, uključujući i univerzitete.

U **Latviji**, državni Ured kancelara je postepeno preuzeo ulogu glavnog tijela za pripremu i koordinaciju programa obuke. Međutim, kako je gore u tekstu naglašeno, latvijska Škola javne uprave obezbjeđuje bitan doprinos razvijanju planova obuke. U **Poljskoj**, politiku obuke priprema Odjel za državnu službu u Uredu premijera. Prije pristupanja, ovo je bila odgovornost Ureda za državnu službu, ali kako je nekoliko bivših zaposlenika, koji su se bavili politikom obuke jednostavno premješteno u Ured premijera, osiguran je kadrovski kontinuitet. Poljska je također poznata po svojoj Državnoj školi javne uprave (orig. skr. KSAP), koja je uspostavljena još 1990 po uzoru na francusku *Ecole nationale d'administration* (orig.skr. ENA). KSAP obavlja bitnu ulogu kao fakultet za studente javne uprave, kao vladina institucija za sprovođenje ispita za nominirane državne službenike (i prethodno za pristup Državnom kadrovskom centru), i kao generalna institucija za isporuku kurseva obuke za državne službenike.

U **Mađarskoj** su aranžmani za organizaciju politike za obuku izmjenjeni 2006/2007. Pripremom opštih smjernica i koordinacijom obuke sada upravlja Direkcija za obuku javne uprave. Razvoj detaljnih planova obuke zasnovan na opštih smjernicama je sada delegiran novom Kadrovskom centru vlade. Centar će

također obavljati ulogu institucije za obuku, iako postoji generalni trend prema pribavljanju modula obuke od kompanija u privatnom sektoru.

Kapacitet u Mađarskoj za pripremu i primjenu politike obuke je manje razvijen nego u Poljskoj i baltičkim državama. U **Estoniji** politika obuke nije regulirana Zakonom o javnoj službi. Upravljanje politikom obuke je odgovornost ministarstava. Međutim, Ured državnog kancelara ima ulogu u pripremi i koordinaciji generalnih smjernica obuke. Implementacija ovih smjernica, međutim je dobrovoljna. Štaviše, ne postoji jaka institucija za primjenu generalne politike za obuku. Centar za obuku i razvoj javne službe (orig.skr. ATAK) se spojio sa Akademijom za javnu službu, pod jurisdikcijom Ministarstva unutarnjih poslova 2005. godine. ATAK je i dalje najveća institucija za sprovođenje obuke državnih službenika, ali institucije za pružanje obuke izvana tradicionalno imaju bitnu ulogu u Estoniji.

U **Sloveniji** je politiku obuke primarno kreiralo Ministarstvo javne uprave, sa bitnom podrškom i pomoći od Ministarstva javne uprave. Sve donedavno, Administrativna akademija je bila organizacijska jedinica pod jurisdikcijom ministarstva. U proljeće 2008, ona je reorganizirana i integrirana u Direkciju za upravu i kadrove ministarstva. Ona je postala Odsjek za obuku i ispite znanja u upravi unutar direkcije, te je tako angažirana u razvoju i koordinaciji politike obuke. Isporučka obuke zavisi od univerziteta i kompanija u privatnom sektoru. Reorganizacija je obuhvatila smanjenje broja zaposlenih, a ostaje da se vidi do kojeg nivoa će ova promjena uticati na kapacitet obuke u Sloveniji.

Slovačka i Češka Republika se razlikuju od ostalih zemalja po tome što nemaju centralne institucije odgovorne za razvoj i primjenu politike obuke. U **Slovačkoj** je generalna politika obuke naravno bila odgovornost Ureda državne službe, konkretnije- jedinice za obuku u okviru Ureda. Ovaj Ured je ukinut 2004. kada je vlada usvojila generalni koncept za obuku u državnoj službi. Međutim, vakuum u rukovođenju se pojavio tek 2006, kada je Ured državne službe ukinut. Od tada, odgovornost za politiku i oblasti obuke leži na ministarstvima, i ne postoji centralna institucija, koja je u poziciji da osigura osnovnu koordinaciju generalne politike za obuku. Za sada je institucija koja je naslijedila jedinicu za obuku integrirana u Ministarstvo rada, ali je odsustvo centralnog koordinirajućeg tijela neizbježno doprinijelo dezintegraciji politike obuke u Slovačkoj.

Kao i Slovačka, **Češka Republika** trenutno nemaju nikakve institucije, koje bi bile odgovorna za centralno upravljanje općom politikom obuke. Međutim, Institut državne uprave je centralno tijelo, koje organizira i isporučuje obuku u vezi sa predsjedavanjem Evropskom unijom (vidjeti također dolje u tekstu). Institut je premješten iz Ureda vlade u Ministarstvo unutarnjih poslova pod nadležnost zamjenika ministra odgovornog za EU poslove. Posljedica toga je da više ne postoji niti jedna institucija koja se bavi općom politikom obuke za državnu službu.

Fokus programa obuke

Osim institucionalnog ustrojstva, nove zemlje članice se također razlikuju kada je u pitanju fokus programa obuke. I u **Sloveniji** i u **Češkoj Republici**, aktivnosti obuke su koncentrirane na pripreme i konkretno upravljanje predsjedavanjem EU. U Sloveniji je vlada obezbijedila dodatno finansiranje za obuku državnih službenika uključenih u upravljanje predsjedavanjem EU. Postoji rizik da pripreme za predsjedavanje EU apsorbiraju suviše mnogo resursa, istiskujući druge aktivnosti obuke. U Češkoj Republici, premještanje Instituta državne uprave u jedinicu odgovornu za EU poslove u Ministarstvu unutarnjih poslova, prati isti obrazac.

EU pitanja su generalno i dalje na prvom mjestu prioriteta obuke od perioda pristupanja. Obično ima manje seminara koji bi poučili državne službenike osnovama političkog sistema EU. Međutim, javljaju se nova pitanja. Posebno je upravljanje EU strukturalnim fondovima bilo jedno od najvažnijih aktivnosti obuke u skoro svim zemljama. Uprkos riziku potiskivanja drugih tema, EU pitanja su stoga – kao što je to bio slučaj i tokom pretpristupnog perioda– nastavila da mobiliziraju uprave u centralnoj i istočnoj Evropi u odnosu na politiku obuke.

Ipak, nove zemlje članice su također nastavile da slijede aktivnosti obuke koje nisu direktno povezane sa politikama EU. Najvažniji trend se tiče investicija u razvoj kompetencija visokih državnih službenika. **Litvanija** ima dva programa za visoke zvaničnike, koji su dio reforme uprave i strategije obuke državne službe. **Estonija** ustvari ima tri programa u kontekstu Kompetencijskog okvira za visoke državne službenike, čija ciljna grupa su državni službenici sa različitim stepenom iskustva i različitim generalnim vještinama rukovođenja. Program je pripremio Ured kancelara kao oruđe za podršku izbora, razvoja i zadržavanja viših rukovodilaca. Na osnovu rezultata evaluacija rada i uzimajući u obzir estonske strateške cijeve, program pod nazivom Globalni razvojni trendovi i buduća Estonija se implementira za najviše zvaničnike u rangu generalnih sekretara i njihovih zamjenika. Fokus programa je na razvoju kompetencija, kao što su elaboriranje vizije institucije, inovacija i uspostavljanje mreža saradnje. Program se do sada sastojao od seminara, studijskih putovanja u inostranstvo, i modula obuke jedan-na jedan, prilagođenih pojedinačnim potrebama najviših zvaničnika. Učešće visokih zvaničnika je bilo negdje oko 70 procenata, što se mora smatrati velikim uspjehom, kada se uzme u obzir struktura rukovođenja u državnoj službi u Estoniji.

Inicijative estonske i litvanske vlade odražavaju generalnu zabrinutost za razvijanje složenijih vještina u novim zemljama članicama. Do sada su se aktivnosti obuke koncentrirale na relativno osnovno znanje, kao što je politički sistem EU i strukture i procedure javne uprave. Aktivnosti obuke ove vrste se rijetko bave analitičkim vještinama, vještinama za rješavanje problema generalnih državnih službenika, i sposobnostima rukovođenja visokih zvaničnika, koji su zaista od kritičke važnosti za rezultate rada javne uprave.

Estonija i Litvanija su trenutno zemlje koje su nosioci trenda u regiji u ovoj oblasti upravljanja državnom službom. One se također razlikuju od drugih zemalja po tome što njihovi visoki zvaničnici provedu više vremena na obuci i ostalim aktivnostima namijenjenim profesionalnom razvoju. Generalno je teško pronaći odgovarajuće pokazatelje kako bi se usporedile zemlje. Međutim, u **Estoniji** visoki zvaničnici provode nekih 12 dana godišnje na obuci. Suprotno tome, visoki zvaničnici u **Mađarskoj** i **Poljskoj** rijetko posvete pet dana godišnje obuci. Štaviše, uobičajena primjedba u zemljama centralne i istočne Evrope jeste nedostatak vremena, koje visoki zvaničnici imaju na raspolaganju za učešće u obuci. Ovaj nedostatak vremena je naravno nusproizvod politizacije viših nivoa i fluktuacije kadrova na rukovodećem nivou u ovim zemljama.

3.11. Sistemi prava i obaveza

Ovaj posljednji dio ispituje sisteme prava i obaveza u osam zemalja SIE. Ograničenja ličnih prava državnih službenika pripadaju karakterističnim osobinama javnih kadrovskih sistema u poređenju sa kadrovskim sistemima u privatnom sektoru. (Horn 1995). Oni su imali istaknutu ulogu u evropskim principima uprave, a namjena im je da podrže i očuvaju profesionalni etos državne službe. Ograničenja političkih sloboda, na primjer, su opravdana kako bi se osigurala politička neutralnost državne službe. Ograničenja nametnuta ekonomskim aktivnostima državnih službenika, naročito alternativne mogućnosti za ostvarenje prihoda u privatnom sektoru, namijenjena su poboljšanju nepristrasnosti i pravičnosti državnih službenika prema društvu. Uz to, tokom posljednje dvije decenije, postao je popularan čitav niz mehanizama u kontekstu anti-korupcijskih kampanja, kao što se etički kodeksi i sistemi izjava o posjedovanju imovine javnih zvaničnika. Pitanja vezana za prava, dužnosti, i etičko ponašanje, tijesno su povezana sa disciplinskim pravilima, koja iziskuju određeni broj sankcija za loše ophođenje, ali također služe da bi odvratili državne službenike od ponašanja, koje nije u skladu sa očekivanim pravnim i etičkim standardima. U ovoj analizi je ispitan kvalitet svakog od pet elemenata sistema prava i obaveza.

Generalno, osam zemalja koje su predmet istraživanja otkrivaju relativno visok stepen usklađenosti sa evropskim principima javne uprave u ovoj oblasti upravljanja državnom službom. Od vremena pristupanja EU, bilo je jako malo promjena u ovoj oblasti, jer je većina institucionalnih sastavnih elemenata uspostavljena prije 2004. Slovačka je jedina zemlja koja je zaostajala posljednjih nekoliko godina, i koja trenutno pokazuje nekoliko praznina u sistemu prava i obaveza državnih službenika.

Generalno visok nivo samoodrživosti se odražava kroz formalna pravila i putem stavova državnih službenika prema političkoj neutralnosti i nepristrasnosti. Ipak, stvarni doprinos koji je imalo utvrđivanje prava i dužnosti, skupa sa elaboriranjem etičkih kodeksa i razvojem sistema imovinskih kartica (izjava o posjedovanju imovine) u poboljšanju profesionalnosti državne službe, moraju se preispitivati. Štaviše, disciplinski postupci i dalje su prilično neiskorišteni kao instrument rukovođenja. Zato postoji potreba u budućnosti da se obrati više pažnje na djelotvornost sistema prava i obaveza zemalja u SIE.

Sistem prava i obaveza između simboličkog i suštinskog djelovanja

Uređenje političkih aktivnosti državnih službenika

Sve zemlje obuhvaćene ovom studijom uredile su politička prava državnih službenika. Ograničenja političkih aktivnosti državnih službenika najoštrija su u Poljskoj, a najblaža u Latviji. Zakon u **Poljskoj** od državnih službenika zahtijeva da budu nepristrasni i politički neutralni. Mogu biti članovi neke političke stranke, ali im nije dozvoljeno da osnivaju stranke i učestvuju u radu stranaka, te im isto tako nije dozvoljeno iznošenje vlastitih političkih uvjerenja u javnosti. Nasuprot tome, u Latviji praktično ne postoje ograničenja u smislu političkih aktivnosti državnih službenika. Zakon o državnoj službi zahtijeva od državnih službenika da budu lojalni svakom sastavu vlade, a Zakon o "sukobu interesa" eksplicitno daje državnim službenicima dozvolu za članstvo u strankama.

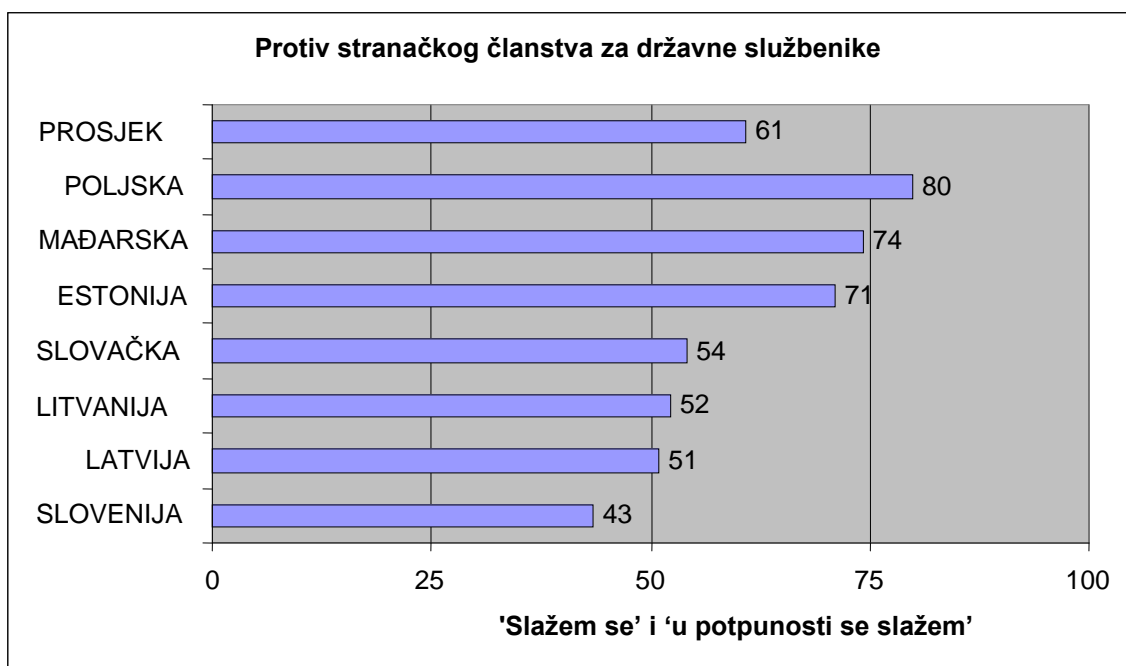
Razlika između Poljske i Latvije, kao dvije krajnosti u regionu, posebno sugerira da ograničenja u smislu političkih aktivnosti državnih službenika nisu posebno relevantna za stvarnu praksu upravljanja državnom službom. Kao što je prethodno pojašnjeno, Poljska ima jednu od najpolitiziranijih državnih službi od osam novih zemalja članica dok latvijska državna služba spada u najmanje politizirane državne službe. Dakle, upitno je koliko propisi o političkim pravima imaju značajan utjecaj na kadrovsku politiku.

U isto vrijeme, stavovi državnih službenika sugeriraju sklonost ka većim ograničenjima u smislu političkih sloboda nego što je trenutno slučaj u centralnoj i istočnoj Evropi. Pravna osnova u svim zemljama dozvoljava državnim službenicima da budu članovi političkih stranaka. Zapravo, pravna osnova ponekad čak omogućava da u isto vrijeme jedno lice bude i funkcioner i aktivni član stranke. Na primjer, u Litvaniji, državni službenik ne smije biti blagajnik stranke, ali on/ona smiju preuzeti neku drugu ulogu u stranci.

Nasuprot tome, odgovori u okviru istraživanja Sigma-e sugeriraju da državni službenici smatraju da je čak i članstvo u stranci nespojivo s njihovom ulogom državnih službenika³⁶. Prigovor na članstvo u stranci je daleko najveći u Poljskoj i Mađarskoj što je u suprotnosti sa stvarnom praksom kadrovske politike u ove dvije zemlje. Nedosljednost između kadrovske politike u praksi i stavova državnih službenika može nagovještavati ogromno nezadovoljstvo statusom quo u ove dvije zemlje. Međutim, pozitivni stavovi državnih službenika o principu političke neutralnosti sugeriraju puno bolje izgleda za depolitizaciju državne službe u zemljama koje su trenutno podložne veoma ispolitiziranoj kadrovskoj politici.

³⁶ Evropski principi ne podrazumijevaju nekompatibilnost stranačkog članstva i zaposlenja u državnoj službi. Međutim, za metodološke svrhe, pitanje pokazuje intenzitet stavova državnih službenika u odnosu na princip političke neutralnosti.

Prikaz 20. "Osoblje u ministarstvu općenito ne bi trebalo biti učlanjeno u političke stranke (osim ministra i njegovih/njenih osobnih savjetnika)."



Prikaz 21. "Osoblje bi trebalo obezbijediti objektivni savjet svom ministru na temelju stručnosti u datom polju čak i ako se ne slažu sa političkim stajalištima ministra."



Propisi o ekonomskim djelatnostima državnih službenika

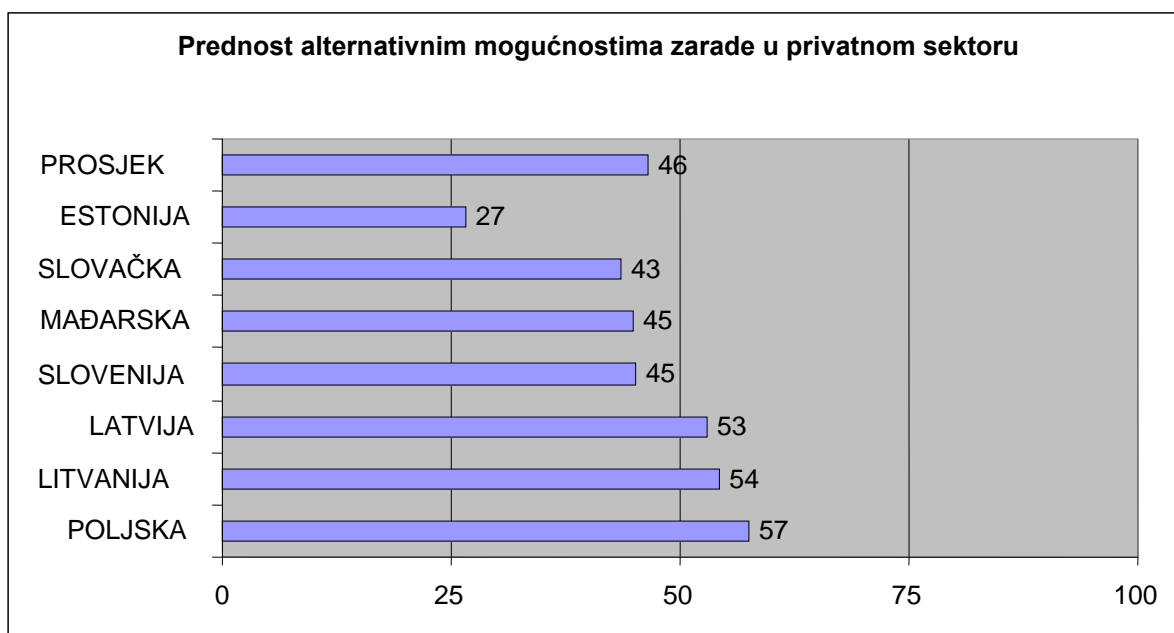
Sve nove zemlje članice u srednjoj i istočnoj Evropi ograničile su ekonomsku djelatnost državnih službenika. Tipično je da ekonomske djelatnosti koje mogu uzrokovati sukob interesa nisu dozvoljene. Zaposlenje u komercijalnim korporacijama obično je zabranjeno osim ukoliko država nije napravila dogovor. Uglavnom se eksplicitno kaže da službenicima nije dozvoljeno da imaju bilo kakvu dobit od kompanija koje su u okviru njihovih ovlasti jer će to očigledno dovesti u sumnju njihovu sposobnost da

budu nepristrasni. U isto vrijeme, zakoni o državnoj službi i/ili zakoni o sukobu interesa omogućavaju državnim službenicima da nastave plaćene djelatnosti u sektoru visokog obrazovanja i kulture, novinarstva i umjetnosti.

Relevantne razlike vidljive su s obzirom na aranžmane koji reguliraju zapošljavanje državnih službenika nakon državne službe. Tu Slovačka i tri baltičke zemlje, a posebno Estonija, imaju restriktivna pravila, koja ne dozvoljavaju zaposlenje i do tri godine nakon odlaska iz državne službe u kompaniji u kojoj bi zaposlenje bilo nekompatibilno za vrijeme trajanja mandata u državnoj službi. Za razliku od ovog, u zemljama poput Poljske, Mađarske i Češke, ograničenja uopće ne postoje.

Suprotno oblasti političkih prava koja smo gore objasnili, puno manju podršku među državnim službenicima imaju ograničenja u oblasti ekonomske djelatnosti izvan državne službe. Skoro 50% državnih službenika koji su učestvovali u istraživanju Sigma-e smatra zaposlenje u privatnom sektoru kompatibilnim sa zaposlenjem u državnoj službi. Imajući na umu da je Max Weber načinio ekskluzivno zapošljavanje u državnoj službi karakterističnom osobinom modernih birokracija, ovo predstavlja impresivan pomak od klasičnih evropskih principa javne uprave. Dalja analiza je potrebna da se odrede razlozi koji stoje iza ove snažne podrške alternativnim mogućnostima zapošljavanja. Niska primanja državnih službenika u zemljama centralne i istočne Evrope (vidi gore) su jedan od potencijalnih razloga za ovakav obrazac.

Prikaz 22. "Prihvatljivo je da osoblje u ministarstvima ima mogućnost da ostvaruje druge prihode iz privatnog sektora."



Sistem izjave o imovinskom stanju

Nove zemlje članice zadržale su ili uspostavile sistem za prikazivanje imovine državnih službenika. Ovdje je Slovenija izuzetak, jer je jedina zemlja koja nema takav sistem. Čak je i Češka usvojila sistem za prijavu imovinskog stanja u kontekstu amandmana na Zakon o sukobu interesa. Detalji propisa o izjavi o imovini razlikuju se naravno od zemlje do zemlje. Na primjer, u Mađarskoj sistemom za izjave o imovinskom stanju sada upravlja Odjel za državnu službu unutar kabineta Predsjednika Vlade, dok u Litvaniji ovo obavlja Etičko povjerenstvo.

Ipak veći problem odnosi se na mišljenja da su sistemi za prikazivanje imovinskog stanja državnih službenika neučinkoviti. Lični intervjui i izvještaji posmatrača ukazuju na činjenicu da se izjave o imovini uglavnom smatraju formalnostima (Estonija), da se ta informacija ustvari ne koristi (Litvanija), te da nisu uspjeli umanjiti rizik od korupcije. Umjesto toga, smatra se da posjeduju samo simboličnu vrijednost. U

isto vrijeme, druge slične inicijative pokazale su se učinkovitijim. Na primjer, u Estoniji je nedavno postala obaveza da ministri objave plaće svojih uposlenika na svojim web stranicama. Ova inicijativa je postala popularna, a podacima redovno pristupaju i o njima diskutiraju mediji. Da bi sistem prikazivanja imovine bio učinkovit, bilo bi dakle neophodno preduzeti radikalniji pristup transparentnosti nego što je do sada bio slučaj³⁷.

Etički kodeksi

Učinkovitost etičkih kodeksa može isto tako biti dovedena u pitanje. Ovi kodeksi bili su popularni u vladama centralne i istočne Evrope krajem 1990-ih i početkom 2000-ih. Samo **Češka** i **Slovačka** nemaju etički kodeks³⁸. Međutim, u Češkoj postoji Zakon o sukobu interesa, koji nagovještava da vodeći principi etičkog ponašanja javnih dužnosnika ne nedostaju u potpunosti. U Slovačkoj je bilo nekoliko pokušaja da se uspostavi etički kodeks, ali zbog nedostatka upravljačkih kapaciteta nije bilo moguće ostvariti značajniji napredak u ovom području.

Kao i u slučaju izjave o imovini, javlja se dojam neefikasnosti kada se govori o etičkom kodeksu. U većini slučajeva, kršenje etičkog kodeksa može biti predmetom disciplinarnih sankcija, ali često je veoma teško precizno razdvojiti kada određeni tip ponašanja krši neki etički princip, a kada ne. Stoga je upitno, te zahtijeva dodatno istraživanje kako bi se odredilo, koliko su do sada bili važni etički kodeksi u smislu stvarnog ponašanja u praksi u okviru javne uprave. U isto vrijeme podaci iz centralne i istočne Evrope sugeriraju da etički kodeks, kao povelja i izjava o misiji, igra važnu simboličnu ulogu u državnoj službi. Kao takav se može upotrijebiti za obuku o etici u državnoj službi, te za podizanje svijesti i podsticaj državnim službenicima da razmišljaju o tome ko su i šta žele biti.

Ograničena upotreba disciplinskih postupaka

Disciplinski kodeks ima važnu dopunsku ulogu u diskusiji o pravima i dužnostima državnih službenika i standardima dobrog vladanja. U novim zemljama članicama ovi kodeksi su rijetko bili kamen spoticanja. Ipak, trenutno ne postoji disciplinski kodeks za državne službenike u **Slovačkoj**, a situacija je po tom pitanju nesigurna u **Sloveniji**. U Slovačkoj je disciplinski kodeks dio Zakona o državnoj službi, ali u kontekstu reforme iz 2006. ovo poglavlje je uklonjeno iz Zakona tako da sada na snazi nema nikakvog kodeksa. U Sloveniji su detalji disciplinskog kodeksa izbačeni iz Zakona o državnoj službi, a trebali su se regulirati Vladinom odlukom. S obzirom da ova odluka još uvijek nije usvojena, stari disciplinski kodeks ostaje na snazi, ali je pravna situacija u tom smislu daleko od stabilne. U svim ostalim zemljama, disciplinski kodeksi obično su precizno regulirani.

Međutim, postoje značajne razlike u odnosu na relevantnost disciplinarnih kodeksa za stvarnu praksu upravljanja državnom službom. U Litvaniji i Latviji kodeksi su važni alati kada rukovodeći državni službenici žele inicirati otpuštanje visokih državnih službenika. Iniciranje disciplinskih postupaka neće neophodno voditi direktno do otpuštanja, ali će neizbježno staviti pritisak na državne službenike. U Latviji, na primjer, takva mjera nije zaobišla čak ni direktora Uprave za državnu službu i službenike u Uredu nakon neslaganja sa članovima Vlade u vezi tretiranja žalbi i disciplinskih mjera koje su u toku. Za razliku od ovog, u drugim zemljama nije toliko bitno primijeniti disciplinske mjere na visokim državnim službenicima, jer ovi službenici obično mogu relativno lako biti otpušteni.

Da *zaključimo*, održivost nakon pristupanja je relativno visoka u ovom području upravljanja državnom službom. Neka pitanja u vezi budućnosti disciplinskih kodeksa su se pojavila u Slovačkoj i Sloveniji, ali generalna slika je pozitivna. Važna pitanja se ipak tiču efikasnosti ovih pravila i ograničenja u smislu njihovog uticaja na stvarnu praksu politike državne službe i na ponašanje državnih službenika u provedbi javne politike. Propisi o političkim aktivnostima obično odstupaju od prakse kadrovske politike.

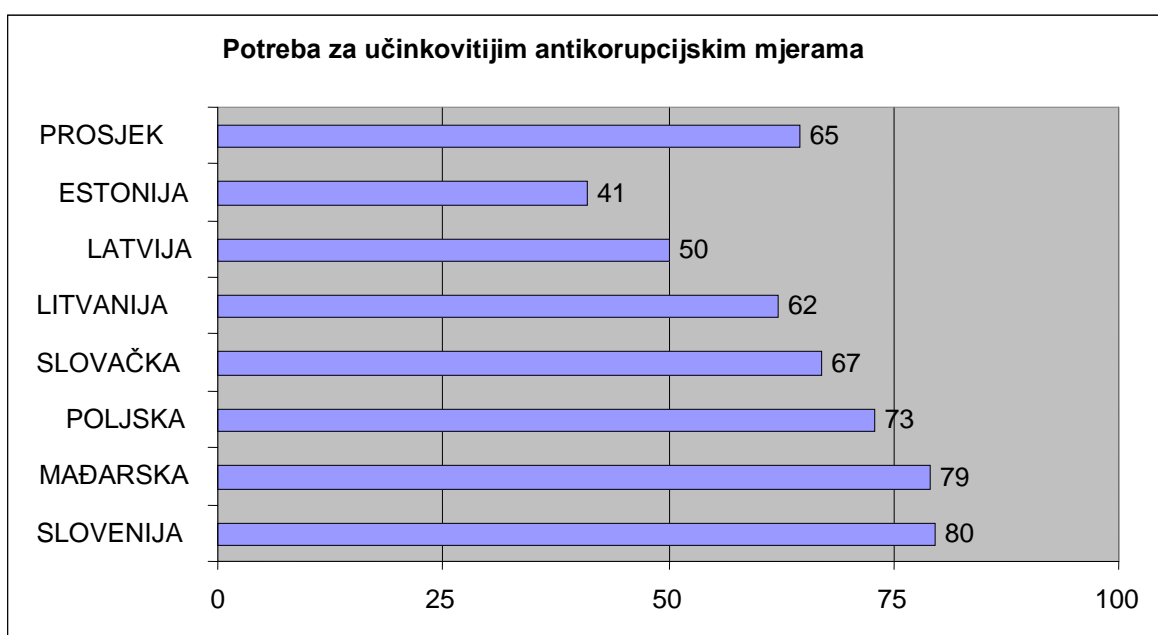
³⁷ Za detaljnu analizu obaveze prikazivanja imovine, pogledati Sigma 2006.

³⁸ U Litvaniji se raspravljalo o tome da li "Etički propisi" mogu biti klasificirani kao pravi etički kodeks; pogledati Palidauškaite et al. 2007.

Ekonomске djelatnosti mogu biti propisane, ali državni službenici pokazuju veoma ograničenu podršku paralelnom ograničenju kod zapošljavanja u privatnom sektoru. Čini se da etički kodeksi imaju uglavnom simboličku vrijednost, a disciplinarni kodeksi se u praksi ne koriste.

Kada se radi o pitanju učinkovitost propisa u ovoj oblasti upravljanja državnom službom, kritička perspektiva se ogleda u općem stajalištu državnih službenika o učinkovitosti antikorupcijskih mjera u njihovim zemljama. Propis o pravima i obavezama državnih službenika je naravno samo jedan od mnogih mehanizama za borbu protiv korupcije. Imajući na umu ovu kvalifikaciju, gotovo dvije trećine ispitanika u istraživanju Sigma-e su za učinkovitije antikorupcijske mjere. Odgovori iz Slovenije, Mađarske i Poljske su posebno upečatljivi, jer ukazuju na veoma nizak nivo povjerenja u vladine kapacitete za borbu protiv korupcije s alatima koje trenutno imaju na raspolaganju. Borba protiv korupcije, a iznad svega, potraga za djelotvornim antikorupcijskim instrumentima stoga će ostati važan segment za budući razvoj državne službe u centralnoj i istočnoj Evropi.

Prikaz 23. "Naša državna služba bi trebala imati efikasnije antikorupcijske instrumente."



4. Komparativna diskusija i zaključak

U ovom dokumentu je analizirana postpristupna održivost reformi državne službe u osam zemalja centralne i istočne Evrope. Ispitani su putevi kojima se kretao razvoj državne službe od pristupanja 2004. godine, te koliko sistemi državne službe odgovaraju evropskim principima javne uprave koje je promovirala EU tokom predpristupnog razdoblja. Ne postoji jednostavan odgovor na ova pitanja. Analiza je pokazala raznolikost načina kojima se upravlja državnim službama kao i načina razvoja od kada su zemlje centralne i istočne Evrope postale članice EU. Ukratko, regija centralne i istočne Evrope ne može se posmatrati kao jedinstven prostor u smislu upravljanja državnom službom. Međutim, moguće je ispitati da li mogu biti utvrđeni opći obrasci koji karakteriziraju sličnosti i razlike državnih službi u centralnoj i istočnoj Evropi.

Prema tome, ovaj dio počinje pregledom obrazaca koji su se pojavili kao rezultat usporedbe segmenata upravljanja državnom službom, usporedbe tri nivoa institucionalizacije koje smo objasnili za većinu segmenata, i usporedbe osam zemalja koje su obuhvaćene istraživanjem u ovom dokumentu. Posljednja dva poglavlja ovog dijela razmatraju pitanja proizašla iz nalaza, kako je predstavljeno u ovom dokumentu. Oni se bave razvojem državne službe u novim zemljama članicama s obzirom na pretpostavke koje

naglašavaju evropski administrativni prostor, klasične modele javne uprave, te nove javne uprave. Posljednji dio se osvrće na karakteristike razvoja državne službe nakon pristupanja. Posebna se pažnja je data doprinosu politike EU postpristupnoj održivosti reforme u novim zemljama članicama u poređenju sa domaćim odrednicama postpristupne održivosti reforme.

4.1. Komparacija područja

Za pregled postpristupne održivosti, “otpakovali” smo državnu službu na 11 područja upravljanja državnom službom. Analiza je otkrila znatne varijacije po područjima u pogledu njihove trenutne usklađenosti sa evropskim principima javne uprave i u pogledu smijera kojim su se promjene kretale od 2004. Klasifikacija u ovom dijelu utemeljena je na analizi iznesenoj u prethodnom dijelu ovog dokumenta. U obzir se uzima analiza podataka dobivenih istraživanjem, analiza pravnih materijala, te uvid koji je stečen u kontekstu ličnih intervjua. Stoga je bitno napomenuti da klasifikacije nisu zasnovane isključivo na podacima dobivenim istraživanjem, već se pozivaju i na različite izvore empirijskih informacija.

Imajući na umu ove kvalifikacije, možemo grupirati 11 područja u pet skupina koje se razlikuju po svojoj trenutnoj usklađenosti sa evropskim principima uprave kao i po smijeru u kojem su se promijene razvoja kretale od 2004. naovamo.

- (1) Prva grupa podrazumijeva polje javnih natječaja, politiku obuke i sisteme prava i obaveza. U prosjeku, ova tri područja pokazuju viši stepen usklađenosti s evropskim principima nego ostalih osam sektora o kojima se govori u ovom dokumentu. Pored toga, razvoj nakon pristupanja uglavnom je ostao stabilan pa čak i nešto pozitivniji u sektorima javnih natječaja i politika obuke. Drugim riječima, ova grupa pokazuje visoki stepen održivosti postpristupne reforme.

Otvoreni natječaji su se pokazali kao jedini sektor upravljanja državnom službom koji se može posmatrati kao veoma kompatibilan s evropskim principima javne uprave. Velika usklađenost s evropskim standardima vrijedi za skoro sve zemlje i za sve tri razine institucionalizacije. Češka je jedina zemlja koja zaostaje u dostizanju bar srednje razine kompatibilnosti.³⁹

Politika obuke i sistemi prava i obaveza također imaju poprilično visok stepen usklađenosti s evropskim principima javne uprave. Samo Slovačka i Češka nisko kotiraju u odnosu na politiku obuke, uglavnom zbog raspada središnje politike obuke i ustanova za obuku u zadnjih pet godina. Slovačka je trenutno jedina zemlja koja nije uspjela dosegnuti bar srednju razinu u odnosu na sistem prava i obaveza. Što se tiče sistema prava i obaveza, ispitali smo ograničenja koja državni službenici imaju na političke i ekonomske aktivnosti, etički kod, sistem izjave o imovinskom stanju, i kvalitet disciplinskih procedura. U Slovačkoj, nepostojanje etičkog koda i postojanje zakonskog vakuuma po pitanju disciplinskih sistema ukazuje na značajan jaz u segmentu upravljanja državnom službom.

Sredstva dobijena od Tranzicijskog instrumenta i od Evropskog socijalnog fonda (ESF) doprinijela su održivosti u ovom segment upravljanja državnom službom nakon pristupanja. Međutim, ostaje da se vidi dugoročna efikasnost ESF-ove podrške politici obuke. Pored toga, nove zemlje članice će morati povećati ulaganja u razvoj efikasnih programa obuke u budućnosti.

Općenito pozitivna evaluacija sistema prava i obaveza je dvosmislena. Većina relevantnih institucija već je postojala prije pristupanja, a nekoliko velikih promjena desilo se nakon pristupanja. Međutim, efikasnost formalnih propisa u ovom segmentu i dalje se osporava, a to će biti važan segment za razvoj u budućnosti.

³⁹ Treba ponovo napomenuti da smo usvojili usku koncepciju otvorenih natječaja, npr. oglašavanje slobodnih radnih mjesta u državnoj službi. Da smo uključili mehanizme provjere i izbora kandidata u koncept otvorenog natječaja (radije nego što ih pojašnjavamo pojedinačno kasnije), ne bismo više bili u mogućnosti klasificirati ovaj segment kao segment visoke usklađenosti upravljanja državnom službom.

(2) Druga skupina odnosi se na segmente koji su predmet konstruktivnih reformskih aktivnosti od pristupanja, ali razina usklađenosti s evropskim standardima i dalje je niska. Ova putanja se odnosi na segment platnog sistema. Samo su platni sistemi u Litvaniji, Mađarskoj i Sloveniji dostigli srednju razinu usklađenosti sa evropskim principima javne uprave, što ukazuje na činjenicu da će trebati pojačati napore u budućnosti da se platni sistem ojača. Ipak, trend u regionu je pozitivan, jer su Poljska i Češka u biti bile jedine zemlje koje nisu ulagale u svoj platni sistem od pristupanja, dok je Slovačka to učinila 2003. godine, neposredno prije pristupanja. Razina održivosti reformi nakon pristupanja mora stoga biti smatrana pozitivnom, ali to je još uvijek nedovoljno.

(3) Treća skupina obuhvata segmente s negativnim trendom od pristupanja i relativno nisku razinu usklađenosti s evropskim principima. Sistemi za prijemne ispite mogu se svrstati u ovu grupu segmenata. Trenudno je Litvanija jedina zemlja s manje-više funkcionalnim ispitnim sistemom, posebno pismenim dijelom ispita koji se polaže prije stupanja u državnu službu. U Slovačkoj se sumnja u efikasnost ispitnog sistema. U drugim zemljama pismeni dio ispita ili nikad nije postojao ili je ukinut (ili se planira ukinuti). Ostaje da se vidi da li će deregulacija sistema prijemnog ispita postati trajni element odstupanja od evropskih standarda javne uprave i da li će stvoriti osnovu za neku vrstu izuzetka u centralnoj i istočnoj Evropi.

(4) Četvrta skupina uključuje segmente koji se najbolje karakterišu velikim stepenom varijacija u osam zemalja centralne i istočne Evrope. U nekim zemljama ovi segmenti pokazuju visok stepen usaglašenosti sa evropskim principima državne službe, dok je u drugim zemljama stepen usklađenosti nizak ili je na srednjem nivou. Pored toga, kretanja nakon pristupanja idu različitim smjerovima u svakoj od osam zemalja. Ova skupina segmenata podrazumijeva segment programa reforme javne uprave i državne službe, segment središnjeg upravljanja državnom službom i segment evaluacije učinka.

Programi reforme javne uprave i državne službe bili su snažni u Litvaniji, Latviji i Mađarskoj, dok su ostale zemlje ostvarile mnogo slabiji napredak. To ukazuje na činjenicu da je opredjeljenje vlasti za reformu državne službe bilo općenito slabo tokom prvih dana nakon pristupanja, ali nedavne, početne inicijative – čak i u zemljama poput Slovačke i Češke – pokazuju novi interes za razvoj državnih ljudskih resursa u regiji.

Središnje upravljačke strukture također su identificirane kao raznolike u smislu lokacije, kapaciteta i stabilnosti. Ipak, vidljivi su neki opći trendovi. Takozvani nezavisni uredi državne službe su se pokazali neodrživim u regiji, jer su i oni koji su postojali prije pristupanja oslabljeni ili raspušteni. Umjesto toga, desio se skroman pomak ka uključivanju ureda premijera i kancelara u zemljama kao što su Latvija, Mađarska, Poljska, pa čak i Slovačka.⁴⁰ Kao i u segmentu programa reforme državne službe, ovaj pomak bi mogao ukazivati na sve veću svijest o strateškoj važnosti kadrovske politike u stvaranju učinkovite vlasti.

Kvalitet sistema evaluacije učinkovitosti se također uveliko razlikuje u regiji. Zemlje poput Poljske i Češke jedva da su se počele angažirati oko ovog segmenta upravljanja državnom službom. Mađarska je, nasuprot tome, nedavno uložila u razvoj novog, posljednjeg sistema evaluacije učinkovitosti, ali njegova povezanost sa platnim sistemom stvorila je ogromnu tenziju unutar javne uprave. Budući razvoj sistema evaluacije učinkovitosti će stoga ovisiti u velikoj mjeri o kvalitetu veza s ostalim segmentima upravljanja državnom službom, kao što je platni sistem, ali također i općem sistemu upravljanja učinkovitosti državne službe.

(5) Posljednja skupina obuhvata segmente politizacije viših državnih službi, zaštitu radnih mjesta, i kvalitet formalno-pravnih okvira za upravljanje državnom službom. U ovim segmentima pokazuje se veliki stepen varijacija u zemljama, ali postpristupni trend je u prosjeku bio negativan

⁴⁰ Ovaj trend odgovara općim naporima da se obezbijedi ključna izvršna vlast i izgrade sposobniji centri vlasti u mnogim zemljama centralne i istočne Evrope (Dimitrov et al. 2006, Goetz/Margetts 1999).

kada se ocjenjivao prema evropskim principima javne uprave. Niti jedna od ovih osam zemalja nije pokazala napredak u postpristupnim reformama u ovim segmentima.

Negativna putanja kojom su zemlje u ovoj grupi krenule nakon pristupanja posebno je nejasna kada se uzme u obzir koliko važnosti Komisija pridaje ovim segmentima. Zakoni o državnoj službi, na primjer, obično se smatraju samom biti preduvjeta za prijem u EU u oblasti reforme državne službe. Zakoni o državnoj službi nisu opozvani nakon pristupanja, ali je kvalitet zakonodavstva opao. Zakoni su nestabilni i nekoliko zemalja je doživjelo usvajanje velikog broja amandmana što je potkopalo pravnu predvidljivost za upravljanje državnom službom. Kvalitet provedbe još uvijek je upitan, posebno u zemljama poput Estonije, Slovačke i Slovenije. Deregulacija zakona o državnoj službi u posljednja dva slučaja stvorio je pukotine u pravnoj osnovi upravljanja državnom službom.

Pored toga, obim zakona o državnoj službi uglavnom se smanjio kako bi pomogao političku intervenciju u politici državne službe. Postoji stoga bliska veza između kvalitete pravne osnove i sve veće politizacije visoke državne službe i smanjenja zaštite radnih mjesta u državnoj službi, posebno na višem nivou. Politizacija se duboko uvukla u ministrasku birokraciju u Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj. U sva tri slučaja, ali i u Sloveniji, politizacija je porasla od pristupanja. Re-politizacija državne službe u ovim zemljama ide ruku pod ruku s deregulacijom zaštite visokih službenika od političkih smjena. Trenutno samo tri baltičke zemlje pokazuju osnovni stepen depolitizacije i stabilnosti na višem nivou središnje državne uprave.

Ovi nalazi izazvali su naravno brojna kritička pitanja, a posebno: zašto neki segmenti, poput otvorenih natječaja, imaju karakteristike visokog standarda praktično u svim zemljama, zašto je usklađenost s evropskim principima općenito niska u segmentima kao što su sistemi ispita i plaća, te zašto neki segmenti pokazuju veliku količinu varijacija od zemlje do zemlje.

4.2. Usporedba nivoa institucionalizacije

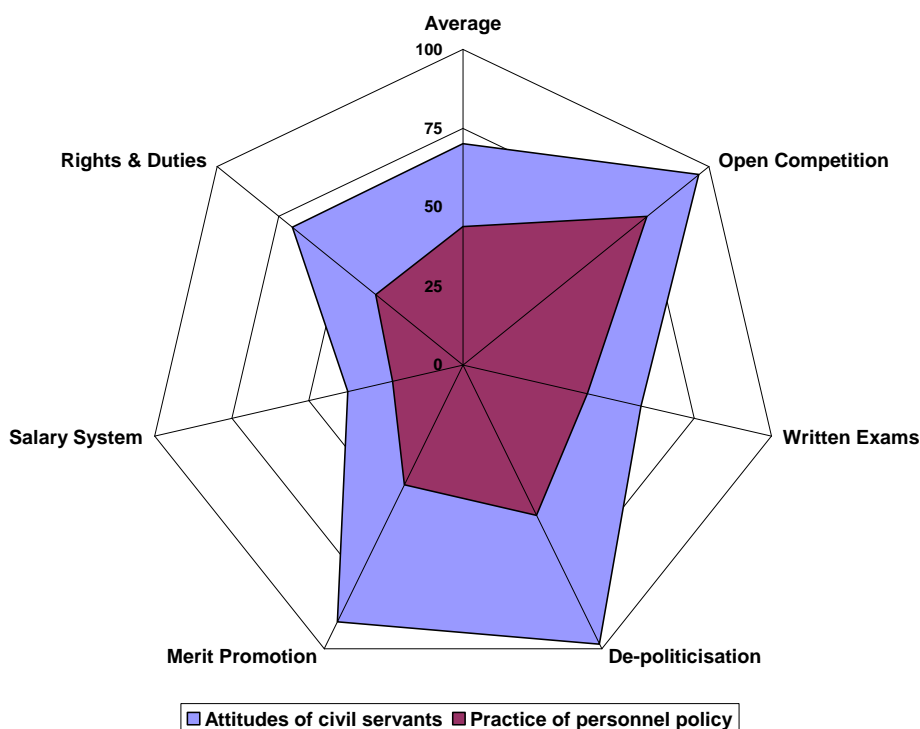
Za razliku od nesuglasica među segmentima upravljanja državnom službom, mnogo je teže procijeniti koliko duboko su evropski principi javne uprave ukorijenjeni u javne uprave centralne i istočne Evrope i u kojoj mjeri je razvoj bio pozitivan od pristupanja 2004. godine. U našim analizama ispitali smo pravnu osnovu upravljanja državnom službom, stvarne prakse upravljanja državnom službom, i stavove državnih službenika spram različitih principa upravljanja kadrovima. S obzirom na pravnu osnovu, bili smo u mogućnosti dobiti relativno jasnu sliku razvoja od pristupanja. Osobni intervjui također su nam dali uvid u evoluciju kadrovske prakse u zemljama centralne i istočne Evrope, dok je istraživanje Sigma-e obezbijedilo uvid u status quo u proljeće i ljeto 2008. Za razliku od toga, s obzirom na stavove državnih službenika, ne možemo mnogo reći o razvoju od pristupanja, jer nam istraživanje Sigma ne omogućava istraživanje evolucije stavove tokom vremena. Imajući ovo u vidu, možemo napraviti najmanje tri opće primjedbe kojima se može opisati dubina institucionalizacije evropskih principa u zemljama centralne i istočne Evrope.

(1) Usklađenost s evropskim principima javne uprave ima tendenciju da bude veća s formalnim propisima nego sa stvarnom praksom kadrovske politike – to je činjenica koja se uglavnom označava kao „jaz u provedbi“. U velikom broju slučajeva, pravna osnova nije primjenjena ili nije primjenjena u potpunosti, ili se pravna osnova i stvarna praksa kadrovske politike nisu podudarale. U slučaju Estonije, pravna osnova i stvarna praksa politike državne službe povremeno se smatraju različitim stvarima. Ovo se posebno odnosi na platni sistem u Estoniji. Provedba sistema evaluacije učinkovitosti uglavnom je bila kritizirana, posebno u Poljskoj. Sistem ispita u Slovačkoj daje diskreciju ispitivačima i komisiji za odabir što potkopava učinkovitost ispitnog procesa. Sistem prava i obaveza državnih službenika uglavnom je snažan na papiru ali mu u praksi nedostaje hrabrosti. I dok se lista primjera može proširiti, evidentno je da su evropski principi javne uprave najmanje institucionalizirani na razini prakse kadrovske politike.

(2) **Jaz između formalno-pravnih okvira i prakse u upravljanju kadrovima smanjen je od pristupanja.** Tvrdi se da je raskorak između zakonodavnih namjera i stvarne prakse jedan od karakterističnih obilježja izvršne vlasti u centralnoj i istočnoj Evropi (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2006a). Prije pristupanja bilo je uobičajeno naći visoke službenike koji su formalno klasificirani kao profesionalni, stalni državni službenici, ali koji su bili veoma politizirani u praksi. Promjena u obimu zakona o državnoj službi i veća politička diskrecija nad političkim imenovanjima i smjenama visokih službenika u Mađarskoj, Poljskoj, Slovačkoj i Sloveniji smanjili su opću usklađenost ovih sistema državne službe sa evropskim principima javne uprave. Oni su ipak povećali podudarnost između formalnih propisa i stvarne prakse upravljanja osobljem u tim zemljama.

(3) **Stavovi državnih službenika spram evropskih principa javne uprave su dvosmisleni. (pogledajte prikaz 24 ispod).** S jedne strane, postalo je očigledno da su stavovi spram određenih evropskih principa veoma pozitivni. Zapravo, nalaz istraživanja Sigma-e sugerira da su stavovi državnih službenika usklađeni sa evropskim principima javne uprave čak i u većoj mjeri nego formalni propisi kojima se upravlja državnom službom. Međutim, moramo priznati da je teško uporediti stavove u odnosu na evropske principe javne uprave i stvarnu praksu upravljanja osobljem.

Prikaz 24. Usklađenost kadrovske prakse i stavova državnih službenika s evropskim principima: Usporedba segmenata na temelju podataka istraživanja



Pozitivni stavovi državnih službenika jasno su označeni u područjima kao što su otvoreni natječaji, potreba za zakonima o državnoj službi, i aspekti koji se odnose na depolitizaciju i profesionalizaciju državne službe. Državni službenici su kritični prema stranačkom patronatu, stranačkim članstvom u državnoj službi, napredovanju na osnovu političkih veza, itd. Ipak, prikaz 24 pokazuje da su stavovi državnih službenika obično najpozitivniji u zemljama koje su predmetom politizacije na višem nivou. To pokazuje, kao prvo, sistematski nedostatak podudarnosti između prakse i stavova u zemljama kao što su Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija o pitanjima u istraživanju vezanim za depolitizaciju, dok je stepen podudarnosti veći u tri baltičke zemlje. Međutim, u prvoj grupi zemalja, razlike naravno mogu ukazivati i na nezadovoljstvo državnih službenika statusom quo.

Čak i ako su rezultati istraživanja za neke od osam zemalja pod utjecajem emotivno obojenih odgovora državnih službenika, veoma pozitivni stavovi državnih službenika općenito u ovom polju upravljanja državnom službom mogu se smatrati dobrom novosti u mnogim aspektima. U suprotnosti su sa sumnjom da se formalni propisi podudaraju sa evropskim principima javne uprave, a vrijednosti državnih službenika ne. To se uglavnom očekivalo od argumenata koji su kružili oko “plitke evropeizacije” javnih uprava u centralnoj i istočnoj Evropi (Goetz 2005). Velika podrška profesionalizaciji i depolitizaciji također umanjuju strah da su se vrijednosti i norme koje su bile karakteristika komunističke uprave održale do danas.

S druge strane, analiza je pokazala da su stavovi državnih službenika manje pozitivni u odnosu na segmente poput zaštite radnih mjesta državnih službenika, ispitivanje kandidata pri zapošljavanju, i većinu aspekata koji se odnose na plaće i nagrade. U ovim područjima, stavovi državnih službenika pokazuju jasnu opredjeljenost ka menadžerskoj slobodi odlučivanja a ne kadrovskom upravljanju na temelju administrativnih propisa i procedura. Državni službenici koji su učestvovali u istraživanju preferiraju slobodu odlučivanja za menadžere pri upošljavanju i otpuštanju državnih službenika, te nisu bili voljni da podrže standardizirani sistem ispita, a imaju pozitivan stav *vis-à-vis* metoda plaćanja na osnovu učinka i diskrecije za raspodjelu bonusa menadžerima.

Čini se da u prosjeku stavovi ispitanih državnih službenika u novim zemljama članicama favoriziraju sistem državne službe koji kombinira depolitizaciju i menadžersku slobodu odlučivanja radije nego depolitizaciju i minimalizaciju slobode odlučivanja u rukama rukovodećih državnih službenika. Formula koju, općenito govoreći, preferiraju ispitani državni službenici u centralnoj i istočnoj Evropi stoga je bliža principima novog javnog upravljanja nego onima iz evropske *Rechtsstaat* tradicije, kao što stoji u ugovorima EU i kao što to tumači Evropski sud pravde.

Ova djelomična neusklađenost stavova državnih službenika sa evropskim principima javne uprave može biti rezultat generacijske promjene, u kojoj mladi državni službenici, koji čine veliki broj državnih službenika u zemljama centralne i istočne Evrope, dijele stajalište koje je orijentirano ka učinkovitosti i fleksibilnosti za razliku od starijih generacija.⁴¹ Ipak, postoje i druga objašnjenja. Moguće je diskrecijske ovlasti dodijeljene menadžerima smatrati mehanizmima kompenzacije za općenito niske plaće, jer se menadžerska diskrecija može upotrijebiti za dizanje plaća određenih pojedinaca. Sklonost ka menadžerskom pristupu također može odražavati i općenito pozitivan stav spram privatnog sektora i tržišta u post-komunističkim društvima, dok se na državni i javni sektor kritički gleda još od početka ekonomske tranzicije.

Također se može zamisliti da je pozitivan stav spram menadžerskog pristupa vezan za integracijske procese EU. Posebno snažan naglasak na rokove i potrebu da se postignu rezultati tokom predpristupnog procesa, vjerovatno su doprinijeli pojavi menadžerske kulture u ministarskoj birokraciji u centralnoj i istočnoj Evropi koja preferira brzinu nad pravovremenim procedurama i koja se nastavlja i nakon datuma pristupanja. Sve ove mogućnosti su hipoteze koje zahtijevaju dodatno istraživanje u budućnosti.

4.3. Usporedba zemalja

Oba prethodna oblika usporedbe naglasila su da je varijacija u zavisnosti od zemlje relevantna za mnoge ali ne i sve aspekte uspravljanja državnom službom. Kada se fokusiramo na usporedbu zemalja pitanje je u kojim smjerovima se krenulo nakon pristupanja i u kojoj mjeri su suvremene državne službe u centralnoj i istočnoj Evropi institucionalizirale evropske principe javne uprave?

Tabela 2 sugerira da možemo u pravilu izdvojiti tri grupe zemalja. Razlikuju se u pogledu trenutne usklađenosti s evropskim standardima javne uprave i u smislu putanje profesionalizacije od trenutka

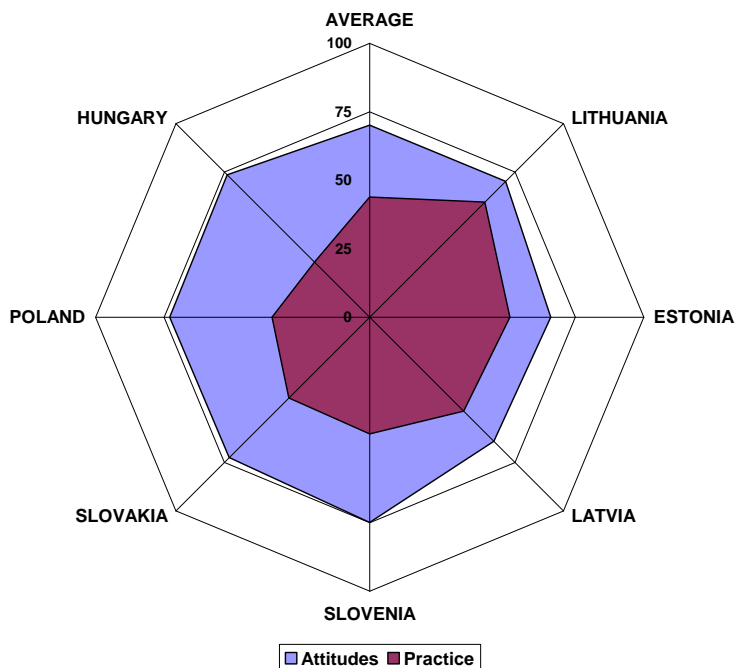
⁴¹ Ovo dejstvo bilo bi snažnije da je veći broj mladih državnih službenika učestvovao u istraživanju. Za potencijalnu pristrasnost, pogledati dodatak.

pristupanja EU. Ova klasifikacija podrazumijeva opet široki raspon empirijskih izvora koji su korišteni u ovom dokumentu.⁴² Usporedba tabele 2 i prikaza 26 i 27 pokazuje relativno veliko preklapanje u rangiranju i klasifikaciji zemalja. Samo bi Mađarska trebala biti niže klasificirana da smo se isključivo oslanjali na podatke istraživanja za razliku od posmatranja šire slike koja uključuje dodatne empirijske informacije i dodatne segmente upravljanja državnom službom.

Tabela 1. Usklađenost s evropskim principima javne uprave: Usporedba zemalja

Trenutna usklađenost i postpristupni putevi	Visoka usklađenost	Srednja do visoka usklađenost	Srednja usklađenost	Srednja do niska usklađenost	Niska usklađenost
Konstruktivni nastavak reforme	Litvanija	Latvija Estonija			
Konstruktivno vraćanje reforme unatrag			Mađarska Slovenija		
Destruktivno vraćanje reforme unatrag				Slovačka Poljska	Češka

Prikaz 25. Usklađenost kadrovske prakse i stavova državnih službenika s evropskim principima javne uprave: Usporedba zemalja na temelju podataka istraživanja



(1) Imajući u vidu ove kvalifikacije, prva grupa se sastoji od tri baltičke zemlje. Litvanija, Latvija i Estonija dosegle su relativno visoku razinu usklađenosti s evropskim principima, a smjer kretanja od pristupanja bio je pozitivan. Drugim riječima, postpristupna održivost reformi državne

⁴²

Širi pristup, koji se ne oslanja samo na istraživanje Sigma-e, također nam je omogućio da uključimo Češku u ovu klasifikaciju.

službe na najvišoj je razini u ova tri slučaja u smislu da je ulaganje u profesionalizaciju državne službe nastavljeno nakon pristupanja.

Državna služba u **Litvaniji** pokazuje najbližu usklađenost s evropskim principima javne uprave u poređenju s drugim novim zemljama članicama centralne i istočne Evrope, i to je jedini slučaj koji se može klasificirati kao “visoka usklađenost”. Državna služba Litvanije izašla je s najvišim rezultatom u gotovo svim domenima upravljanja državnom službom koje smo gore pomenuli. Ovaj nalaz primjenjuje se dosljedno na rezultate istraživanja Sigma-e, a odražava se na pravni okvir koji upravlja državnom službom kao i u saznanjima stečenim kroz lične intervjue⁴³.

Litvanija također ima najbolji postpristupni rezultat. S nastavkom reformi jačanja centralnog upravljačkog kapaciteta, Ministarstva unutrašnjih poslova, dalja ulaganja u politiku obuke, te jačanje sistema evaluacije učinkovitosti, Litvanija je napredovala u više područja upravljanja državnom službom od svih ostalih zemalja u ovoj regiji.

Iako se Litvanija pokazala kao najbolji sudionik u ovoj raspravi, ne smije se uzeti zdravo za gotovo da će se visoka usklađenost s evropskim standardima održati i u budućnosti. Državna služba može biti klasificirana kao konsolidirana ali i dalje je ranjiva. Ishod nedavnih parlamentarnih izbora i formiranje nove vladajuće koalicije s druge strane političkog spektruma testirat će elastičnost sistema državne službe u Litvaniji. Već postoje znaci da politički pritisak na državnu službu raste, te tako u opasnost dovodi neka od postignuća do kojih se došlo u posljednjih deset godina u okviru reforme državne službe u Litvaniji.

Latvija se također pokazala na relativno visokoj razini u smislu usklađenosti s evropskim principima javne uprave. Ipak, u nekoliko područja Latvija nije dovoljno usklađena sa evropskim standardima. Ovo se posebno odnosi na nedostatak standardiziranih elemenata u ispitnom sistemu i ustrajnost visokodiskrecijskih elemenata u platnom sistemu. Postpristupna reforma platnog sistema nedvojbeno je bila jedan od najpozitivnijih primjera u regiji, ali zadržavanje ugovora o upravljanju i izrazito široki raspon kod određivanja osnovice plaća i dalje je u suprotnosti sa osnovnim principima evropske javne uprave.

Kao i Litvanija, Latvija je također pokazala pozitivan razvoj nakon pristupanja. Reforma platnog sistema, poboljšanje sistema evaluacije učinkovitosti, i konstantno ulaganje u razvoj programa reformi ukazuje na napredak u najmanje tri područja upravljanja državnom službom.

Klasifikacija **Estonije** kao slučaja na visokoj razini usklađenosti te kao slučaja čija je održivost reformi na visokoj razini je dvosmislena. Državna služba u Estoniji ima nekoliko različitih slabosti, uključujući fragmentaciju centralnog sistema upravljanja državnom službom i koordinacijske strukture, nepostojanje sistema pismenog ispitivanja i ogromni raskorak između pravnog teksta i stvarne prakse upravljanja državnom službom, a posebno u područjima kao što je platni sistem. Pa ipak Estonija ima visoki rezultat u svim ostalim dimenzijama i odgovorima datim u istraživanju Sigma-e što ukazuje na izvanrednu ukorijenjenost principa profesionalizma i političke neutralnosti u državnoj službi Estonije.

Postoje i dvojbe u vezi klasifikacije putanje Estonije nakon pristupanja kao održive i kao slučaja kontinuiranog ulaganja u profesionalizaciju državne službe. Estonija je napravila ogroman napredak sredinom 1990-ih, ali nikad nije uspjela provesti značajnu reformu državne službe nakon što je proces pristupanja EU započeo s objavljivanjem Mišljenja Komisije 1997. godine. Nepostojanje velike revizije sistema državne službe nakon pristupanja može se stoga posmatrati kao oblik stagnacije. Međutim, zastoj u reformi državne službe može biti prekinut s obzirom na nedavnu pripremu i predavanje prijedloga reforme. Pored toga, javna uprava u Estoniji razvila je brojne važne i inovativne inicijative u područjima kao što su platni sistem i politika obuke, koji su nastavljani na terenu čak i bez veće promjene formalno-pravnog okvira koji uređuje sistem državne službe.

⁴³ To ne znači da državna služba u Litvaniji nema slabosti. U platni sistem će trebati dodatno ulagati, a ispitni sistem treba reviziju kako bi povećao učinkovitost provjere pismenog dijela ispita. Učinkovitost i sadržaj programa obuke također su bili predmetom kritike i od strane internih i od vanjskih posmatrača.

(2) Drugu grupu čine Slovačka, Poljska i Češka. Ovim zemljama je zajedničko što su na relativno niskoj razini usklađenosti s evropskim principima javne uprave kao i znaci koje su sve pokazale u smislu reformskog nazadovanja nakon pristupanja EU 2004. godine. U sva tri slučaja, uočili smo raspuštanje institucija koje su bile izgrađene prije pristupanja, a nove institucije nisu uspostavljene umjesto njih. Drugim riječima, postpristupna održivost reformi državne službe u okviru ove grupe zemalja je niska, a profesionalizacija je opala, i zbog toga su ove tri zemlje slučajevi destruktivnog vraćanja reformi unatrag.

Među novim zemljama članicama **Češka** najviše kaska po pitanju reforme državne službe, jer se pokazala najslabijim sudionikom u gotovo svim domenama upravljanja državnom službom. Izuzetak je sistem prava i obaveza državnih službenika zbog kojeg državna služba Češke doseže srednji nivo usklađenosti sa evropskim standardima. Za Češku nemamo podatke iz istraživanja Sigma-e, ali veliki broj intervjua koje smo obaviti dozvoljava nam da klasificiramo češki razvoj u odnosu na druge zemlje. Nizak nivo usklađenosti s evropskim principima javne uprave je u velikoj mjeri rezultat nepostojanja zakona o državnoj službi te stoga i nedostatka adekvatnih formalnih propisa koji bi poboljšali pravnu odgovornost i predvidljivost kao i homogenost standarda i procedura u državnim institucijama. Za sada, češka državna služba ostaje zbirka posebnih sistema upravljanja kadrovima. Važna zajednička osobina različitih državnih službi u Češkoj je visok stepen “informatizma” u gotovo svim područjima upravljanja državnom službom.

Nizak stepen usklađenosti s evropskim standardima nije nova pojava u Češkoj, jer zakon o državnoj službi nije bio proveden ni prije pristupanja. Međutim, razvoj od pristupanja naovamo se najbolje može klasificirati kao oblik reformskog nazadovanja s već niskog nivoa. Stvarno nepostojanje integriranog programa reforme državne službe (bar do nedavno), raspad Generalne direkcije za državnu službu u Vladinom uredu čak i prije nego je počela funkcionirati, i premiještanje institucija za razvoj i organizaciju obuke umanjili su izgleda za približavanje evropskim principima javne uprave u budućnosti.

Status quo u Slovačkoj i Poljskoj bliže je evropskim standardima javne uprave nego Češka, ali niti jedna zemlja trenutno ne može biti klasificirana na srednjoj razini usklađenosti s ovim standardima. Upravljanje državnom službom u **Slovačkoj** temelji se na Zakonu o državnoj službi i pokazuje razuman stepen stabilnosti u područjima kao što su otvoreni natječaji, ispiti i evaluacija učinkovitosti. Ali čak i u ovim područjima uvijek postoji značajno odstupanje između pravnih namjera i stvarne prakse.

Slovačka se izdvaja kao zemlja koja je od pristupanja napravila najveći korak unazad prema evaluaciji usklađenosti državne službe s evropskim principima javne uprave. Prije pristupanja je postojala zabrinutost oko kvalitete provedbe mnogih zakonskih odredbi. Pored toga, reforma platnog sistema iz 2003. godine deregulirala je sistem uvođenjem mjera plaćanja prema učinku bez osmišljavanja adekvatnih procedura za raspodjelu bonusa. Drugim riječima, udaljavanje od evropskih principa javne uprave započelo je još prije pristupanja. Međutim, od reforme 2006. godine dogodio se veliki pad, a posebno zbog ukidanja Ureda za državnu službu i pojave menadžerskog vakuuma u središtu.

Poljska državna služba krenula je putanjom koja je veoma slična slovačkoj. Međutim, poljska državna služba još uvijek ima nekoliko karakterističnih prednosti od kojih se može očekivati da obezbijede temelj za rekonstrukciju državne službe u budućnosti. Centralne upravljačke strukture i dalje su neizvjesne ali su povratile neke od svojih mogućnosti djelovanja. Državna škola za javnu upravu i data državna služba nastavljaju biti profesionalna okosnica poljske Vlade, a druga područja poput sistema otvorenih natječaja i sistema prava i obaveza, relativno dobro su ukorijenjena.

Ipak, putanja od pristupanja u početku je pridonosila rastućem jazu između evropskih principa javne uprave i načina na koji se upravlja poljskom državnom službom. Ukidanje Ureda za državnu službu značilo je da čuvar profesionalnosti i depolitizacije nestaje sa scene. Uvođenje Državnog kadrovskog centra i pretvaranjem visokih državnih službenika u političke kadrove doprinijelo je ponovnoj politizaciji državne službe i uzrokovalo veliku količinu nesigurnosti i neizvjesnosti među državnim službenicima. Poljska državna služba stoga je također imala slab rezultat u odnosu na održivost reformi državne službe nakon pristupanja.

Kao i u slučaju Slovačke, može se reći da je udaljavanje Poljske od evropskih standarda započelo još prije pristupanja. Posebno je amandman iz 2001. na zakon o državnoj službi Millerove Vlade koja je tada stupala na dužnost otvorio vrata ponovnoj politizaciji državne službe. Ubrzo nakon toga uslijedile su prakse više kadrovske politike, i tako su promjene koje su uvedene 2005. i 2006. god. uveliko bile nastavak trenda ponovne politizacije koji je počeo mnogo prije pristupanja. Reforme koje su pripremane u vrijeme izrade ovog dokumenta sugeriraju da poljska državna služba već prolazi kroz svoje sljedeće vraćanje reforme unatrag. Ukidanje Državne asocijacije kadrova i reintegracija direktorskih pozicija u okviru državne službe vratit će poljsku državnu službu nazad na pravi put iz perspektive evropskih principa javne uprave.

(3) Treća grupa zemalja obuhvata Mađarsku i Sloveniju. Sistem državne službe u obje zemlje pokazuje prednosti u nekim područjima, a mane u drugim. Pored toga, razvoj od trenutka pristupanja ide u različitim smjerovima na način da je napredak u nekim područjima kombiniran sa oblicima vraćanja reforme unatrag u drugim. Postpristupna održivost reformi državne službe stoga je dvosmislena u svjetlu konceptualne rasprave u Dijelu 2 ovog dokumenta. S obzirom na ovaj razvoj, ove dvije zemlje najbolje se karakterišu kao slučajevi konstruktivnog vraćanja reforme unatrag, dok su se cjelokupni nivoi profesionalizacije jedva promijenili.

Nedavni putai trenutna postavka državne službe u **Mađarskoj** skupa pokazuju najveću kontradikciju u ovom regionu. U istraživanju Sigma-e, Mađarska je izlazila gotovo dosljedno kao najgora zemlja u regiji (imajući na umu, međutim, da Češka nije učestvovala u istraživanju). Rezultati pokazuju nisku usklađenost s evropskim principima u područjima kao što je prijemni ispit, politizacija visoke državne službe, nizak stepen zaštite radnih mjesta za visoke službenike, i dvosmislenosti koje postoje u platnom sistemu. Međutim, mora se priznati da je usklađenost mađarskog sistema državne službe viša s obzirom na područja upravljanja državnom službom kao što su razvoj snažnog programa reforme i sistema prava i obaveza. Pored toga, sistem otvorenih natječaja i sistem evaluacije učinkovitosti osporeni su i neizvjesni za sada, ali bar su na papiru dobili značajan poticaj u zadnje dvije godine.

Od trenutka pristupanja većina proturječnosti proizilaze iz smjera reforme državne službe. S jedne strane očito je da nestabilnost i politizacija državne službe u Mađarskoj raste gotovo kontinuirano od sredine 1990-ih (Vass 2001., Meyer-Sahling 2006b, 2008.). Pristupanje nije kritičan momenat u tom smislu, ali politizacija je nastavila rasti nakon odlaska premijera Medgyessy-ja i dolaska Gyurcsány-ja 2004. god. i ponovo nakon što je Gyurcsány-jeva Vlada potvrđena na izborima 2006. godine. Pretvaranje viših pozicija državne službe u političke pozicije 2006. potvrdilo je ovaj trend. Zapravo, slabi rezultati u slučaju Mađarske u istraživanju Sigma odražavaju stalno pogoršanje kvalitete upravljanja državnom službom posljednjih deset godina, a posebno posljednjih pet godina. Rezultati istraživanja za Mađarsku odgovaraju podacima stečenim tokom ličnih intervjua koji su provedeni u proljeće i ljeto 2008. god. S druge strane, Mađarska je pokušala provesti najradikalniju reformu među zemljama centralne i istočne Evrope tokom postpristupnog perioda. Ishodi reforme još uvijek su neizvjesni, ali naponi uloženi da se reformira sistem zapošljavanja, ispitivanja, evaluacije učinkovitosti, plaća i dijelovi sistema obuke trebali bi biti pozdravljeni i konstruktivno podržani u budućnosti.

Slovenija dijeli mađarsko iskustvo na način da su pokušaji konstruktivne reforme kombinirani sa mjerama koje su povećale jaz između Slovenije i evropskih principa javne uprave. Zapravo, državna služba u Sloveniji ima tendenciju da kombinira prednosti i slabosti, čak i u okviru istog područja upravljanja državnom službom. Primjer za to je područje upošljavanja visokih državnih službenika i proces selekcije, gdje transparentan i relativno dobro reguliran proces koegzistira s relativno visokom razinom stvarne kadrovske politizacije. Međutim, slična presuda može biti izrečena s obzirom na platni sistem (manje propisa oko plaća i bonusa, ali dugo vremena ovaj sistem nije pravilno provoden), ispita (nema više ispita, ali se uvodi obavezna obuka bez ikakve procjene), itd.

Postpristupni razvoj u Sloveniji također je dvosmislen, ali u poređenju s Mađarskom podrazumijeva više elemenata nazadovanja reforme i manje elemenata konstruktivne izgradnje institucija. Uspostavljanje Ministarstva za javnu upravu i integracija Vijeća dužnosnika u ovo ministarstvo doprinijelo je poboljšanju

upravljačkih kapaciteta. Međutim, deregulacija Zakona o državnoj službi 2005. stvorila je ogromnu nesigurnost u područjima poput sistema evaluacije učinkovitosti i disciplinskom sistemu. Provedba Zakona o platama iz 2002. god. kasnila je nekoliko puta, ali puna provedba se očekivala do kraja 2008. Pored toga, radna mjesta u državnoj službi postala su nesigurna, visoki službenici još više su politizirani, a davno osnovana Akademija za obuku je reorganizirana. Nakon pristupanja i nakon izbora Janzine Vlade 2004. godine (u Vladi do jeseni 2008), Slovenija je tražila promijenu kursa s obzirom na politiku državne službe. Prvi koraci poduzeti su 2005. godine, ali teško da su od tada napredovali, prepustivši državnu službu neizvjesnoj budućnosti.

Ukratko, godišnji izvještaji Evropske komisije o napretku utvrdili su u toku prepristupnog perioda kako su zemlje centralne i istočne Evrope sudjelovale u reformama za poboljšanje profesionalizacije državne službe. Kada je sveobuhvatni izvještaj o praćenju Komisije objavljen 2003. jasno je dato do znanja da zemlje centralne i istočne Evrope moraju uložiti još više u razvoj svojih sistema državnih službi. Održivost reforme, u smislu nastavka reforme državne službe kako bi se poboljšala usklađenost s evropskim principima javne uprave, stoga je bila važan cilj u postpristupnom periodu. Ipak postpristupni putevi i sadašnji nivoi razvijenosti značajno se razlikuju u osam zemalja centralne i istočne Evrope koje su pristupile EU 2004. godine. Litvanija, Latvija, i u manjoj mjeri Estonija, nastavile su svoja nastojanja u profesionalizaciji nakon pristupanja. Mađarska i Slovenija imaju dvosmislen rezultat, koji kombinira elemente nazadovanja reforme i konstruktivne izgradnje institucija. Češka, Slovačka i Poljska djelotvorno su povećale jaz što se tiče evropskih principa javne uprave u smislu da su raspustile institucije a da nisu izgradili nove koje će doći na njihovo mjesto⁴⁴.

4.4. Rasprava: Koji model upravljanja državnom službom odabrati za centralnu i istočnu Evropu?

Nalazi imaju šire implikacije za debatu o budućnosti javne uprave u Evropi koje su navedene u uvodu ovog dokumenta. Prvo, velike razlike među osam zemalja centralne i istočne Evrope znače da regija centralne i istočne Evrope ne može biti ni u kojem slučaju posmatrana kao jedan svijet upravljanja državnom službom. Umjesto toga, možemo identifikovati različite grupe zemalja u centralnoj i istočnoj Evropi koje dijele karakteristike, nivoje usklađenosti s evropskim principima javne uprave, i nedavne putanje reformi. Ovaj nalaz suprotstavlja se očekivanju povezanom s idejom o evropskom administrativnom prostoru, pri čemu sisteme javne uprave u EU treba spojiti na temelju određenih principa javne uprave. Zapravo, postpristupni razvoj ukazao je na neslaganje sistema državne službe centralne i istočne Evrope u posljednjih pet godina.

Razlike u zemljama po trenutnoj usklađenosti s evropskim principima javne uprave znače da se bar neke od zemalja centralne i istočne Evrope, uglavnom Litvanija i s kvalifikacijama Latvija i Estonija, podudaraju s uspostavljenim osnovnim evropskim standardima javne uprave. Drugim riječima, bar tri prve zemlje ukazuju na postepenu eroziju izuzetaka u centralnoj i istočnoj Evropi u polju upravljanja državnom službom.

Ostaje da se vidi da li će se državne službe četiri zemlje Višegradske skupine (Poljska, Češka, Mađarska i Slovačka) i Slovenija razići na duže staze ili će se usklađivanje u područjima poput otvorenih natječaja postepeno preliti i na druga područja upravljanja državnom službom (pogledajte sljedeći dio).

Ideja o "prelijevanju" usmjerava pažnju na odnose između različitih segmenata upravljanja državnom službom kao i na potencijal za dobre i loše cikluse koji su rezultat pravilnog i nepravilnog redosljeda reformi državne službe. Analiza sugerira da je središnji upravljački kapacitet važan preduvjet za „progres” u drugim segmentima upravljanja državnom službom. Ipak u slučajevima Poljske i Mađarske se pokazalo

⁴⁴ Svjetska banka (2007) također je rangirala nove zemlje članice u smislu usklađenosti sa odabranim evropskim standardima javne uprave. Konačni poredak je bio sličan poretku koji je predstavljen u ovom dokumentu. Slovenija je imala malo višu poziciju, a Estonija nešto nižu, ali Litvanija i Latvija bile su na vrhu, dok su Poljska, Slovačka i Češka završile na dnu. Mađarska nije bila obuhvaćena ovom usporedbom.

da relativno sposobno (iako nestabilno) središnje upravljačko tijelo nije dostatan preduvjet za profesionalizaciju državne službe u drugim segmentima. Slično tome, primjer Estonije pokazuje da podjednako slaba sposobnost upravljanja još uvijek može proizvesti relativno visoku usklađenost sa evropskim principima javne uprave.

Kvalitet formalno-pravnog okvira, a posebno depolitizacija viših državnih službenika, posjeduje najveći stepen korelacije sa stepenom usklađenosti u drugim segmentima upravljanja državnim službom. Depolitizacija u višim redovima ministraske birokracije, na primjer, doprinosi stabilizaciji ministarske birokracije i institucionalizaciji ispravnih praksi upravljanja kadrovima. Nasuprot tome, visoki nivo politizacije zahtijeva veliku fluktuaciju kadrova u ministarskoj birokraciji, doprinosi organizacijskoj nestabilnosti, i demotivira rukovodeće kadrove na srednjoj razini, kao i neupravljačke državne službenike, jer se najbolji poslovi u ministarstvima ne mogu dobiti na osnovu zasluga, već samo putem ličnih i političkih veza. Razlike između pozitivnih posljedica depolitizacije visokih državnih službenika nasuprot začaranom krugu uzrokovanom visokim nivoom politizacije viših kadrova dobro su ilustrirane kada se uporede tri baltičke zemlje sa četiri zemlje iz Višegradske skupine.

Nasuprot tome, još nekoliko segmenata upravljanja državnim službom, poput sistema pismenih ispita i visoki nivo zaštite radnih mjesta, od kojih su oba dobila veliku pozornost u kontekstu predpristupne politike EU, ne pojavljuju se kao neophodni preduvjet za postizanje cjelokupno visoke razine profesionalizacije državne službe. Konkretno, slušajevi Latvije i Estonije pokazuju da se nepostojanje standardizirane ispitne procedure smatra kritičnim iz perspektive evropskih principa javne uprave, ali dokaz sugerira da taj jaz nije imao negativnih posljedica u smislu usklađenosti s evropskim principima u drugim područjima upravljanja državnim službom. Također, reforma platnog sistema i uspostavljanje funkcionalnih sistema evaluacije učinka i ispitivanja, te naprednije sheme razvoja obuke i kompetencija zahtijevaju stabilizaciju osoblja u ministarstvima, posebno višeg osoblja, i uspostavljanje sposobnih struktura upravljanja radije nego usmjeravanje mjera reformi obrnutim redoslijedom.

S ovim kvalifikacijama na umu, možemo zaključiti da je ostavština komunističke javne uprave prevaziđena. Formalni propisi su preneseni u sve zemlje od njihovog izlaska iz komunizma prije nekih 18 godina. Čak iako Češka još uvijek nema zakona o državnoj službi, pravna osnova je u tom pogledu izmijenjena. Stavovi državnih službenika, kao što je gore navedeno, znatno se razlikuju od principa komunističkog tipa javne uprave, osim u principu diskrecijskog upravljanja, koji je također bio karakterističan za komunistički tip javne uprave (König 1992, Pakulski 1986)⁴⁵. To se prije svega odnosi na depolitizaciju državne službe. Prakse upravljanja kadrovina možda su najmanje izmijenjene od tranzicije ka demokratiji, jer su politizacija i „informalizam” i dalje važne karakteristike barem u nekim od zemalja centralne i istočne Evrope.

Mnogo je teže klasificirati državne službe centralne i istočne Evrope u odnosu na neke druge glavne modele javne uprave, kao što je klasični weberovski model birokracije i nova javna uprava. Istraživanje Sigma-e i lični intervjui ukazuju na činjenicu da ekonomisti i diplomci poslovnih studija imaju snažnu poziciju u državnoj službi. Veliki dio državnih službenika ima radno iskustvo u privatnom sektoru i/ili je otvoreno za angažman u privatnom sektoru u budućnosti. Pored toga, učestalost klasifikacijskih sistema baziranih na poziciji, nasuprot hijerarhiji i elementima baziranim na karijeri, te važnost deregulacije i diskrecije u područjima kao što su plaća, ispiti i, sve više, zaštita radnih mjesta pokazuju u smjeru nove javne uprave.

Sve ove osobine pokazuju prevlast fleksibilnih kadrovskih sistema koji omogućuju brzu prilagodbu kod mijenjanja zadataka, promjenu okruženja i mobilne redne snage. Nasuprot tome, ove osobine se teško slažu s pojmom „javne uprave kroz zakon” što je karakteristika sistema EU koji je bio u središtu pristupa EU reformi državne službe tokom procesa pridruživanja. Stavovi državnih službenika obuhvaćeni ovim

⁴⁵ Postoje bez sumnje neke zbunjujuće sličnosti između principa diskrecijskog upravljanja koji se primjenjivao u komunističkom tipu javne uprave i “slobode upravljanja” koju zagovara nova javna uprava.

istraživanjem također podržavaju sklonost *menadžerizaciji* državne službe. Međutim, stvarna praksa kadrovskih politika sugerira da četiri zemlje iz Višegradske skupine i u manjoj mjeri Slovenija, kombiniraju principe nove javne uprave sa politizacijom državne službe, dok baltičke zemlje kombiniraju depolitizaciju državne službe sa bolje reguliranom *menadžerizacijom* državne službe.

Kao što je prethodno navedeno, generacijska promjena koja se dogodila u državnim službama centralne i istočne Evrope tokom zadnjih deset godina najvjerovatnije je doprinijela prevlasti fleksibilno orijentiranih sistema državne službe u regionu. Ipak, nema sumnje da je integracija u EU također doprinijela ovom razvoju. Uski i uglavnom vrlo kratkoročni rasporedi, potreba da se pokažu rezultati tokom pristupnih pregovora i jednostavna činjenica da je prilagođavanje zahtjevima EU neminovno podrazumijevalo veliku institucionalnu i kadrovsku nestabilnost u javnim upravama centralne i istočne Evrope tokom pristupanja dalo je prednost fleksibilnom, diskrecijskom, i iznad svega, pristupu koji se temelji na brzini kadrovskog upravljanja. Drugim riječima, sama priroda procesa pristupanja EU nije neophodno podržala institucionalizaciju evropskih principa javne uprave, koja zahtijeva posvećivanje veće pažnje regularnosti, standardizaciji, uniformiranosti, i strožijoj upravljačkoj diskreciji.

Pored ovih potencijalno kontradiktornih pritisaka koje integracija u EU stavlja na državne službe centralne i istočne Evrope, učešće u procesu pristupanja EU i članstvo u EU od 2004. ne mogu objasniti ogromnu raznolikost sistema državnih službi među novim zemljama članicama centralne i istočne Evrope. Osim toga, popularnost fleksibilnih i stimulativnih kadrovskih sistema u zemljama centralne i istočne Evrope uopće ne znači da je weberski model birokracije izgubio svoju relevantnost u zemljama koje su se pridružile EU ili u onima koje traže pristupanje u budućnosti. To sugerira na potrebu da se opreznije ispita odnos između različitih pritisaka koji proizilaze iz procesa pristupanja EU i razvoja državne službe u zemljama kandidatkinjama i u novim zemljama članicama. Pored toga, stanje novih zemalja članica centralne i istočne Evrope pokreće pitanja u vezi sa redoslijedom reformskih inicijativa državne službe, jer se zemlje centralne i istočne Evrope nisu istinski odlučile za razvojni slijed koji je podrazumijevao potpuno osamostaljen weberski tip sistema državne službe prije nego je eksperimentiranje počelo s reformama nove javne uprave, kao što je bilo uveliko promovirano 1990-ih.

Nalazi ovog dokumenta postavljaju brojna dodatna pitanja u odnosu na uzroke i posljedice modela upravljanja državnim službom koji su prevladali u centralnoj i istočnoj Evropi. Važno je da u ovom trenutku ponovimo da veća usklađenost s evropskim principima ne znači da je javna uprava neophodno učinkovitija. Istraživanje odnosa između kvalitete birokracije i ekonomskog razvoja pokazuje da je veća primjena weberskog modela u novoindustrijaliziranim zemljama pozitivno povezana sa višim stopama ekonomskog rasta i s manje korupcije (Evans/Rauch 1999). Međutim, ne možemo jednostavno donositi iste zaključke za zemlje centralne i istočne Evrope. Pozitivan utjecaj evropskih principa javne uprave na ekonomsku učinkovitost stoga ostaje pretpostavka koja će morati biti predmetom empirijske istrage budućih istraživanja.

Osim toga, kako je prethodno pojašnjeno, evropski principi poseban naglasak stavljaju na koncept „javne uprave kroz zakon” koji proizilazi iz sistema upravljanja EU. Cilj pretpripravnih reformskih procesa bio je poboljšati „pouzdanost” zemalja centralne i istočne Evrope u pripremi za vrijeme kada će postati puni članovi Unije. Pouzdanost se ticala i implementacije politika EU i učešća u procesu odlučivanja EU. Da li je, ili ne, postignut viši stepen pouzdanosti u zemljama u kojima državnu službu karakteriše viši nivo usklađenosti s evropskim principima javne uprave također će morati biti predmet budućih istraživanja.

Pored toga, ne možemo zaključiti da je veća usklađenost s evropskim principima javne uprave ekvivalent pozitivnog i velikog utjecaja politika EU na razvoj državne službe u ovim zemljama. Nedavna dešavanja u zemljama centralne i istočne Evrope mogu biti rezultat intervencije EU prije pristupanja i politika EU koje su se odnosile na državne službe u centralnoj i istočnoj Evropi od njihovog pristupanja 2004. Međutim, razmljivo je i da su putevi reformi uglavnom rezultat domaćih inicijativa u zemljama centralne i istočne Evrope i da je EU u najboljem slušaju osnažila reformske procese kojima u većini slučajeva upravljaju domaći akteri.

Konačno, ovdje treba napomenuti da stare zemlje članice EU nikad nisu bile predmetom iste procjene kao nove članice. Postoji rizik u pretpostavci da sve stare zemlje članice zadovoljavaju evropske standarde javne uprave. Sistemi državne službe u starim članicama uveliko se razlikuju i u smislu institucionalne strukture i u smislu kvalitete. Doista, uvid u komparativno istraživanje javne uprave sugerira da nekoliko starijih zemalja članica vjerovatno ne bi postigle visoki nivo usklađenosti s evropskim principima koje je promovirala EU u zemljama centralne i istočne Evrope prije pristupanja (Bekke/van der Meer 2000, Bossaert et al 2001, Hood/Lodge 2006, Page/Wright 2007, Peters/Pierre 2004). U sljedećem dijelu ćemo istražiti ova pitanja u smislu doprinosa Evropske unije, i domaćih uvjeta za postpristupne reformske puteve u osam zemalja centralne i istočne Evrope koje su obuhvaćene ovim istraživanjem.

4.5. Pokretači postpristupne održivosti reforme državne službe: politika državne službe EU i domaće politike

Debata o reformi državne službe u postkomunističkoj Evropi ima tendenciju da razlikuje domaće i eksterne pokretače reforme. Za sadašnji kontekst, fokusiramo se na EU kao naš eksterni pokretač. Doprinos EU postpristupnoj održivosti u zemljama centralne i istočne Evrope dalje se može razdvojiti na predpristupne politike EU i utjecaj politika EU koji je započeo tek nakon što su zemlje centralne i istočne Evrope postale članice EU. Kao rezultat toga, ovdje razlikujemo tri opća faktora koja su oblikovala postpristupna kretanja u području reformi državne službe. Kompletna analiza uticaja domaćih uvjeta, predpristupne politike EU i postpristupne politike EU prevazilazi obim ovog dokumenta. Međutim, ostatak ovog dokumenta daje tri grupe općih propozicija koje će morati postati predmetom budućih empirijskih istraživanja i komparacija sa drugim područjima politika u budućnosti.

Prva propozicija jeste da predpristupna politika EU nije bila usmjerena ka postizanju dugoročne učinkovitosti u području upravljanja državnom službom⁴⁶. Najmanje pet elemenata prepristupne politike EU nema kapacitet da značajno doprinese postpristupnoj održivosti reformi. Prvo, prije pristupanja, reforma državne službe bila je predmetom opće uslovljenosti EU. Ipak kredibilitet uslovljenosti bio je nizak u ovom području, jer je malo vjerovatno da bi neslaganje s uvjetima EU dovelo do velikih sankcija, poput isključivanja iz pristupanja EU (Bugarić 2006, Dimitrova 2005, Meyer-Sahling 2006c)⁴⁷. Slučaj Češke posebno je instruktivan, jer je češka Vlada odgodila implementaciju Zakona o državnoj službi nakon pristupanja bez bojazni od bilo kakvih sankcija koje bi Komisija mogla nametnuti. Nizak kredibilitet uslovljenosti prije pristupanja znači da reforma državne službe nije bila prioritet EU. Kao rezultat, malo je vjerovatno da će to pitanje privući puno pažnje nakon pristupanja, u smislu primanja nagrade za nastavak reformi, ali i ukora od strane Komisije zbog zaustavljanja ili preusmjeravanja reformi, te tako i zbog smanjenja nivoa profesionalizacije državne službe.

Drugo, nepostojanje *acquis*-a u području upravljanja državnom službom potkopava nastojanja Komisije da da prioritet pitanju državne službe tokom prepristupnog perioda. Lični intervjui obavljeni u Briselu i glavnim gradovima centralne i istočne Evrope ukazali su na činjenicu da su službenici u Komisiji bili prirodno odlučni da poguraju pitanje kojemu je nedostajala jasna pravne osnova. Obrnuto, nepostojanje *acquis*-a državne službe umanjuje legitimitet pritiska EU u očima zemalja kandidata centralne i istočne Evrope. Protivnici reforme, posebno na domaćem nivou, dovode u pitanje legitimitet EU da zahtijeva promjene od zemalja kandidata. Nepostojanje *acquis*-a za postpristupni period oslabilo je izgled održivosti reforme jer Komisija nema pravne osnove da inicira prekršajne postupke i tako sankcionira preokret reformi u novim zemljama članicama.

⁴⁶ Za ulogu pitanja povezanih s „vremenom” u procesu proširenja na istok, pogledati Avery (2009) i Meyer-Sahling/Goetz (2009). Za opću raspravu o vremenu i upravljanju u Evropskoj uniji pogledati Goetz/Meyer-Sahling (2009).

⁴⁷ Pogledati Haughton (2007) za kritički osvrt o studijama o uslovljenosti.

Treće, pretpristupna uprava poslovima državne službe od strane Komisije i Vijeća nije podržala postpristupnu održivost reformi. Tokom pretpristupnog procesa, nije bilo generalne direkcije na nivou Komisije koja bi mogla djelovati kao protuteža generalnoj direkciji za proširenje u području poslova državne službe. Kao rezultat, nije bilo generalne direkcije koja bi mogla preuzeti i “posjedovati” politike državne službe kada zemlje centralne i istočne Evrope konačno dobiju puno članstvo. Nedostatak dugoročne djelotvornosti osnažen je nepostojanjem posebnog pregovaračkog poglavlja o javnoj upravi, uključujući i državnu službu. Državna služba je naravno dio „političkog poglavlja”, ali ovo poglavlje se zatvorilo kada su započeli pregovori o pristupanju. Kao rezultat, pitanja državne službe pojavila su se u kontekstu sektorskih poglavlja, ali nije bilo posebnog poglavlja za procjenu upravnog kapaciteta koji bi zvanično bio otvoren i zatvoren tokom pregovora. Nedovoljno praćenje prije pristupanja odražava se u nedostatku postpristupnih mehanizama praćenja kako bi se spriječile nazadovanja reforme u novim zemljama članicama nakon što su pristupile EU 2004. Ove vrste mehanizama uključene su kada su Bugarska i Rumunija pristupile EU 2007, ali čak i u njihovom slučaju postpristupno praćenje nema za direktan cilj pitanja državne službe.

Četvrto, aktivnostima koje su se obavljale u okviru twining programa EU nedostajali su mehanizmi za stvaranje dugotrajnih učinaka i nakon datuma pristupanja. „Direktni” učinak twinninga na razvoj kapaciteta državne službe je ograničen. Twinning je za cilj imao razvoj sektorskih administrativnih kapaciteta te stoga nije za cilj imao horizontalnu administrativnu reformu, kao što je reforma državne službe. Ipak, nekoliko zemalja – poput Poljske, Slovačke, Češke i Litvanije – „tražile su” i dobile podršku u području politike državne službe. Zajedno ovi projekti čine manje od jednog procenta svih twinning projekata. Dugoročni efekat ovih projekata u potpunosti je ovisan o domaćim uvjetima u novim zemljama članicama nakon pristupanja. U Poljskoj, Slovačkoj i Češkoj glavni korisnici podrške pretpristupnih twinning projekata bili su uredi državne službe. Kako su ovi uredi bili ukinuti nakon pristupanja veliki dio ekspertize koji je uveden putem twinning programa također je izgubljen. Litvanija predstavlja drugi scenario utoliko što se pozitivni efekat twinninga zadržao zbog velikog stepena političke i administrativne stabilnosti od pristupanja. Drugim riječima, ne postoje mehanizmi koji će osigurati dugoročne efekte twinning projekata.

Peto, program Sigma imao je prednost utoliko što je politika državne službe dosljedno provedena u svim zemljama kandidatima i usklađena je s principima evropske javne uprave. Ovaj pristup se razlikuje od pristupa twinning programa, u kojima je uloga Komisije ograničena na ulogu posrednika koji bi spojio zemlja kandidate i zemlje članice za realizaciju pojedinačnih twinning projekata. Nisu postojali mehanizmi koji bi osigurali da su aktivnosti koje se provode u kontekstu twinning programa kompatibilne sa evropskim principima javne uprave. Nasuprot tome, Sigma može djelovati kao središte za dosljedno širenje dobrih praksi u politici reforme javne uprave. Ipak dugoročni efekat pretpristupnog savjeta ponovo je ovisan o mjeri u kojoj su pretpristupni „učinci učenja” zadržani unutar javne uprave, jer se program prekinuo kada su zemlje centralne i istočne Evrope pristupile EU. Isto ovo primjenjuje se na Sigma-inu ulogu praćenja, jer pretpristupne procjene nisu pretvorene u postpristupne kritičke osvrtne da bi zadržale moment za daljnje ulaganje u profesionalizaciju državne službe nakon pristupanja.

Druga propozicija tiče se postpristupnih instrumenata EU. Državna služba igra malu ulogu među politikama EU koje se tiču novih zemalja članica u centralnoj i istočnoj Evropi, a razlog je dijelom i izostanak specifičnih postpristupnih mehanizama praćenja u području javne uprave. Ipak, doprinos novih politika koje imaju direktni i indirektni učinak na državne službe u centralnoj i istočnoj Evropi treba posmatrati pozitivno, čak iako veliki dio njihovih potencijala još nije realiziran.

Prvo, Evropski socijalni fond (ESF) za cilj ima poboljšati zaposlenost i povećati mogućnosti zapošljavanja u Evropskoj uniji. U tom kontekstu on također obezbjeđuje resurse za jačanje institucionalnih kapaciteta u javnoj upravi kroz podršku za razvoj programa i razvoj ljudskog kapitala. Finansiranje iz ESF-a srdačno je pozdravljeno u zemljama centralne i istočne Evrope. Njime je obezbijeđen podsticaj za vlade centralne i istočne Evrope da nastave obuku državnih službenika u okviru svojih planova, spriječena su smanjenja u području obrazovanja, i, u nekim slučajevima, finansiran je razvoj novih programa. Sredstvima ESF-a

obezbijedena je izrada inovativnih politika obuke i revizija platnog sistema u Estoniji, što su samo neki od najpozitivnijih primjera u ovom regionu.

Međutim, veliki dio potencijalnog uticaja ESF-a na postpristupni razvoj državne službe i dalje je neostvaren. Finansijska podrška koju zemlje centralne i istočne Evrope dobivaju od ESF-a za svoje javne uprave je mala. Samo 2,7 % ukupnog budžeta ESF-a dodijeli se izgradnji institucionalnih kapaciteta. Za nove zemlje članice koje su obuhvaćene ovim istraživanjem, udio iznosi 7,3% njihovog dijela u ESF, ali aktivnosti koje se provode uz pomoć ovih sredstava obuhvataju središnje, regionalne pa čak i lokalne javne uprave i javne usluge. Količina sredstava ESF-a koja su namijenjena državnoj službi, uglavnom je relevantna za obuku i razvojne mjere, a to se najbolje vidi u višem nivou postpristupne održivosti u ovom području upravljanja državnom službom. Ne postoji garancija da će projekti ESF-a biti u skladu sa evropskim principima javne uprave, jer ne postoje specifični mehanizmi praćenja i nema učinkovitih sankcija predviđenih u slučaju neefikasne upotrebe resursa od strane novih zemalja članica. Dakle, utjecaj ESF-a do sada je bio selektivan, ali ovaj program predstavlja instrument koji obećava u smislu ulaganja pod vodstvom EU u državne službe centralne i istočne Evrope.

Drugo, Evropska mreža za javne uprave (EUPAN) okuplja kreatore upravnih politika iz Komisije i iz 27 zemalja članica EU s ciljem da ispituju mogućnosti modernizacije javne uprave. EUPAN je podijeljen u nekoliko grupa, od kojih se jedna bavi ljudskim resursima. Njihovi sastanci prvenstveno služe kao forum za iznošenje ideja i dobre prakse koje mogu inspirirati reforme državne službe u zemljama centralne i istočne Evrope. Međutim, EUPAN se ne temelji na otvorenom metodi koordinacije. Ovlaštenje ove mreže da donosi odluke koje su obavezujuće za državne javne uprave je ograničeno. Ovlaštenja delegata u EUPAN-u koji dolaze iz državnih javnih uprava nedovoljno su definirana, a njihova uloga u širenju mjera inspiriranih EUPAN-om na državnom nivou ne može se uzeti zdravo za gotovo. Uticaj EUPAN-a stoga je i dalje marginaliziran, ali ima potencijal da postane djelotvorniji instrument za osiguravanje konstruktivne uloge EU u poslovima državne službe.

Treća propozicija tiče se domaćih uvjeta za postizanje održivosti reformi u zemljama centralne i istočne Evrope od njihovog pristupanja Evropskoj uniji. Domaći pokretači profesionalizacije državne službe posebno su važni u svjetlu prethodne dvije propozicije, koje sugeriraju da je doprinos EU postpristupnoj održivosti bio marginaliziran i selektivan. U nedostatku snažnog eksternog poticaja, reforma održivosti stoga ovisi, uglavnom, o domaćim uvjetima. Domaći uvjeti u osam zemalja centralne i istočne Evrope općenito nisu povoljni, ali mogu biti od pomoći da se objasni zašto neke zemlje imaju bolji postpristupni uspjeh od drugih.

Prvo, politička nestabilnost u zemljama centralne i istočne Evrope nije doprinjela postpristupnoj održivosti reformi. Nestabilnost vlada, posebno u obliku učestalih, velikih promjena u vladi, umanjila je izgleda za razvoj reformi u nekoliko zemalja centralne i istočne Evrope. Politički prevrati u Poljskoj, Slovačkoj, Češkoj i Sloveniji u periodu od kraja 2004. do 2006. godine podrazumijevali su formiranje vlada koje nisu imale udjela u reformama o kojima se pregovaralo i koje su prošle prije pristupanja. Estonija, Latvija i Litvanija također su promijenile premijere i strukturu stranaka u vladi, ali promjene u vlasti nisu izazvale kretanje od jednog kraja političkog spektra na drugi. Kao rezultat, stepen kontinuiteta u vlasti je bio veći u tri baltičke zemlje nego u ostalim zemljama centralne i istočne Evrope⁴⁸.

Drugo, domaće upravljačke strukture reforme javne uprave i dalje su nestabilne u mnogim zemljama (pogledati dio 3.3). Strukturalna nestabilnost potkopala je kapacitet reformi u novim zemljama članicama, i umanjila njihovu sposobnost da djeluju kao branitelji državne službe. Tu Litvanija i Latvija iskaču s višom razinom kapaciteta i višom razinom kontinuiteta među kreatorima politika javne uprave. Ministarstvo javne uprave u Sloveniji ima potencijal da postane budući izvor reformskih kapaciteta, ali do sada je bio

⁴⁸ Samo se mađarski slučaj ne može tako lako uklopiti u ovaj uzorak. Treba napomenuti također da tvrdnja iznesena ovdje podrazumijeva da se politički uvjeti u Litvaniji trenutno ne poboljšavaju. Ostaje da se vidi na koji će se način državna služba Litvanije prilagoditi i nositi sa velikom promjenom u vlasti od lijevog centra ka desnom centru.

preslabo institucionaliziran. U Češkoj, Slovačkoj pa čak i u Mađarskoj ne postoje (ili postoji veoma mali broj) nositelji interesa u državnoj službi. Okolnosti su malo bolje u Poljskoj, gdje se može očekivati da skupina imenovanih državnih službenika i Državna škola za javnu upravu djeluju kao izvršitelji rekonstrukcije državne službe, čak i nakon zatvaranja Ureda za državnu službu.

Treće, analiza iznesena u ovom dokumentu pokazuje da državni službenici podržavaju mnoge evropske principe javne uprave. Uvjeti za reformu državne službe stoga se trebaju posmatrati kao pozitivni kada se posmatraju prioriteta i vrijednosti državnih službenika. Međutim, reformski diskurs u novim zemljama članicama rijetko je podržavao daljnje ulaganje u državnu službu. Općenito govoreći, reformski diskurs bio je „anti-državni” i „pro-tržišni”. Poboļšana učinkovitost i modernizacija javnog sektora rijetko je bila povezana sa raspravama o kvaliteti i efikasnosti javnog sektora, uključujući kvalitet državne službe. Upućivanje na bolju regulaciju plana EU postalo je veoma popularno, ali veza između kvalitete regulacije i kvalitete državne službe rijetko se razvije. Rasprave o korupciji u javnom sektoru, npr. u Poljskoj, još više su oslabile izgleda za dobivanje podrške za ulaganje u državnu službu, jer političke elite dovode u pitanje poštenje i integritet državne službe.

U prve četiri godine nakon pristupanja, uvjeti dakle nisu bili pogodni za nastavak ulaganja u profesionalizaciju državne službe u zemljama centralne i istočne Evrope. Drugim riječima, postpristupna „održivost” pretpristupnih reformi državne službe bila je poprilično ograničena. Pretpristupne mjere Evropske unije nisu bile usmjerene ka postizanju postpristupne održivosti reformi, a postpristupne mjere EU i dalje su premalene u obimu i ambicijama, dok su domaći uvjeti za reformu veoma rijetko bili povoljni za nastavak reformi nakon pristupanja.

S ovim kritičnim zaključcima na umu, ne trebamo zaboraviti da je profesionalizacija državne službe dugoročan proces koji se ne može postići preko noći. Danas je ovaj proces nadovršen, u nekim zemljama više nego u drugim. Zemlje centralne i istočne Evrope koje su već počele procese reformi svojih državnih službi prije nego se EU pojavila na sceni – s mišljenjem kojeg je Komisija objavila 1997. – i koje su iskoristile proces pristupanja da nastave svoja ulaganja u državnu službu također su zemlje u kojima sistemi državne službe danas pokazuju veći stepen usklađenosti sa evropskim principima javne uprave.

Tri baltičke zemlje bili su aktivni reformatori državne službe početkom 1990-ih i bile su u stanju pokazati bar djelimični uspjeh dok EU nije počela pružati podršku razvoju državne službe u tada zemljama kandidatima. Od zemalja centralne i istočne Evrope koje su obuhvaćene ovim istraživanjem, samo Mađarska se može osvrnuti na poprilično dug vremenski period kontinuiranog ulaganja u državnu službu. Ipak, reforme se nedvojbeno više osporavane u Mađarskoj, a politizacija državne službe i dalje je ozbiljna prepreka napretku od sredine 1990-ih. Ostavština reforme u ostale četiri zemlje je ili kraća (npr. Slovačka) ili je karakteriše stalni konflikt oko smjera i sadržaja reforme još otkad je uspostavljena ustavna demokracija (posebno u Češkoj i Poljskoj).

Vremenski i reformski kontinuitet stoga je bio važna odrednica profesionalizacije državne službe u novim zemljama članicama.⁴⁹ Pristup Evropske unije reformi državne službe politikom neuplitanja nakon pristupanja nije pomogao da se produži vremenski horizont za reformu državne službe u ovim zemljama. Umjesto toga, prekinuo je razdoblje ulaganja u državnu službu izvana a da nije usmjerio tranziciju ka domaćem posjedovanju reformi nakon pristupanja.

Ostaje da se vidi da li se uvjeti za ulaganje u profesionalizaciju državne službe trenutno poboljšavaju ili pogoršavaju. Trenutna ekonomska i finansijska kriza pogodila je nove zemlje članice centralne i istočne Evrope veoma snažno i ima nepredvidljive posljedice za budućnost državne službe u ovim zemljama. S druge strane, stavlja dodatni pritisak na javne finansije što je loša vijest za reformatore državne službe, a posebno kada se u obzir uzme potreba za povećanim ulaganjima u platne sisteme u državnoj službi. Na primjer, nekoliko zemalja već su smanjili plaće i odložili dalje reforme plaća, što može biti neizbježno iz fiskalne perspektive, ali je malo vjerovatno da će omogućiti podršku profesionalizaciji državnog kadra. S

⁴⁹ Vidjeti Pollitt (2008) za opću raspravu o važnosti koju igra vrijeme za uspjeh reformi javne uprave.

druge strane, moguće je da će nova uloga države u ekonomiji uticati na percepciju javnosti i političkih aktera o državnoj službi. Ukoliko s promjenom u percepciji dolazi i prepoznavanje da kvalitet državne službe može napraviti stvarnu promjenu, i u smislu učinkovitosti i u smislu efikasnosti javnog sektora i intervencije države na tržištu, onda je također moguće da će se uvjeti za reformu državne službe poboljšati u narednim godinama.

5. Reference

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 Élités 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 Pay-for-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.

Steunenbergh, 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. Dodatak: Istraživačke metode

Ovaj dokument je rezultat kombinacije dokumentarnog istraživanja, istraživanja na temelju intervjua, te ankete za državne službenike u ministarskim birokracijama u zemljama centralne i istočne Evrope. Prvo, dokument se oslanja na analizu zakonodavstva, izvještaje pripremljene od strane vladinih i nevladinih izvora, i općenito dokumentarni materijal, uglavnom kako bi se ispitao formalno-pravni okvir za upravljanje državnom službom u osam zemalja centralne i istočne Evrope koje su pristupile EU u maju 2004. godine. Veliki dio analize materijala obavili su lokalni eksperti za javnu upravu, a analiza je strukturirana na temelju niza pitanja koje je autor pripremio.

Drugo, dokument se oslanja na saznanja stečena tokom polustrukturiranih i otvorenih intervjua sa državnim službenicima, političarima i vanjskim posmatračima u ovim zemljama. Intervjui su poslužili da prate analizu pravnih dokumenata i vladinih izvještaja u mjeri u kojoj se tiču reforme javne uprave. Konkretno, intervjui su obezbijedili instrument za analizu stvarnih praksi upravljanja državnom službom u ministarstvima u osam zemalja centralne i istočne Evrope.

U svakoj zemlji, cilj nam je bio intervjuirati oko 15 osoba. U slučaju Mađarske, Poljske i Češke, istraživanje se bazira na oko 40 – 50 intervjua u svakoj zemlji, jer su saznanja iz drugih istraživačkih projekata koje je obavljao autor neposredno relevantna za analizu koja je predstavljena u ovom dokumentu (pogledati, na primjer, Heywood/Meyer-Sahling 2008). Intervjui su obavljeni u svih osam zemalja između novembra 2007. i marta 2008. Osim toga, prvi krug intervjua obavljen je u Poljskoj i Češkoj između aprila i juna 2007. U Mađarskoj smo obavili drugi krug intervjua između juna i septembra 2008.

U svakoj zemlji smo izabrali ispitanike na način da dobijemo što je moguće više stajališta o ovoj temi. Ispitanici su obično bili predstavnici središnje upravljačke strukture i koordinacije državne službe kao i predstavnici ministarstava finansija kako bi se stekla horizontalna perspektiva o ovom pitanju. Pored toga, izabrali smo ispitanike iz različitih ministarstava na različitim nivoima u hijerarhiji i sa iskustvom stečenim u različitim vremenskim periodima. Na primjer, obično nastojimo intervjuirati dva ili tri trenutna državna sekretara (ili njihove ekvivalente), dva ili tri trenutna direktora odjela, i dva ili tri trenutna člana parlamenta, kao i nekoliko univerzitetskih akademika ili predstavnika neke druge vladine ili nevladine institucije, poput ureda za reviziju, predsjedničkog ureda, i NVO-a. Osim toga, nastojali smo intervjuirati nekoliko bivših ministara, bivših državnih sekretara i bivše direktore odjela kako bismo stekli bolji uvid s obzirom na promjene koje su se desile tokom vremena, a posebno promjene koje su se desile nakon pristupanja u poređenju s onima iz pretpristupnog perioda. Konačno, nastojali smo intervjuirati službenike s iskustvom u različitim oblastima politike. Kao pravilo, podijelili smo ispitanike na one koji su u relativno većoj mjeri izloženi pitanjima EU i na one koji uglavnom imaju plan rada na domaćem terenu. Intervjui prate uglavnom istu strukturu i nastoje doći do podataka o iskustvima upravljanja kadrovima kod ispitanika unutar svojih institucija. Najmanje 15 ispitanika u svakoj zemlji se može smatrati dovoljnim brojem da se utvrde osnovni obrasci upravljanja kadrovima u datoj zemlji. Ipak nije moguće izbjeći sve predrasude kada se vode lični intervjui, jer ispitaniku može nedostajati informacija ili može pogrešno protumačiti informaciju. Međutim, pokušali smo izbjeći ove zamke empirijskog istraživanja stalnom provjerom i kontrolom informacija i u okviru jednog intervjua i u cjelini.

Treći istraživački instrument bila je anketa na web stranici za državne službenike u ministarskim birokracijama u zemljama centralne i istočne Evrope koje su obuhvaćene ovim istraživanjem. Istraživanje je razvijeno i provedeno u suradnji sa RAND Europe. RAND-ov tim vodio je Dr. Christian van Stolk. Cilj istraživanja bio je dvosrtno. Prvo, nastojao je odrediti stvarne prakse upravljanja državnom službom postavljajući pitanja državnim službenicima o njihovim ličnim iskustvima s kadrovskom politikom. Koncentrirali smo se na njihova iskustva u područjima kadrova i plaća, te smo nastojali utvrditi u kojoj mjeri praksa kadrovske politike, kako su primijetili državni službenici u ministarstvima, odgovara evropskim principima javne uprave. Drugo, istraživanje je imalo za cilj da otkrije vrijednosti i stavove državnih službenika prema različitim principima upravljanja državnom službom. Posebno nastojimo utvrditi mjeru u kojoj su njihovi stavovi usklađeni sa evropskim principima javne uprave.

Istraživanje je bazirano na oko 80 pitanja. Nakon niza osobnih pitanja o identitetu, ispitanici su zamoljeni da se „slože” ili „ne slože” sa jednostavnim tvrdnjama koje su odraz svakodnevnih osobnih iskustava i prioriteta uposlenika u ministarskoj birokraciji. Kako bi se izmjerila čvrstoća njihovih stavova, istraživanje je zahtijevalo od ispitanika da ocijene svoje odgovore na Linkertovoj skali od pet bodova.

Anketa je poslana u sve zemlje koje su obuhvaćene ovim istraživanjem, a odgovore smo dobili iz sedam od osam zemalja: Češka je jedina zemlja koja nije sudjelovala u ovom istraživanju. Na upravljanju istraživanjem usko smo surađivali sa upravljačkim tijelima unutar državne službe u zemljama centralne i istočne Evrope. Prije postavljanja web linka za pregled, zamolili smo odgovorne visoke službenike iz ovih zemalja da nam dostave reakcije na nacrt istraživanja, provjeravajući primjenjivost istraživanja i prevoda, i provodeći pilot istraživanje s malom grupom državnih službenika unutar svojih odjela.

Potom smo zamolili partnere u zemljama da distribuiraju web link s anketom relevantnim menadžerima u središnjim vladinim ministarstvima. Što se tiče izbora ministarstava u početku smo za cilj imali ministarstva finansija, regionalnog razvoja, poljoprivrede, unutrašnjih poslova i zdravlja, kao i ministarstva unutar kojih se nalaze upravljačka tijela državne službe. Kasnije smo dodali ministarstva za ekonomska pitanja, okoliš i obrazovanje, kako bismo povećali broj odgovora u jednoj državi. Izbor ministarstava pokazuje namjeru da se obuhvate ključna ministarstva (npr. finansija) i ministarstva koja imaju više doticaja s pitanjima EU (npr. regionalni razvoj, poljoprivreda) prije nego ministarstva s programom rada u kojem dominiraju domaća pitanja (npr. zdravlje). Zamolili smo relevantne menadžere u pojedinačnim ministarstvima da distribuiraju anketu unutar svojih ministarstava te da uključe sve nivoe u ministarskoj hijerarhiji.

Anketa je započeta početkom maja 2008. U prosjeku, ankete su ostajale otvorene između dva do tri mjeseca, a zatvorene su sredinom jula 2008. Omogućili smo da ankete u Mađarskoj i Češkoj duže ostanu otvorene kako bi se uključilo više predstavnika i različitih odgovora. Posljednja anketa u Mađarskoj i Češkoj zatvorena je u septembru 2008. Nažalost, Češka nije distribuirala anketu u okviru svoje javne uprave što je u velikoj mjeri odraz nedostatka kapaciteta upravljanja državnim službom.

Ukupno smo imali 4975 klikova a web link u sedam država. Dok je 2931 ispitanik odgovorio na dijelove ankete, njih 2361 je odgovorilo na kompletnu anketu. Do sada su se ankete rijetko koristile za komparativno istraživanje u centralnoj i istočnoj Evropi⁵⁰. Jedna iznimka je Scherpereel (2004), koji je ispitao 296 državnih službenika u Češkoj i Slovačkoj u proljeće 2004. Tabela 3 koja se nalazi ispod pokazuje broj ispitanika u našem istraživanju u svakoj zemlji. Red na vrhu pokazuje broj službenika koji su „kliknuli” na link istraživanja. Drugi red pokazuje broj ispitanika koji su završili istraživanje. Razlika između ova dva reda pokazuje da je oko 50-60% službenika koji su pokrenuli anketu također i završilo anketu. Ovaj procenat je visok u poređenju s drugim anketama na webu koje je prije provodio RAND Europe.

Tabela 2. Odgovori na anketna pitanja po zemljama

	Estonija	Mađarska	Latvija	Litvanija	Poljska	Slovačka	Slovenija
Broj klikova	560	493	574	404	798	1409	737
Broj ispitanika	416-367	214-157	338-274	226-188	512-387	821-668	404-320

Rasponi prikazani u drugom redu pokazuju da broj završenih anketa varira u odnosu na pitanja. Važno je napomenuti, međutim, da broj odgovora po pitanju nije statičan, jer se od ispitanika nije tražilo da obavezno odgovore na sva postavljena pitanja. Na primjer, ispitanici koji su odgovorili da nisu predmet

⁵⁰

Pogledati, na primjer, veliko N istraživanje t'Hart et al (2007) o evropeizaciji holandske državne službe.

evaluacije učinkovitosti nisu odgovarali na sljedeća pitanja koja su se odnosila na kvalitet evaluacije učinkovitosti. Nekoliko pitanja ovog tipa uključena su u anketu i kao rezultat toga broj odgovora varira za neke od anketnih pitanja. Razlika od 10-15% između u potpunosti i djelimično urađenih anketa pokazuje da su gotovo svi ispitanici koji su počeli odgovarati na anketu završili do kraja. Za potrebe predstavljanja podataka u ovom dokumentu, izbrojali smo sve odgovore po pitanju (djelimično završena anketa i u potpunosti završena anketa).

U anketi smo dobili odgovore od velikog broja ministarstava. *Nismo* za cilj imali sva ministarstva, kako bi naši partneri u zemljama bili u stanju da rukovode istraživanjem. Prvim valom smo zahvatili ministarstva finansija, unutrašnjih poslova, regionalnog razvoja i zdravstva kao i ministarstva/institucije u kojima se nalazi odjel odgovoran za upravljanje državnom službom. Drugi val je zahvatio ministarstva za ekonomiju, okoliš i obrazovanje. U svakoj smo zemlji identificirali relevantna ministarstva ili njihove ekvivalente prije slanja linka ankete kako bismo osigurali maksimalan nivo usporedivosti zemalja. Anketni odgovori odraz su izbora ministarstava. U nekim slučajevima, međutim, nismo imali odgovore iz jednog, dva ili tri ciljana ministarstva, vjerovatno jer na kraju web link nije bio distribuiran državnim službenicima u ovim ministarstvima. Broj ministarstava koji su učestvovali u istraživanju najmanji je u Mađarskoj.

Tabela 3 pokazuje da je broj klikova i broj završenih anketa bio najveći u Slovačkoj, a najniži u Mađarskoj. Testirali smo predstavljenost uzoraka nasuprot podacima koje smo dobili od registara državne službe. Kao što će dole biti pojašnjeno detaljnije, ne možemo reći sa sigurnošću od koliko je tačno državnih službenika traženo da odgovore na anketu. Međutim, kada ispitamo veličinu osoblja ministarstava u odnosu na odgovore koje smo dobili iz pojedinačnih ministarstava, naša je procjena da je stopa odgovora bila iznad 25% u Slovačkoj, između 20-25% u Poljskoj, Sloveniji i tri baltičke zemlje i samo 10% u Mađarskoj. Jedino ministarstvo u Mađarskoj koje je imalo relativno visok procenat odgovora, koji je bio uporediv sa prosječnim procentom odgovora u drugim zemljama, bilo je Ministarstvo finansija, koje ima reputaciju prilično profesionalnog tijela u poređenju sa drugim središnjim upravljačkim ministarstvima. Stoga, u početku nismo očekivali da odgovor ima veoma negativan uticaj, kao što se moglo očekivati, jer se Mađarska dosljedno pojavljuje na dnu ljestvice koja daje pregled procenta ispitanika koji smatraju da kadrovska politika u praksi mora biti u skladu sa evropskim principima javne uprave. Relativno nizak procenat odgovora u Mađarskoj implicira, međutim, da ne možemo biti sigurni u mađarske podatke u poređenju s podacima drugih zemalja.

Ispitali smo također profil ispitanika u odnosu na podatke koje smo dobili iz registara državne službe. U mjeri u kojoj smo mogli osigurati dovoljno specifične informacije, ovo istraživanje sugerira relativno dobru usklađenost između profila ispitanika i populacije državnih službenika koji su obuhvaćeni istraživanjem. Što se tiče Litvanije (s relativno malim uzorkom), naš uzorak pokazuje veoma sličnu rasprostranjenost ispitanika u odnosu na dob, stepen obrazovanja, predmet koji se izučavao na fakultetu, te pozicija u okviru ministarske hijerarhije.

Općenito sve partnerske zemlje smo zamolili da uključe sve nivoe ministarske hijerarhije u ovo istraživanje. Sve u svemu, 30% naših ispitanika naznačilo je da ima menadžerske odgovornosti, dok ih je 70% naznačilo da nemaju te odgovornosti. U većini zemalja, omjer ispitanika kreće se oko srednje vrijednosti raspodjele menadžera i onih koji to nisu. Informacije koje su skupljene u zemljama sugeriraju da je ova distribucija pomalo pretjerano predstavlja omjer menadžera. Međutim, u slučaju Slovačke, imali smo veći omjer menadžera u državnoj službi. Dok je naš uzorak iznosio 51% menadžera i 49% državnih službenika bez menadžerskih odgovornosti, informacije koje smo skupili iz ministarstava iznose brojku od oko 25-30% državnih službenika bez menadžerskih odgovornosti u jednom ministarstvu. Lični intervjui sugeriraju da menadžeri nastoje biti manje kritični u odnosu na pitanja poput politizacije državne službe. To može značiti da je u podacima o Slovačkoj utjecaj politike na državnu službu potcijenjen, ali dodatno istraživanje je potrebno da se izmjeri tačna snaga predrasuda koje su uzrokovale uveličano predstavljanje državnih službenika na menadžerskim pozicijama. Osim toga, očekivali bismo da mlađi državni službenici budu više zastupljeni u našem uzorku, iz prostog razloga što su mlađi službenici prirodno skloniji učešću u

online anketama. Ipak se može tvrditi da je „mladost” opća značajka državne službe u centralnoj i istočnoj Evropi.

Međutim, važno je dodati nekoliko općih napomena u vezi opreza kod interpretacije podataka dobivenih anketom. Online ankete imaju veliku prednost u smislu upravljanja velikim N anketama. To se odnosi prije svega na okolnosti u ministarskim birokracijama koje je drugačije nemoguće istražiti u velikom omjeru. Ipak online ankete povlače niz rizika. Prvo, ne dozvoljavaju toliko kontrole nad brojem i vrstom ispitanika kao drugi tipovi istraživanja, posebno kada se oslanjaju na treću stranu kod kontaktiranja potencijalnih ispitanika. Ovo ograničenje otežava utvrđivanje procenta odgovora i onemogućava reprezentativnost odgovora. Ublažili smo ovaj rizik usko surađujući sa našim partnerima u zemljama i nastojanjima da osiguramo da su ispitanici u osam zemalja kontaktirani na isti način kako bi se smanjio potencijalni „efekat selekcije” i pristrasnost pri izboru.

Drugo, online anketa ne dozvoljava toliko kontrole nad time koliko je puta jedan ispitanik uradio anketu. Drugim riječima, postoji rizik da neke zemlje i/ili ministarstva „lažiraju” anketu. Naši partneri u RAND-u koristili su brojne elektronske i statističke načine provjere za ponovljene odgovore. Na primjer, spriječili smo ispitanike da odgovaraju dva puta na anketu s iste lokacije (osobni kompjuter). Međutim, rizik da će jedna osoba više puta uraditi anketu ne može biti eliminiran.

Treće, opći problem s anketama je variranje u broju odgovora po zemljama. Ne postoji garancija da će značajan broj odgovora biti dobijeni u svim zemljama. To se također može odnositi i na odgovore iz određenih ministarstava i grupa državnih službenika. Pokušali smo smanjiti ovaj rizik uskom suradnjom sa partnerima u zemljama kako bismo bili sigurni da je anketa distribuirana različitim ministarstvima i različitim nivoima državnih službenika.

Četvrto, online anketa pretpostavlja da državni službenici imaju pristup e-mailu kao i pristup Internetu. Moguće je da neke grupe državnih službenika nemaju pristup Internetu ili stvarno nemaju e-mail adresu. Također bismo trebali pretpostaviti da neke grupe državnih službenika, posebno mlađi državni službenici, mogu biti više skloni sudjelovanju u online anketama nego starije generacije državnih službenika.

Međutim, rezultati ankete sugeriraju relativno visoku usklađenost sa nalazima stečenim uz pomoć drugih instrumenata istraživanja. Posebno intervjui koji su se vodili u zemljama vode u istom smjeru kao i rezultati ankete. Važno je ovdje napomenuti da su intervjui vođeni *prije* nego je anketa aktivirana. Rezultati ankete stoga nisu utjecali na intervju. Umjesto toga, anketa je postala instrument za kontroliranje podataka dobivenih intervjuima.

Uzimajući u obzir ove kvalifikacije, i ograničenja ankete kao sredstva, ovaj dokument predstavlja podatke koji su kombinirani za pojedinačne zemlje. Pored toga, kako bi se pojednostavili nalazi ankete, ovaj dokument predstavlja samo „pozitivne” odgovore spajanjem vrijednosti državnih službenika koji se „slažu” ili „u potpunosti slažu” s tvrdnjom u pitanju. Ovo pojednostavljenje ima svoj kompromis jer ne pokazuje, na primjer, „neutralne” odgovore državnih službenika. Neutralni odgovori mogu pokazati da državni službenici rangiraju svoje odgovore između „slažem se” i „ne slažem se” ili da nemaju mišljenje. Međutim, testovi koje smo proveli, a koji su obuhvatili sve odgovore nisu dali bitno drugačije rezultate od onih dobivenih kroz brojač odgovora „slažem se” i „u potpunosti se slažem”⁵¹.

Zbir odgovora „slažem se” i „u potpunosti se slažem” onda možemo uzeti kao omjer ispitanika koji poštuju i podržavaju primjenjivost evropskih principa javne uprave na javne uprave u njihovim zemljama. Usklađenost s evropskim principima bila bi najveća i tako se približila idealu ako bi se 100% ispitanika složilo sa tvrdnjama u pitanju. Omjeri koji su navedeni u izvještaju stoga mogu biti smatrani indikatorom mjere u kojoj su ispitanici podržali evropske principe javne uprave.

⁵¹ Osnovna razlika između procjene svih odgovora i fokusa na samo pozitivne odgovore je nešto veća varijacija između odgovora po zemljama.

Međutim, iako može biti primamljivo, kvantitativni podaci ne smiju biti preuveličani. Treba ponovo podsjetiti da je ovo istraživanje, kao većina velikih N istraživanja, predmet pristrasnosti koji su uzrokovane nedovoljnom reprezentacijom, i dodatne analize će biti neophodne da se bolje utvrdi validnost podataka. Osim toga, ovo istraživanje, kao i druga istraživanja, mora se sagledati u kontekstu tadašnje institucionalne i političke situacije u zemljama obuhvaćenim istraživanjem. Također, nije moguće izvući zaključke s obzirom na promjene tokom vremena, uključujući putanje kojima su zemlje krenule nakon pristupanja ili smjer kretanja u budućnosti. Podaci dobiveni istraživanjem stoga mogu biti samo jedan od nekoliko izvora za evaluaciju usklađenosti državnih službi s evropskim principima javne uprave, i stoga moraju biti dopunjeni s kvalitativnim podacima iz pravnih dokumenata, pisanih izvještaja i osobnih intervjua.