

Marjan Svetličič, Sabina Kajnc

Neformalni viri vpliva v EU: trda in mehka znanja ter učinkovitost slovenske državne uprave v času predsedovanja Svetu EU¹

POVZETEK: Cilj članka je ugotoviti, kako je bila Republika Slovenija (oz. njena strokovna in diplomatska elita) kot predsedujoča Svetu EU v prvi polovici leta 2008 »opremljena« s kompetencami za izrabo mehkih virov vpliva, ki naj bi jih skladno s teorijo v EU imele male države članice. Članek analizira rezultate ankete, izvedene med več kot 600 državnimi uslužbenci, ki so pri predsedovanju sodelovali z vsebinskimi nalogami. Rezultati kažejo, da pri izvajanju nalog ni bilo problematično trdo znanje, pač pa so bile dosti bolj potrebne mehke veščine. Glede na – sicer subjektivno – oceno nosilcev predsedovanja slovenska državna uprava ne izkorišča dovolj svoje majhnosti, ki naj bi ji omogočala večjo učinkovitost, saj jo pestijo problemi med- in znotrajresorskega usklajevanja, hierarhičnost, ki zlasti vpliva na (ne)informiranost, in pa nizka stopnja neformalnih stikov med uslužbenci.

KLJUČNE BESEDE: Slovenija, EU, predsedovanje, znanje, kompetence, male države

1 Uvod²

Republika Slovenija (RS) je mala in mlada članica EU. Ima formalne oblike moči odločanja, ki pa niso edini vir vpliva v EU. Moč ali vpliv države v političnem življenju EU lahko poveča (ali zmanjša) njen sloves, ki ga sestavljajo konsistentnost, konstruktivnost, načelnost in, nenazadnje, strokovnost ter ustreznost delovanja njene politične, diplomatske in strokovne elite (prim. Wallace 2005). Zato je eden temeljnih izzivov

1. Članek je del raziskave programske skupine P 5-177 *Možnosti in priložnosti Slovenije in njenih akterjev v procesih globalizacije*, ki jo financira ARRS, izvaja pa Center za mednarodne odnose, FDV, Ljubljana.
2. Avtorja se zahvaljujeta anonimnima recenzentoma za komentarje na osnutek tega članka in Živi Brodar za pomoč pri statističnih obdelavah. Prav tako se zahvaljujeta 23 nosilcem predsedovanja iz 12 resorjev, ki so bili udeleženci delavnice, organizirane skupaj s Službo Vlade RS za evropske zadeve na temo predsedovanja 14. 11. 2008 v Ljubljani. Sabina Kajnc se zahvaljuje Compagnii di San Paolo, ki je v okviru programa *European Foreign and Security Policy Studies Programme* financirala njeno raziskovalno delo.

članstva razpolaganje z ustreznimi kompetencami, ki omogočajo delovanje v smeri izboljšanja slovesa in s tem neformalne moči države v EU.

Predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008, tj. niti štiri leta po njenem pristopu k EU, je spodbudilo val priprav in usposabljanja kadrov za naloge predsedovanja. Predvsem male države članice so tiste, katerih vpliv v EU je – ob manjši formalni politični moči (npr. manjšem številu glasov v Svetu, manjšem številu poslancev v Evropskem parlamentu) in gospodarski teži – v večji meri odvisen od njihovega slovesa ter s tem od delovanja njihove politične in diplomatske elite. Cilj članka je ugotoviti, kako je bila Slovenija (oz. njena strokovna in diplomatska elita) kot predsedujoča EU »opremljena« s kompetencami za izrabo svojih mehkih virov vpliva, ki naj bi jih skladno s teorijo v EU imele male države članice. Poleg običajnih strokovnih kompetenc je predsedovanje zahtevalo še bistveno širši nabor vodstvenih, organizacijskih in diplomatskih ter komunikacijskih in pogajalskih kompetenc in ne nazadnje tudi nabor novih interdisciplinarnih znanj, potrebnih pri soočanju z vse bolj soodvisnimi problemi v EU. EU posveča tako veliko pozornost posebnim kompetencam EU, da je izdelala okvir kompetenc, ki služi kot skupni standard vsem državam članicam.³ Te kompetence so: komuniciranje v maternem in tujem jeziku, računalniška pismenost, medosebne in družbene kompetence, matematična pismenost, kompetence v znanosti in tehnologiji, zmožnost učenja, podjetništvo in kulturne kompetence.

Analiza potrebnih znanj v obdobju predsedovanja in ustreznosti izobraževanja za predsedovanje je tako eden od ključnih elementov izgradnje strategije uspešnega in zlasti učinkovitega delovanja RS v EU tudi v času »normalnega« članstva. Članek analizira rezultate ankete, izvedene med nosilci slovenskega predsedovanja⁴ Svetu EU, z vidika ustreznosti priprav in potrebnih kompetenc za predsedovanje ter nadaljnega učinkovitega delovanja Slovenije v EU. Avtorja najprej predstaviva konceptualni okvir za razumevanje različnih vrst znanj oz. kompetenc. Nato kompetence poveževa s teorijo delovanja male države v EU. V naslednjem razdelku je predstavljena metodologija raziskave, v četrtem delu pa sledi analiza rezultatov po izbranih vidikih: razmerje med mehкими in trdimi znanji, uspešnost izobraževanja za predsedovanje in analiza ključnih problemov izvajanja nalog v času predsedovanja. Članek zaključujeva s sklepi in orisom idealnega kadra, ki bi povečal administrativno sposobnost in s tem neformalne vire vpliva (RS) v EU.

2 Trdo in mehko znanje v okolju EU: teoretični okvir

Kompetence so sposobnosti učinkovito opravljati določene naloge. Perrenoud (1997) razume kompetence posameznika kot aktivacijo, uporabo in povezanost znanja, sposobnosti, motivov, samopodobe in vrednot, ki mu v kompleksnih, raznovrstnih in nepredvidljivih situacijah omogočajo uspešno opravljanje vlog, nalog in reševanje

3. Komisija je predloge vključila v predlog Priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje (COM(2005)548 končno; Bruselj, 10. 11. 2005).

4. Z izrazom *nosilci predsedovanja* pomenjujeva tiste, ki so imeli pri predsedovanju vsebinske naloge.

problemov. Gre za celoto vedenjskih vzorcev, ki jih mora posameznik obvladovati, če želi uspešno in učinkovito opravljati svoje delo, ter sposobnost njihovega uveljavljanja v (medkulturnih) timih, ki zahtevajo zmožnost soočanja z razlikami. To vsebuje tako trdo znanje kot veščine (mehko znanje) in ustrezno motiviranost za njihovo udejanjanje (Weinert 2001).

Ozko gledano, je trdo znanje tisto, po katerem iz A vedno sledi B. Je znanje, ki se ga da kodificirati in ga pridobivamo v šoli. Daje odgovore na vprašanja *kaj* in *zakaj*. Gre za formalno znanje, ki se ga da prenašati, saj je ločeno od njegovega nosilca in je eksplicitno izraženo z besedami, številkami, podatki, formulami, zapisi ali priročniki (npr. priročnik za vožnjo avtomobila je trdo znanje, medtem ko je mehko znanje vožnja avtomobila sama).

Mehka so tista neoprijemljiva znanja, ki jih je težko kvantificirati, kodificirati in skladiščiti ter prenašati, saj se nanašajo bolj na osebne značilnosti ali poteze ter vključujejo presoje in izkušnje. Skrivajo se npr. v odgovorih na vprašanja, kako in s kom se je treba dogovarjati, kako strokovno znanje artikulirati ter p(r)odati na enostaven in razumljiv način. Vedeti *kako* se nanaša na sposobnost izvajanja določenih nalog, vedeti *kdo* pa na to, kdo ima znanja o *kaj* in *zakaj* (trda znanja). Mehka znanja so osebna, skrita (*tacit*), neformalizirana znanja, ponotranjene veščine, ki se jih pridobi prek izkušenj in z vajo. Izkušnje pa nekaj pomenijo le, če se udejanjajo na ustrezni strokovni podlagi. Veščine se nanašajo na procedure, spretnosti in inkulturirano znanje, vezano na kontekst (znanje o medkulturnem komuniciranju in komuniciranju nasploh, pogajanjih, retorika, timsko delo, obvladovanje stresa itd.) (Kohont 2005; Pavlin 2007).

V teorijah mednarodnega poslovanja so mehka znanja opredeljena v povezavi z neoprijemljivimi (*intangible*) viri, kot so tehnologija, informacije, menedžerske, trženske in podjetniške veščine, organizacijski sistemi, motivacijske strukture (Dunning in Lundan 2008: 96). V neoprijemljivi kapital (menedžerska literatura govori o intelektualnem kapitalu) se uvršča vse, kar je povezano z inovacijami in kreativnim potencialom, torej patenti, blagovne znamke, avtorske pravice, organizacijske prakse. V državah članicah Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) tvori neoprijemljivi kapital že kar 80 % njihovega bogastva (Svetličič 2007: 222). Vrednost neoprijemljivih virov podjetij je po oceni agencije S&P z 20 % leta 1980 do danes poskočila na 70 % (Economist 2006: 11). Skrite dejavnosti, kamor se uvrščajo tudi komunikacijske in pogajalske dejavnosti ter mreženje, tvorijo že kar 45 % vseh dejavnosti zaposlenih (Beardsley in dr. 2006). Med takšne generične, predmetno neodvisne kompetence spadajo tudi socialne (karizma, prepričljivost) ali medosebne kompetence, ki so zelo pomembne za uspešno sodelovanje posameznikov v katerikoli skupnosti, sploh pa v večkulturnem in večjezikovnem prostoru, kakršna je EU. Mehke kompetence so relacijske, pogojene z določenim okoljem in določeno situacijo ter postajajo v negotovem okolju vse bolj pomembne – vse bolj pomembne pa so tudi v mednarodnih odnosih. Nye (2003) »sposobnost vplivanja na vedenje drugih, da dobimo rezultate, ki jih želimo,« opredeljuje kot mehko moč, katere pomembnost se v kompleksno soodvisnem svetu veča, v nasprotju s trdo močjo, ki je v mednarodnih odnosih tradicionalno

vezana na vojaško moč. Fukujama celo govori o tem, da svet danes vodijo šibke države, ker običajni instrumenti moči (kot je vojaška moč) ne delujejo prav dobro. Za takšen novi svet je potreben nov nabor veščin (Fukujama 2008: 40). Mehko moč pa je mogoče uspešno udejanjati le s pomočjo sposobnosti prepričevanja in na temelju verodostojnosti svojega delovanja. Izguba spoštovanja in verodostojnosti lahko to spodkoplje, pravi Nye (2004). Na področju evropske diplomacije raziskovalci zaznavajo brisanje razlik med diplomati in strokovnjaki ter porast menedžerskih nalog, ki jih opravljajo diplomati, še zlasti tisti iz manjših držav z manjšim številom zaposlenih v notranji in zunanji službi zunanjih ministrstev. Opravljanje strokovnih in menedžerskih nalog pa zahteva drugačna znanja in s tem tudi drugačno izobraževanje (Jazbec 2008).

Ker gre pri članstvu v EU za delovanje v mednarodnem in medkulturnem okolju, morajo imeti kadri, ki se s tem spopadajo, tudi nekatere specifične kompetence, ki jih potrebujejo globalni pogajalci oz. menedžerji. Beamish in Killing (2001: 178–195) med takšne kompetence uvrščata: sposobnost razvijanja in uporabe strateških veščin, upravljanja sprememb in kulturnih raznolikosti; delovanje v fleksibilni organizacijskih strukturah in timih; sposobnost odprtega komuniciranja ter učenja in prenosa znanja v organizaciji. Raziskave, ki se nanašajo na vodstvene kadre v podjetjih, kažejo, da imajo vodilni najšibkeje kompetence prav na področju medkulturne občutljivosti, uvajanja sprememb in voditeljstva. Zato tudi ne preseneča, da je večji problem od samega začrtovanja strategij, kako njihove cilje udejanjati (Hrebiniak 2005), in prav to je prva naloga vsakokratnega predsedstva EU.

Delovanje v kontekstu EU označujeta tudi specifični institucionalna zgradba in kultura, ki sta se razvili v desetletjih povezovanja na evropski celinii. *Sui generis* institucionalna zgradba relativizira pomembnost prebivalstva, velikost teritorija in gospodarsko moč držav članic, s tem ko so manjše članice nadproporcionalno zastopane, pri najbolj pomembnih vprašanjih pa ohranjajo suverenost s pravico do veta. Države v EU imajo možnost črpati iz formalnih, pa tudi neformalnih virov moči (Wallace 2005). V ospredje stopajo oblike moči, ki jih Thorhalsson (2006: 8) imenuje preferenčna, perceptivna in politična velikost. Preferenčna velikost se nanaša na ambicije in postavljanje prioritet s strani vladnih elit v odnosu do mednarodnega sistema (in s tem EU). Perceptivna velikost je vprašanje videnja države tako s strani notranjih kot zunanjih akterjev. Politično velikost pa Thorhalsson (2006: 18) razume kot skuppek vojaških in administrativnih zmogljivosti ter kohezije v državi. Administrativna zmogljivost je opredeljena kot sposobnost vodenja države in sodelovanja v bilateralnih in multilateralnih pogajanjih, pri čemer so ključne praktične veščine osebja državne uprave (Thorhalsson 2006: 19). S. Baillie (1998) je prek analize delovanja Luksemburga v Evropski skupnosti (ES) postavila izhodiščne predpostavke za teorijo malih držav v ES/EU. Po njenem so viri malih držav članic ES/EU za doseganje zelenih učinkov trije (Baillie 1998: 195–197):

1. Sredstvo njihovega vpliva izhaja iz njihovega zgodovinskega konteksta.
2. Prednosti so v njihovi institucionalni ureditvi, ki se odraža na ravni EU in na nacionalni ravni. Na ravni EU je to kvazifederalni način odločanja, ki temelji na enakosti držav in na *acquis communautaire*, po katerem se z njim pridobljene pra-

vice ne morejo odvzeti brez soglasja. Na nacionalni ravni pa je to majhna državna uprava, ki se ukvarja z vprašanji EU, kar omogoča učinkovitejše odločanje (prim. Katzenstein 1985).

3. Potencialni vir moči malih držav je izogibanje konfliktom, saj jo drugi vidijo kot šibko, kar lahko izkoristi kot priložnost. To pomeni štiri stvari. Prvič, v taki vlogi ne tekmujejo z drugimi državami. Drugič, zavedajoč se svoje šibkosti, vzdržujejo dobre odnose s svojimi partnerji, kar jim pomaga udeležati svoje interese. Tretjič, s pozicije neizpostavljanja (*low profile*) v pogajanjih ne »stopijo na prste« drugim in zato lažje uveljavljajo svoje interese, ko so ti resnično pomembni. Četrto, z igranjem vloge poštenega posrednika ali nevtralnega koordinatorja si lahko priigrajo osrednje mesto v procesih odločanja, kar jim omogoča braniti svoje nacionalne interese.

V primeru Slovenije kot nove članice je zgodovinski kontekst popolnoma drugačen in ji položaj nove članice bolj odvzema kot dodaja moč. Po drugi strani pa ima možnost, da pridobi ugled kot najuspešnejša nova članica. Predsedovanje Slovenije EU v prvi polovici leta 2008 je ponudilo izjemno priložnost za pridobitev ugleda. Rotirajoče predsedstvo vsem državam članicam omogoča, da povežavi dajo svoj pečat, za obdobje šestih mesecev pridobijo večjo formalno moč, hkrati pa imajo možnost, da teh šest mesecev izkoristijo tudi za povečanje svojih neformalnih virov vpliva, ki jih lahko izkoristijo tudi po koncu predsedovanja. Predsedovanje EU postavi državo članico v središče politike in diplomacije v EU in tudi v delovanju EU navzven. Predsedujoča država je zadolžena za usklajevanje in nemoteno delovanje v Svetu, za odnose med Svetom in ostalimi institucijami EU, za podajanje smernic in vodenje EU ter za zunanje zastopanje povezave. To so zelo velike naloge, ki zahtevajo izjemne priprave in dodatne zaposlitve tudi v velikih državnih upravah. Vendar pa analize predsedovanj kažejo, da tudi male države s svojimi manjšimi državnimi upravami in pa z naslonitvijo na pomoč evropskih institucij, zlasti Komisije in Generalnega sekretariata Sveta (GSS), predsedujejo uspešno.⁵ Manjše državne uprave so prožnejše, njihovo osebje bolj stalno.⁶ Probleme vertikalnega in horizontalnega sodelovanja v državni upravi, ki so nepremakljivo utemeljeni v birokraciji kot instituciji s procesno-organizacijsko kulturo, oplajata pa jih hierarhičnost in medresorska tekmovalnost (prim. Deal in Kennedy v Haček in Bačlija 2007: 74–77), v majhnih upravah pogosteje zmanjšujejo neformalni stiki, ki jih omogočajo fizična bližina in osebna ter dolgoletna poznanstva.

Analize predsedovanj EU s strani majhnih držav tudi nakazujejo, da so majhne države dobre predsedujoče prav zaradi tega, ker manj potiskajo v ospredje svoje nacionalne interese (to pa prav zato, ker so premajhne), da bi imele več interesov z razsežnostjo EU. Velike države so namreč lahko pred skušnjava, da svoje nacionalne

5. O večji naslonitvi na evropske institucije, izrecno na GSS, več v Beach (2004). *Journal of Common Market Studies Annual Review* vsebuje analize obeh predsedovanj, ki sta se zvrstili vsako leto.

6. Značilen je primer Luksemburga, ki je kar tri zaporedna predsedovanja – sicer v času, ko je bilo manj članic EU in so se predsedovanja zato vrstila pogosteje – opravil z veliko večino istih uslužbencev.

interese potiskajo v ospredje kot skupne interese EU (prim. Beach 2004; Quaglia in Moxon - Browne 2006; Schout in Vanhoonacker 2006).

Po širitvi EU leta 2004 so se pojavljali strahovi, da bodo nove članice preprečevale ali onemogočale delo EU, ker niso navajene odločati konsenzualno in ker so kadrovske šibke (prim. Juncos in Pomorska 2007). Pred slovenskim predsedovanjem se ti strahovi še niso pomirili in pričakovanja so bila nizka (prim. Economist 2007: 40, Kajnc 2008). Slovenija je med pripravami na predsedovanje in med predsedovanjem pokazala sposobnosti uravnoteževanja, mediatorstva in posluha za kompromisne predloge (Kietz in Perthes 2007; Kajnc 2008a; 2008b; 2009a), kar navaja k potrditvi njenega obnašanja kot male države (neizpostavljanje in vloga poštenega posrednika); v kolikšni meri je s tem povečala svoj sloves in neformalne vire vpliva, pa je odvisno tudi od strokovnosti njenih diplomatov in strokovnjakov ter od primerjalnih prednosti njene (male) državne uprave.

3 Metodološki okvir

Temeljno raziskovalno vprašanje, na katerega podajava odgovor v članku, je, v kolikšni meri je bila Slovenija tako z vidika strokovnosti državnih uslužbencev kot z vidika učinkovitosti državne uprave »opremljena« za izvajanje predsedovanja. Strokovnost razumeva kot celoto trdih in mehkih znanj. Konkretno gre v prvem primeru za poznavanje vsebine problematike, s katero se posameznik (nosilec predsedovanja) ukvarja, in za poznavanje političnega sistema (institucij EU) ter političnega procesa (postopkov in sistema odločanja). V primeru mehkih znanj gre za kompetence, ki služijo pripravi stališč (analitične sposobnosti, organizacija dela) in njihovemu komuniciranju ter zagovarjanju (retorične, jezikovne, vodstvene, pogajalske sposobnosti in pisno sporočanje). Učinkovitost državne uprave v smislu primerjalne prednosti majhne države je odvisna od horizontalnega in vertikalnega sodelovanja, neformalnih stikov med akterji ter hierarhičnosti na eni strani, na drugi pa ne gre zanemariti zadostne kadrovske sestave državne uprave.

Naštete elemente strokovnosti in učinkovitosti državne uprave v obdobju slovenskega predsedovanja EU sva preverjala z anketiranjem nosilcev predsedovanja. Med 9. julijem in 4. septembrom 2008 smo izvedli anonimno spletno anketo, ki je vsebovala 40 vprašanj.⁷ Poslana je bila neposredno na distribucijski seznam podskupine za kadre za predsedovanje, ki vključuje 454 oseb, ki so imele pri predsedovanju vsebinske naloge. Posebej je bila anketa poslana še 169 diplomatom in ostalim sodelavcem, ki so pokrivali vsebinske naloge na Stalnem predstavništvu RS v Bruslju (SPBR), ter na ostala diplomatska in konzularna predstavništva RS v tujini (gre za 44 anket, naslovljenih na veleposlanike). Skupaj je bila tako anketa poslana na 667 naslovov. Prejeli smo 407 izpolnjenih anket, med katerimi jih je 235 v celoti odgovorjenih in 172 takšnih,

7. Anketo smo začeli izvajati v tednu, ki je sledil prenehanju predsedovanja. Mnogim od začasno zaposlenih kadrov je delovno razmerje prenehalo veljati 4. 7. 2008, tako da večina teh kadrov, vključno s študenti, ni bila zajeta v raziskavo.

pri katerih anketiranec ni odgovoril na najmanj eno vprašanje. Stopnja odgovora je, upoštevaje dejstvo, da vsak od anketirancev ni mogel odgovoriti na vsa vprašanja, ker so pač posegala izven njegovega strokovnega področja, visoka: odgovorilo je 61 % vprašanih, 35 % v celoti. Dejstvo, da se pri delno odgovorjenih anketah delež neodgovorjenih vprašanj povečuje proti koncu ankete, navaja k sklepu, da je na nedokončane ankete vplivalo tudi pomanjkanje časa. Namen ankete je bil ugotoviti, kako nosilci predsedovanja ocenjujejo uspešnost in dejavnike uspešnosti predsedovanja, s ciljem začrtati elemente za prihodnjo evropsko in razvojno politiko Slovenije.⁸ Gre torej za evalvacijsko študijo.

Rezultati ankete so z vidika zastopanosti posameznih kategorij nosilcev predsedovanja glede na njihov položaj v državni upravi, izkušnje in tudi področja dela reprezentativni. Največ so odgovarjali uslužbenci (22 %), vodje sektorjev in oddelkov (18,2 oz. 17,2 %), diplomati na SPBR (16,7 %) in diplomati nasploh (14,8 %). Najmanj odgovorov smo dobili s strani analitikov (10,5 %) ter ministrov in državnih sekretarjev (0,5 %).

Očitna je dokaj enakomerna porazdelitev med vodstvenimi (vodje sektorjev in oddelkov) ter ostalimi kadri. Diplomati so enakomerno porazdeljeni med diplomatsko in konzularno mrežo in SPBR.

Pri predsedovanju so sodelovali in tudi odgovarjali na našo anketo izkušenejši kadri, saj je bilo takšnih z več kot 4-letnimi izkušnjami kar 74,7 %, od tega 42,8 % z več kot 11-letnimi izkušnjami. Tistih z manj kot letom dni izkušenj je bilo le 9 %.

Rezultati ankete torej odražajo stališča izkušenih kadrov. Relevantnost odgovorov je še višja, če upoštevamo, da so se anketiranci močno ukvarjali z zadevami EU. Kar 61 % se jih je ukvarjalo z zadevami EU več kot 13 ur na teden, od tega 39 % več kot 20 ur na teden. Tudi področna zastopanost je bila zagotovljena, čeprav so anketiranci zaradi interdisciplinarnosti velikega števila področij nekatera področja obkrožili večkrat kot druga.

8. Več o oceni in problemih predsedovanja glej v Kajnc in Svetličič 2009.

Tabela 1: Področna zastopanost (razvrščeno po številu; anketiranci so lahko izbrali vse odgovore, ki ustrezajo).

Področje	N	%
zunanja in varnostna politika EU, zunanji odnosi EU	73	17,4
pravosodje in notranje zadeve (pravica, svoboda in varnost), boj proti goljufijam	44	10,5
kmetijstvo in ribištvo	36	8,6
razvojno sodelovanje in človekoljubna pomoč, človekove pravice	33	7,9
okolje	29	6,9
notranji trg, konkurenca, potrošniki, podjetja	28	6,7
energija	23	5,5
gospodarstvo in denarne zadeve	21	5,0
javno zdravje, varnost živil	21	5,0
širitve EU	19	4,5
zunanja trgovina, carine	17	4,1
raziskave, inovacije, informacijska družba	17	4,1
izobraževanje, usposabljanje, mladina, zaposlovanje in socialne zadeve	16	4,0
promet, pomorske zadeve	13	3,1
kultura, avdiovizualno področje in mediji	12	3,0
institucionalne zadeve, proračun, obdavčenje	10	2,4
regionalna politika	7	1,6
skupaj	419	100,0

Da bi odgovorila na osnovno raziskovalno vprašanje, sva anketne odgovore analizirala v povezavi s kompetencami, potrebnimi za predsedovanje, koristnostjo izobraževanja za predsedovanje, problemi, ki so jih anketiranci zasledili med predsedovanjem, in tem, kaj bi bilo treba v primeru ponovnega predsedovanja narediti drugače.

4 Strokovnost: pomanjkanje mehkega znanja

4.1 Strokovnost v primerjavi z večinskimi znanji

Dve ugotovitvi sta ključni. Prvič, trda znanja niso bila problematična (glej Tabela 2). Drugič, anketiranci so ocenili mehka znanja kot bolj pomembna od trdih. To kažejo odgovori o pomembnosti posameznih kompetenc za predsedovanje, o koristnosti, ki so jo anketiranci pripisali posameznim oblikam izobraževanja (Tabela 3), kot tudi odgovori o potrebnih spremembah v primeru ponovnega predsedovanja (Tabela 5).

Nizko uvrščanje pomembnosti trdega znanja je verjetno rezultat treh dejavnikov. Prvič, samoumevnostne logike anketirancev, da je znanje pač nujen predpogoj za uspešno predsedovanje, in ga zato posebej ne izpostavljajo. Poleg tega je bilo to znanje tudi predpogoj, da so bili sploh izbrani v ekipo, ki je sodelovala pri predsedovanju. Drugič, ker je pri predsedovanju, ko gre bolj za koordinacijo, vodenje sestankov in

iskanje kompromisov v pogajanjih, trdo znanje relativno manj pomembno. Tretjič pa zato, ker so le redki pripravljeni priznati, da nečesa ne obvladajo zadosti.

Tabela 2: Pomembnost kompetenc (razvrščeno od večje do manjše).

	Število veljavnih odgovorov	Da, pomembno (v %)	Ne, nepomembno (v %)
znanje angleščine	228	100,0	0,0
sposobnost govornega sporočanja	227	99,1	0,1
sklepanje poznanstev	225	93,3	6,7
timsko delo, organizacija dela (delitev dela)	226	91,2	8,8
sposobnost pisnega sporočanja	226	90,3	9,7
pogajalske veščine	222	86,0	14,0
analitične sposobnosti	225	85,8	14,2
priprava stališč	225	85,3	14,7
vodenje sestankov	223	78,9	21,1
znanje francoščine	219	57,5	42,5
znanje nemščine	206	20,4	79,6

Dajanje prioritete veččinam tudi pomeni, da so bili problemi bolj na ravni načina uveljavljanja tega znanja kot v sami strokovnosti. Analiza pokaže, da so tisti, ki so označili, da je bilo področje, na katerem so delovali, pomembno za Slovenijo, pogosteje označili višjo pomembnost znanja oz. problem pomanjkanja znanja na področju delovanja. To navaja k zaključku, da je strokovno znanje bolj pomembno, kadar je treba zagovarjati specifičen vsebinski interes.⁹ Kar 33 % anketirancev je navedlo, da na področjih, na katerih so delovali, Slovenija ni imela posebej izraženih interesov. To navaja k sklepu, da so veščine postale bolj pomembne takrat, ko je bilo bolj pomembno to, da so zadevo, ki je bila vsebinsko manj pomembna, večje pripeljali do zaključka.

Toda tisti, ki so bili najintenzivneje vključeni v predsedovanje, ki naj bi imeli na tem področju tudi največ znanja – to so diplomati in strokovnjaki na SPBR –, ugotavljajo, da je poznavanje institucij EU zelo slabo. Skoraj 43 % anketiranih diplomatov v SPBR je nepoznavanje institucij EU izpostavilo kot enega izmed treh ključnih problemov. Iz nizkih ocen sodelovanja s preostalimi institucijami državne uprave s strani diplomatov SPBR¹⁰ je mogoče sklepati, da ti problemi – v očeh diplomatov SPBR – niso navzoči znotraj SPBR, temveč v drugih delih državne uprave. Sklepati je zato mogoče, da diplomati na SPBR, ki že iz izkušenj verjetneje bolje poznajo delovanje institucij EU, pomanjkanje teh znanj opažajo zlasti v svojem stiku s »prestolnico«.

9. Več o zagovarjanju interesov glej v Kajnič in Svetličič 2009.

10. Povprečne vrednosti ocene sodelovanja z akterji v slovenski državni upravi, ki so jih podali diplomati na SPBR, so: z akterji v matičnem ministrstvu 3,91; na drugih ministrstvih 3,11; s SVEZ-om 3,06; z drugimi diplomati iz diplomatske in konzularne mreže 3,69; s SPBR 4,64.

Med mehкими znanji se takoj za angleščino med najbolj pomembne kompetence uvršča govorno sporočanje, sklepanje poznanstev, timsko delo, retorika in pogajalske veščine. Neformalnim stikom se je pripisovala manjša pomembnost. Pri tem se izpostavlja tudi problem podcenjevanja in premajhne motiviranosti za krepitev neformalnih stikov, v primerih medresorskih neformalnih stikov pa gre pogosto tudi za vprašanje hierarhije med institucijami, ljubosumje, zavist in fizično razdaljo.

Posebna kategorija med veščinami je znanje tujih jezikov, ki je v primeru mednarodne dejavnosti ena najbolj pomembnih. To potrjujejo anketiranci, ki so znanje angleščine (Tabela 2) označili ne le kot najbolj pomembno kompetenco, ampak tudi kot tisto, kar bi pri izobraževanju v prihodnje veljalo še izboljšati. Posebna vrednost angleščine¹¹ v luči dejstva, da je bila angleščina izbrana za osnovni jezik komuniciranja v času slovenskega predsedovanja, ne preseneča.

Če povežemo pomembnost kompetenc za predsedovanje (Tabela 2) s pomembnostjo izobraževanja (Tabela 3) in s tem, kar bi anketiranci spremenili (Tabela 5), če bi Slovenija ponovno predsedovala Svetu EU, ugotovimo, da je znanje angleščine pomembno tako kot potrebna kot zelena kompetenca.

Tabela 3: Koristnost izobraževanja (razvrščeno po aritmetični sredini; 1 – nekoristno, 5 – zelo koristno).

Oblike priprav	Število veljavnih odgovorov	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Zelo koristno
udeležba na sestankih delovnih teles Sveta pred predsedovanjem	209	4,18	1,222	76,11
sestanki s predstavniki institucij EU in drugih držav članic	208	4,13	1,172	38,86
nadgrajevanje znanja tujega jezika	211	3,89	1,200	43,65
splošno poznavanja institucij in delovanja EU	213	3,76	1,143	51,7
izgradnja osebnostnih kompetenc: retorika, vodenje sestankov, pogajanja, uporaba diplomatskih tehnik	208	3,75	1.158	51,4
poznavanje postopkov in sistema odločanja na specifičnem področju, na katerem delujem	195	3,59		54,92
spoznavanje ljudi, s katerimi sem potem delal	187	3,24	1,481	37,4
poznavanje problematike/področja, na katerem delujem	175	3,17	1,358	45,1

11. Ne smemo prezreti, da je znanje drugih tujih jezikov pomembno v določenih situacijah in na določenih področjih delovanja. Tako je 65,4 % tistih, ki so v času predsedovanja delali v Bruslju, označilo znanje francoščine kot pomembno kompetenco (N = 26), znanje nemščine pa 12 % (N = 25). Podobno velja za neformalne stike. Uporaba nemščine je v primerjavi s

4.2 Izobraževanje in usposabljanje

V povezavi z izobraževanjem in kompetencami za predsedovanje smo v anketi spraševali o udeležbi in oceni koristnosti organiziranega izobraževanja v času priprav na predsedovanje,¹² pogostosti delovnih obiskov v Bruslju v času priprav in kompetencah, potrebnih med predsedovanjem. Z vprašanji o izobraževanju so se posredno povezovala tudi vprašanja o problemih med predsedovanjem, oceni sodelovanja z domačimi institucijami in institucijami EU ter drugimi zunanjimi akterji, vključno z neformalnimi stiki, ter delovanju v delovnih skupinah Sveta.

Merjenje koristnosti izobraževanja s korelacijskimi koeficienti¹³ je pokazalo, da je najmočnejša korelacija med koristnostjo izobraževanja za strokovno področje ter postopki odločanja na tem področju (0,699), zatem med koristnostjo izobraževanja na področju postopkov in sistema odločanja s koristnostjo nadgrajevanja znanja tujega jezika (0,576). Le malo nižji je korelacijski koeficient med koristnostjo izobraževanja na področju poznavanja institucij in nadgrajevanja znanja tujega jezika (0,567). To pomeni, da tisti, ki jim je primanjkovalo znanja o postopkih odločanja, potrebujejo tudi dodatna znanja tujih jezikov. Očitno izobraževalni sistem ne daje dovolj znanj za uspešno sporočanje v tujih jezikih pri odgovornih nalogah, ko so, poleg znanja jezika, potrebne še komunikacijske, retorične in pogajalske spretnosti. To potrjuje močna korelacija med koristnostjo izobraževanja na področju tujega jezika z izgradnjo osebnostnih kompetenc: retoriko, vodenjem sestankov, pogajanjem, uporabo diplomatskih tehnik (0,557). Skratka, nezadostno znanje tujih jezikov je problematično, ko se poveže s težavnostjo uveljavljanja stališč, sposobnostjo artikulacije stališč, lobiranja in neformalnimi stiki.

Odgovori kažejo, da je izobraževanje nadgrajevalo trda in še bolj mehka znanja (glej Tabelo 3). Nizko uvrščanje koristnosti izobraževanja s ciljem pridobivanja trdih znanj o EU je verjetno posledica tega, da so mlajši kadri, za razliko od starejših, že na univerzi pridobili ustrezna znanja o EU (prim. Kajnc in Svetličič 2009). Deloma lahko manjšo pomembnost trdega znanja pri predsedovanju pripišemo temu, da je program predsedovanja v veliki meri opredeljeval dnevni red, s tem pa tudi dovoljeval zadostne priprave na delovanje.

Izobraževanje je krepilo znanje angleščine, toda bilo je pod pričakovanji glede njegove učinkovitosti. Zelo podoben je odnos do pogajalskih veščin. Te kot potrebna kompetenca le malo zaostajajo za angleščino, toda so najbolj zaželena veščina pri ponovnem predsedovanju, pri čemer znanje tujih jezikov le malo zaostaja. To kaže, da je na tem področju najbolj potrebno dodatno usposabljanje. Koristnost izobraževanja s

francoščino sicer zelo majhna, vendar sta število nemško govorečih politikov in uradnikov ter skupna interesna področja Slovenije z Avstrijo ali Nemčijo pomembna dejavnika, ki govorita v prid intenzivnejšemu učenju in uporabi nemščine med slovenskimi diplomati.

12. Glej Strategijo Vlade RS za izobraževanje 2006 in Poročilo o pripravah na predsedovanje. V 18 mesecih pred predsedovanjem je bilo izvedenih skupaj 263 pripravljalnih seminarjev, ki so zajeli skoraj 6000 udeležencev.

13. Vse omenjene korelacije so statistično značilne pri manj kot 1% tveganju.

ciljem nadgradnje znanja tujega jezika so anketiranci na petstopenjski lestvici v povprečju ocenili z oceno 3,89, kar je tretja najvišja ocena pomembnosti izobraževanja (samo za udeležbo na sestankih v Bruslju (4,18) ter sestanki s predstavniki institucij EU in drugih držav članic (4,13)), čeprav je manj tistih, ki so bili s tem zelo zadovoljni.

Za nadaljnjo politiko izobraževanja s področja EU je pomembno tudi, katero vrsto izobraževanja je večina ocenila za zelo koristno/nekoristno (ne upoštevamo ocene med koristnim in nekoristnim) in ne le, katera področja so bila povprečno ocenjena kot najbolj pomembna. Tudi tu je daleč v ospredju pomembnost udeležbe na sestankih, zatem poznavanje postopkov odločanja in institucij EU ter osebne kompetence. Najmanj koristno je bilo izobraževanje s področja stroke. To utrjuje sklep, da je bila strokovnost pri predsedovanju relativno najmanjši problem. Poznavanje delovanja in postopkov institucij EU ter poznavanje sistema odločanja na področju, na katerem so delovali, so anketiranci pri vprašanju koristnosti izobraževanja uvrstili na 4. in 5. mesto. Kljub temu, da trdemu znanju pripisujejo manjšo pomembnost, so vseeno ta znanja želeli – vendar v bolj specifični obliki.

Usposabljanje je bilo, kot kaže, premalo specializirano po posameznih področjih ali za posamezne skupine glede na vrsto dela in vloge udeležencev ter zato ni omogočilo dovolj spoznavanja ljudi in postopkov na področju, kjer so udeleženci delovali. Sicer pa kompetenci mreženja (navezovanje stikov) anketiranci pripisujejo veliko pomembnost (3. mesto pri kompetencah). Zato ne preseneča, da je kot največji problem predsedovanja izpostavljena šibka medresorska koordinacija.

Anketa kaže, da so bile izkušnje relativno bolj pomembne od formalnega izobraževanja.¹⁴ Kar 76,1 % anketirancev je udeležbo na sestankih delovnih teles Sveta pred predsedovanjem ocenilo kot zelo koristno (Tabela 3), in to ob tem, da se je kar 72 % anketirancev udeležilo izobraževanja za predsedovanje. Relativno visoka pogostost delovnih obiskov v Bruslju – kar 40 % anketirancev je bilo v Bruslju več kot 3-krat, 34 % jih je bilo v Bruslju več kot 5-krat, 14,4 % med 3- in 5-krat, 13 % 2-krat in le 28,3 % nikoli – kaže, da so bila potovanja v Bruselj v času priprav tudi oblika nabiranja izkušenj ter znanj.

Koristnosti udeležbe na sestankih in sestankom s predstavniki institucij EU (Tabela 3) so anketiranci pripisali najvišjo oceno (4,18 oz. 4,13). Tudi korelacije med koristnostjo izobraževanja in udeležbo na sestankih delovnih teles Sveta pred predsedovanjem ter na sestankih s predstavniki institucij EU so najmočnejše. Glede na to, da anketiranci visoko pomembnost pripisujejo navezovanju stikov (na 3. mestu med kompetencami, ki so jih potrebovali pri predsedovanju (glej Tabela 2)), je mogoče sklepati, da so takšni obiski v precejšnji meri opravljali vlogo dopolnjevanja znanj in navezovanja neformalnih stikov. Ne nazadnje so takšni stiki tudi možnost usvajanja nenapisanih pravil delovanja institucij.

14. Intenzivnejše izobraževanje javne uprave na področju tematike EU se je po oceni D. Fink - Hafner v RS pričelo relativno pozno, šele leta 2000, ko je bila sprejeta uradna strategija na tem področju (Fink - Hafner in Lajh 2003, nav. po Fink - Hafner 2007: 11).

Anketirance smo povprašali tudi, kaj bi spremenili v primeru ponovnega predsedovanja Slovenije Svetu EU. Na 2. mestu, za izboljšanjem med- in znotrajresorskega sodelovanja (glej Tabela 5) je največja pogostost odgovorov pri izpopolnjevanju pogajalskih in komunikacijskih veščin, ki jim sledi znanje tujih jezikov. To je razumljivo tudi v luči dejstva, da dveletne priprave in izobraževanje za predsedovanje ne morejo dvigniti večinskih spretnosti na zelo visoko raven. Poleg tega so bili kadri izbrani na podlagi poznavanja tematike, ne pa obvladanja veščin. Slednje je v sistemu državne uprave tudi težje kvalificirati, le redko pa se je do predsedovanja izkazala tudi potreba po njih.

5 Državna uprava: problemi velike administracije

Skladno s teorijo se je kot največji problem pokazal kadrovski primanjkljaj (glej Tabela 4). Toda problem kadrovskega primanjkljaja lahko v sebi skriva tudi primanjkljaj znanja oz. informacij, saj to ni le problem količine, ampak tudi kakovosti kadrov. Dejstvo, da so bili tisti, ki so kot problem identificirali nezadostne informacije o vsebini problematike, tudi najbolj kritični do sodelovanja v državni upravi, ki je bilo identificirano kot drugi največji problem predsedovanja, govori o tem, da je bilo pomanjkanje informacij eden od resnih problemov predsedovanja. Do tega je prihajalo zaradi šibkega med- in znotrajresorskega sodelovanja.

Čeprav so pomanjkanje trdega znanja anketiranci izpostavili kot najmanjši problem, pa jih »premalo znanja na sorodnih področjih« kot problem uvršča veliko višje. Med trdimi znanji je očitno najbolj problematično interdisciplinarno znanje in pa nekatera specializirana znanja, s katerimi se sicer v Sloveniji manj ukvarjamo (prim. Kajnc in Svetličič 2009). Strokovnjaki so pogrešali tudi informacije o ozadju posameznih problemov, ki so bile znane morda na višjih, ne pa na nižjih ravneh.

Odgovori razkrivajo, da se pomanjkanje znanja ni nadomeščalo z močnejšim sodelovanjem z GSS in Komisijo. Tudi sodelovanje z drugimi članicami EU ni bilo odločilno. Anketiranci teh stikov niso uporabljali prvenstveno za iskanje pomanjkljivih znanj. Ocena sodelovanja s predstavniki Komisije, GSS, nacionalnimi delegati in partnerkama v triu¹⁵ se namreč ni pokazala kot povezana s kompetencami.¹⁶ Edina močna in statistično značilna korelacija se je pokazala med sodelovanjem v triu in izobraževanjem (0,419): bolje so sodelovali tisti, ki so izobraževanja označili kot koristna.

15. Trio je oblika sodelovanja treh držav, ki zaporedno predsedujejo Svetu EU. Najrazvidnejša značilnost tria je skupni 18-mesečni program predsedovanja. Takšna oblika sodelovanja se je pričela prav s triom, katerega član je bila Slovenija, skupaj z Nemčijo, ki je predsedovanje v obliki tria začela v prvi polovici leta 2007, in Portugalsko, ki ga je nadaljevala v drugi polovici leta 2007. Za Slovenijo je s svojim 18-mesečnim programom nastopil nov trio, v katerem si sledijo Francija, Češka in Švedska. Več o sodelovanju slovenskih nosilcev predsedovanja z akterji drugih držav članic, Evropske komisije in GSS glej v Kajnc 2009b.

16. Korelacijski koeficienti so sicer pozitivni, toda šibki (le v primeru sodelovanja z GSS 0,108), vendar povezave niso statistično značilne.

Zaskrbljujoč je problem »pomanjkanja informacij o obravnavani tematiki«, še zlasti v povezavi z ocenami, ki so jih anketiranci dali sodelovanju med institucijami in znotraj njih.¹⁷ Obenem lahko ta odgovor relativizira nizko (9.) uvrstitev pomanjkanja znanja kot problema. Morda nekateri niso imeli dovolj informacij, da bi sploh prišlo do zavedanja, da jim znanja primanjkuje.¹⁸

Nizka utež, pripisana vlogi krepite kompetenc spoznavanja ljudi, potrjuje tudi siceršnja ugotovitev ankete, da je bilo sodelovanje med ministrstvi in znotraj njih pri predsedovanju dokaj šibko.¹⁹ To je mogoče razumeti v povezavi s t. i. *Brussels-based* predsedovanjem, za katerega je značilno tudi medresorsko usklajevanje med diplomati na SPBR. V času predsedovanja »normalnega« delovanja medresorskega sodelovanja ni bilo, so pa bile predsedniške seje vlade. Kljub takšni organizaciji predsedovanja so anketiranci pri izboru treh najbolj perečih problemov, ki so po njihovem mnenju pestili slovensko predsedovanje, na 2. in 3. mesto postavili vertikalno sodelovanje znotraj njihovega resorja in medresorsko usklajevanje (glej Tabela 4).

Tabela 4: Največji problemi pri predsedovanju (razvrščeno po številu odgovorov; anketiranci so lahko med ponujenimi odgovori označili tri).

Problem	N	%*	% odgovorov	Ocena sodelovanja v državni upravi
kadrovski primanjkljaj	111	18,4	50,0	3,37
slabo vertikalno sodelovanje v okviru posameznih državnih organov	94	15,6	42,3	3,41
premalo medresorskega usklajevanja	86	14,3	38,7	3,51
hierarhija v ustanovah duši iniciativnost	72	12,0	32,4	3,31
premalo znanja na sorodnih področjih in zavedanja o povezavah	63	10,5	28,4	3,51
nezadostne informacije o vsebini obravnavane problematike	52	8,6	23,4	3,17
notranjepolitične teme	52	8,6	23,4	3,49
nepoznavanje delovanja ustanov EU	40	6,6	18,0	3,45
premalo znanja na področju delovanja	32	5,3	14,4	3,44

* Odstotek se šteje glede na celoto 602 odgovorov pri tem vprašanju. V desnem stolpcu je odstotek glede na tiste, ki so odgovarjali na to vprašanje (takšnih je bilo 222, kar pomeni, da niso vsi izbrali treh odgovorov).

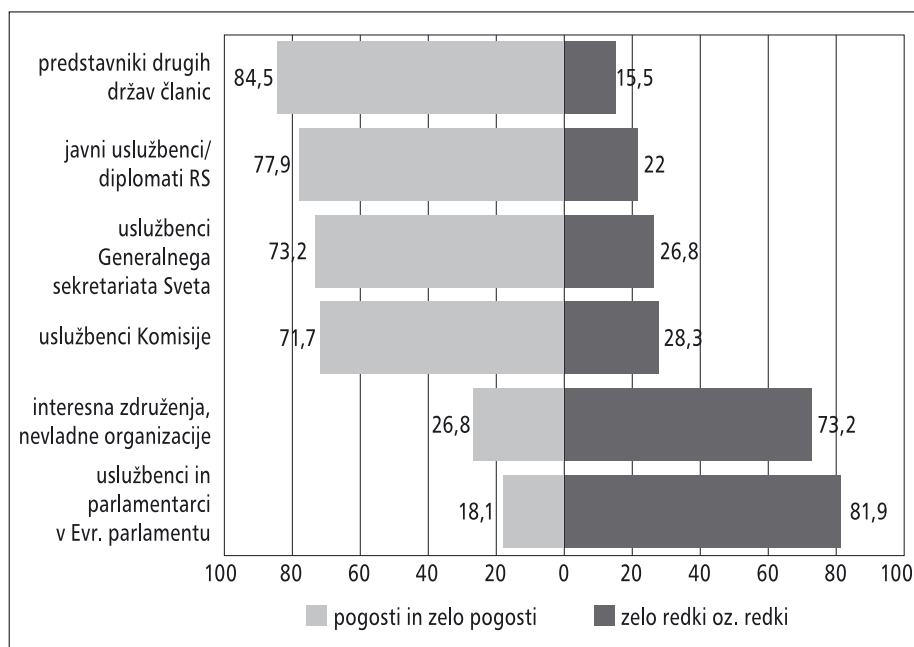
17. Glej opombo št. 19.

18. Označitev pomanjkanja informacij kot problema nakazuje pasivnost: informacije so podane, medtem ko je znanje treba (aktivno) pridobiti (več o tem glej v Kajnc in Svetličič 2008).

19. Še najboljše je bilo ocenjeno sodelovanje znotraj ministrstev (27 % odlično in 36,8 % dobro), precej slabše med ministrstvi (le 8 % odlično in 24,7 % dobro), najboljše pa s SVEZ-om (15,9 % odlično in 24,8 % dobro). Sicer pa si je najvišjo oceno prislužil SPBR; 47,1 % ga je ocenilo za odličnega in 26 % za dobrega, medtem ko diplomatska mreža ni dobila najboljše ocene (27,2 % anketirancev je sodelovanje z njo ocenilo kot zelo slabo in slabo, 31,1 % pa niti za dobro niti za slabo).

Ker je sklepanje poznanstev visoko zaželena kompetenca (Tabela 5), ne preseneča, da so bili stiki s slovenskimi diplomati, pa tudi tistimi iz drugih držav, Komisije in GSS zelo pogosti. Redkejšje je bilo sodelovanje s predstavniki Evropskega parlamenta in z nevladnimi organizacijami, katerih vloga je bila očitno povsem obrobna. Zaskrbljujoče je, da so bili stiki s predstavniki drugih držav pogostejši kot z državnimi uslužbenci oz. diplomati RS (Slika 1).

Slika 1: Pogostost neformalnih stikov z različnimi akterji (razvrščeno po pomembnosti).



Močnejše mednarodno sodelovanje lahko ponazarja, ali »evropskost« slovenskega predsedovanja ali proaktivnost v smislu izkoriščanja teh stikov ne le za iskanje informacij, pač pa tudi za oblikovanje koalicij. Lahko pa kaže, da so bile storitve diplomatske in konzularne mreže ter drugih državnih uslužbencev za predsedovanje premalo koristne. Pri tem ne gre zanemariti gole številčnosti predstavnikov drugih držav, ki so zainteresirani za stike s predsedujočo državo. V tej luči je mogoče razlagati tudi pogostejše neformalne stike z drugimi državami od tistih z GSS in Komisijo. Seveda je predsedujoča država že v času priprav »tarča« drugih držav tako v smislu lobiranja kot v smislu pridobivanja informacij. Zato se stiki s to državo, tako formalni kot neformalni, bistveno okrepijo ne le zaradi dejavnosti predsedujoče države, pač pa zaradi dejavnosti drugih držav.²⁰

20. K temu navajajo tudi rezultati študije Naurina in Lindahla (2008) o oblikovanju koalicij v Svetu. Slovenija zaseda zadnja mesta med državami članicami glede na neponderirani indeks

6 Prihodnje usmeritve

Vprašanje, kaj bi današnji nosilci predsedovanja storili v primeru ponovnega slovenskega prevzema takšne naloge, najbolj konkretizira prioritete in pomembnost posameznih kompetenc, relevantno pa ni zgolj za eventualno naslednje predsedovanje, ampak tudi za uspešno delovanje Slovenije v času »normalnega« članstva v EU.

Tabela 5: Možnosti sprememb ob ponovnem predsedovanju (razvrščeno po pomembnosti).

Če bi RS ponovno predsedovala, bi ...	Število veljavnih odgovorov	Da, pomembno (v %)	Ne, nepomembno (v %)
izboljšal medresorsko sodelovanje v Sloveniji	224	79,5	20,5
izboljšal sodelovanje znotraj mojega resorja/ministrstva/ustanove	225	66,2	33,8
izpopolnil pogajalske in komunikacijske veščine	223	64,6	35,4
izpopolnil znanje tujih jezikov	226	63,3	36,7
več časa posvetil neformalnim stikom	223	58,7	41,3
izpopolnil svoja strokovna znanja	222	54,1	45,9
se na predsedovanje bolje pripravil	225	42,2	57,8
dvignil na višjo raven svoje poznavanje evropskih institucij	223	41,7	58,3

Čeprav bi po teoriji malih držav moralo biti največji problem pomanjkanje kadrov, rezultati ankete pokažejo, da si anketiranci v prihodnje najbolj želijo izboljšanja med- in znotrajresorskega sodelovanja. Daleč najbolj pomembna sprememba bi se v primeru, če bi Slovenija ponovno predsedovala EU, po mnenju anketirancev morala zgoditi na področju medresorskega sodelovanja v Sloveniji (glej Tabelo 5). S tega vidika je problematično, da koordinacija ni razumljena kot problem (Finka - Hafner 2007: 9–10).²¹

Primerjava med odgovori na vprašanje o pomembnosti izobraževanja pred predsedovanjem in najbolj pomembnih kompetencah pri predsedovanju pokaže, da bolj, kot imajo anketiranci konkretne naloge, bolj pomembno postane medsebojno sodelovanje v Sloveniji ter izpopolnjevanje v mehkih veščinah. Vse te, tudi v času predsedovanja

kapitala mreženja ali zaželenosti po oblikovanju koalicij (23. mesto med 27 članicami). To je lahko pozitivno, ker Slovenijo ocenjujejo kot nevtralno državo, in negativno, ker je manj zanimiva ter smo manj poučeni o oblikovanju koalicij in iskanju kompromisov, kar je pomemben del sposobnosti vodenja. Hkrati velja omeniti, da je del nizkega mesta mogoče razložiti tudi z dejstvom, da Slovenija po svojih interesih, gospodarskem položaju, v mnogih primerih tudi zunanji politiki ne spada v »naravne« koalicije srednjeevropskih ali južnih, severnih, velikih, malih netoprejemnikov ali netoplačnikov v EU.

21. D. Fink - Hafner navaja mnenja intervjuvanih predstavnikov izvršne oblasti (opravljeno leta 2002 in 2003), »da koordinacija ni niti potrebna niti zaželjena« kar ovira oblikovanje uspešne koordinacije v slovenski evropeizacijski politiki« (Fink - Hafner 2007: 9–10).

pridobljene kompetence EU so bile neracionalna naložba, če se nosilci predsedovanja v prihodnje ne bodo imeli priložnosti ukvarjati z evropskimi zadevami. Odgovori kažejo, da bo 42 % anketiranih, ki so odgovorili na vprašanje o prihodnosti svoje zaposlitve, zamenjalo delovno mesto in se ne bodo več ukvarjali z zadevami, povezanimi z EU. Kar 66,1 % jih bo ostalo na istem delovnem mestu, 15,2 % jih bo dobilo novo, drugačno delovno mesto, 13,8 % jih bo izgubilo zaposlitev, 4,9 % pa jih bo napredovalo.

Kljub temu, da se bo večina še nadalje ukvarjala s tematiko EU, pa vseeno relativno visok odstotek tistih, ki bodo zamenjali delovno mesto, kaže na problem prenašanja v času predsedovanja pridobljenih znanj na sodelavce ali novince oz. v institucionalni spomin. Ne bo pa to izgubljeno znanje, če bodo odšli na delovna mesta v institucije EU ali druge sorodne mednarodne institucije. Seveda le, če bo slovenska državna uprava ohranila stalen stik s temi kadri. Problem stalnega zagotavljanja institucionalnega spomina je povezan tudi z menjavanjem uradnikov ob menjavanju vladajočih v politiki, kar objektivnim razlogom, kot so menjave pri diplomatih, dodaja tudi subjektivni vidik. Odhajajoči pač niso stimulirani svoje znanje prenašati na nove kadre, ki so jih nadomestili. Druga ovira pa je včasih tudi ljubosumje novih vodilnih funkcionarjev, katerih ugled in položaj ogrožajo izkušeni stari kadri, ki bolje poznajo delovanje domačih ali mednarodnih institucij.

7 Zaključek

Na osnovi analize anketnih odgovorov lahko na splošno ugotovimo, da so izvajalci slovenskega predsedovanja razpolagali z ustreznimi strokovnimi kompetencami s področja svojega delovanja, manj pa z veščinami, tudi potrebnimi za udeležanje stališč in razreševanje problemov. Glede na – sicer subjektivno – oceno nosilcev predsedovanja slovenska državna uprava ne izkorišča svoje majhnosti, ki naj bi ji omogočala večjo učinkovitost. Pestijo jo problemi šibkega med- in znotrajresorskega usklajevanja ter hierarhičnost. To vpliva na (ne)informiranost, ki je tudi posledica šibkih neformalnih stikov med uslužbenci.

Za predsedovanje so bila relativno bolj pomembna veščinska znanja (komuniciranje, pogajanja, retorika, neformalni stiki) in mnogo manj strokovna, trda znanja. Trda znanja so bila za anketirance predpogoj, večšine pa so razumeli kot nadaljnje sredstvo za doseganje zastavljenih ciljev. Anketiranci so prepoznavali tudi pomanjkanje poznavanja institucij EU s strani strokovnjakov, ki so med predsedovanjem službovali na SPBR. Ta ugotovitev kaže, da so pomanjkljiva tudi trda znanja. To je pomembno v luči vedno večje prežetosti delovanja slovenske državne uprave z vsebinami, ki so povezane s političnim procesom na ravni EU.

Poudarek na komunikacijskih veščinah kaže tudi na visoko pomembnost načina artikulacije oz. aktivacije znanja. Strateška implikacija rasti pomembnosti veščin je, da je že pri izboru kadrov za vodstvene naloge treba upoštevati kriterije obvladovanja veščin, kot so retorika, komuniciranje in pogajanja, vključno z organizacijsko-menadžerskimi sposobnostmi.

Rezultati ankete nas navajajo na to, da raven znanja tujih jezikov, v prvi vrsti angleščine, ni bila zadostna niti dovolj dobra za tako zahtevno nalogo, kot je predsedovanje. Manjkala je predvsem dobra funkcionalna raba v javnih nastopih ali zahtevnih (pogajalskih) okoliščinah. Čeprav so anketiranci znanju francoščine in nemščine pripisali zelo nizko pomembnost, je treba upoštevati, da sta ta dva jezika (pa tudi drugi) bistveno bolj pomembna, ko gre za zelo pomembne neformalne stike, kot pa v vlogi predsedujoče države, če ta izbere angleščino kot glavni jezik komuniciranja.

Kot osnovni problemi predsedovanja so se v analizi rezultatov pokazali kadrovske primanjkljaje, pomanjkanje medresorskega sodelovanja, dušljiva hierarhija v institucijah in pomanjkanje znanja na sorodnih področjih. Problem šibkega medresorskega sodelovanja in pogosto izraženo pomanjkanje informacij zlasti na sorodnih strokovnih področjih nasprotuje ugotovitvam Katzensteina (1985) in S. Baillie o prednostih majhnih administracij v majhnih državah ter prinaša pomisleke o administrativni sposobnosti kot delu politične moči in s tem neformalnega vira vpliva Slovenije v EU. Raziskava je pokazala, da bi se anketiranci teh problemov lotili z okrepljenim med- in notrajresorskim sodelovanjem ter krepitvijo neformalnih stikov, pa tudi z usposabljanjem v komunikacijskih in pogajalskih veščinah. Glede na to, da nezanemarljiv odstotek »predsedovalnih« kadrov odhaja na nova delovna mesta, se krepki bojazen, da bo s predsedovanjem pridobljeno znanje ostalo premalo izkoriščeno in se ne bo spremenilo v institucionalni spomin. Šibko razvito timsko delo in medresorsko sodelovanje lahko pripeljeta v položaj, ko bo velik del pridobljenih znanj ostal v glavah posameznikov in ne bo del korporacijskega oz. institucionalnega znanja. Zato bo treba bolj sistematično zagotavljati kontinuiteto v kadrovske zasedbi z EU povezanih resorjev.

Anketa je dala bogat nabor empiričnih podatkov, na osnovi katerih je mogoče izpeljati tudi relevantne zunanje- in notranjepolitične predloge, ki daleč presegaajo predsedovanje EU, saj se nanašajo na zagotavljanje uspešnega delovanja Slovenije v EU in uspešnega delovanja slovenske državne uprave nasploh.

V kadrovskem smislu lahko predloge, ki izhajajo iz analize rezultatov, strnemo z orisom idealnega kadra ne samo za predsedovanje Svetu EU, temveč za delovanje v času »normalnega« članstva. Idealni kader bi moral razpolagati:

1. s široko paleto strokovnih znanj,
2. z odličnim funkcionalnim znanjem angleščine in vsaj še enega tujega jezika,
3. z diplomatskimi izkušnjami in komunikacijskimi spretnostmi,
4. z retoričnimi in pogajalskimi sposobnostmi,
5. z organizacijsko-menedžerskimi sposobnostmi,
6. z dobro razvitimi medkulturnimi veščinami,
7. s sposobnostjo ugotavljanja in reševanja problemov ter konfliktov,
8. z zmožnostjo prepoznavanja in kopičenja pomembnih izkušenj ter njihove uporabe in s sposobnostjo ta znanja pretvarjati v institucionalni spomin,
9. s sposobnostjo mreženja in navezovanja neformalnih stikov ter oblikovanja koalicij in lobiranja.

Vse te kompetence so predpogoj, da se opredeljena politika lahko uspešno udejanja.

Predsedovanje je prispevalo k oblikovanju takega kadra, bilo je zelo koristna izkušnja, na temelju katere velja graditi v prihodnje. Poleg neposrednih koristi za vpletene kadre sta bili najbolj pomembni splošni koristi predsedovanja, ki ju pogosto spregledamo, dve. Slovenija kot država je močno povečala svoj ugled v svetu in ljudje, ki so pri tem sodelovali, so si vzporedno s pridobljenimi izkušnjami pomembno okrepili strokovno samozavest in izboljšali svojo profesionalno samopodobo. Ne nazadnje je predsedovanje prispevalo k večji ambicioznosti Slovenije. Vse to pa so elementi neformalnih virov vpliva.

Čeprav gre za subjektivne ocene anketirancev, ki jih ni mogoče brez pridržkov posploševati, je na podlagi ankete kljub temu mogoče reči, da ima Slovenija po predsedovanju strokovnejšo državno upravo; da bi v polni meri izkoristila svoj potencial mehkega vpliva v EU, pa mora graditi tako na kompetencah svojih kadrov kot na učinkovitosti državne uprave.

Literatura

- Baillie, Sasha (1999): A Theory of Small State Influence in the European Union. *Journal of Development and International Cooperation*, 1 (3–4): 195–219.
- Beach, David (2004): The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: The Role and Influence of the Council Secretariat. *Journal of European Public Policy*, 11 (3): 408–439.
- Beamish, Paul W., in Killing, J. Peter (2001): Global Strategic Alliances. V R. Tung (ur.): *The IEBM Handbook of International Business*: 164–182. London: Thomson Learning.
- Bearsley, Scott C., Johnson, Bradford C., in Manyika, James P. (2006): Competitive Advantage from Better Interactions. *The McKinsey Quarterly* 1: 53–63.
- Boyatzis, R. E. (1982): *The Competence Manager*. New York: John Wiley.
- Dunning, John, in Lundan, Sarianna M. (2008): *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Economist* (2006): Survey of Talent. Opening the Doors. 7. 10. 2006: 11.
- Economist* (2007): Charlemagne. A Balkan Fable. 18. 12. 2007: 40.
- Fink - Hafner, Danica (2007): *Europeanization in Managing EU Affairs: Between Divergence and Convergence, a Comparative Study of Estonia, Hungary and Slovenia*. *Public Administration*, 85 (3): 1–24.
- Fink - Hafner, Danica, in Lajh, Damjan (2008): *The 2008 Slovenian EU Presidency. A New Synergy for Europe? A Midterm Report*. Stockholm.
- Fukujama, Francis (2008): Konec hegemonije. *Mladina*, 30: 40–41.
- Haček, Miro, in Bačlija, Irena (2007): *Sodobni službeniški sistemi*. Ljubljana: Založba FDV.
- Hrebiniak, Lawrence G. (2005): *Making Strategy Work: Leading Effective Execution and Change*. Upper Saddle River: Pearson Education.
- Jazbec, Milan (2008): Slovensko predsedovanje EU – postmoderna diplomatska eksperiment. Prispevek za Slovenske politološke dneve, Portorož, 16. in 17. 10.

- Juncos, Ana E., in Pomorska, Karolina (2007): The Deadlock that Never Happened: The Impact of Enlargement on the Common Foreign and Security Policy Council Working Groups. *European Political Economy Review*, 6 (marec): 4–30.
- Kajnč, Sabina (2008a): Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft 2008. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 32 (avgust): 18–25.
- Kajnč, Sabina (2008b): The Slovenian Presidency of the EU Council: How the 16th Member-State Performed. ARI 105/2008. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Kajnč, Sabina, in Svetličič, Marjan (2009): Ocena uspešnosti in problemi slovenskega predsedovanja Svetu EU – pogled od znotraj. *Teorija in praksa*, 46 (1–2): 5–30.
- Kajnč, Sabina (2009a) The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges. *Journal of Common Market Studies* 47 (Annual Review): 89–98.
- Kajnč, Sabina (2009b): Channels of Cooperation: A Case Study of Slovenian Presidency of the EU. EPIN Working Paper 21.
- Kajnč, Sabina, in Svetličič, Marjan (2009): Slovenska evropska politika in evropska državna uprava za aktivno, uspešno in učinkovito članstvo v EU. Analize CMO 2. Dostopno na: <http://www.mednarodni-odnosi.si/cmo/CIR/CMO%20KajncSvetlicic.pdf>.
- Kietz, Daniela, in Perthes, Volker (2007): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft: Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007. SWP Studie 24.
- Katzenstein, Peter J. (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Itacha in London: Cornell University Press.
- Kohont, Andrej (2005): Kompetenčni profili slovenskih strokovnjakov za upravljanje človeških virov: Magistrsko delo. Ljubljana: FDV.
- Kohont, Andrej (2008): Vloge in kompetence strokovnjakov za upravljanje človeških virov v kontekstu internacionalizacije: Dispozicija doktorske disertacije. Ljubljana: FDV.
- Naurin, Daniel, in Lindahl, Rutger (2008): East-North-South: Coalition-Building in the Council Before and After Enlargement. V D. Naurin in H. Wallace (ur.): *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*: 64–81. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nye, Joseph (2004): *Soft Power: The Means for Success in World Politics*. Cambridge: M. A. Public Affairs US.
- McClelland, David C. (1973): Testing for Competence Rather than for "Intelligence". *American Psychologist*, 28: 1–14.
- Pavlin, Samo (2007): *Vloga znanja pri profesionalizaciji poklicev*. Ljubljana: FDV.
- Perrenoud, Philippe (2000): *Construire des compétences dès l'école*. Pariz: ESF.
- Pučko, Danijel, in Čater, Tomaž (2008): A Holistic Strategy Implementation Model Based on Experiences of Slovenian Companies. *Economic and Business Review*, 10 (4): 307–326.
- Quaglia, Lucia, in Moxon - Browne, Edward (2006): What Makes a Good EU Presidency: Italy and Ireland Compared. *Journal of Common Market Studies*, 44 (2): 349–368.
- Schout, Adriaan, in Vanhoonacker, Sophie (2006): Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies*, 44 (5): 1051–77.
- Svetličič, Marjan (2007): Izobraževanje in konkurenčnost gospodarstva. V A. Kramberger in S. Pavlin (ur.): *Zaposljivost v Sloveniji; analiza prehoda iz šol v zaposlitve: stanje, napovedi, primerjave*: 214–247. Ljubljana: Evropski socialni sklad in Ministrstvo za šolstvo in šport RS.

- Thorhallsson, Baldur (2006): The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. *Journal of European Integration*, 28 (1): 7–31.
- Vlada RS (2006): Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008.
- Wallace, Helen (2005): Exercising Power and Influence in the European Union: The Roles of Member States. V S. Bulmer in C. Lequesne (ur.): *Member-States of the European Union*: 25–44. New York: Oxford University Press.
- Weinert, Franz E. (2001): Concept of Competence: A Conceptual Clarification. V D. S. Rychen in L. H. Salganik (ur.): *Defining and Selecting Key Competences*. Gottingen: Hogrefe & Huber Publishers.

Naslov avtorjev:

red. prof. dr. Marjan Svetličič

Fakulteta za družbene vede

Kardeljeva pl. 5, 1000 Ljubljana

tel. 01 5805 197

e-mail: marjan.svetlicic@fdv.uni-lj.si

dr. Sabina Kajnc

Fakulteta za družbene vede

Kardeljeva pl. 5, 1000 Ljubljana

tel. 01 5805 195

e-mail: sabina.kajnc@fdv.uni-lj.si

European Institute of Public Administration (EIPA)

O.L. Vrouweplein 22

NL - 6201 BE MAASTRICHT

tel. +31 43 3296 277

e-mail: s.kajnc@eipa.eu