

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

PRIMOŽ BEN BELAK

**KOORDINACIJA NA PRIMERU SPREJEMANJA ZAKONA O
SISTEMU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

PRIMOŽ BEN BELAK

Mentor: red.prof.dr. Bogomil Ferfila
Somentorica: asist. mag. Zlata Ploštajner

**KOORDINACIJA NA PRIMERU SPREJEMANJA ZAKONA O
SISTEMU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

KAZALO:

1.UVOD	<u>34</u>
2. METODOLOŠKI OKVIR	<u>42</u>
2.1.CILJI DIPLOMSKE NALOGE	<u>42</u>
2.2.HIPOTEZA	<u>53</u>
2.3.METODE	<u>53</u>
3.POJEM KOORDINACIJA	<u>65</u>
3.1.KOORDINACIJA KOT PROCES	<u>119</u>
4.PROCES KOORDINACIJE V EVROPSKI UNIJI	<u>1240</u>
5.NASPROTJA DVEH DIMENZIJ ADMINISTRACIJE	<u>2149</u>
6.KOORDINACIJA PRI VLADNEM OBLIKOVANJU POLITIK (NOTRANJA KOORDINACIJA)	<u>2324</u>
6.1. KONVENCIONALNI MODEL KOORDINACIJE	<u>2423</u>
6.2. LESTVICA KOORDINACIJE	<u>2725</u>
7.NOTRANJA KOORDINACIJA NA PRIMERU OBLIKOVANJU PREDLOGA ZAKONA O SISTEMU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU V SLOVENIJI	<u>3334</u>
8.KOORDINACIJA MED VLADNO POGAJALSKO SKUPINO IN SINDIKATI NEGOSPODARSTVA (ZUNANJA KOORDINACIJA)	<u>3735</u>
8.1.POGAJANJA S STRANI VLADE: URAD ZA SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU (VZPOSTAVITEV ORGANIZACIJSKE STRUKTURE)	<u>3836</u>
8.2.POGAJANJA S STRANI SINDIKATA VZGOJE, IZOBRAŽEVANJA IN ZNANOSTI (SVIZ)	<u>4139</u>
8.3.POGAJANJA S STRANI SINDIKATA ZDRAVNIKOV IN ZOBOZDRAVNIKOV - FIDES	<u>4543</u>
8.4.POGAJANJA S STRANI KOORDINACIJE NOVINARSKEGA SINDIKATA RADIO TELEVIZIJE SLOVENIJA	<u>5048</u>
9.ZAKLJUČEK	<u>5352</u>
10.LITERATURA	<u>5655</u>
11.PRILOGE	<u>6059</u>

1.UVOD

Proces koordinacije postaja v sodobnih demokratičnih državah, ki delujejo v stalno spreminjajočem se okolju, kjer globalizacija vsakodnevno prinaša s seboj spremembe, kjer se države Evropske unije povezujejo v enotno politično in ekonomsko strukturo s skupnimi politikami, vedno bolj pomembna za učinkovito in hitro odzivanje posameznih držav pri pripravi novih politik, hkrati pa je obvladovanje procesa koordinacije tudi pogoj za oblikovanje takšnih politik, ki bodo v modernih povezavah večih držav prišle močno do izraza. Koordinacija je pojem, ki ima v povezavi z javnim sektorjem nek pozitiven prizvok, in kadar govorimo o koordiniranem delu vlade, mislimo s tem na to, da vlada svoje delo opravlja usklajeno in po določenih postopkih, ki vključujejo vse relevantne dele izvršilne oblasti. Mene pa je predvsem zanimalo, kakšni so ti postopki procesa koordinacije in kdo jih na določenem nivoju koordinacije izvaja. Tako sem se odločil, da bom v svoji diplomski nalogi preučil proces koordinacije na primeru oblikovanja predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. To temo sem si izbral, ker je bila v danem trenutku zelo aktualna, saj je sistemsko neurejeno področje plač v javnem sektorju predstavljalo veliko breme za državno blagajno. Posledica te neurejenosti je bila namreč neprekinjena spirala zahtev po višanju plač v različnih delih javnega sektorja. Tako je leta 2001 vprašanje ureditve plač v javnem sektorju predstavljalo visoko prioriteto pri sprejemanju novih politik, saj so neurejene javno finančne zadeve predstavljale oviro za razvoj nacionalnih politik in končanje pogajanj o priključitvi Slovenije k Evropski uniji.

2. METODOLOŠKI OKVIR

Osrednji del naloge predstavlja analiza procesa koordinacije, ki je potekal ob usklajevanju pri pripravi novega Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Zanimala me je predvsem “notranja” koordinacija med ministrstvi, kako je potekala, je bila učinkovita in če je potekala v skladu z nekimi normativno določenimi kriteriji, ki veljajo za proces koordinacije v sodobnih demokracijah. Na drugi strani pa me je zanimala tudi tako imenovana “zunanja” koordinacija, s katero je vlada želela čim bolj učinkovito in hitro uskladiti svoj predlog Zakona o sistemu plač v javnem sektorju s sindikati negospodarstva. Analiza je usmerjena na sam proces koordinacije pri usklajevanju in sprejemanju vladnega predloga zakona. Omenjena tema je večplastna, saj se, upoštevajoč vse dejavnike, ki spremljajo proces koordinacije na primeru oblikovanja in sprejemanja tako kompleksnega systemskega zakona, kot je Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, soočimo tako s sociološkimi, ekonomskimi, in kadrovskimi problemi kot tudi s problemi politične narave.

2.1. CILJI DIPLOMSKE NALOGE

Temeljni cilj diplomske naloge je celovito in natančno prikazati proces koordinacije, njegov potek in njegovo učinkovitost na primeru spreminjanja politike plač v javnem sektorju. Hkrati želim v nalogi osvetliti določene probleme, s katerimi se je vlada Republike Slovenije spopadala pri usklajevanju predloga Zakona o plačah v javnem sektorju in s katerimi se bo najverjetneje še morala ukvarjati tudi po vstopu Slovenije v Evropsko unijo. Cilji diplomske naloge so:

1. opisati in analizirati proces koordinacije na primeru sprejemanja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju;
2. opisati in identificirati glavne akterje ter njihovo vlogo v procesu koordinacije (“zunanje” in “notranje”);
3. ugotoviti stopnjo učinkovitosti koordinacije v javnem sektorju pri sprejemanju novih politik;

4. predstaviti proces koordinacije na nivoju Evropske unije in s pomočjo zaključkov o procesu koordinacije na primeru sprejemanja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju oceniti pripravljenost vlade Republike Slovenije na splošne procese koordinacije v evropski policy areni ter
5. predstaviti pomen in vlogo koordinativnega organa na primeru sprejemanja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

2.2.HIPOTEZA

Glede na zastavljen cilj diplomskega dela sem oblikoval naslednjo hipotezo:

H: V Sloveniji je proces koordinacije slabo razvit.

H1: "Notranja" koordinacija med posameznimi resorji vlade je na primeru sprejemanja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju potekala neučinkovito.

H2: "Zunanja" koordinacija pri usklajevanju novih politik med vlado in ostalimi udeleženiimi strankami je izredno težavna.

2.3.METODE

V procesu argumentiranja zastavljene hipoteze sem uporabil naslednje družboslovne raziskovalne metode, ki so jih pogojevali tako cilji kot sam predmet diplomskega dela:

- **deskriptivno metodo**: z njo sem opredelil in opisal obstoječe stanje in potek procesa koordinacije v javnem sektorju v Republiki Sloveniji in v Evropski uniji;
- **študij relevantne literature**, ki navedeno tematiko opredeljuje in pojasnjuje;
- **komparativno metodo**, ki mi je bila v pomoč pri ugotavljanju pripravljenosti slovenske vlade na procese koordinacije, ki potekajo na nivoju Evropske unije;

- **intervjuji z relevantnimi akterji**, ki so sodelovali v procesu koordinacije pri pripravi in sprejemanju Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

3.POJEM KOORDINACIJA

Po Pressmanu in Wildavskem ima beseda koordinacija, kadar jo uporabljamo v povezavi z javnim sektorjem, pozitiven prizvok. Na splošno se predpostavlja, da so vlade, ki so dobro koordinirane, tudi bolj uspešne, imajo manj konfliktnih in odvečnih vladnih programov in bolj racionalno uporabljajo javne vire pri doseganju njihovih policy ciljev. Obenem študije kažejo, da je nivo policy koordinacije, zahtevane za doseg vseh teh pozitivnih rezultatov, zelo redko dosežen pri katerikoli vladi. Večkrat se namreč zgodi, da strah in nezaupanje med vlado in vladajočo elito povzročita velik dodaten pritisk na delovanje in notranje usklajevanje vlade ter njeno zmožnost uspešne koordinacije z drugimi policy akterji. S tem postane koordinacija še bolj zahtevna, prav tako pa je težje zagotavljati koordinirano delo. Zagotavljanje učinkovite notranje koordinacije ostaja tako eden od večnih in najbolj zaželenih ciljev v upravljanju javnega sektorja, h kateremu stremijo države, a je velikokrat težko dosegljiv (Jennings in Crane, 1994; Pressman in Wildavsky, 1984: 113).

Sektorske javne politike, ki jih pripravljajo posamezna ministrstva, ne morejo biti obravnavane ločeno druga od druge. Prav tako je oblikovanje domačih, nacionalnih politik tesno vezano na mednarodno okolje, saj je vse manj zadev, ki jih lahko urejajo države same zase. Vse pogosteje se srečujejo s problemi, ki segajo preko nacionalnih meja in zahtevajo sodelovanje z drugimi državami. Govorimo o internacionalizaciji policy procesa. Praktični primer takšne internacionalizacije policy procesa predstavlja Evropska unija. Medsebojna odvisnost različnih sektorskih politik ter rastoča povezanost z evropskim in mednarodnim okoljem zahtevata koordinacijo. Zaradi zagotavljanja učinkovitega delovanja Evropske unije morajo ministrstva razviti sistem koordinacije, ki bo uspešno deloval tako pri obravnavanju rutinskih vprašanj kot tudi v primerih obravnave zahtevnejših tematikin problemov.

Tudi Jennings in Crane (1994) sta prišla do zaključka, da se zaradi vstopa v Evropsko unijo zahteve po učinkoviti koordinaciji v državah članicah Evropske unije in v državah kandidatkah za članstvo v Evropski uniji še povečujejo, obenem pa narašča kompleksnost policy procesa. Vstop v Evropsko unijo krepi že obstoječe pritiske pri oblikovanju notranjih in skupnih politik, poleg tega pa prinaša še številne nove pritiske, ki nastajajo pri sprejemanju skupnih evropskih politik. Z vstopom v Evropsko unijo se namreč domena vladnega delovanja in odgovornosti znatno razširi. Kompleksnost odločanja se poveča in pojavijo se mnoga nova vprašanja v

številnih policy arenah. Poleg koordinacije notranjih policy aktivnosti morajo vlade sodelovati pri oblikovanju skupnih evropskih politik. Ob tem morajo skrbeti, da so njihovi predlogi v Bruslju in njihove akcije na domačem nivoju kolikor se le da kompatibilne. Sodelovanje pri evropskem oblikovanju politik je le nadaljevanje domačega procesa oblikovanja politik na drugi ravni in s številnimi drugimi akterji, ki prihajajo iz ostalih držav članic. V kolikor želi država v evropski areni uveljaviti lastne interese, mora biti sposobna na podlagi nacionalnih prioritete učinkovito koordinirati delo svojih predstavnikov, ki sodelujejo v procesih oblikovanja evropskih politik, tako da bodo znali zastopati njene strateške interese v pogajanjih s predstavniki drugih držav in evropskih institucij. To pa najlažje storijo z zagovarjanjem skupnih stališč v pogovorih z bruseljsko birokracijo in s predstavniki Evropske unije ter ostalih držav članic.

Vstop novih članic v Evropsko unijo in iz tega izhajajoča potreba po večji koordinaciji delovanja na evropski in nacionalni ravni lahko služi kot spodbuda starim in novim državam članicam, da namenijo večjo pozornost sami koordinaciji. Toda države se na ta dražljaj zelo različno odzivajo. Nekatere države vprašanju koordinacije v procesih oblikovanja nacionalnih in evropskih politik ne pripisujejo večjega pomena oz. oziroma ga celo popolnoma spregledujejo. Na drugi strani pa so države, ki koordinacijo aktivno izvajajo v prepričanju, da je koordinacija nujna za učinkovito oblikovanje notranjih in skupnih politik. Nekatere države obravnavajo Bruselj in celotno evropsko policy areno le kot še eno policy areno, ki v ničemer ne odstopa od domačih policy aren. Tako tudi proces koordinacije izvajajo na enak način, kot to počnejo pri nacionalnem oblikovanju politik. Države, ki pa ne kažejo posebnega interesa za koordinacijo v evropski policy areni, imajo za svoje delovanje največkrat dva razloga: bodisi se bojijo škode, ki bi jo odpiranje novih problemov povzročilo v občutljivi domači politični areni ali pa verjamejo, da bodo z razpršeno uporabo različnih strategij v različnih policy arenah najlažje ugotovile, na katerih področjih in v katerih policy arenah je njihova uspešnost in učinkovitost največja (Jennings in Crane, 1994).

Peters opozarja na pomen učinkovite koordinacije. Pri tem se opira na primera Velike Britanije in Francije, ki sta si kot pomemben cilj zastavili učinkovito koordinacijo svojega delovanja na evropski ravni. V zagotavljanje usklajenega delovanja na

evropski ravni je vloženega veliko časa in truda. V Veliki Britaniji je potekal najučinkovitejši proces koordinacije ravno v času, ko se je državno predstavništvo soglasno zelo aktivno upiralo evropskim predlogom širjenja evropskega projekta. Na zahtevnost koordinacije vpliva tudi delitev moči pri oblikovanju novih politik. V vseh državah namreč obstaja določena delitev moči na vseh nivojih oblikovanja politik, tako da lahko močne interesne skupine z zvezami v najvplivnejših ministrstvih in pri določenih močnih političnih strankah zelo otežijo poskuse uvajanja koordinacije na področju oblikovanja in sprejemanja politik (Peters, 1996).

Tudi kadar koordinacija predstavlja pomemben politični cilj, se porajajo vprašanja o tem, kako naj se ta koordinacija doseže. Načeloma lahko koordinacija izvira z vrha, se pravi, da jo vrši sama vlada, lahko pa se ta odgovornost prenese na nižje nivoje, se pravi, da proces koordinacije izvaja uprava.

Vendar ne obstaja neka jasna ločnica, na kateri ravni oblasti se bo izvajalo vodenje procesa koordinacije. Odvisno je predvsem od presoje pomembnosti teme, vrste odločitev, ki se sprejemajo, o katerih tematikah, v katerih sistemih. Pri sprejemanju skupnih politik v Evropski uniji se to dejstvo odraža predvsem v tem, koliko so evropske policy tematike za določeno državo članico pomembne. Predvsem v primerih zelo občutljivih in pomembnih tematik, pri katerih obstajajo velika nasprotja med različnimi interesi in stališči, proces koordinacije nadzira ali celo vodi vlada sama.

Tudi če se posamezna vlada odloči, da bo usmerila glavnino aktivnosti koordinacije v sam svoj center, se še vedno poraja vprašanje, kam točno v centru bi naj bil proces koordinacije lociran. Pri tem se ponujajo različne možnosti, in sicer:

- vzpostavitev novega organa, ki ga je potrebno umestiti v širši sistem. Tako lahko organ deluje pri vladi ali pri posameznem ministrstvu;
- že obstoječi organ prevzame naloge koordinacije.

Z vidika organizacijskih rešitev je eno ključnih vprašanj, na katerega je potrebno najti odgovor, vprašanje zagotovitve dejanske moči in vpliva koordinacijski enoti, saj obstaja nevarnost, da bo imela premalo moči in vpliva za izvajanje koordinacije. Zato ni vseeno, kako je koordinacijski organ umeščen v celotno strukturo. Različne

organizacijske možnosti imajo vsaka svoje prednosti in slabosti, in same vlade morajo pretehtati, katere vrednote želijo postaviti na prvo mesto in kakšna je ustrezna organizacijska oblika za njihovo uveljavljanje, ko določajo strukturo procesa koordinacije o bolj in manj pomembnih policy vprašanjih v domači ali evropski policy areni.

Vprašanje ureditve plač v javnem sektorju je bilo in je še zmeraj izjemno pomembna in politično občutljiva tema, ki lahko povzroči velike težave tako na socialnem kot tudi na političnem področju v Sloveniji. V letu 2001 je to področje predstavljalo eno najbolj akutnih problematik, saj so nenehne zahteve po višanju plač v javnem sektorju močno bremenile državni proračun in ogrožale javnofinančno stabilnost države. Urejene javne finance pa niso bile pomembne le z domačega vidika, temveč so bile eden od pogojev za države kandidatke, da lahko uspešno zaključijo pogajanja o vstopu v Evropsko unijo.

Zaradi kompleksnosti, pomembnosti in občutljivosti problema se je vlada odločila, da je potrebno za potrebe uspešne in učinkovite koordinacije različnih aktivnosti na tem področju poiskati ustrezno organizacijsko obliko. Dotedanja oblika organiziranosti se je izkazala za neprimerno. Do leta 2001 je bilo za to področje zadolženo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, vendar vidnejših rezultatov ni bilo. Porajal se je tudi občutek, da se to ministrstvo poleg vseh svojih ostalih aktivnosti, ne more v zadostni meri posvečati problematiki ureditve plač v javnem sektorju in uspešno izvajati koordinacijo tako zahtevnega projekta, kot je reforma plač v javnem sektorju. Obenem ministrstvo ni imelo širših pristojnosti v zvezi z upravo, saj je bila uprava dodeljena Ministrstvu za notranje zadeve, ki je vodilo reformo javne uprave in bilo odgovorno za sistemsko urejanje področja javne uprave.

Zato se je vlada odločila, da pristojnost za urejanje plač v javnem sektorju prenese na Ministrstvo za notranje zadeve, ki je pristojno za javno upravo. V strukturi Ministrstva za notranje zadeve je ob nameri, da uredi zadeve na področju plač v javnem sektorju, oktobra leta 2001 oblikovala Urad za sistem plač v javnem sektorju. Ta urad je nato prevzel vso koordinacijo pri pripravi predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

3.1.KOORDINACIJA KOT PROCES

Tradicionalna literatura o organizacijah vidi v hierarhiji vir vse koordinacije. V Webrovem modelu birokracije hierarhično nadrejeni s svojim delovanjem povezujejo različne sestavne dele organizacije. Bolj realistični pristopi pa omenjajo, da nastajajo v hierarhičnih odnosih mnoge težave pri nadzoru, ki povzročajo moteno delovanje in omejujejo koordinacijo (Moe, 1984). Zaradi težav pri vzdrževanju nadzora v organizacijskih okvirih je zagotavljanje koordinacije med različnimi sestavnimi deli organizacije velik izziv. Različni komunikacijski vzorci, vzpodbude, norme in strukture morajo biti med seboj povezane tako, da lahko zagotavljajo potrebno koordinacijo aktivnosti med različnimi akterji.

Problemi koordinacije postanejo mnogo zahtevnejši v multiorganizacijskih okvirih, kjer bodo zatekanja k višjim hierarhičnim stopnjam in avtoritetam zelo malo pripomogla pri postavljanju prioriteten ciljev, pomirjanju nestrinjanj in lažji interakciji med akterji (O'Toole, 1997). Ločene naloge, tekmovalni odnosi med akterji, različni politični pristopi in tekmovanje za sredstva predstavljajo velike ovire za učinkovito koordinacijo med aktivnostmi različnih akterjev.

Ti problemi so še bolj poudarjeni v pluralističnih političnih sistemih, ki ustvarjajo številne programe in organizacije na sorodnih in včadih celo istih področjih, tako da lahko prihaja tudi do prekrivanj in konfliktov. Obenem se v vse večjem obsegu v izvajanje javnih nalog vključujejo organizacije iz neprofitnega in profitnega sektorja. Po podatkih iz raziskav javne uprave v ZDA je večje vključevanje neprofitnih in profitnih organizacij povečalo kompleksnost sistema, ki se kaže tudi v različnosti interesov. Zunanji izvajalci pogodbenih del se trudijo doseči čim višji dobiček, medtem ko javne organizacije zasledujejo druge cilje (O'Toole, 1997; Provan in Milward, 1995). Oblikovanje mreže različnih akterjev lahko zasledimo na skoraj vseh področjih oblikovanja in izvajanja politik. Država se namreč vse pogosteje poslužuje zunanjih izvajalcev za izvrševanje svojih politik. Priložnost za sodelovanje neprofitnega in profitnega sektorja se pojavlja tako rekoč povsod, kjer država ureja zadeve s svojimi politikami od upravljanja z naravnimi viri do vojaške pripravljenosti in socialnih programov. Raznolikost aktivnosti in deljena odgovornost za izvajanje teh

aktivnosti sta zelo povečali zahteve po koordinaciji in povezovanju različnih politik in programov, ki se izvajajo v okviru vlade.

Z vprašanjem koordinacije sta se ukvarjala tudi Seidman in Gilmour, ki sta podrobno opredelila probleme, do katerih prihaja pri koordinaciji med različnimi akterji. Ugotovila sta, da gre pri iskanju rešitev za boljšo koordinacijo za podobno stvar, kot je bilo v davnih časih iskanje kamna modrosti, ki bi nam pomagal razumeti vesolje in s tem ponudil rešitve za vse naše probleme.

Prav tako pa verjameta, da je vedno mogoče zagotoviti ustrezno raven koordinacije. Pri tem poleg formalnih načinov koordinacije opozarjata na pomen neformalne koordinacije. Trdita namreč, da je koordinirano delovanje precej pogosto in da se običajno doseže skozi neformalne dogovore in neformalne odnose med akterji, ki imajo skupne potrebe, interese in cilje. »Neformalna koordinacija se v veliki meri uporablja, kadar imajo ljudje skupne cilje, delujejo v skupnem pravnem okviru in imajo ista predvidevanja iz informacij, ki so jim na voljo, se strinjajo z določenimi standardi, imajo združljive profesionalne poglede na določene stvari in imajo možnost pomagati drug drugemu« (Seidman in Gilmour, 1986: 225).

4.PROCES KOORDINACIJE V EVROPSKI UNIJI

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo bo vprašanje koordinacije postalo še pomembnejše. Policy proces se bo odvijal na domači in evropski ravni. Naloga vlade bo zagotavljati učinkovito koordinacijo na nacionalni in evropski ravni. Uresničevanje nacionalnih interesov v evropskih okvirih je močno odvisno od stopnje koordinacije, saj le usklajeno delovanje različnih nacionalnih akterjev, ki so vključeni v evropske procese, državi omogoča doseganje njenih strateških usmeritev na evropski ravni. Uveljavljanje različnih sektorskih pristopov pri obravnavi posameznih vprašanj se lahko hitro izkaže za problematično. Kot opozarja Fournier (1996: 20), lahko v tem primeru sektorski interesi prevladajo nad nacionalnimi, kar je posledica neustrezne oz. nezadostne koordinacije, ki bi jo morala zagotavljati vlada. Fournier opozarja, da v kolikor želi država pri oblikovanju bodoče evropske zakonodaje zagotoviti, da bo v čim večji meri upoštevani njeni nacionalni interesi, je potrebno neprestano

usklajevanje različnih aktivnosti, ki jih izvajajo posamezni akterji, kot na primer državna uprava v stikih s Komisijo, člani vlade v različnih telesih Sveta Evropske unije, parlamentarci in tudi različne civilno-družbene skupine. Članstvo v Evropski uniji sili državo tudi v razmislek, kako kar najučinkoviteje vključiti evropski vidik v svoje vsakodnevno delovanje, saj evropska raven odločanja s članstvom postane notranja politika.

Kakšna je zmožnost sistema, da oblikuje nacionalna stališča, ki mu bodo omogočala pogajanja na evropski ravni. Metcalfe (1996: 34-35) opozarja, da sistem reprezentacije nacionalnih interesov na evropski ravni, ali s tega vidika tudi v drugih mednarodnih arenah, temelji na in zavisi od splošnega sistema koordinacije pri domačih politikah. Če obstajajo slabosti – težave v domačem sistemu, je zelo verjetno, da bodo prišle do izraza v mednarodnih pogajanjih – morda celo za ceno visokih gospodarskih in političnih stroškov. Posledično bodo imeli napori za razvoj in izboljšanje sistema koordinacije na nacionalni ravni, s ciljem, da se zagotovi učinkovitejše upravljanje zunanjih odnosov, zelo verjetno pozitiven vpliv tudi na krepitev sistema koordinacije za domače potrebe. Prav tako izkušnje s koordinacijo za potrebe Evropske unije pozitivno vplivajo na koordinacijo pri oblikovanju domačih politik.

Članstvo v Evropski uniji, v nasprotju s splošnim prepričanjem, pomeni več dela za nacionalne politike in uradnike. Če hočejo namreč uspešno zastopati nacionalne interese, morajo intenzivno sodelovati v kompleksnem in zelo pomembnem procesu odločanja na ravni Evropske unije. Predvsem se to nanaša na proces oblikovanja posameznih politik na ravni Evropske unije, kjer se nacionalne vlade soočajo z zahtevami za oblikovanje in koordinacijo njihovih lastnih stališč na številnih področjih priprave evropskih politik. Ker je potrebno stališča oblikovati pravočasno znotraj relativno kratkih in omejenih časovnih rokov je s tem dodatno otežen proces priprave in koordinacije nacionalnih stališč, ki jih potem posamezni zastopniki predstavljajo na evropski ravni. S poglobitvijo in širjenjem evropske integracije se nenehno povečuje tudi obseg dela nacionalnih vlad in s tem tudi njihova odgovornost pri pripravi in koordinaciji nacionalnih politik z evropskimi. Vse to zahteva od nacionalnih vlad držav članic Evropske unije kvalitativne spremembe in kvantitativno rast pri sestavi nacionalne uradniške strukture.

Prav tako evropska integracija briše meje med nacionalno zunanjo in notranjo politiko. Pri procesu evropskega oblikovanja politik so posamezni ministri in njihovi resorni uradniki direktno vključeni v proces oblikovanja evropskih politik kot predstavniki ali strokovnjaki v različnih odborih in Svetu EU. S tem se manjšata oziroma spreminjata vloga in pomen zunanjih ministrstev, ki so imela v preteklosti ključno vlogo pri oblikovanju in vodenju nacionalne zunanje politike. Zato je v kontekstu evropske integracije potrebno na novo opredeliti vloge zunanjih in ostalih ministrov ter na novo definirati njihove medsebojne odnose.

Evropska unija predstavlja edinstveno strukturo, ki zahteva od nacionalnih držav članic neprestano, kompleksno in različno udejstvovanje pri skupni pripravi in koordinaciji novih politik. In prav tukaj morajo prestrukturirane in nadgrajene vladne strukture pokazati vse, kar znajo, če hočejo biti uspešne in učinkovite v procesih pogajanj in usklajevanja v mednarodnem okolju, kjer se oblikujejo mednarodne politike. Vsaka država članica mora oblikovati in zastopati svoje lastne nacionalne interese na vedno večih policy področjih. Vsaka država članica mora tako poizkušati zagotoviti najvišjo stopnjo koherentnosti in kompatibilnosti svojih pogajalskih stališč na različnih policy področjih. To pa lahko doseže samo z zadostno koordinacijo med ministrstvi in različnimi vpletenimi interesnimi skupinami. Za razliko od mednarodnih pogajanj izven Evropske unije, ki se ponavadi končajo s sklenjeno mednarodno pogodbo, se pogajanja v Evropski uniji nikoli ne končajo. Zato zahtevajo ta pogajanja stalne strukture za vodenje in koordiniranje pri pripravi novih politik in stalno sodelovanje med različnimi ministrstvi. V procesu pridruževanja Evropski uniji so imele države kandidatke priložnost, da vzpostavijo svoj sistem koordinacije in ga usposobijo za uspešno opravljanje koordinacijske vloge po vstopu.

Pogajanja o članstvu v Evropski uniji lahko dajejo vtis, da je to najtežji del priprave in koordinacije novih politik v posamezni državi kandidatki. Politične prioritete so v tem obdobju zagotovitev članstva v Evropski uniji in sprejetje obsežne evropske zakonodaje. Vse to zahteva ustanovitev posebne vladne strukture, ki se bo ukvarjala samo s to nalogo. Časovna omejenost pridružitvenega procesa ustvarja iluzijo, da se bo stanje po priključitvi normaliziralo, da se bodo zahteve zmanjšale in da bo največji pritisk na državno uradništvo po vstopu v Evropsko unijo mimo. Vendar temu ni tako,

kajti članstvo v Evropski uniji postavlja državo v drugačno situacijo, nikakor pa ta situacija ni lažja od tiste pri pogajanjih o sprejemu v Evropsko unijo. Po vstopu v Evropsko unijo morajo države v določenem prehodnem obdobju izpolniti vse svoje obveznosti, ki so jim bile naložene med pristopnimi pogajaji. Poleg tega pa na evropski dnevni red neprestano prihajajo nove tematike, ki lahko prinašajo ugodnosti ali probleme, tako da jim je potrebno nameniti ustrezno pozornost in oblikovati nacionalna stališča o tem, kaj je zaželeno in kaj ne. Ker deluje oblikovanje številnih novih politik v Evropski uniji na podlagi večinskega odločanja, je prav tako potrebno najti podporo pri ostalih vladah članic Evropske unije, predvsem pa si zagotoviti podporo s strani domače javnosti in interesnih skupin.

Največkrat se zgodi, da države članice Evropske unije preveč pozornosti posvetijo policy procesom, ki se odvijajo v samem centru Evropske unije, to je v Bruslju. Čeprav je takšno ravnanje do neke mere razumljivo, saj javnost in politiki najlažje spremljajo procese odločanja v evropskih institucijah, ker gre za seštevek vseh pogajalskih procesov in si je na ta način relativno lahko ustvariti sliko o tem, kako se odvijajo določena pogajanja in v katero smer teče oblikovanje novih politik. Vendar pa je to le vrh ledene gore in ne daje globljega uvida v procese oblikovanja novih politik. V ozadju se namreč skrivajo številne aktivnosti v okviru priprav, ki se odvijajo na nacionalnem nivoju. Če upoštevamo majhnost in omejena sredstva delovanja Evropske komisije in Sveta Evropske unije lahko sklepamo, da je večina dela pri pripravah na oblikovanje novih politik opravljena s strani uprav in vlad držav članic. Če to delo ni opravljeno, bodo trpeli nacionalni interesi, kajti skupne politike, ki se oblikujejo na evropski ravni, so lahko pogosto nasprotne interesom nacionalnih držav. V kolikor v procesih oblikovanja skupnih politik ne dovolj obveščeni nacionalni predstavniki zagovarjajo in predstavljajo nejasna in nepopolna nacionalna stališča ter se morajo neprenehoma posvetovati s svojimi stalnimi nacionalnimi predstavništvi ali nacionalnimi vladami, to ne samo omaje njihovo pogajalsko moč, temveč jim lahko onemogoči uspešno uveljavitev nacionalnih interesov.

Velika večina dela pri oblikovanju mednarodnih politik se opravi v okviru nacionalnih priprav teh politik. To delo pa ni samo tehnična priprava, ki bi jo izvajale skupine strokovnjakov, ampak gre tukaj tudi za pogajanja in koordinacijo znotraj vlade, kjer se vlada trudi za doseg ciljev, ki se bodo izvajali v evropski policy areni. Preseganje

nacionalnih navskrižij interesov in doseganje soglasnega stališča, ki se ga bo zastopalo na nivoju Evropske unije, pa zahteva od nacionalnih vlad mnogo truda. Če nacionalnim vladam tega ne uspe doseči, se lahko v nadaljevanju zgodi, da se različne interesne skupine ne bodo strinjale z nacionalnimi stališči in bodo preprosto preskočile nacionalni nivo ter bodo svoje zahteve predstavile neposredno na nivoju Evropske unije. To lahko pripelje do velike razdrobljenosti interesov oz. do različnih interpretacij nacionalnih interesov in neetnosti pri zagovarjanju le-teh, kar hkrati manjša njeno politično moč, na drugi strani pa se povečuje obseg dela in kompleksnost usklajevalnega procesa, kar lahko zmanjša učinkovitost pri oblikovanju evropskih politik.

Metcalfe poudarja pomen ustrezne pripravljenosti nacionalnih predstavnikov, ki jim omogoča uspešno zastopanje nacionalnih interesov v mednarodni areni ter uspešnejša pogajanja z vsemi ostalimi sodelujočimi akterji. Zato je potrebno pravočasno oblikovati nacionalna stališča, ter jim zagotoviti dovolj informacij in ustrezno tehnično podporo. Predstavniki potrebujejo tudi odlična pogajalska znanja, da bodo predstavljali in zagovarjali nacionalne interese in cilje. Glede na konkretno situacijo morajo izbrati ustrezne strategije in taktike pogajanj in ustvarjanje koalicij za doseganje nacionalnih ciljev. Izpostavi tudi pomen učinkovite koordinacije med ministrstvi vpletenimi v pogajanja o evropskih politikah. Največkrat pa je ravno ta koordinacija precej podcenjena in narobe razumljena, tako da ne prinaša želenih učinkov.

Učinkovito oblikovanje evropskih politik zahteva od ministrstev, da delujejo v medsebojni povezavi, ne pa vsako zase, ali še slabše, drug proti drugemu. Koordinacija med ministrstvi je velikokrat zanemarjena ali pa postane arena za birokratske, politične ali druge notranje konflikte v vladi. Pomembni so tudi dobri delovni odnosi med različnimi organizacijami, čemur je potrebno posvečati ustrezno pozornost, da se prepreči probleme. Učinkovito delitev dela na različnih policy področjih med organizacijami ter njihovo medsebojno sodelovanje, lahko dosežemo samo, če so povezave med njimi skrbno vodene. V nasprotnem primeru lahko pričakujemo nesoglasja zaradi različnih pristojnosti določenih organizacij in posledično bodo nestrinjanja o politikah oslabila predstavljanje nacionalnih interesov v EU policy areni.

V tem poglavju bom opisal proces koordinacije, ki poteka pri oblikovanju politik na nivoju evropske unije. Iz tega procesa bi rad potegnil nekaj smernic, ki bi jih lahko pri oblikovanju novih politik in njihovi koordinaciji, upoštevala tudi slovenska vlada. Glede na dejstvo, da smo s 1. majem 2004 vstopili v Evropsko unijo, je dobro poznati nekaj ključnih značilnosti koordinacije politik v Evropski uniji, ki od držav članic, še bolj pa od novih članic, zahtevajo precej teoretičnega še več pa praktičnega znanja o samem procesu koordinacije. Čeprav je Evropska unija le ena izmed mnogih policy aren, v kateri bi morale nacionalne vlade uporabljati koordinacijo, pa predstavlja ta arena najzahtevnejše področje koordinacije. Največje probleme pri uspešnem procesu koordinacije predstavlja za vlado zelo široko področje evropske policy arene (na katerem morajo nacionalne vlade delovati) ter delovanje na dveh področjih, domačem in evropskem. Te osnovne karakteristike Evropske unije silijo nacionalne vlade k oblikovanju in vzdrževanju kompleksnega sistema horizontalnih in vertikalnih povezav na nivoju vsake posamezne države članice Evropske unije. Nacionalne vlade se morajo odločati o ciljih koordinacije, o ustreznih strukturah in procedurah za njihovo izvajanje in o alokaciji odgovornosti za doseg teh ciljev.

Tudi institucionalna razdrobljenost evropske arene povzroča nacionalnim vladam ogromne težave. Moč je v Evropski uniji porazdeljena med različne institucije. Tako je tudi v primeru zakonodajne veje, saj je tudi zakonodajna oblast razdeljena. Vsaka institucija ima svoj način organiziranja in delovanja, svojo kulturo delovanja in posebne postopke. V nadaljevanju bom navedel nekaj primerov. Delo v Evropski komisiji poteka na različnih nivojih: na političnem nivoju gre za delovanje komisarjev v njihovih kabinetih, na administrativnem nivoju pa gre za strokovno delovanje, ki se odvija v 24 generalnih direktoratih. Vsak ima določene odgovornosti in identiteto (področja delovanja). Tudi Svet EU je zelo kompleksno telo. Njegova tripartitna struktura - delovne skupine, COREPER in ministrski sestanki - je razdeljena po sektorskih linijah. Koordinativno telo pri delovanju Sveta EU predstavlja svet za splošne zadeve, ki služi zato, da v delovanju Sveta EU ne prihaja do razdrobljenosti in nepovezanosti v delovanju. Delo v Evropskem parlamentu se izvaja preko 20-ih delovnih teles, katerih organizacija in postopki morajo biti sporazumno sprejete s strani številnih političnih skupin.

Vertikalne povezave med arenami nosilcev odločitev na evropskem nivoju so zelo močne, medtem ko so na drugi strani horizontalne povezave slabše. Vsaka arena je vodena s svojimi lastnimi pravili in postopki ter vključuje različne policy akterje. Relativna moč EU institucij se razlikuje od sektorja do sektorja in tako so tudi policy procesi (formalni in neformalni) specifični za vsak sektor posebej. V vsakem posameznem sektorju lahko redna interakcija med vedno istimi akterji vodi do oblikovanja neke skupne identitete in kulture delovanja teh akterjev. V takšnih situacijah se pojavlja nevarnost, da bi lahko državni uradniki, ki delujejo v drugih policy področjih, postavljali cilje, ki niso v skladu z delovanjem nekega določenega sektorja, hkrati pa obstaja tudi nevarnost, da bi takšne cilje začeli zasledovati strokovnjaki, ki delujejo na teh področjih. Tako se lahko zgodi, da državni uradniki in strokovnjaki kolektivno pobegnejo nadzoru svojih nacionalnih vlad. Še težje pa države članice definirajo svoja nacionalna stališča na področjih, kjer se policy proces razvija v prikritih arenah in še posebej tam, kjer prihaja do močnih konfliktov med sektorskimi omrežji.

Po Wrightu (1996: 151-152) je naloga nacionalnih koordinatorjev zelo težka, še posebej zaradi naslednjih najpomembnejših karakteristik Evropske unije:

- Velika gostota institucionalnih in proceduralnih pravil. EU je namreč »odločevalski labirint« in »policy arena s številnimi akterji«. Ne samo, da vključuje vse glavne evropske institucije, kot so Svet Evropske unije, Evropska komisija, Evropski parlament, Evropsko sodišče in Računsko sodišče, pač pa tudi veliko različnih medvladnih komitejev, agencij in ostalih teles. Relacije med vsemi temi akterji velikokrat niso jasno definirane, so slabo institucionalizirane in negotove.
- Širok razpon različnih komitejev. Proces oblikovanja politik v Bruslju se izvaja preko širokega spektra skupin in komitejev, ki delujejo v institucijah ali med institucijami, in ki se vključujejo v proces oblikovanja politik na različnih stopnjah. Ti akterji se med seboj zelo razlikujejo v statusu, članstvu in predvsem v moči, ki jo posedujejo. Najbolj znani so številni posvetovalni komiteji v sestavi Evropske komisije, ki omogočajo državam članicam nadzor nad izvajanjem pristojnosti.

- Zapletenost postopkov. Proces odločanja v EU sestavlja veliko število zapletenih pravil glede odločevalskih procesov in samih odločitev. V raziskavi, opravljeni leta 1996, je Evropska komisija ocenila, da obstaja 24 kombinacij zakonodajnega postopka (posvetovanje, sodelovanje, soodločanje, soglašanje in različne metode glasovanja v Svetu). Moč vsake institucije v katerikoli okoliščini je tako najbolj odvisna od pravil odločanja, ki se v določeni instituciji in na določenem področju uporabljajo. Vsak postopek ustvarja drugačne pogoje in s tem posledično tudi zahteva drugačne zmagovalne strategije. Formalna pravila so zato velikokrat dopolnjena ali pa v celoti zamenjana z ustaljenimi neformalnimi pravili obnašanja.

- Pomanjkanje nadzora nad oblikovanjem dnevnega reda. Posamezne nacionalne vlade imajo na nivoju EU zelo malo formalne moči v iniciacijski fazi policy procesa. Evropska komisija ima formalni monopol nad predlaganjem predpisov in tudi, če Svet ministrov (ali Evropski parlament) predlaga, naj Evropska komisija ukrepa, je v to ne more prisiliti. Evropska komisija se sama odloči, v katerih primerih bo ukrepala in kdaj bo ukrepala, sama pa tudi odloča o vsebini svojih predlogov. Čeprav je bilo ocenjeno, da večina predlogov iniciacije prihaja s strani nacionalnih vlad (Ludlow 1991), pa dejstvo, da v EU sodeluje 15 oziroma sedaj kar 25 držav članic, zmanjšuje možnost, da bi katerikoli posamezna vlada sistematično oblikovala policy dnevni red. Tako se morajo vlade držav članic neprestano odzivati na predloge, ki jih podajajo druge članice, obenem pa je nujno, da posamezna članica deluje proaktivno, saj si le tako lahko zagotovi vpliv pri oblikovanju končnih odločitev. Predvsem to velja za probleme, ki se močno odražajo na nacionalnem nivoju. Manjšanje števila področij, kjer se odločitve sprejemajo s soglasjem, je povzročilo tudi povečanje pomembnosti policy iniciacije in aktivnega sodelovanja držav že v fazi oblikovanja predlogov. Države članice na številnih področjih ne morejo več preprosto uporabiti pravice veta in s tem preprečiti sprejem predlogov, ki jim niso po volji.

- Šibkost ali odsotnost kanalov koordinacije, ki so prisotni na nacionalni ravni. Na nivoju EU se nacionalni koordinatorji ne morejo zanašati na informacijske

kanale, ki jih omogočajo politične stranke, profesionalna omrežja, policy omrežja in sistem patronaže, ki jim na nacionalnem nivoju omogočajo, da presežejo institucionalno razdrobljenost in sektorizacijo.

- Odvisnost od pogajanj, značilnosti omrežij in sestave koalicij. Mnogoštevilčnost akterjev in aren skupaj s prevlado pravil odločanja, ki ne dopuščajo, da bi ena sama vlada blokirala sprejem odločitev z vetom in kultura policy oblikovanja, ki favorizira kompromis, zahteva od nacionalnih vlad, da si pridobijo zaveznike za sprejem ali blokado določenega predloga. Sestava koalicij zahteva od vlad neprestano sestavljanje omrežij s potencialnimi partnerji in kontinuirano zavedanje o strateških in taktičnih možnostih, ki se odpirajo na nivoju EU.
- Spreminjanje velikosti Evropske unije. Širitve zahtevajo od nacionalnih vlad, da se spoznajo s sistemi in stili, ki jih uporabljajo nove članice. Odločitev za širitev in priprave na širitev zahtevajo od držav članic takšno vedenje, ki bo lahko zaščitilo gospodarski sektor, saj je le-ta strateškega pomena za nacionalno gospodarstvo, kot tudi resurse za redistribucijo na evropskem nivoju, na katere bo imel prihod članic verjeten vpliv. Obenem se morajo v spremenjenih pogojih usposobiti za to, da bodo znale predstavljati in zastopati lastne nacionalne interese na evropski ravni.
- Razvijajoč se dnevni red. Neprestane spremembe v razmerju nacionalna država Evropska unija, širjenje policy področij, ki so domena Evropske unije ter nenehno spreminjanje in prilagajanje politik novim razmeram ustvarja nestabilno in spreminjajoče se okolje delovanja za nacionalne uprave.
- Obseg znanj in virov. Uspešnost izvajanja raznih aktivnosti na ravni Evropske unije zahteva, da uprava poseduje predvsem znanje na področju jezikov, kot tudi tehnična, pravna in upravna znanja, da bodo lahko javni uslužbenci sodelovali v evropskih procesih.
- Administrativno neujemanje. Ločitev pristojnosti med različnimi evropskimi strukturami v okviru Evropske komisije (evropska ministrstva) se ne ujema z

ločitvijo pristojnosti med ministrstvi na nacionalnih nivojih držav članic. V teh okoliščinah se procesi odločanja na ravni Evropske unije koordinirajo med različnimi oddelki z različnimi potrebami in različnimi kulturami obnašanja. (Wright, 1996: 151-2)

V tem kratkem opisu karakteristik oblikovanja politik na nivoju Evropske unije smo se lahko prepričali, da so ti procesi zelo kompleksni in težko obvladljivi. Kompleksnost in zahtevnost evropskih policy procesov povzročata državam članicam Evropske unije mnogo težav pri procesu uspešne koordinacije. Ta koordinacija se delno razlikuje od zahtevnih nalog domače (nacionalne) koordinacije, saj so na nacionalnem nivoju vsi procesi oblikovanja novih nacionalnih politik in njihove koordinacije manj zapleteni, ker je število policy akterjev in interakcij med njimi znatno manjše. Vseeno pa lahko iz teh značilnosti potegnemo nekaj smernic, ki nakazujejo, čemu je potrebno pri učinkovitem oblikovanju novih politik in njihovi koordinaciji posvetiti še posebno pozornost. Za učinkovito koordinacijo je potrebno predvsem ustrezno teoretično in praktično znanje, ki ga morajo pri tem procesu uporabljati vse države članice. Mislim, da Slovenijo čaka še zelo veliko dela in učenja, če se bo hotela učinkovito vključiti v proces koordinacije na evropskem nivoju.

5.NASPROTJA DVEH DIMENZIJ ADMINISTRACIJE

Seidman in Gilmour (1986: 225) trdita, da si v sodobnih demokracijah stojita na nasprotnih bregovih dve dimenziji administrativnih sprememb. Na eni strani je koncept novega upravljanja javnega sektorja (New public management), ki zagovarja decentralizacijo odločanja v organizacijah in večjo moč uslužbencev na nižjih hierarhičnih stopnjah. Tudi vlada bi se morala strukturno decentralizirati in ustanoviti avtonomne in polavtonomne organizacije za izvajanje javnih služb. Na drugi strani pa nenehni fiskalni pritiski in zahteve globalne ekonomije silijo k potrebi po boljši koordinaciji ne samo pri oblikovanju in izvajanju politik ampak tudi pri uveljavljanju programov, ki vedno bolj sekajo tradicionalne ločnice med določenimi ministrstvi ali agencijami.

Tako se vlade v sodobnih demokracijah vedno težje in vse večkrat spoprijemajo z dvema nasprotnima zahtevama, ki vlečeta vsaka v svojo smer in jih je potrebno uravnotežiti. Na eni strani so torej centripetalne sile, ki jih zastopajo tisti, ki hočejo reorganizirati upravo in pritiskajo na vlado, da naj decentralizira odločevalski proces ter da večjo moč managerjem in upravnim delavcem; na drugi strani pa centrifugalne sile, ki pozivajo vlado naj poveča svojo zmožnost koordinacije policy procesa (razvoj in implementacija) in vladnega delovanja.

Vlada in njene službe bi morale izgubljati moč v svetu, kjer se favorizirata decentralizacija in prenos odločanja na nižje ravni. Centralni nadzor je najbolj prisoten in uveljavljen v tradicionalnih upravnih sistemih, ki temeljijo na hierarhičnem modelu pravnega in političnega nadzora. V primeru decentralizacije, ki temelji na prenašanju moči odločanja na nižje ravni uprave in na same stranke, pa predstavljajo ti centri moči oviro za uvajanje novih politik. V okolju, v katerem podjetniške vrednote motivirajo javne manegerje, so vsi poizkusi uniformiranja in konformiranja s strani vrhnjih centrov moči prepreka dobremu vodenju javnih služb, namesto da bi pripomogli k primerni strukturi javne uprave. Problemi v praksi javne uprave se pojavljajo zato, ker kljub deklarativnemu uvajanju podjetniških načel v vodenje javne uprave, (decentralizacija, orientiranost k dobičku...) stari centri še zmeraj ohranjajo moč in se trudijo tudi vnaprej ohranjati svoje pozicije in svojo moč, vendar sta njihova moč in vloga povezana tudi s samo politično-upravnega sistema. Tako npr. fiskalni problemi in omejitve trošenja, ki so zelo pomembna področja za proračunski proces, zahtevajo, da ima ministrstvo za finance še zmeraj veliko avtoriteto pri določanju stroškov različnih organizacij, pri čemer pa preko odločanja o finančnih zmožnostih delno določa tudi razvoj politik in vpliva na delovanje teh organizacij. Na vladnem področju je tako delovanje organizacij odvisno od njihovega proračunsko določenega denarja, kar ministrstvu za finance zagotavlja, da bo obdržalo eno ključnih vlog centra moči, ki odloča o delovanju ostalih organizacij tudi v prihodnje. Ministrstvo za finance bo še vnaprej nadzorovalo javno trošenje in primanjkljaje v državni blagajni, medtem ko je vedno več vladnih organizacij sposobnih financirati večino svojega dela z zaračunavanjem za svoje storitve. Ministrstvo za finance bo tudi vnaprej pregledovalo finančno stanje vladnih organizacij, na drugi strani pa se vedno bolj zmanjšuje njegova pripravljenost, da bi tem istim organizacijam pomagalo z nasveti in vodenjem pri pripravi njihovih finančnih načrtov. Ta nasprotja med prenosom moči

na nižje centre odločanja in ohranjanjem moči nekaterih centrov odločanja bodo v prihodnosti predstavljala enega od ključnih problemov v slovenski javni upravi. Lahko zaznamo, da se v javnem sektorju pojavljajo različni pogledi na ta nasprotja, ki pa so si med seboj v nasprotujočem razmerju. Vendar imajo različne javne organizacije, ki lahko svoje storitve vsaj delno zaračunavajo svojim uporabnikom, določeno avtonomijo tudi na finančnem področju, saj lahko določen del svojega delovanja financirajo iz tega vira. S tem se vzpostavljajo drugačna razmerja, kjer je potrebno na novo opredeliti pristojnosti in medsebojna razmerja med različnimi deli javnega sektorja.

6.KOORDINACIJA PRI VLADNEM OBLIKOVANJU POLITIK (NOTRANJA KOORDINACIJA)

Po Metcalfu (1996: 37-38) priprava nacionalnih politik poteka v okviru ustavnega in političnega konteksta, ki postavlja omejitve in lahko povzroča tudi težave pri oblikovanju politik, kot si jih je zamislila vlada. Vendar je potrebno ta okvir spoštovati in izkoristiti možnosti, ki jih ponuja, da bodo vladne politike še boljše pripravljene in da vlada dokaže svojo sposobnost za uresničevanje svojih ciljev. Za potrebe oblikovanja nacionalnih politik se morajo vzpostaviti sistemi koordinacije. Nekatere vlade pri oblikovanju in sprejemanju svojih politik zagotavljajo boljšo in druge spet slabšo koordinacijo. Procesi koordinacije se od države do države precej razlikujejo, tako da ne moremo oblikovati neke klasifikacije, na osnovi katere bi razvrščali različne oblike procesa koordinacije v različnih državah. Lahko pa identificiramo glavne parametre, v okviru katerih potekata proces koordinacije in proces priprave nacionalnih politik. Metcalf vzpostavi naslednje štiri dejavnike, ki imajo pri pripravi in procesu koordinacije nacionalnih politik in stališč o evropskih politikah še posebej pomembno vlogo:

- struktura države: unitarne države predstavljajo ugodnejše okolje za pripravo in koordinacijo nacionalnih politik kot federalne države;
- ravnotežje med avtonomijo ministrstev in centralno avtoriteto: ustavna določila lahko podelijo ministrstvom in ministrom več ali manj avtonomije pri

opravljanju njihovih nalog ter s tem dajo sami vladi manjšo ali večjo vlogo pri pripravi nacionalnih politik;

- strankarska sestava vlade: proces koordinacije in usklajevanja stališč o javnih politikah je v okviru enostrankarskih vlad enostavnejši in lažji kot v koalicijskih, čeprav so določeni problemi tudi v tem primeru;
- parlamentarni nadzor: lahko ustvarja večji ali manjši pritisk na oblikovanje skupnega pogajalskega izhodišča, kar na eni strani zmanjšuje vladno samovoljo, na drugi strani pa večja legitimnost pogajalske pozicije vlade bodisi v domači bodisi v evropski policy areni.

Različne kombinacije teh štirih parametrov v posameznih državah vplivajo na to, kako se izvaja priprava nacionalnih politik. Pripravo nacionalnih politik in njeno koordinacijo lahko porazdelitev teh parametrov zelo olajša ali pa jo naredi še bolj zapleteno. Vendar proces koordinacije in priprave nacionalnih politik ne moremo v celoti pojasniti s temi štirimi dejavniki, saj so pomembni tudi drugi dejavniki, čeprav ne v tolikšni meri. Relativno neugodna kombinacija teh parametrov tudi ne predstavlja nepremostljive ovire za učinkovito vodenje priprave nacionalnih politik in njihove - koordinacije. Še vedno obstaja dovolj maneverskega prostora za ustvarjanje in razvijanje sistemov koordinacije, ki se bodo lahko spopadli z naraščajočo zapletenostjo priprave in oblikovanja nacionalnih in nadnacionalnih politik, ki jo ustvarjajo različni policy akterji pri doseganju svojih ciljev. Seveda pa je, ob uspešni premostitvi težav pri ustvarjanju pogojev za učinkovito pripravo nacionalnih politik in njeno koordinacijo, pomembno tudi poznavanje različnih pojmovanj koordinacije. Priprava politik in njihova koordinacija v različnih državah poteka na različne načine, ki s seboj prinašajo tudi določene omejitve.

6.1. KONVENCIONALNI MODEL KOORDINACIJE

Konvencionalni model koordinacije je Metcalfe preučeval na nivoju oblikovanja evropskih politik v članicah Evropske unije. Formalna slika priprave nacionalnih politik in njene koordinacije po Metcalfu (1996: 38) odseva tradicionalno razmišljanje o

poteku policy procesov. Predpostavlja se namreč, da priprava politik zahteva top-down model. Po tem modelu politiki sprejemajo odločitve, njihova nadaljnja podrobna priprava pa leži na ramenih uradnikov. Tako je delovanje uprave determinirano s političnimi prioritetami. Ta model predpostavlja, da sta vlada in uprava monolitni sistem z enotnim političnim vodstvom. Pri pripravi evropskih politik in njihovi koordinaciji leži glavni poudarek na oblikovanju in definiranju struktur, še zlasti vodilnih struktur, ki odločajo o nacionalnih stališčih in njihovih ciljih. Obenem pa je tukaj še predpostavka, da imajo vodilne strukture na voljo dovolj mehanizmov in ustreznih procesov, ki bodo omogočali učinkovito koordinacijo različnih aktivnosti pri pripravi novih politik. Top-down model daje ključni poudarek na določen del vlade, ki opravlja nalogo koordinatorja pri oblikovanju politik. Funkcijo koordinatorja lahko opravljajo kabinet ministrskega predsednika ali predsednika države, zunanje ministrstvo, finančno ministrstvo ali pa posebej v ta namen ustanovljena koordinacijska institucija. Skratka, uspešna koordinacija se enači s centralnim nadzorom. Videli pa bomo, da takšna sklepanja niso vedno upravičena.

Prvi problem pri modelu koordinacije, ki predpostavlja centralno kontrolo, je ta, da se posveča premalo pozornosti horizontalni koordinaciji med ministrstvi in njenemu pozitivnemu vplivu na učinkovitost priprave nacionalnih politik. Vlada naj bi po Metcalfu že vnaprej predpostavljala, da ministrstva med sabo niso pripravljena sodelovati in da med njimi ni možen uspešen proces koordinacije brez centralne pomoči. Vendar pa je v praksi učinkovitost koordinacije v veliki meri odvisna od "koordinacije brez koordinatorja". To je direktna, največkrat neformalna, horizontalna koordinacija, ki se odvija brez nadzora centralnega koordinatorja. Če te horizontalne koordinacije med ministrstvi ni, ministrstva ne sodelujejo med sabo pri reševanju in usklajevanju novih politik. Rezultat tega pa je neučinkovita nadgradnja splošnih odločitev o pripravi novih politik, za katere se je odločila vlada. Tako se koordinacija o podrobnem reševanju problemov pri pripravi novih nacionalnih politik seli po lestvici hierarhije navzgor proti sami vladi. Zaradi velikega števila področij oblikovanja novih politik, ki se s članstvom v Evropski uniji še poveča, pa prihaja do preobremenitev centralnega koordinacijskega organa, ki mora naenkrat koordinirati veliko število problemov. Konvencionalni model koordinacije tako neizbežno teži k preveliki centralizaciji in počasnemu odzivu na probleme. To je velika slabost tega modela, kajti hiter odziv na probleme zelo poveča učinkovito reševanje le teh.

Naslednji problem konvencionalnega modela koordinacije pa je vprašanje, kam postaviti centralno koordinacijsko telo. Seveda obstaja več kandidatov za to funkcijo. Na političnem nivoju lahko zahtevajo to vlogo predsednik države, predsednik vlade, prav tako pa tudi finančno ministrstvo in še bi jih lahko našteali. Njihovi vztrajni pritiski po opravljanju te vloge pa lahko pripeljejo do neželenega merjenja moči med različnimi institucijami. V resnici ne more nobeno ministrstvo ali druga vladna institucija dobiti monopola nad izvajanjem te vloge. Koordinacije namreč ne moremo preprosto enačiti z enotno centralno kontrolo. V dobro vodenih sistemih obstaja delitev dela tako pri procesih koordinacije pri pripravi nacionalnih politik kot pri njihovem izvajanju v praksi. Koordinacija je namreč skupni proces, pri katerem sodelujejo strokovnjaki iz posameznih ministrstev skupaj z najvišjimi predstavniki oblasti. Le skupno delovanje lahko pripelje do učinkovitega procesa koordinacije. Glavni cilj koordinacije je namreč učinkovita povezava med različnimi deli sistema, ne pa nadzor enega dela sistema nad ostalimi.

Konvencionalni top-down model koordinacije nam prikaže, kako politike pridobijo legitimnost in potrditev s strani vladajoče elite, ne ponuja pa odgovora, na kakšen način naj se proces priprave politik in njene koordinacije v praksi učinkovito vodi in izvaja. Učinkovito vodenje zahteva jasno prepoznavanje sistemskih organizacij (ministrstev in drugih institucij), ki morajo biti vpletene v učinkovito pripravo nacionalnih politik in njihovo koordinacijo. To je mrežni proces prilagajanja ne pa proces centralne kontrole. Priprava in izvajanje javnih politik namreč ni samostojna akcija centra vlade, ampak ponavadi vključuje tesno sodelovanje med različnimi organizacijami celotnega sistema. Za učinkovito sodelovanje je potrebno zagotoviti vodenje in nadzor, ki izhajata iz iste hierarhične stopnje. Centralna kontrola in višji hierarhični nadzor največkrat nista potrebna in tudi k pripravi in koordinaciji nacionalnih politik ne doprineseta nobene dodatne vrednosti. Razlog je v tem, da so strokovnjaki za ta področja in vse potrebne informacije za pripravo policy stališč že na voljo samim ministrstvom. Vseeno pa je centralna kontrola včasih nujna, da se izognemo morebitni nekonsistentnosti in nasprotjem med ministrstvi. Takrat lahko center vlade zagotovi skupno stališče o pogajalskih pozicijah.

Konvencionalni model koordinacije ne ustreza več praksi sodobnih demokratičnih pluralističnih držav in potrebam sodobnih policy procesov, saj je zelo nefleksibilen. V tem pogledu je mnogo bolj pomembno razvijati različne mehanizme in procese koordinacije, za razliko od konvencionalnega modela koordinacije, ki daje poudarek sami izgradnji struktur in centralnemu nadzoru. Posebno pozornost je potrebno usmeriti v informacijski tok med določenimi deli sistema, ki zagotavlja pripravo pogajalskih pozicij in stališč. Pogosto je nujno potrebne informacije za učinkovito pripravo nacionalnih politik treba pridobiti iz različnih virov, nato pa jih zbrati in predložiti ministrstvom, odgovornim za posamezna področja politik. Prav tako je potrebno razviti različne mehanizme in procese, ki pripomorejo k pretehtanim vladnim odločitvam.

6.2. LESTVICA KOORDINACIJE

Lestvico koordinacije je razvil Les Metcalfe (1994: 271-290) in jo uporabil pri analizi oblikovanja evropskih politik na primeru 12-ih držav članic Evropske unije. Lestvica koordinacije je zelo uporabno orodje za oceno učinkovitosti procesa koordinacije v posamezni državi. Čeprav je bila namenjena preučevanju koordinacije v državah članicah Evropske unije, jo je zanimivo uporabiti tudi pri preučevanju koordinacije v državi, ki pristopa v Evropsko unijo, zato sem poizkušal uporabiti lestvico koordinacije na primeru Slovenije.

V nadaljevanju bom na kratko predstavil vsak korak na lestvici koordinacije, s čimer bom pojasnil proces koordinacije, ki ga vsak korak vsebuje in procese vodenja, ki so za vsak korak potrebne.

1. stopnja: Neodvisna priprava politik s strani ministrstev

Osnovni nivo koordinacije se začne s pripravo policy predlogov v različnih ministrstvih, v okviru njim dodeljenega območja delovanja. Ministrstva ohranjajo

svojo avtonomijo in neodvisnost delovanja v okviru svojih pristojnosti. Delitev dela med ministrstvi je oblikovana na podlagi vnaprej definiranih razmejitev nalog in pristojnosti, kot so sistemsko določene oziroma jih določi vlada. Pogoji, načini in procesi priprave in oblikovanja posameznih politik na različnih ministrstvih se v veliki meri določijo znotraj posameznega ministrstva glede na značilnosti policy področja. Na prvi pogled tu ne gre za koordinacijo v pravem pomenu besede, toda v resnici se na tej stopnji definirajo meje med koordinacijo v samih ministrstvih in pa koordinacijo med ministrstvi. Ustvarjajo se območja neodvisnosti, kjer lahko ministrstva delujejo avtonomno in območja soodvisnosti, kjer morajo ministrstva sodelovati med sabo. Na teh območjih soodvisnosti postanejo višje stopnje koordinacije zelo pomembne.

2. stopnja: Izmenjava informacij med ministrstvi

Ker ministrstva pri svojem delovanju niso popolnoma avtonomna in neodvisna od drugih ministrstev, saj s svojimi sektorskimi politikami vplivajo tudi na druga področja, je med njimi potrebna določena stopnja koordinacije. Prvi korak h koordinaciji je komunikacija. Izmenjava informacij med ministrstvi je potrebna zato, da se ministrstva zavedajo policy predlogov, ki jih postavljajo druga ministrstva. Čeprav izgleda to zelo enostavno, obstaja pri tem procesu množica problemov. Komunikacija med organizacijami je veliko težja in mnogo bolj občutljiva kot komunikacija v samih organizacijah. V birokratskih sistemih predstavlja informacija moč. Da bi prestopili komunikacijske zapreke in težnje po komunikacijskem zavajanju, moramo vzpostaviti celovit sistem norm in konvencij, ki bodo uradnike in politike zavezovale k vzdrževanju primerne toka informacij čez organizacijske meje. Sistematična komunikacija pomeni, da predstavniki ministrstev niso »presenečeni« ob določenih policy akcijah drugih ministrstev. Izmenjava informacij ne ogroža neodvisnosti ministrstev, pač pa pomeni, da različni deli vlade delujejo na bolj ali manj skupni informacijski bazi. To pa še ne pomeni, da so nujne takojšnje velike investicije v sodobno informacijsko tehnologijo, saj se med ministrstvi pojavlja veliko formalnih omrežij in neformalnih povezav, na katerih temelji izmenjava informacij.

3. stopnja: Posvetovanje med ministrstvi

Čeprav ministrstva v nekaterih okoliščinah ne marajo pogledov od drugod, pa je vseeno posvetovanje norma, ki ima veliko prednosti. Medtem ko druga stopnja

koordinacije vključuje izmenjavo informacij med ministrstvi, pa tretja stopnja koordinacije uvaja tudi posvetovanje in posredovanje ter sprejemanje povratnih informacij (feedback). Ministrstva informacij, ki jih pridobivajo, ne uporabljajo samo za svoje lastne potrebe, pač pa se tudi odzivajo na njih z dajanjem komentarjev, nasvetov in kritik ministrstvu, ki jim je določeno informacijo posredovalo. Ti procesi posvetovanja in povratnih informacij zagotavljajo ministrstvu, ki je informacijo poslalo, širok spekter pogledov o politiki, ki jo pripravlja. To lahko pospeši usklajevanje stališč in upoštevanje stališč drugih resorjev. Ker pa gre le za posvetovanje z drugimi, se lahko ministrstvo odloči, da predlogov ne bo upoštevalo. Razvijanje in uveljavljanje posvetovanja med ministrstvi ima pomemben stranski učinek povečanja vladne enotnosti. Ministrstva bolje razumejo svoje in interese ter cilje ostalih ministrstev. Na ta način so zmožna predvideti reakcije ostalih ministrstev na različne policy predloge. Vendar pa na tej stopnji koordinacije odgovornost še vedno ostaja na plečih posameznih ministrstev, ki se lahko strinjajo tudi samo o tem, da se njihovi pogledi na določeno politiko razlikujejo.

4. stopnja: Soglasnost

Naslednja stopnja koordinacije zahteva pripravljenost na strani ministrstev, da se izognejo razhajanju v primerih, ki bi lahko vzpodbudili kritiko s strani javnosti oziroma da svojih razhajanj ne kažejo javnosti. Zato se morajo ministrstva dogovoriti, kako predstaviti določeno politiko oziroma stališča kot skupna vladna stališča. Komunikacija in posvetovanje lahko pripomorejo k razreševanju nasprotij pri oblikovanju interesov in ciljev znotraj vlade, torej med ministrstvi. Vendar lahko ima razkrivanje teh nasprotij v javnosti zelo negativne učinke. Z vidika vlade je veliko bolj učinkovita taktika, če vlada zastopa nek predlog soglasno. Soglasno zagovarjanje predloga v javnosti krepi vladna pogajalska stališča, čeprav ministrstva zaznavajo razhajanja v odnosu do politike in njenih ciljev. Zato so za vsako vlado zelo pomembna načrtna prizadevanja za oblikovanje skupnega vladnega stališča za varovanje skupnega nacionalnega interesa. Da bi se izognili predstavljanju različnih pogledov na določene politike, se morajo ministrstva med seboj temeljito uskladiti, preden predstavijo svoja stališča v javnosti. Temu pojavu pravimo tudi »negativna« koordinacija, ker gre pri njej le za prikrivanje nesoglasij. Vendar je tudi ta stopnja koordinacije zelo pomembna, saj vrši na uradnike in politike pomemben pritisk, da

kasneje tudi dejansko uskladijo svoje delovanje. V koalicijskih vladah je tudi ta nizka stopnja koordinacije velikokrat zelo težko dosegljiva.

5. stopnja: Konsenz med ministrstvi

Na področjih delovanja v pogojih medsebojne soodvisnosti je za ministrstva boljše iskati sporazumne policy rešitve, kot pa da bi se samo izogibala javnemu razkrivanju nestrinjanj. Na tej stopnji se negativni koordinaciji, ki je potrebna za zagotavljanje soglasnosti ministrstev, doda še proces pozitivne koordinacije ustvarjene za doseganje konsenza. Oblikovanje konsenza zahteva od ministrstev še intenzivnejše medsebojno reševanje problemov in odprtih vprašanj, še bolj natančno prepoznavanje in definiranje področij medsebojnih soodvisnosti in predvsem reševanje sporov in nestrinjanj, ki bi lahko oslabili vladno pogajalsko moč napram ostalim akterjem. Ta stopnja koordinacije zahteva določena sredstva za nadzorovanje in pomirjanje konfliktov med vpletenimi ministrstvi. Pomembno pri tem je, da procese za umirjanje konfliktov med ministrstvi upravljajo tista ministrstva, ki so v zadevo vpletena. Na ta način poizkušajo doseči konsenz brez zunanje intervencije oziroma brez poseganja od zgoraj.

6. stopnja: Sprava

Ministrstva včasih pridejo do točke, ko konfliktov ne morejo več razrešiti in ni mogoče doseči konsenza. Takrat obstaja velika nevarnost za vlado, da se bodo njena notranja nesoglasja pokazala v javnosti. S tem se ustvarijo razmere, v katerih je še težje doseči, da bi vlada soglasno zagovarjala določeno politiko. V tem primeru obstaja nevarnost, da se bodo začele pojavljati resnejše in daljše prekinitve koordinacije (npr. ministrstva si ne zaupajo več, zato pride do prekinitve medsebojnih interakcij), kar je še posebej nevarno v primeru koalicijskih vlad. Stopnja zaupanja med ministrstvi, ki je potrebna za učinkovito koordinacijo, lahko začne strmo padati. V teh okoliščinah je potrebno poseči po drugih načinih koordinacije. V kolikor ministrstva v procesu koordinacije ne morejo sama uskladiti svojih stališč, je potrebno poiskati neko zunanjo pomoč. Da bi preprečili ministrstvom vztrajanje pri svojih pogajalskih izhodiščih in razvijanje vzajemnih sovražnih odnosov med njimi, je potrebno v proces vplesti nevtralnega zunanjega akterja. Koordinacija reševanja

problemov in premostitve razlik je proces sprave. Nevtralni zunanji akter igra vlogo medijatorja in katalizatorja v procesu sprejemanja neke skupne politike, pri tem pa ne predstavlja neke hierarhično višje avtoritete.

7. stopnja: Arbitraža med ministrstvi

Ko tudi sprava in zunanje posredovanje ne uspeša med ministrstvi doseči pomiritve konfliktov, se pokaže potreba po arbitraži. Arbitraža se razlikuje od sprave v tem, da skuša sprava pomagati poenotiti različna stališča ministrstev skozi njihov medsebojni dialog in njihovo prostovoljno prilagajanje in strinjanje. Arbitrer pa po preučitvi različnih stališč vpletenih akterjev sprejme neodvisno odločitev, ki je za sodelujoče zavezujoča. Arbitraža tako predstavlja neko hierarhično višjo instanco v procesu koordinacije, ki je pri prejšnjih stopnjah koordinacije ni. Arbitraža je kot predaja spora sodniku za tem, ko "izvensodna poravnava" ni uspela. Prejšnja primerjava je zelo primerna in uporabna, saj nam pove, da moramo arbitražo uporabljati le v skrajnih primerih, kjer se problemi koordinacije niso uspeli razrešiti na nižjih stopnjah lestvice koordinacije. Ta argument predstavlja nasprotje splošno uveljavljenem predvidevanju, da proces koordinacije vedno vključuje neko hierarhično višjo kontrolo iz samega centra oblasti (čeprav ta predpostavka pri nekaterih politično občutljivih temah drži). Naslednja slabost arbitraže pa je ta, da se lahko začne arbitražo prehitro uporabljati za reševanja nesoglasij, ki se niso zelo hitro rešila na nižjih stopnjah koordinacije. Če število problemov, ki jih ni bilo mogoče razrešiti na nižjih stopnjah koordinacije, naraste, lahko arbitraža hitro postane prevladujoč način razreševanja nesoglasij in tako vlada ne more več slediti svoji načrtani poti pri pripravi svojih politik, hkrati pa se proces priprave politik zelo upočasni.

8. stopnja: Omejevanje delovanja ministrstev

Center vlade lahko igra tudi bolj aktivno koordinacijsko vlogo s tem, da sprejme parametre, ki določajo območja, v katerih posamezna ministrstva delujejo. Ta načrtana pravila predstavljajo okvir proračunskih omejitev in omejitev glede področja oblikovanja politik, ki postavljajo meje, v katerih naj bi posamezna ministrstva delovala. Na tej stopnji koordinacije center vlade postavi omejitve in namesto da bi določil, kaj ministrstva morajo početi, določi, kaj ministrstva naj ne delajo. Na ta način

je ustvarjen nek okvir delovanja posameznih ministrstev, ki pa jim še vedno daje diskrecijsko pravico in prilagodljivost, da v okviru teh omejitev razvijajo politike in pogajalska izhodišča.

9. stopnja: Oblikovanje vladnih prioritet

Center vlade postavlja tudi prioritete in razvija glavne smernice razvoja nacionalnih politik, s tem pa vpliva tudi na pripravo politik, ki so potrebne za izvajanje politik, ki jih oblikuje Evropska unija. Države kandidatke za Evropsko unijo pa so si s tako načrtovanimi prioritetskimi politikami izboljševale svoja pogajalska izhodišča pri sklepnih pogajanjih za vstop v Unijo. Jasne prioritete dajejo nedvoumne smernice delovanja, ki jih morajo ministrstva izpolnjevati, s tem pa določijo politični kontekst za horizontalno koordinacijo, ki se bo izvajala na teh prioritetskimi policy vprašanjih. Poudariti moramo, da to ni enostranski proces, s katerim bi center oblasti sam odločal o politično najbolj relevantnih temah, ki bi zasenčile vse druge dejavnosti posameznih ministrstev. V praksi je postavljanje vladnih prioritet na vrh seznamov dejavnosti v vseh ministrstvih v veliki meri odvisno od učinkovitega delovanja nižjih stopenj v procesu policy koordinacije. Obenem pa zahteva ta stopnja koordinacije tudi zelo dobro razvite strukture za strateško odločanje in postavljanje prioritet, ki pa so na žalost dobro razvite le v redkih državah.

10. stopnja: Reorganizacija in reforma

Prejšnje stopnje lestvice koordinacije so se vse nanašale direktno na proces policy koordinacije. Se pa v sodobnem svetu nenehno dogajajo spremembe. Ko je obstoječi sistem koordinacije potrebno prilagoditi novim okoliščinam, se mora v centru oblasti ustvariti določeno strukturo, ki bo skrbela za reorganizacijo ali reformo na najvišjih stopnjah procesa koordinacije. Proces reforme ali reorganizacije vladnega omrežja organizacij je ena najzahtevnejših operacij vsake vlade. Kot najučinkovitejši način reševanja tega problema se je pokazala nadgradnja in uporaba že obstoječih struktur in procesov za medministrsko koordinacijo. Vlada pokaže svoje zmožnosti prilagajanja na tej stopnji policy koordinacije pri upravljanju sprememb v sami vladi. Pri tem mora upoštevati vse zunanje dejavnike in naravni ritem sprememb, ki predstavljajo določen okvir, znotraj katerega se mora reorganizacija ali reforma

zgoditi. Kajti, če bo vlada pri svoji reformi izključila zunanje pritiske in pri reformi sama narekovala njen ritem, se kaj lahko dogodi, da bo vladna reforma prepozna, to pa lahko ima usodne posledice ne samo za obstoječo vlado ampak tudi tisto, ki bo prišla za njo. Upravljanje s tako kompleksnimi reformami od vlade zahteva dolgotrajen proces vlaganja v človeški in družbeni kapital, saj bo samo s širšo družbeno podporo lahko izvedla reformo ali reorganizacijo. V tem pogledu nam lahko lestvica policy koordinacije služi kot diagnostično orodje za ocenjevanje prednosti in slabosti pri koordinaciji policy tematik v nekem obstoječem sistemu ter njegovo zmožnost prilagajanja na spremembe.

Teh deset stopenj koordinacije nam teoretično prikaže vse možne faze procesa koordinacije, ki bi jih morala obvladati vsaka moderna država, če bi želela učinkovito in racionalno voditi pripravo novih politik. Se pa moramo seveda zavedati, da je doseganje vseh teh stopenj procesa koordinacije za vlado izjemno zahtevno delo, s katerim poizkuša usklajevati različna mnenja in stališča, ki se porajajo pri oblikovanju vseh novih politik.

7. NOTRANJA KOORDINACIJA NA PRIMERU OBLIKOVANJU PREDLOGA ZAKONA O SISTEMU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU V SLOVENIJI

V tem poglavju bom lestvico koordinacije in njenih deset stopenj apliciral na primer oblikovanja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Kot sem že omenil, nam teh deset stopenj koordinacije teoretično prikaže vse možne faze procesa koordinacije, ki bi jih morala obvladati vsaka moderna država, če bi želela učinkovito in racionalno voditi pripravo novih politik. Proces koordinacije je toliko bolj težaven pri koalicijskih vladah, kjer že v sami strukturi vlade deluje več različnih interesov. Slovenija ima koalicijsko vlado, kar otežuje proces koordinacije. Na zmožnost zagotavljanja koordinacije pri oblikovanju novih nacionalnih politik vpliva tudi dejstvo, da je za Slovenijo to nova izkušnja, za katero še mora razviti ustrezen način odzivanja.

S problematiko plač v javnem sektorju in zakonskim urejanjem tega področja se je najprej ukvarjalo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki je bilo zadolženo za to področje vse do leta 2001. S svojimi predlogi ureditve področja nikoli ni bilo uspešno, saj ni imelo ne potenciala in ne resnične volje za koordinacijo in implementacijo tako globokega in systemskega premika, kot je sprememba sistema plač v javnem sektorju. Ker sta javni sektor in javna uprava domena Ministrstva za notranje zadeve, je bilo leta 2001 to področje prenešeno v pristojnost Ministrstva za notranje zadeve. Ministrstvo se je s pomočjo izkušenj iz prejšnjih poizkusov resno in z vso vnemo lotilo zahtevnega projekta ureditve razmer na področju plač v javnem sektorju. Tako so začeli pripravljati nov predlog zakona, ki bo urejal sistem plač v javnem sektorju in ki bo razbremenil proračun ogromnega bremena nenehno naraščajočih zahtev po zvišanju plač posameznih plačnih skupin javnega sektorja. V Uradu za sistem plač v javnem sektorju, ki je bil ustanovljen s strani vlade ravno za namen koordinacije pri pripravi predloga zakona, so se začeli postopki, s katerimi so že v začetku skušali definirati področja notranje koordinacije, ki jih bo lahko razrešilo Ministrstvo za notranje zadeve s svojimi pooblastili samo in področja, kjer bo potrebna koordinacija z ostalimi ministrstvi.

Mislim, da je v slovenskem organizacijskem prostoru v okviru vlade prenos podatkov potekal dokaj zgledno že od začetka delovanja samostojne države. Je pa seveda distribucija podatkov močno napredovala s samo informatizacijo vlade in slovenske uprave ter s hitrim razvojem informacijske tehnologije. V Sloveniji so tako Ministrstvo za notranje zadeve kot tudi vsa ostala ministrstva zelo dobro informacijsko opremljena, saj potekajo v okviru informatizacije vlade in javne uprave zelo obširna sistematična vlaganja v sodobno informacijsko tehnologijo. Zato je prenos informacij med različnimi organizacijami v sklopu vlade zelo ažuren in kvaliteten. Ministrstvo za notranje zadeve je tako seznanilo ostala ministrstva o pričetku oblikovanja predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju takoj, ko je bil ta predlog sprejet. Vsa ministrstva, ki se jih je ta tematika dotaknila, so tako pravočasno pridobila informacije in so lahko pričela oblikovati svoja stališča in rešitve ter jih predstavila v procesu usklajevanja glede vprašanja plač v javnem sektorju. Sam pretok informacij med ministrstvi v Sloveniji je, po podatkih, ki so mi bili na voljo, na visoki ravni in informacije, ki so relevantne za določene organizacijske enote v sklopu vlade, tekoče prehajajo iz ene organizacijske enote v druge. Obenem med vladnimi

organizacijskimi enotami obstajajo številna formalna in tudi neformalna omrežja informiranja, s katerimi se pomembne informacije širijo po celotni organizacijski mreži. Izjema so primeri, ko gre za določene politično obarvane ali tajne informacije, ki zaradi svoje občutljivosti, ne smejo zapustiti organizacijskih enot, ki so odgovorne za zbiranje in varovanje teh informacij.

Na začetku oblikovanja predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju je bilo na prvi stopnji priprave tega predloga zanj odgovorno samo Ministrstvo za notranje zadeve oz. Urad za sistem plač v javnem sektorju kot njegov sestavni del. Po informiranju relevantnih ministrstev o pripravi tega predloga pa je bil čas, da Urad za sistem plač v javnem sektorju organizira začetna posvetovanja z ostalimi ministrstvi, ki bodo pri pripravi dokončnega predloga zakona sodelovala in pridobi prve povratne informacije o stališčih, ki so jih ta ministrstva oblikovala. S tem so v Uradu za sistem plač v javnem sektorju pridobili zelo koristne informacije, s katerimi so lahko hitro dopolnili predlog zakona oziroma oblikovali svoje pogajalske pozicije. Ker pa vemo, da so na tretji stopnji koordinacije te povratne informacije le neke vrste mnenja, Uradu za sistem plač v javnem sektorju teh stališč ni bilo treba nujno upoštevati pri nadaljnji pripravi predloga zakona. Je pa res, da se je na tej stopnji koordinacije močno povečala vladna enotnost pri zastopanju nekih skupnih stališč o plačni politiki napram zaposlenim v javnem sektorju, kajti v tem času je v Sloveniji vladala velika proračunska kriza, h kateri je precej prispevalo tudi neurejeno področje plač v javnem sektorju.

Ker je šlo za tako občutljivo problematiko, kot je sistem plač v javnem sektorju, je predsednik vlade ustanovil posebno projektno skupino ministrov, ki je v nadaljevanju spremljala razvoj predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, saj je to področje predstavljalo izrazito politično občutljivo temo, ki se ni več razreševala samo s strokovnega vidika, ampak tudi političnega.

Ker imamo v Sloveniji koalicijsko vlado, nam že samo to dejstvo pove, da je oblikovanje enotnih stališč zelo težko, ali skoraj nemogoče, doseči. Izkušnje iz ne tako daljne preteklosti pa nam lepo prikažejo učinkovitost soglasnega zastopanja določenega predloga. Vlada ima takrat namreč zelo močna pogajalska izhodišča napram drugi strani. Tako je na primeru oblikovanja predloga Zakona o sistemu plač

v javnem sektorju po prvih povratnih informacijah Ministrstvu za notranje zadeve postalo jasno, da bo potrebnega še veliko dela, preden bo predlog zakona usklajen in primeren za prvo branje v Državnem zboru. Je pa vlada kljub različnim pogledom na to politiko nekako uspela predstaviti ta predlog javnosti skoraj soglasno, brez nekih očitnih nestrinjanj med različnimi ministrstvi (se pravi različnimi političnimi opcijami). To pa je bila najbrž tudi posledica tega, da se je sam vrh najmočnejše slovenske politične opcije zelo angažiral pri reševanju plačne politike v javnem sektorju, kajti, kot smo že omenili, je bil problem plač v javnem sektorju takrat eden izmed ključnih problemov, ki jih je morala slovenska država rešiti v senci sklepnih pogajanj o pridružitvi k Evropski uniji. Na tej točki je bil lepo viden primer "negativne" koordinacije, saj je vlada morebitna medsebojna nesoglasja pri svojem komuniciranju z zunanjim svetom prikrila.

Naslednji korak pri oblikovanju predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju je temeljil na oblikovanju takšnega predloga zakona, ki bo sprejet in potrjen s konsenzom vseh vpletenih ministrstev in ki ga bo vlada lahko poslala v prvo branje v Državni zbor. Ker je bil že v začetku priprave tega predloga zakona ustanovljena posebna projektna skupina ministrov, ki je ves čas spremljala oblikovanje predloga zakona in ga tudi usmerjala, je bil predlog Zakona o sistemu plač v javnem sektorju zelo hitro potrjen s konsenzom vseh ministrstev, ki so pri izdelavi tega predloga sodelovali s svojimi pogledi in rešitvami. Tako je vlada predlog zakona v zelo kratkem času poslala v obravnavo v Državni zbor (po mnenju ostalih nevladnih akterjev v procesu celo prehitro in tudi neusklajenega z njimi, vendar to zadeva zunanjo koordinacijo), s tem pa se je tudi končala koordinacija usklajevanja med ministrstvi o predlogu Zakona o sistemu plač v javni upravi.

Na primeru oblikovanja predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju smo lahko spoznali, da je v praksi potekal proces »notranje« koordinacije med različnimi ministrstvi dokaj dobro. Na lestvici koordinacije je Vlada Republike Slovenije lepo prehajala med prvimi petimi stopnjami koordinacije, potrebe po prehajanju na višje stopnje lestvice koordinacije pa pri »notranji« koordinaciji na primeru oblikovanja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju ni bilo, saj je vlada že po petih stopnjah na lestvici koordinacije soglasno zastopala svoj zakonski predlog, oziroma so se odvile pred tem, v času ko je za to področje še bilo odgovorno Ministrstvo za delo, družino

in socialne zadeve. Zakrat je namreč vlada ugotovila, da je proces zastal in v ta namen izvedla reorganizacijo in ustanovila Urad ter tudi jasno definirala svoje politične prioritete na tem področju.

8.KOORDINACIJA MED VLADNO POGAJALSKO SKUPINO IN SINDIKATI NEGOSPODARSTVA (ZUNANJA KOORDINACIJA)

V sodobnih demokratičnih sistemih morajo nacionalne vlade pri oblikovanju novih politik upoštevati tudi stališča interesnih skupin, ki pripomorejo k učinkovitim rešitvam problemov. Demokratične vlade namreč ne morejo samovoljno oblikovati politik brez potrebnega konsenza vseh zainteresiranih strani. Prav princip participacije je eden izmed petih principov, ki ima velik pomen pri oblikovanju politik v Evropski uniji. V Beli knjigi Evropske komisije (European governance), ki je bila sprejeta 25. julija 2001 v Bruslju, so predstavljene glavne smernice oblikovanja politik v Evropski uniji, ki pa se nanašajo tudi na oblikovanje nacionalnih politik. V tem dokumentu je posebej poudarjenih pet principov dobrega vladanja, ki bi naj veljali tako pri oblikovanju politik v Evropski uniji kot na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Gre namreč za pet splošnih principov, ki naj bi jih sodobne demokratične države upoštevale pri oblikovanju in pripravi politik. Poleg principa participacije, kateremu bomo posvetili posebno pozornost, so omenjeni še princip odprtosti, odgovornosti, učinkovitosti in koherence. Vsak izmed principov je pomemben sam zase, vendar pa se ne da nobenega uresničiti samostojno, ločeno od drugih. Politike v današnjem času namreč niso učinkovite, če niso pripravljene in izvajane ob upoštevanju vseh navedenih principov dobrega vladanja. Pri principu participacije je za doseg kvalitativnih, relevantnih in učinkovitih politik pomembno zagotavljanje široke participacije zainteresiranih akterjev skozi vso verigo oblikovanja politik, od priprave do izvajanja. Povečana participacija naj bi povečala zaupanje v končne rezultate, ki jih bodo določene politike prinesle, in v institucije, ki so te politike sprejele. Bela knjiga daje pomembno vlogo tudi civilni družbi, ki zastopa stališča in pričakovanja prebivalstva ter poizkuša njihove potrebe in želje vključiti v pripravo politik. Organizacije, ki sestavljajo civilno družbo, mobilizirajo prebivalce in njihovo podporo. Prav tako pa so

pomembni sindikati, ki zastopajo interese delavcev. Le ti imajo pri pripravi politik, še posebej na socialnem področju, veliko vlogo in vpliv. Njihove interese mora vlada upoštevati in jih poizkusiti vključevati v nove socialne politike. Tudi na primeru priprave Zakona o sistemu plač v javnem sektorju so imeli sindikati zaposlenih v gospodarstvu pomembno vlogo pri oblikovanju splošnih določil tega zakona. Tako je morala vlada vložiti veliko truda, da je uspela uspešno pripeljati to zunanjo koordinacijo do uspešnega, s konsenzom sprejetega, predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

Plače v javnem sektorju so bile konec leta 2001 in v začetku leta 2002 ena najbolj aktualnih tem v Republiki Sloveniji. V tem obdobju je potekal nenehen boj za prestiž med zdravniki, sodniki in učitelji, katerim so se priključili še kulturniki, ki je pripeljal do hudega zaostrovanja med posameznimi sindikati in vlado. Vlada je tem poklicnim skupinam zaradi socialnega miru v državi v glavnem popuščala in z njimi podpisala številne dodatke h kolektivnim pogodbam ter na ta način kratkoročno reševala pritiske. Rezultat takšnega početja pa je bil viden v kopnenju proračunskih sredstev zaradi naraščanja mase za plače, ki je iz leta v leto naraščala hitreje od inflacije in tudi hitreje kot so rasle plače v gospodarstvu. V tej situaciji se je izražalo tudi veliko nezadovoljstvo gospodarstva, ki je moralo po eni strani te plače financirati prek davkov, po drugi strani pa gospodarstvo svojim zaposlenim ne more dajati takšnih povišanj plač, kar povzroča med zaposlenimi v gospodarstvu veliko nejevoljo.

8.1. POGAJANJA S STRANI VLADE: URAD ZA SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU (VZPOSTAVITEV ORGANIZACIJSKE STRUKTURE)

Oktober 2001 je v Sloveniji začel delovati Urad za sistem plač v javnem sektorju. Ob uvedbi tega urada je šlo za nek nov, centraliziran sistem, ki je začel nadomeščati dotedajno prakso urejanja plačnega sistema v javnem sektorju. Stara praksa je temeljila na tem, da so se o plačah, ki se krijejo iz državnega proračuna, pogajali resorni ministri, ki so bili zato ujeti v navzkrižne interese in so se pogajanja nemalokrat končala v škodo državnega proračuna in v korist posameznega poklica. Urad za sistem plač v javnem sektorju je bil ustanovljen kot koordinativni organ, ki bi

se na vladni strani profesionalno pogajal s sindikati negospodarstva in zastopal državne interese. Urad je organizacijska enota Ministrstva za notranje zadeve in ker je urad ena štabnih služb ministrstva, pomeni, da je direktno podrejen notranjemu ministru. Urad vodi Igor Klinar, ki je bil do ustanovitve urada zaposlen na Ministrstvu za delo in hkrati član pogajalske skupine vlade s sindikati, oziroma je bil član Ekonomsko socialnega sveta. Urad naj bi poenotil in centraliziral razpadli sistem plač v javnem sektorju, pripravljaj naj bi strokovne podlage za politiko plač in za pogajalska izhodišča. Ob ustanovitvi pa je bila njegova glavna naloga predvsem priprava Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

Ob ustanovitvi urada je obstajala bojazen na strani koordinacije sindikatov za negospodarske dejavnosti, da je za ravnotežje javnih financ nevarno, da se za gospodarstvo tako pomembna pogajanja o plačah, prepuščajo le uradu v sestavi enega izmed ministrstev. Sindikati negospodarstva so ob ustanovitvi urada tožili, češ da bo urad zgolj krinka za ministre, da se ne bi več pogajali s sindikati in bi to delo lahko prepustili komu drugemu. Vodja urada je takšne razlage zavrnil in pojasnil, da naj bi se v prihodnje s sindikati negospodarskih dejavnosti vedno pogajala pogajalska skupina, ki jo bo vodil pooblaščen vladni pogajalec, v skupini pa bodo predstavniki urada, predstavniki pristojnega ministrstva za dejavnost, na katero se nanašajo pogajanja in predstavnik Ministrstva za finance. Na ta način naj bi ministri prenesli pooblastila na pooblaščenega vodjo pogajalske skupine (Gospodarski vestnik, 29. oktober 2001, str.7). Dvome, da ministri ostalih ministrstev nimajo nadzora nad pogajanjem, je ovrgel tudi takratni finančni minister Anton Rop, ki je pojasnil, da se vsak dogovor najprej potrdi s strani ministra za notranje zadeve in ministra za finance, na koncu pa še s strani vlade kot celote. Z ustanovitvijo urada kot koordinativnega telesa za pogajanja na področju plač v javnem sektorju se je dosegla neka centralizacija in profesionalizacija pogajanj za razliko od preteklosti, ko so se ministri pogajali o plačah parcialno in so se pogajali sami, brez potrebnih poglobljanj v dokumente in pravne predpise, saj so bila pogajanja le ena od njihovih številnih obveznosti. Na drugi strani mize pa so jih pričakali sindikalni profesionalci, ki so podrobno poznali vsa določila v kolektivnih pogodbah. Z ustanovitvijo urada so se moči na obeh straneh izenačile, tako da se med seboj pogajajo ljudje, ki jim je to primarna naloga.

Ocena stanja pred začetkom oblikovanja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju je bila, da se je koncept, po katerem so se določale plače v javnem sektorju do začetka oblikovanja zakona, izčrpal. Prav tako je obstajalo mnenje sindikatov v negospodarskih dejavnostih, da obstaja med plačami v javnem sektorju prevelika stopnja neusklajenosti in neprimerljivosti in da vedno eni prehitujejo druge. Prav tako ne gre zanemariti javnega mnenja, ki je kazalo, da gre za zelo neurejeno področje, ki davkoplačevalce mnogo preveč stane. Zato je tudi na vladni strani obstajala razumljiva težnja, da se takšno stanje spremeni. Prvi korak na poti k spremembi je bila ravno ustanovitev Urada za sistem plač v javnem sektorju.

V vladnem uradu za plače pri Ministrstvu za notranje zadeve so predvideli, da bo usklajevanje systemskega zakona s sindikati v javnem sektorju potekalo po naslednjem načrtu:

- konec partnerske razprave o tekstualnem delu zakona - predložitev uskladitvenega dopolnila vlade - 21. februar 2002;
- konec partnerske razprave o tarifnem delu zakona - predložitev uskladitvenega dopolnila vlade - 21. marec 2002;
- usklajevanje in dokončna določitev najnižje in najvišje osnovne plače v posamezni poklicni skupini - sprejetje dokončne tarifne priloge (sprememba zakona) - do 31. decembra 2004;
- dokončna razvrstitev delovnih mest, nazivov in funkcij z ustreznimi podzakonskimi predpisi in kolektivnimi pogodbami - sprejetje podzakonskih predpisov in kolektivnih pogodb - do 31. decembra 2005.

Takšen je bil prvotni urnik sprejemanja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki pa je kaj kmalu dobil drugačno obliko, tako da naj bi vlada sprejela zakon do konca aprila 2002 (zaradi zahtev SVIZ-a), veljati pa naj bi začel leta 2004, čeprav je vlada na začetku pogajanj napovedovala, da naj bi zakon začel veljati že leta 2003. Pojavljale so se tudi trditve, da naj bi vlada preložila datum uveljavitve zakona zaradi nabiranja političnih točk pred volitvami leta 2004. V Uradu za sistem plač v javnem sektorju so pojasnili, da so se za odlog odločili zaradi ocene, da je za takšno, ne ravno preprosto reformo, potrebno vsaj leto in pol, da bi lahko izpeljali vse potrebne

postopke. Delni razlog za preložitev je tudi vladni dvoletni proračun, saj za leti 2002 in 2003 ni bilo predvidenih ustreznih sredstev za financiranje novega sistema.

Urad za sistem plač v javnem sektorju je Zakon o sistemu plač v javnem sektorju potreboval čim prej, saj je šele z zakonom pridobil ustrezno pravno osnovo za nadaljnje delo. Tako je urad dobil nalogo, da naj bi v šestih mesecih po sprejemu zakona, sprejeli metodologijo, po kateri naj bi celovito ocenili in ovrednotili posamezna delovna mesta javnega sektorja in tako določili realna razmerja med plačami v javnem sektorju. Pri vrednotenju posameznih delovnih mest naj bi upoštevali zahtevane sposobnosti, različne psihofizične napore in podobne dejavnike. Poudarek delovanja urada naj bi bil na razvitju metodologije, ki bi temeljila na strokovni podlagi. Končna odločitev o zakonu je seveda politična, vendar pa so bili v Uradu za sistem plač v javnem sektorju prepričani, da bi lahko bila ta politična odločitev, ob njihovi dobri strokovni podlagi, veliko bolj kakovostna.

Tako so se do sprejetja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju odvijala zahtevna pogajanja med sindikati in vladnim Uradom za sistem plač v javnem sektorju, kjer je vsak sindikat poizkušal dobiti največji možni kos pogače. Poznejše spreminjanje sprejetih odločitev je namreč zelo težko in v vsakem primeru znova pripelje do pritiskov najprej enih, potem spet drugih sindikatov in tako razmere ne bi bile nič drugačne od tistih, ki so veljale pred sprejemom zakona, in bi bili že spet ujeti v začaranem krogu brez izhoda. Spreminjanje sistema plač v javnem sektorju je tako zelo pomembna stvar, ki prinaša s sabo veliko odgovornost, saj so posledice teh sprememb zelo velike in segajo na vsa področja.

8.2. POGAJANJA S STRANI SINDIKATA VZGOJE, IZOBRAŽEVANJA IN ZNANOSTI (SVIZ)

Sindikat vzgoje, izobraževanja in znanosti, katerega je na pogajanjih zastopal glavni tajnik SVIZ-a, Branimir Štrukelj, je pri usklajevanju o Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, predstavljal enega najpomembnejših akterjev. SVIZ se je pokazal kot eden najbolj nezadovoljnih akterjev (poleg sindikata zdravstva FIDES in sodniškega sindikata), ki se nikakor niso strinjali s ponujenim vladnim predlogom Zakona o

plačah v javnem sektorju. Pogajanja med SVIZ-om in vlado imajo že dolgo zgodovino, kjer so ponavadi krajšo potegnili prav šolniki. Nazadnje so šolniki zahtevali pravična razmerja med njihovo in zdravniško plačo, tako da je vlada leta 2001 šolnikom obljubila, da jim bo plačevala poseben dodatek k plačam, dokler ne bo sprejet Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. To so dosegli tako, da so šolnikom v noveli kolektivne pogodbe za dejavnosti vzgoje in izobraževanja, sprejeti leta 2001, določili, da se bodo, če ne bo omenjeni sistemski zakon sprejet do 30. aprila 2002, razmerja med plačami šolnikov in zdravnikov popravila najpozneje do meseca maja 2002. Vlada naj bi to razmerje uredila v novem sistemskem zakonu, do takrat pa naj bi šolniki kot kompenzacijo dobivali dodatek k rednim plačam. Ta dodatek naj bi šolniki prejeli do sprejema sistema zakona. Če pa zakon ne bi bil sprejet do 30. aprila 2002, bi morali šolniki znova prejeti dodatek k plačam, in sicer od avgusta 2002 pa do konca leta 2002, kar bi zneslo približno 5 milijard tolarjev. Na letni ravni bi tako morala država šolnikom izplačati dodatnih 15 milijard tolarjev, vendar država tega denarja ni imela zagotovljenega v proračunu. Kot je dejal Branimir Štrukelj v izjavi za dnevnik Finance, dne 9. januarja 2002, sega zgodba o Zakonu o plačah v javnem sektorju že v leto 1998, in od takrat je bilo napisanih že kar 19 različic tega zakona. Pri zadnjem zakonskem predlogu pa je vlada zelo hitela in kar je sindikate še posebej motilo, je to, da je hotela sistemski zakon, ki se nanaša na več kot 150.000 zaposlenih v javnem sektorju, sprejeti kar naenkrat, v približno 2 mesecih.

Ko so se v začetku leta 2002 začela pogajanja o plačah v javnem sektorju, je glavni tajnik SVIZ-a, Branimir Štrukelj, ocenil, da predlog Zakona o plačah v javnem sektorju ni primeren za obravnavo v parlamentu, še zlasti pa se ni strinjal z njegovim tarifnim delom. Prihodnja rast plač in njihova višina sta najbolj odvisni prav od razmerij določenih v tej prilogi. Štrukelj je poudaril, da je bila z vladne strani predlagana tarifna priloga v nasprotju s stališči iz proračunskih dokumentov, obljubami iz koalicijske pogodbe in z izjavami takratnega predsednika Liberalne demokracije, Janeza Drnovška, ki je SVIZ-u pred jesenskimi parlamentarnimi volitvami leta 2000 obljubil, da se bodo sredstva, namenjena za izobraževanje, morala povišati vsaj za pol odstotka BDP, torej na 6,5 odstotka BDP, v začetku leta 2002 pa je šlo za izobraževanj le 5,5 odstotka BDP. SVIZ so motila tudi dejstva, da je vlada v svojih izhodiščih opredelila, da naj bi v kolektivnih pogodbah določali uvrstitev delovnih mest in nazivov v posamezne tarifne skupine in znotraj njih v plačilne razrede »v

skladu z merili in razponi iz zakona«. V osnutku zakona pa je v nasprotju s to opredelitvijo bilo določeno, da bo tipična delovna mesta razporejala vlada z uredbo, s kolektivno pogodbo pa naj bi se urejala le druga delovna mesta. V izhodiščih za zakon je tudi opredelitev, da naj bi v kolektivnih pogodbah določali dodatke za izjemne delovne razmere, kar pa je vlada v osnutku zakona spremenila v določilo, da naj bi se dodatki določali le z zakonom (variantno: uredbo vlade) ali kolektivno pogodbo za javni sektor, nič več pa s kolektivno pogodbo za sektor vzgoje in izobraževanja.

SVIZ se je ponovno začel pogajati z vladno stranjo, kljub temu, da so se pogajanjem že odpovedali (koordinacija 11 sindikatov za negospodarstvo, brez zdravniškega sindikata FIDES) po tem, ko je vlada vložila v Državni zbor v prvo obravnavo s sindikati skoraj popolnoma neuskladen predlog Zakona o plačah v javnem sektorju. Pogajanja so tekla tako o plačnem zakonu samem kot o dodatkih, ki jim jih je vlada bila dolžna izplačati. V SVIZ-u je obstajalo razumevanje za težko finančno situacijo države, vendar pa se vseeno niso hoteli odreči že vnaprej in sebi v škodo vsem vladnim dolgovom in tudi kasnejšemu deležu pri razdelitvi proračunskega denarja. V SVIZ-u so bili mnenja, da so že od vsega začetka depriviligirana skupina zaposlenih v javnem sektorju in da se pri njih, ker jih je največ, že ves čas varčuje ter se tako na njihovih ramenih rešuje težka finančna situacija države.

SVIZ je tudi vseskozi opozarjal, da se zakon, ki ga je vlada predložila v parlamentarno proceduro, ne loteva plačnih nesorazmerij. Po njihovem mnenju je vlada tak osnutek zakona poslala v obravnavo zato, da bi povzročila razkol med sindikati negospodarstva. To lahko sklepamo tudi po tem, da se je vlada namenila obravnavati eno skupino zaposlenih v javnem sektorju ločeno od drugih (primer FIDES, zdravniški sindikat). V SVIZ-u so na ta problem opozarjali že ves čas, saj je to bistvena napaka, ki jo vlada počne že od vsega začetka. Ravno to neenako obravnavanje pa je hotela vlada z novim Zakonom o plačah v javnem sektorju odpraviti, vsaj tako je zapisano v izhodiščih za pripravo zakona. Na strani šolnikov so se pojavljala ugibanja, da poizkušata vlada in še posebej Liberalna demokracija, sistematično zmanjšati vpliv in moč sindikatov, ki sta po njihovem mnenju v zadnjih letih nedvomno zrasla. Pri tem so navajali tudi besede Jožefa Školjča: »Očitno bomo kmalu spet vsi morali biti člani sindikata.«, ki namigujejo na velik vpliv sindikatov pri

oblikovanju delavske zakonodaje. SVIZ se je zelo zavzemal za enoten nastop vseh sindikatov negospodarstva, zato je tudi obsodil ločeno pogajanje sindikata zdravnikov FIDES z vladno stranjo. Po njihovem mnenju naj bi šlo za poskus diskreditacije sindikatov, s katerim naj bi nekateri okrepili pogajalski položaj delodajalcev. SVIZ je opozarjal, da imajo sedanji, pluralistično organizirani sindikati, mnogo manj vpliva kot sindikati iz preteklih socialističnih časov. Kljub temu pa so sindikati v drugi polovici 90. let 20. stoletja močno okrepili svojo vlogo pri pogajanjih s tem, da so poizkušali na nek način združiti moči in skupno nastopiti proti vladnemu urejanju delovne zakonodaje. So pa ta napredek opazili tudi v vladi, v njeni najmočnejši stranki LDS in tudi nekaterih drugih strankah vladne koalicije, ki so zato v času pogajanj o novem plačnem zakonu v negospodarstvu začele opozarjati na preveliko moč sindikatov. Njihov rastoči vpliv je vlada poizkušala zajezi z načinom parcialnega pogajanja z določenimi sindikati negospodarstva (FIDES, sodniški sindikat) in na ta način povzročiti notranji razkol med koordinacijo sindikatov negospodarstva. Seveda pa moramo tukaj poudariti, da sta za igro vedno potrebni dve zainteresirani stranki. Tako, da je bil notranji razkol, med koordinacijo sindikatov negospodarstva, v prvi vrsti posledica sebičnosti nekaterih delov javnega sektorja, ki so skrbeli le za lastne interese, četudi so pri tem oškodovali ostale dele javnega sektorja. Krivdo za ta notranja trenja gre potemtakem pripisati sindikatom negospodarstva samim, saj niso bili zmožni soglasno zastopati svojih stališč.

Zaradi velikega nezadovoljstva šolnikov s potekom pogajanj, vladne samovoljne predložitve neusklajenega osnutka zakona v parlamentarno proceduro in nespoštovanja socialnega dialoga je SVIZ 18.3.2002 organiziral javno sejo sindikalnih zaupnikov, katere se je udeležilo skoraj 800 vzgojiteljev, učiteljev, znanstvenikov in kulturnikov. Največ kritik je doživela vladna vložitev neusklajenega Zakona o plačah v javnem sektorju v drugo parlamentarno branje, čeprav se je vlada s podpisom zavezala, da brez podpore socialnih partnerjev tega ne bo storila. Ta poteza je šolnike tako razjezila, da so zahtevali od poslancev, naj zakon vrnejo v prvo obravnavo, do takrat pa naj se sindikalna stran ne bi več pogajala z vlado. Ob tem so se šolniki odločili tudi za splošno stavko, če zakon ne bi bil sprejet v določenem časovnem okviru in če do tedaj ne bi bili usklajeni dodatki.

Poudarek šolnikov je bil sicer na mirnem pogajanju in usklajevanju z vlado, vendar so po nekaj vladnih svojevolijskih potezah tudi šolniki (tako kot zdravniki) bili pripravljene pritiskati na vlado s splošno stavko, ki pa si je nihče ni želel. SVIZ je računal tudi na podporo širše javnosti, saj je bilo sporočilo sindikatov jasno, tako da naj bi večina državljanov videla, da so argumenti, s katerimi sindikat utemeljuje svojo odločitev za stavko, zelo tehtni. SVIZ pa je na drugi strani tudi priznal, da je skrajno zapleteno besedilo zakona zelo težko interpretirati, saj je na prvi pogled videti, kot da je zakon za vse dober, kar pa je daleč od resnice. Zato morajo najprej poučiti same člane sindikatov, da bodo posledice nekaterih določil, ki jih predvideva zakon, vidne šele čez dve leti in da bodo šele čez tri leta občutili negativne učinke, ki jih prinaša besedilo novega zakona. Tako so imeli sindikalni zastopniki pred sabo težko nalogo interpretacije tega zakona vsem, ki jih ta osnutek Zakona o sistemu plač v javnem sektorju zajema. Je pa bilo stališče SVIZ-a do stavke neomajno v primeru, da bi vlada še naprej neposredno kršila kolektivno pogodbo. Dolžnost sindikata bi v tem primeru bila, da izterja izpolnitev vsega, kar je bilo podpisano, pri tem pa so se držali vodila, da je pogodbe potrebno spoštovati.

8.3.POGAJANJA S STRANI SINDIKATA ZDRAVNIKOV IN ZOBOZDRAVNIKOV - FIDES

FIDES, kot še eden velikih in predvsem vplivnih sindikatov, je bil med najbolj aktivnimi člani koordinacije sindikatov za negospodarske zadeve, ki je bila ustanovljena leta 1992. FIDES-ova stališča je na pogajanjih zastopal njegov karizmatični predsednik Konrad Kuštrin, za katerega lahko rečemo, da je izbral precej samosvojo pot za doseg zdravniških ciljev pri pogajanjih o plačnem zakonu za javni sektor.

FIDES je bil na začetku pogajanj edini sindikat v koordinaciji sindikatov za negospodarske dejavnosti, ki je izrecno nasprotoval sprejemu osnutka Zakona o sistemu plač v javnem sektorju v takšni obliki, kot ga je predlagala vlada. FIDES je bil s svojim vplivom zagotovo eden najtrših orehov za vladno pogajalsko skupino. Zdravniki so namreč zahtevali, da se jim v novem Zakonu o plačah v javnem sektorju, ki naj bi izenačil vse primerljive poklice v javnem sektorju, dodeli poseben

status in da se jih obravnava v okvirih novega zakona kot posebno poklicno skupino. To zahtevo so utemeljevali predvsem z argumenti, da zdravniki potrebujejo za opravljanje svojega poklica precej več šolanja in izobraževanja kot ostali poklici znotraj javnega sektorja, tako morajo opraviti šest let študija, opravljanje staža, specializacijo in preverjanje zdravniških licenc vsakih sedem let.

Vlada je poizkušala s FIDES-om poiskati skupne ustrezne rešitve, vendar so zdravniki vztrajali na okopih in niso spremenili svojih stališč glede njihovega statusa. Ko je vlada vložila predlog Zakona o sistemu plač v javnem sektorju v parlamentarno proceduro, se je koordinacija sindikatov za negospodarske dejavnosti odločila, da se do nadaljnjega z vlado ne bo več pogajala. Od vlade so namreč zahtevali, naj predlog zakona vrne v prvo parlamentarno branje, saj naj bi vlada koordinacijo sindikatov za negospodarske dejavnosti izigrala in mimo njih poslala predlog zakona v drugo parlamentarno branje, čeprav je bilo od 53 členov usklajenih samo 17 (predlog zakona je bil objavljen 11. marca 2002 v Poročevalcu). Po oceni Draga Ščernjaviča, vodje koordinacije sindikatov za negospodarske dejavnosti, se je vlada za tak enostranski ukrep odločila, čeprav je Državni zbor 27. februarja 2002 od nje zahteval, da naj osnutek zakona pred drugim branjem »v največji meri uskladi s socialnimi partnerji«. Na podlagi tega mnenja je koordinacija sindikatov za negospodarske dejavnosti odstopila od nadaljnjih pogajanj z vladno pogajalsko skupino, hkrati pa so o nedopustnem ravnanju vlade oziroma o neupoštevanju socialnega dialoga obvestila tudi Evropsko konfederacijo sindikatov (Dnevnik, 18. marec 2002: 3).

FIDES je v tej situaciji dojel, da bi lahko, kot eden vplivnejših sindikatov, druge sindikate morda celo prehitel po desni in se je začel ločeno sestajati z vladnimi pogajalci. Koordinacijo sindikatov za negospodarske dejavnosti je pisno označil kot neformalno skupino, ji prepovedal, da bi zastopala njegove interese in odstopil od podpisa o usklajenosti Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Na ta način se je FIDES sam izključil iz koordinacije sindikatov za negospodarske dejavnosti. Koordinacija sindikatov negospodarstva je pogajanja med vlado in FIDES-om, mimo poslovnika o usklajevanju systemskega Zakona o plačah v javnem sektorju in dogovora o namerah pri usklajevanju predlaganega zakona, označila kot zelo nekorektno dejanje. Koordinacija sindikatov za negospodarske dejavnosti se je z

vladno pogajalsko skupino sestala 11-krat, FIDES pa se je udeležil šestih sestankov. Tukaj pa se pojavlja problem morebitnega ločenega sklepanja »kravjih kupčij« s predstavniki posameznih interesnih skupin ali poklicev, kot so v tem primeru zdravniki, saj takšna dejanja lahko sprožijo nenadzorovan plaz novih legitimnih zahtev ostalih skupin, ki jih ta predlog zakona zajema, za kar pa se je že mnogokrat izkazalo, da lahko ima zelo nepredvidljive posledice.

Na ločenih pogajanjih z vladno pogajalsko skupino je FIDES dosegel, da jim je vladna stran popustila pri dveh zahtevah: glede ustrezne dopolnitve Zakona o sistemu plač ter glede priprave akcijskega načrta o odpravi kroničnih izgub zdravstvenih zavodov in hkratnem (postopnem) povečevanju števila zdravnikov. Ker pa s tem niso bile izpolnjene vse zahteve zdravnikov, se je FIDES odločil še za skrajno sredstvo za doseganje svojih ciljev - stavko. Sindikat zdravnikov je namreč ocenil, da je pičla ponudba vladne pogajalske strani, ki so jo prejeli 18.3.2002, nezadostna in da jo je tudi prejel prepozno, zato je FIDES 20. marca 2002 začel že drugo splošno, vendar v tem primeru mehko stavko zdravnikov. Med to stavko so zdravniki delali le predpisanih 40 ur na teden in še največ dodatnih 10 ur na podlagi morebitnega pisnega naloga o podaljšanem delovnem času, s tem pa so povzročili velike čakalne vrste pred zdravniškimi ordinacijami ter veliko nezadovoljstvo širše javnosti. S tem je ustvaril velik pritisk na vlado, ki si ni upala naravnost očitati zdravniškim sindikalistom, da si upajo izsiljevati predvsem zato, ker vedo, da si to lahko precej lažje privoščijo kot medicinske sestre, šolniki ali policisti. In tudi tokrat se je pokazalo že staro dejstvo, da ko eden od sindikatov začne odločneje pritiskati na vlado, se takoj najde kdo, ki poskuša pristaviti še svoj lonček. V tem primeru se je nemudoma oglasil sindikat farmacevtov Sifarm, ki je v izjavi, s katero je podpiral stavko FIDES-a, opozarjal na vse bolj pereč problem pomanjkanja farmacevtov v bolnišnicah in na nepripravljenost vlade, da bi pospešila pogajanja o novi kolektivni pogodbi. Sifarm je tako zahteval konkretne rešitve, sicer pa je zagrozil, da se bo tudi sam pridružil FIDES-u pri stavki.

Ločena pogajanja so bila za zdravnike zelo uspešna, saj so uspeli s pogajanjem pod pritiskom stavke od vlade iztržiti skoraj vse želene privilegije. Vlada je namreč Sindikatu zdravnikov in zobozdravnikov obljubila, da se bodo po uveljavitvi omenjenega zakona ohranile vse veljavne poklicne kolektivne pogodbe. S tem je

zdravnikom dala zagotovilo za ohranitev posebnega položaja in tudi delne avtonomije. Zdravniki bi bili pod temi pogoji le deloma zajeti v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju. Dodatki k plačam in še marsikaj drugega je za zdravnike urejeno drugače, kot pa sicer zakon določa za vse ostale zaposlene v javnem sektorju. Tako je vlada poleg predlaganega poenotenja sistema plač v javnem sektorju, hkrati sprejemala tudi posebnosti mimo sistema. S takšnim obravnavanjem je vlada še dodatno zaostрила odnos do preostalih sindikatov negospodarstva in je kršila tudi lastna načela ter izhodišča, ki jih je določila kot temeljne pri sprejemanju Zakona o plačah v javnem sektorju.

Kljub nasprotovanju sindikatov negospodarskih dejavnosti se je vlada na svoji seji 7. marca 2002 odločila, da bo Zakon o sistemu plač v javnem sektorju poslala v drugo parlamentarno branje. Predstavniki sindikatov negospodarstva so se zato odločili, da se do nadaljnjega ne bodo udeleževali usklajevanj o predlogu zakona. Razjezilo jih je dejstvo, da vlada ni upoštevala njihovega stališča, da predlog še ni zrel za nadaljnjo obravnavo v državnem zboru. Vlada je menila drugače, zato je minister za notranje zadeve Rado Bohinc povabil sindikate negospodarskih dejavnosti, da nadaljujejo pogajanja in da se začnejo pogovarjati tudi o najbolj perečih in zato neusklajenih temah. Minister je bil nad potekom pogajanj do vložitve predloga zakona v drugo obravnavo zadovoljen, hkrati pa si je želel čim prejšnjega nadaljevanja pogajanj, da ne bi izgubljali dragocenega časa. Vlada je poudarila dejstvo, da je dialog možen samo pod pogojem, da sta nanj pripravljena oba partnerja in da sindikati ne morejo pogovora zavračati, v isti sapi pa očitati vladi, da zavrača socialno partnerstvo. Poudarila je svojo pripravljenost za pogajanja in reševanje vseh odprtih vprašanj, tako da bi se dopolnila lahko vlagala tudi v tretji parlamentarni obravnavi, kajti če v drugi obravnavi ne bi bil vložen noben amandma na predlog zakona, bi bilo v tretji obravnavi nemogoče vlagati kakršnakoli dopolnila. V pripravi zakona za drugo obravnavo naj bi vlada tudi odgovorila na večino od štirintridesetih stališč Državnega zbora, ki jih je le ta podal po prvi parlamentarni obravnavi. Večino teh stališč so tudi uspeli upoštevati pri pripravi predloga zakona za drugo branje, prav tako pa naj bi v njega vgradili vse, kar so do tedaj uspeli uskladiti s sindikati. Vlada prav tako ni zanikala, da se s sindikati še razhaja pri številnih vprašanjih, kot so področje dodatkov, del področja napredovanja in delovne uspešnosti in predvsem glede razmerij med posameznimi plačnimi skupinami. Vlada je poudarila, da se o teh temah

pogovor še ni začel, hkrati pa je predlagala sindikatom, da se razprava nadaljuje in da se bodo nadaljnja usklajevanja osredotočila na sindikalno videnje primerjav med plačnimi skupinami.

Največ težav pri pogajanjih do druge parlamentarne obravnave je vladna stran imela s sindikatom zdravnikov FIDES in sindikatom šolnikov SVIZ-om. Težavno in ločeno pogajanje s sindikatom zdravnikov FIDES-om je vlada pripisala starim odprtim vprašanjem, hkrati pa dodala, da je sprejela izhodišča za pogajanja s SVIZ-om. V obeh primerih pa bo vlada imela največje težave pri tem, kako jih vključiti v sistem in kako njihove zahteve obravnavati znotraj novega plačnega sistema. Vlada si je zato predvsem želela sistemsko in dolgoročno reševanje težav, ne pa ukrepanja z novimi in novimi aneksi. Vlada si je vseskozi prizadevala tudi za pogajanja o razmerjih plač s koordinacijo vseh dvanajstih sindikatov v negospodarskih dejavnostih ne pa parcialno z vsakim sindikatom posebej. So pa bili pripravljene tudi na možnost, da se pogajajo o razmerjih plač parcialno, vendar so to možnost označili kot manj primerno, teže izvedljivo in predvsem manj učinkovito, kar v resnici tudi je.

Vladno čvrsto stališče je bilo ves čas, da plačni sistem pokriva vse dejavnosti in se nihče v javnem sektorju iz njega ne more izključiti, sicer sistem ne bi bil več celovit. Zato so se tudi z zdravniki, ki so zahtevali svojo izločitev iz plačnega zakona, pogovarjali na izhodiščih, da so vključeni tudi oni. Je pa bila vlada pripravljena upoštevati njihov predlog, da znotraj sistema plač kot izvedbeni instrumentarij nastopajo poklicne kolektivne pogodbe, ne samo kolektivne pogodbe dejavnosti. Vlada je s strokovnim svetom za plače to možnost posebej preverila in sprejela stališče, da so lahko poklicne pogodbe zelo primeren izvedbeni akt, vendar pod pogojem, da gre za reprezentativen sindikat in da so poklicne pogodbe v okvirih, ki jih postavlja sistem.

Vlada je tako poudarila, da je zelo odgovorno pripravljala analize in zakon ter da so bili njeni predlogi tako v interesu države in javnofinančne obvladljivosti tega pomembnega stroška kot tudi v interesu zaposlenih v javnem sektorju. Po mnenju vlade bi morala v danem trenutku vsaka stran prevzeti svoje breme odgovornosti, ker dejstvo je, da novega zakona ne more oblikovati eno ministrstvo, ampak ga morajo graditi vsi zainteresirani akterji. Poudarek je bil na tem, da je zakon lahko le skupni

projekt vseh dejavnosti, ker če bi eden od teh akterjev izpadel iz tega sistema, to po mnenju vlade ne bi bil več ta zakon.

8.4.POGAJANJA S STRANI KOORDINACIJE NOVINARSKEGA SINDIKATA RADIO TELEVIZIJE SLOVENIJA

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju naj bi uredil področje plač in zagotovil njihovo primerljivost pri zaposlenih v državnih organih in v ostalem delu javnega sektorja, pri čemer zakon obsega državne organe, samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javne sklade, javne zavode, javne gospodarske zavode in druge osebe javnega prava.

V Sloveniji je tako bilo v danem trenutku preko 2000 javnih uradov, zavodov in agencij, ki so po sprejetju Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, kot podrobnega regulativnega instrumenta, padli neposredno pod okrilje države. Tako je tudi RTV Slovenija bila obravnavana kot javni zavod. RTV poleg kopice različnih poklicev zaposluje tudi novinarje, ki naj bi bili po svojem kodeksu dolžni predvsem resnično in neopredeljeno obveščati javnost. Ravno tukaj se je postavilo veliko vprašanje politične nepristranskosti, če se ta zavod šteje za še eno od državnih organizacij.

Javni zavod RTV Slovenija se je leta 2002 kar v 72 odstotkih financiral iz naročnin državljanov, 19,2 odstotka naj bi pridobili iz oglaševanja, 6,4 odstotka naj bi dobili iz drugih komercialnih virov (lastna založba), preostala 2,4 odstotka pa predstavljajo drugi viri financiranja. Od teh drugih virov je znašal prispevek države pičlih 0,72 odstotka celotnega finančnega načrta. Ampak RTV Slovenija naj bi po predlogu zakona vseeno postal enak vsem ostalim javnim zavodom, ki se napajajo skoraj izključno iz proračunskih sredstev.

Predvsem pa je koordinacijo sindikatov RTV razburilo dejstvo, da je v 7. členu, ki govori o plačnih skupinah in podskupinah, javni zavod RTV skrbno in dosledno skrit. Takrat so lahko samo laično ugibali, da se skrivajo v plačni skupini »I«, ki omenja delovna mesta v javnih agencijah, javnih skladih, drugih javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter pri drugih uporabnikih proračuna. Veliko hude krvi je

povzročilo tudi to, da novinarjev, kot bistvenega dela zaposlenih v zavodu RTVS, predlog Zakona o sistemu plač v javnem sektorju nikjer ni definiral izrecno, bili niso niti omenjeni z besedo, tako da so lahko samo sklepali, da so po določitvi plačnih podskupin najbrž v kategoriji strokovnih sodelavcev. Problem se je pojavil tudi pri obveščanju RTV-jevcev o tem, da predlog Zakona o sistemu plač v javnem sektorju vključuje tudi njih. Vlada je namreč začela pogajanja s sindikati javnega sektorja že decembra 2001, medtem ko so na RTV Slovenija šele tik pred drugim branjem spoznali, da predlog novega zakona vključuje tudi njih. Tako je koordinacija novinarskega sindikata RTVS, kamor je bilo vključenih devet sindikatov RTV, pripravila predloge amandmajev šele za tretje branje predloga zakona. Tako so v amandmaju zahtevali, da se delovnim mestom v kulturi in v znanosti dodajo tudi delovna mesta v informiranju. Koordinacija je predlagala tudi, da se plače novinarjev RTV Slovenija izenačijo s primerljivimi poklici kot so zdravniki, vrhunski umetniki in raziskovalci, kar so argumentirali s trditvijo, da se lahko novinarje po zahtevnosti dela, vplivih na javnost, odgovornosti, posebnih funkcionalnih znanjih in posebnih pogojih dela, postavlja ob bok že prej naštetim poklicem.

Aktiv društva novinarjev TV Slovenija je odločno nasprotoval vladni odločitvi, da se javni zavod RTVS uvrsti v predlagani zakonski sistem plač javnega sektorja. Prav tako se s to umestitvijo ni strinjalo društvo novinarjev Slovenije, ki je vladni strani 24. aprila 2002 posredovalo in predstavilo uradno mnenje Mednarodne zveze novinarjev (IFJ, International Federation of Journalists), ki nasprotuje določbam Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Generalni sekretar IFJ Aidan White je v uradnem dopisu namreč odločno pripomnil, da so razmejitve med institucijami, kot so ministrstva, šole, bolnišnice itd ter javnim sistemom obveščanja zelo jasna. Po mnenju IFJ so v vseh državah članicah Evropske unije javni zavodi, ki opravljajo naloge javnega televizijskega in radijskega servisa, izločeni iz sistema javnega financiranja. V državah članicah EU bi naj tudi v primerih, ko se del financiranja javnega sistema obveščanja zagotavlja iz davčnih prihodkov, novinarji in medijski delavci ne bili plačani po enakem sistemu oziroma tako kot javni uslužbenci. Svet Evrope pa je že leta 1996 sprejel jasno priporočilo o zagotavljanju neodvisnosti za javne organizacije obveščanja.

Tedanji zakonski predlog pa je zavod RTV Slovenija obravnaval kot državno institucijo. Tako naj bi vsi njegovi uslužbenci od tehnikov, toncev, lučkarjev, voditeljev

in voditeljic oddaj vse do profiliranih novinarjev postali neke vrste državni uradniki, javni zavod sam bi bil ustoličen kot državni oziroma vladni servis. Zaposleni na RTV Slovenija so vladi predvsem zamerili izpust njihovega poimenovanja v predlogu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, zato so se spraševali, če so v vladi že vseskozi vedeli, da bo tudi RTV vključena v ta zakon ali ne. Ogorčenost je bila v obeh primerih velika, v prvem so vladi očitali omalovaževanje novinarske srenje in zelo nekorektno in nedemokratično potezo, če pa so vladni visoki državni uradniki med pripravljanjem zakona spregledali v Sloveniji tako pomembno ustanovo, kot je javni zavod RTV Slovenija, pa so tem uradnikom očitali pomanjkanje strokovnosti.

Novinarstvo kot tako je namreč lahko neodvisno le na ta način, da je čimbolj samostojno. Samostojnost je pogojena z zagotavljanjem politične neodvisnosti in z jasnim pregledom nad samim sistemom vodenja. Po predlogu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju so bile vse omenjene predpostavke za doseganje neodvisnosti novinarskega dela močno omajane. V času sprejemanja zakona je šlo tudi za notranja nesoglasja med zaposlenimi v javnem zavodu RTV Slovenija. Za svojo samostojnost in neodvisnost morajo poskrbeti predvsem zaposleni sami. Zato je prišlo do močnega trenja med zaposlenimi v RTVS, ker se je določen del sindikata novinarjev, v upanju na boljše plače, bil pripravljen ukloniti državnemu vodenju brez vsakršnih kritičnih premislekov ali bodo materialni pogoji dela potem res boljši. Po njihovem mnenju naj neodvisnost novinarstva ne bi bila prizadeta, četudi bi zakon bil sprejet v predlagani obliki.

Problem, ki ga lahko zaznamo je, da si države članice EU zadnjih nekaj desetletij na vso moč prizadevajo iznajti čimbolj subtilne mehanizme za zagotavljanje neodvisnosti javnih medijev. Nekatere države so ta problem uspele rešiti bolje kot druge. V Sloveniji pa je predlog novega Zakona o plačah v javnem sektorju ubral skoraj nasprotno smer pri zagotavljanju neodvisnosti in samostojnosti delavcev v mediju javnega obveščanja. Predlog Zakona o sistemu plač v javnem sektorju sodi v tako imenovan sveženj evropske zakonodaje, vendar je trčil prav v evropske standarde. Vladni predlog je bil tako po mnenju Društva novinarjev Slovenije korak nazaj na poti, ko je RTV iz državne postala javna televizija.

Po drugem branju predloga zakona je večina negospodarskih sindikatov sprejela tak predlog, kot je bil predložen s strani vlade, samo SVIZ, policijski sindikat in FIDES so predlogu nasprotovali. Tako je Državni zbor 26. aprila 2002 sprejel zakon, ki naj bi začel veljati 1. januarja 2004. Vlada je bila zadovoljna, saj je bil zakon sprejet še nekaj dni pred dogovorjenim rokom, pri tem pa je pozabila na možnost »veta«, ki ga lahko izreče Državni svet. V takem primeru mora Državni zbor ponovno odločati o zakonu. Tako je SVIZ z lobiranjem dosegel, da je 3. maja 2002 Državni svet izglasoval »odložilni veto« na Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, zato je moral Državni zbor o predlogu Zakona o plačnem sistemu v javnem sektorju ponovno odločati, kar se je zgodilo 7. maja 2002. Tudi tokrat je bil zakon sprejet. Sedaj so s pravne strani stvari postale problematične zaradi vprašanja, kdaj je bil zakon sprejet. V primeru, da je bil zakon sprejet po 1. maju 2002, bi država morala izplačati zaposlenim v izobraževanju dodatke, kot je bilo sklenjeno s posebno pogodbo. SVIZ je vladi zagrozil s tožbo, tako da se je le ta takoj začela z njim pogajati, hkrati pa je policijski sindikat začel zbirati podpise (40.000), za razpis referendumu o Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju. Vendar je ta namera propadla, saj niso zbrali dovolj podpisov. Tako je bil Zakon o sistemu plač v javnem sektorju pravno formalno sprejet in s tem so se lahko pričela usklajevanja o podrobnostih ureditve plač v javnem sektorju.

9.ZAKLJUČEK

V svoji diplomski nalogi sem analiziral proces koordinacije pri oblikovanju novih politik po predlogu Vlade Republike Slovenije. Konkretno uporabo koordinacije sem

preučeval na primeru sprejemanja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki se je v danem trenutku nanašal na zelo aktualno temo reforme plačnega sistema v javnem sektorju. Plačni sistem javnega sektorja je namreč povzročal iz leta v leto večje težave pri uravnoteženju državnega proračuna zaradi vse večjih finančnih zahtev posameznih delov javnega sektorja, ki so bile predvsem posledica parcialnega urejanja tega področja in pa ohlapnega nadzora, ki ga je nad tem sistemom vršilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki ni imelo ne uradne formalne moči, niti interesa, za poseganje na to področje. Ko je leta 2001 javno finančna slika Republike Slovenija že kazala prve resne znake težavnega stanja tudi po zaslugi neurejenih razmer na področju plač v javnem sektorju, je Vlada Republike Slovenije sklenila ukrepati. Tako je z reformo plačnega sistema v javnem sektorju končno poenotila plače in jih naredila primerljive v celotnem javnem sektorju.

Pri preučevanju sem se osredotočil predvsem na proces koordinacije same in kako se le ta izvaja pri nas. Zanimal me je tudi primerjalni pogled, kako poteka proces koordinacije na nivoju tako kompleksne organizacije, kot je Evropska unija, katere članica je Republika Slovenija postala s 1.5.2004.

Pri svojem raziskovalnem delu sem tako prišel do več zaključkov. Najpomembnejši izmed njih je ta, da lahko svojo hipotezo, ki pravi: »V Sloveniji je proces koordinacije še slabo razvit.«, delno zavrnem. Proces koordinacije pri oblikovanju osnutka predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju je namreč potekal veliko boljše, kot sem pred začetkom raziskave pričakoval.

Predvsem je uspešno potekala "notranja" koordinacija med posameznimi ministrstvi. Moja domneva pred pričetkom raziskovanja je bila, da v tako mladi samostojni demokratični državi kot je Republika Slovenija, proces koordinacije še ne more biti tako dobro razvit, da bi ga lahko ocenil pozitivno. Vendar se je, v nasprotju z mojimi pričakovanji, vladni način organiziranja procesa koordinacije pri oblikovanju novih politik izkazal za uspešnega. To lahko sklepam tudi iz tega, da sem mu lahko brez večjih težav sledil na lestvici koordinacije, ki sem jo v svoji nalogi tudi podrobno predstavil. Iz teh podatkov sem sklepal, da poteka proces koordinacije na primeru oblikovanja predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju po vseh veljavnih korakih, ki jih sam ta proces zahteva.

Naslednji zaključek, do katerega sem med svojim raziskovalnim delom prišel, se nanaša na t.i. »zunanjo« koordinacijo, ki je potekala med vladno pogajalsko skupino in sindikati gospodarstva. Ugotovil sem namreč, da se usklajevanje pri tako kompleksnih, obširnih, globokih in sistemskih spremembah ali reformah, kot je bila sprememba plačnega sistema v javnem sektorju, zelo močno zaplete. Za razliko od procesa »notranje« koordinacije, ki je potekala na zavidljivo visoki ravni učinkovitosti, je proces koordinacije pri usklajevanju med vladno pogajalsko skupino in sindikati gospodarstva potekal nepovezano in neorganizirano, vendar tudi zato, ker je nekaterim sindikatom takšen način odgovarjal. Na uspešnost notranje koordinacije je vplival tudi zunanji pritisk sindikatov, saj je vlada morala oblikovati skupno stališče in ga nato soglasno zagovarjati, da se tako okrepi njena pogajalska pozicija.

Šlo je za proces koordinacije pri usklajevanju predloga zakona in ne za koordinacijo pri pogajanjih. Saj gre pri pogajanjih za to, da se neka zadeva, ki se o njej pogodiš, natanko takšna nato tudi sprejme in uporablja. V primeru zakonodaje pa ne moremo govoriti o pogodbenem odnosu med partnerji, saj bi tako avtomatično izključili zakonodajno vejo oblasti iz procesa sprejemanja zakona. Zakonodajna veja oblasti ima namreč v pravni demokratični državi pravico nek predlog zakona, ki ji ga predloži vlada, sprejeti ali pa tudi ne. Tako lahko pri oblikovanju predloga zakona govorimo samo o usklajevanju, ki dopušča možnost sprememb usklajenega predloga zakona. Čeprav bi moral takrat ustanovljeni Urad za sistem plač plač v javnem sektorju formalno voditi proces usklajevanja, in ga tudi je, so le ta potekala v izjemno napetem ozračju, kjer nikoli ni bilo mogoče povezati vseh akterjev k enotnemu delovanju. Akterji so tako vstopali in izstopali iz procesa na bazi dnevnega odločanja v vsakem posameznem sindikatu. In ko so že skoraj vsi podprli predlog Zakona o sistemu plač v javnem sektorju ter ga poslali v tretjo branje v državni zbor, so se spet našli določeni segmenti javnega sektorja, ki s predlogom niso bili zadovoljni in so ga blokirali (šlo je za najmočnejše predstavnike sindikatov javnega sektorja SVIZ, FIDES in policijski sindikat).

Na področju tega usklajevanja je po mojem mišljenju še veliko maneverskega prostora za izboljšanje procesa koordinacije. Čeprav mislim, da so takšni odzivi s strani vpletenih strank upravičeni, pa bi vseeno bilo dobro razmisliti o vzpostavitvi

nekaterih bolj formalnih oblik procesa koordinacije in tudi zagotoviti močnejše vloge organa, ki za takšno koordinacijo skrbi. Kot smo lahko videli v predstavitvi lestvice koordinacije, nekatere države poznajo določene instrumente in stopnje koordinacije, ki lahko v takšnih situacijah pripomorejo k hitrejšemu in bolj učinkovitemu procesu usklajevanja med različnimi akterji z različnimi stališči in zahtevami. Seveda se pri tako občutljivem področju, kot je plačni sistem v javnem sektorju, navsezadnje vedno dogaja neko politično merjenje moči, ki na koncu odloči, kdo bo koliko dobil. Ker pa je bila v mojem primeru na drugi strani usklajevalne mize zelo široka in s tem tudi močna skupina tistih, ki jih bo zakon vzel pod svoje okrilje, je tudi zato prihajalo do tako močnih trenj med različnimi interesi. Obenem je razumljivo, da vsak podpira takšno ureditev, ki mu bo največ prinesla.

Z vstopom Republike Slovenije v evropsko policy arena se je začel resnični preizkus usposobljenosti slovenske vlade za uspešno pripravo stališč Slovenije v odnosu na evropske politike, kjer bo vprašanje notranje in zunanje koordinacije ves čas izjemno pomembno. Procesi koordinacije na evropski ravni pa so še veliko bolj zapleteni in kompleksni kot procesi koordinacije pri oblikovanju nacionalnih politik. Pri koordinaciji v tako zahtevni policy areni bo potrebno ogromno teoretičnega in praktičnega znanja, ki bo vladi omogočilo učinkovito koordinacijo pri oblikovanju politik. In osebno mislim, da bo vlada temu problemu koordinacije pri sprejemanju evropskih politik in njihovi integraciji v nacionalne sheme politik morala posvetiti veliko pozornosti, saj bo v nasprotnem primeru le slepo izvrševala evropske direktive, brez kakršnegakoli vpliva v fazi njihovega oblikovanja in sprejemanja.

10.LITERATURA IN VIRI

10.1.LITERATURA

- Brezovšek, Marjan (1997): "Preobrazba javne uprave v Sloveniji – izhodišča, cilji in nekateri pričakovani problemi". V: Javna uprava, let. 34, št. 2, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.

- Daugbjerg, Carsten (1998): Policy Networks under Pressure; Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers. Antony Rowe Ltd., Chippenham, Wiltshire, UK.
- Dunn, William N. (1981): Public Policy Analysis: An Introduction. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Dye, Thomas R. (1995): Understanding Public Policy. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Fink Hafner, Danica, Damjan Lajh (2002): Analiza politik. Politični procesi in inštitucije, FDV, Ljubljana.
- Fink Hafner, Danica, Damjan Lajh (2003): Managing Europe from Home: The Europeanisation of the Slovenian Core Executive. Faculty of Social Sciences, Ljubljana.
- Hogwood, Brian W., Lewis A. Gunn (1984): Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press, New York.
- Kassim, Hussein, Guy B. Peters, Vincent Wright (2000): The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level. Oxford University Press, Oxford, New York.
- Majchrzak, Ann (1984): Methods for Policy Research. Applied Social Research Methods Series, Vol. 3, Sage, USA.
- Makarovič, Matej (2000): "Problemi koordinacije modernih družb: K načrtnosti in acentričnosti". V: Teorija in Praksa. Let. 37, št. 1, Ljubljana, str.5-18.
- Pusić, Eugen (1985): "Upravni sistemi I. in II.". Grafični zavod Republike Hrvaške, Pravna fakulteta, Zagreb.

- Potočnik, Janez (2000): "Pogajanja o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji in institucionalno usposobljenost". VII. dnevi slovenske uprave, zbornik referatov, Portorož, 28., 29. in 30.09.2000, Visoka upravna šola, Ljubljana, str.231-238.
- Srebotnjak, Polona (2000): "Upravna usposobljenost slovenske državne uprave v luči približevanja Evropski uniji". V: Kovač Polona (ur.): Zbornik upravne akademije, let. 1, št. 2, Ljubljana, str.9-16.
- Trpin, Gorazd (1995): "Strukturalna in funkcionalna prilagoditev slovenske javne uprave v procesu pridruževanja Evropski skupnosti". Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, št. 1, Inštitut za javno upravo PF, Ljubljana, str.443-455.
- Trpin, Gorazd (1997): Preobrazba slovenske javne uprave, Politološki dnevi, Zbornik referatov, ur. Brezovšek, M., 06.-07.06.1997, Portorož, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str.159-174.

10.2.VIRI

- Sigma Papers No. 3 (1996): Training civil servants for internationalization. OECD in EU/PHARE.
- Sigma Papers No. 23 (1998): Preparing public administration for European administrative space. OECD in EU/PHARE.
- Sigma Papers No. 26 (1998): Sustainable institutions for European union membership. OECD in EU/PHARE.
- Sigma Papers No. 27 (1998): European principles for public administration. OECD in EU/PHARE.

- Slovenija in Evropska unija (1999). Zloženska Urada Vlade RS za informiranje, Ljubljana.
- Slovensko vključevanje v Evropsko unijo (1999). Zloženska Urada Vlade RS za informiranje, Ljubljana.
- <http://www.fides-si.org/apl/akti/AktiFR1.htm>
- <http://www.sviz-sl.si/?page=si/aktualno/dogodki/pogajanja2003>
- http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=search
- <http://www.pss-slo.org/modules.php?name=Sections>
- http://www.tbraeuninger.de/pub_eng/Power_and__political.pdf
- <http://www.iue.it/Personal/Radaelli/OMC%20Learning%20Draft.pdf>
- http://www.wallis.rochester.edu/WallisPapers/wallis_15.pdf
- <http://www.mnz.si/si/17.php>
- <http://www.mnz.si/si/171.php>
- <http://www.mnz.si/si/172.php>
- <http://www.mnz.si/si/173.php>
- http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf
- http://www.epoc.uni-bremen.de/pdf/Agenda_Epoc_Sept_2001.PDF
- <http://www.csis.org/europe/euroforum/v2n1.htm>

- <http://marselli.netfirms.com/sgp/paper10.pdf>
- http://aei.pitt.edu/archive/00000236/01/pw_81.pdf

11.PRILOGE: INTERVJU Z VODJO URADA ZA PLAČE G. IGORJEM KLINARJEM

Kako je potekalo usklajevanje o predlogu Zakona o plačnem sistemu v javnem sektorju med ministrstvi in ostalimi vladnimi službami (notranja koordinacija),

kako ste določila svoja izhodišča in pozicije? Na kakšen način pa je potekala med vlado in sindikati (zunanja koordinacija)?

Vlada – pogajalska skupina je bila širše sestavljena, naj bi zajemala celoto vladnega sektorja, vlada pa ne zajema celote vladnega sektorja, vlada neposredno pokriva ministrstva in upravne enote- vso javno upravo, vladne službe. V pogajalski skupini pa so bili tudi člani drugih vej oblasti: predstavniki državnega zbora, predstavniki pravosodja (sodna veja oblasti), predstavniki lokalnih skupnosti (skupnosti občin). Tako, da je to tudi na nek način problem - skupina je široka in je usklajevanje do neke mere problem, sploh pa pri tako občutljivi temi kot so plače. Zadeva je tekla tako, da smo mi vedno pogajalska izhodišča najprej usklajevali znotraj te naše vladne skupine, se pravi smo poizkušali priti do nekega maksimalno usklajenega stališča (večinskega stališča), da smo potem to lahko prezentirali na pogajanjih s sindikalno stranjo. Generalno rečeno.

Imeli smo dvojna pogajanja s sindikalno stranjo. Pogajanja o kolektivni pogodbi za skupno metodologijo. Metodologija za vrednotenje delovnih nazivov, primerna razmerja med plačami v javnem sektorju in proces, na kakšen način do tega priti, se pravi kolektivna pogajanja, se ni izkazal za preveč uspešnega. To (kp) je bila eksplicitna zahteva sindikatov, saj smo mi (vlada) predlagali, da se to področje uredi z uredbo vlade se pravi z enostranskim aktom, sindikati pa se s tem absolutno niso strinjali in so celo grozili z blokado pogajanj oziroma z vstopom v proces usklajevanja zakona, tako da je potem prišlo do tega, da smo mi sprejeli to kolektivno pogodbo ampak tu se izkazalo, da se o taki zadevi zelo težko na tak način pogajati. Sindikati so od kvantitativnega dela te pogodbe kasneje odstopili, tako da je sedaj ta kolektivna pogodba parafirana, tako da so upoštevani samo kvalitativni kriteriji.

Druga zadeva pa je pogajanje o kolektivni pogodbi za javni sektor, tu se pa pogajamo o orientacijskih delovnih mestih, o delovni uspešnosti in dodatkih, to pa je neka centralna pogodba, ki naj bi urejala ta tarifni oz. plačni del v javnem sektorju.

Dve struji metodologije: 1 - metodologija naj bo bolj analitična, 2 - metodologija naj bo sumarna s strokovnimi presojami, kvalitativna, pri pogajanjih s sindikati pa se tu pokaže slabost saj pride na pogajanjih do izraza samo pogajalski pristop, ki pa je

precej subjektiven oz. je lahko povezan z močjo posameznega akterja in z njegovo spretnostjo.

V starem sistemu parcialnega urejanja tega področja za vsako dejavnost v javnem sektorju posebej, so se predpisi zelo različno uporabljali. Ni bilo neke centralne koordinacije tega področja, zato je prišlo do veliko odklonov, ki pa zdaj pri poenotenju sistema predstavljajo največjo oviro.

Vladna pogajalska skupina je bila sestavljena iz predstavnikov različnih sfer.

Ali so pri oblikovanju enotnega stališča obstajala velika nesoglasja?

Nesoglasja se povečujejo s približevanjem k točki konkretizacije, se pravi k fazi implementacije. Na zakonski ravni se je lažje uskladiti o določenem predlogu, ker ne veš točno kaj bo to prineslo za sabo. Tudi če nek predlog prediskutiraš, še vedno ne veš ali o vseh točkah vsi isto mislijo. Ti se lahko uskladiš o določenem predlogu, s tem, da si lahko vsak po svoje predstavlja kako naj bi ta predlog deloval in skuša vsak zase prepričati ostale o svojem videnju. Potem pa zadevo implementiramo, se pravi, ko se sistem razvija navzdol proti praktičnim rešitvam, pa lahko pridejo na dan ti različni pogledi. Vedno pa je potem tu nekdo, ki te različne poglede preseka. Urad je bil tukaj neka strokovna institucija v okviru Ministrstva za notranje zadeve, ki bi naj te zadeve presekala. Vendar pa se velikokrat pripeti, da strokovno telo tega ne more storiti, saj o veliko stvareh odloča politika in tako se tudi strokovno odločanje o določenih strokovnih vprašanjih spremeni v politično opredeljevanje, ki pa je zmeraj zelo neugodno. Zato je bila tudi v tem primeru ustanovljena posebna projektna skupina ministrov, ki jo je sestavil predsednik vlade. Ta skupina občasno obravnava takšne predloge, ki so težki z vidika političnih odločitev in potem sprejme določene usmeritve, ki se jih je potem treba držati, pa čeprav s strokovnega vidika niso najboljše.

Glavni problem, ki je nastal znotraj vladne skupine je bila koordinacija med Ministrstvom za delo in Ministrstvom za notranje zadeve. Prej je ministrstvo za delo bolj neformalno bilo skrbnik tega sistem za ureditev plač v javnem sektorju. Leta 2001 pa se je z Zakonom o javni upravi ta pristojnost prenesla na Ministrstvo za notranje zadeve. Zdaj pa obstaja veliko tega kolektivnega dogovarjanja oz. urejanja. Zakon o kolektivnih pogodbah ni sprejet že od leta 1995. Je v drugi obravnavi. In

tukaj nastajajo ti načelni problemi koordinacije pri pogajanjih z javnim sektorjem. Kdo so reprezentativni sindikati javnega sektorja, med njimi obstajajo namreč zelo velike razlike. Zakon je zastarel in je podelil to reprezentativnost sindikatom po kriterijih iz leta 1992. Zato je skupina na sindikalni strani tako obširna, 18 članov. Se pravi so ti sindikati zelo atomizirani. Tako so se pri interpretaciji kaj je reprezentativnost in kako obravnavati kolektivne pogodbe tu so se pojavile težave. Kriva pa je zastarela zakonodaja. Sistem se namreč normativno ne prilagaja dejanskemu stanju.

Bilo pa je tu večje in manjše navdušenje, ali podpora temu projektu v odvisnosti od tega kakšno percepcijo ima kdo, kaj bo s tem dobil in kaj bo s tem izgubil. Če obstaja pri nekomu percepcija, da bo nekaj izgubil ali da bo sebi stvar poslabšal, potem seveda tega predloga ne bo podpiral. Tega mogoče tudi ne bo na glas povedal, ampak bo svoje stališče nakazal z določenimi dejanji. Tisti pa, ki si bo obetal nekaj boljšega, pa bo tak predlog afirmativno podpiral in tudi s svojimi dejanji bo poizkušal pokazati, da je za ta predlog.

Ali sta ministrstvo za zdravstvo in ministrstvo za šolstvo to podpirali?

Ministrstvo za zdravje je delovalo v skladu s specifičnimi problemi, ki obstajajo z zdravniki, ki se vlečejo še iz aneksov h kolektivnim pogodbam iz leta 1998. Po neuspešnih pogajanjih je prišlo do razkola med ministrstvom in zdravniškim cehom. Tako da je stanje v zdravstvu najbolj neurejeno, obstaja namreč zelo decentraliziran sistem sistematizacij delovnih mest. Vpogleda v te sistematizacije nima niti Ministrstvo za zdravje niti zdravstvena zavarovalnica in tu je zadevo najtežje konsolidirati. Na drugi strani pa ima Ministrstvo za šolstvo sistematizacijo dobro urejeno kot ministrstvo, je pa tu vprašanje, kako je zadeva urejena v vsakem javnem zavodu posebej.

Dokler posamezni resorji ne vidijo vsako rešitev konkretno na dlani se do nje ne opredeljujejo. V končni fazi izgleda sistem plač v javnem sektorju zelo enostaven pač v katerem plačnem razredu si, pogledaš preprosto v tabelo. Vendar pa je do te enostavnosti zelo težko priti. Nobenega ne bi posebej izpostavljaj. Na začetku, ko se je zakon sprejemal je referendum organiziral policijski sindikat, ki je nekako bil del opozicije v tem času. In pa deloma je zakonu nasprotoval sindikat šolnikov, ki je trdil da se zakona v takšni obliki ne da izvesti. Ampak zakon se da izvesti in to v takšni

obliki kot je bil sprejet. Seveda pa bo za to potreben določen čas in to bo za sabo potegnilo tudi določene finančne učinke.

Kako so reagirali sindikati, ko je vlada vložila zakon v prvo parlamentarno branje?

Kaj je kdo v tem videl, to je bilo glavno vprašanje. Zakon se je vložil v parlamentarno proceduro po ustaljenih postopkih. Zakon, kot je napisan, je samo normativni okvir. Ta novi predlog zakona ni za razliko od prejšnjih ničesar numerično opredeljeval razen priloge 1 in 2, ki govori o plačni lestvici in o razponih plačnih razredov. To je sicer veliko, saj so bila razmerja sorazmerno močno opredeljena. Konkretno o tem kaj bo kdo imel, pa v predlogu zakona ni nikjer omenjeno. Vsi prejšnji poizkusi pred Državnim zborom so propadli zaradi tega, ker so predlogi zakonov že omenjali kaj in koliko bo kdo imel. Je pa tukaj trik, da če zakon brez tega sprejmeš, se ne moreš izogniti temu, da boš do teh vprašanj slej ali prej enkrat prišel. Gre pa tudi za politično vprašanje, saj medtem ko gre zakon čez tri branja v parlamentu, se sam ta predlog zakona deformira, saj v zakonodajni proceduri nanj precej vplivajo poslanci s svojim lobiranjem in je končna odločitev, ki je sprejeta ponavadi precej deformirana in odstopa od prvotnega predloga zakona. Lahko verjamem, da je zadeva potekala hitro in morda je kritika o hitrem sprejemu zakona upravičena. Za tako pomemben, globok in sistemski zakon bi morali biti časovni razponi med parlamentarnimi branji daljši. S tem pa, da je potrebno reči, da je tako podrobno usklajevanje s sindikati v takem širokem usklajevalnem procesu potekalo pri sprejemu le redko katerega zakona.

Kako pa ocenjujete kritike SVIZ-a, da je bil zakon sprejet v tako kratkem času zaradi obveznosti vlade do njih?

To pa je bila ena pravna razlaga, da je dogovor, ki ga je podpisala vlada s SVIZ-om, ki se je dotikal sprejema zakona o sistemu plač, ki je vezal izplačilo teh dodatkov, je ta pravna razlaga dejala tako, če zakon do tega datuma ne bo sprejet, potem se sproži izplačilo teh dodatkov naenkrat in ta zadeva je bila izterljiva, tako da če bi SVIZ s tem šel na sodišče bi lahko te dodatke izterjal. In to je seveda vplivalo tudi na hitrost sprejemanja tega zakona. Zadeva pa se je razrešila tako, da se je po sprejemu tega zakona podpisal s SVIZ-om aneks, ki je raztegnil izplačilo teh

dodatkov do leta 2006, tako da se tudi s sprejemom tega zakona vlada ni izognila plačilu teh dodatkov.

Ali so bila to prava pogajanja ali bolj usklajevanja?

O zakonu se ne smeš pogajati. To pomeni, da to ni pogodbeni odnos, ker zakon sprejema Državni zbor in če bi se vladna stran o zakonu pogodila bi to pomenilo, da je izključila zakonodajno vejo oblasti. To je že samo po sebi sporno, kajti Državni zbor je izdal sklep po katerem se vsi zakoni, ki so socialno občutljivi morajo predhodno usklajevati s socialnimi partnerji. S tem je seveda sebe malo razbremenil odgovornosti in je dal vlado v položaj, ko mora predlog takšnega zakona najprej uskladiti, tako da državni zbor vidi, če so bili določeni dogovori podpisani s strani vseh zainteresiranih strank in nato oni tak predlog zakona potrdijo v Državnem zboru. To pa ne pomeni, da Državni zbor ne more drugače odločiti. In tako tukaj ne moremo govoriti o pogodbenem odnosu ampak lahko govorimo samo o usklajevanju kajti vedno obstaja možnost, da zakonodajna veja oblasti odloči drugače kot je predvideval usklajeni predlog zakona.

Kdo je imel na sindikalni strani največjo moč pri usklajevanju predloga zakona o sistemu plač v javnem sektorju?

Problem na sindikalni strani je bil v tem, da so nekateri sindikati samostojni, nekateri pa nastopajo pod okriljem konfederacije sindikatov. Policijski sindikat in SVIZ sta npr. samostojen, sindikat delavcev v državni upravi je član Semuličeve konfederacije, tako da prihaja do zelo različnih situacij. Prihaja do problema kdo reprezentira koga. Bolj so izstopali močnejši sindikati: SVIZ, policijski sindikat, sindikat delavcev v državnih organih. FIDES je malo izgubil svojo moč a načeloma nasprotuje zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, ker zdravniki niso sprejeli tega sistema.

Kako so se iztekla usklajevanja za vladno stran?

Za zakon se je izteklo kolikor se je v tistem kratkem času lahko izteklo. Morda bi nekatere rešitve lahko bile malo drugačne to bo pokazal čas, ampak to je še vedno možno spremenit. Kar se pa tiče samih pogajanj o kolektivnih pogodbah tu pa so se

zadeve zapletle zaradi tega, ker se je manevrski prostor zaradi finančnih razlogov skrčil. Veliko poizkusov poenotenja plač v javnem sektorju je že propadlo tako da je ta dosedaj prišel najdlje. Sedaj pa obstajajo neka pričakovanja in obstaja tudi bojazen, da se bodo ta pričakovanja razblinila, če bo vsa stvar spet padla v koš. V letu in pol pogajanj se je javno finančna situacija na področju plač do neke mere umirila tako da tudi ne prihaja do nekih novih zahtev in to ni več nek akuten primer številka ena kot je bilo leta 2001 in če takrat tega ne bi ustavili bi bila danes javno finančna slika države v razpadu. Tako da ta postopek je svoje rezultate prinesel