

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sara Kaučič

Vpletanje politike v vse sfere družbe – Politično kadrovanje

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sara Kaučič

Mentorica:izr. prof. dr. Cirila Toplak

Vpletanje politike v vse sfere družbe – Politično kadrovanje

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

Zahvala:

Najlepša zahvala mentorici,izr. prof. dr. Cirili Toplak, za pomoč pri nastajanju dela.

Staršem, družini, prijateljem.

Vpletanje politike v vse sfere družbe – Politično kadrovanje

Postopek pridobivanja in izbire novih uslužbencev imenujemo kadrovanje, ta zajema analizo delovnega mesta in poti pridobivanja kandidatov ter izbiro ustreznega kandidata. Pri političnem kadrovanju ne gre za izbiro najustreznejših kandidatov, temveč kandidatov, ki so iz vrst trenutno vladajočih političnih elit. Na vodilna mesta v javni upravi in poljavnih podjetjih prihajajo ljudje, ki so člani vodilne politične elite ali imajo kakšno povezavo z njo. Ljudje, ki se zaposlijo po poti političnega kadrovanja, delujejo v korist politični elite. Zaradi takšnega delovanja političnih kadrov prihaja do internih konfliktov in nestrokovnosti na delovnem mestu. Politično delovanje kadrov pa ne vpliva le na interno delovanje in odnose, temveč tudi na celotno družbo. Zaradi političnega kadrovanja prihaja v podjetjih, v katerih se zaposluje neusposobljen kader, do nižje produktivnosti, nekonkurenčnosti v primerjavi z drugimi podjetji, zaviranja inovativnosti in v končni fazi tudi do notranjih sporov v podjetjih. Nizka stopnja strokovnosti politično nastavljenih kadrov v javni upravi povzroča nepravilno opravljanje nalog, nezaupanje državljanov v javne institucije in dvom v pravno državo

Ključne besede: politično kadrovanje, uslužbenci, politične elite, javna in poljavna podjetja.

Involvement of politics in all spheres of society – Political staffing

Staffing or the selection of staff indicates a procedure of recruitment and selection of new staff, which includes an analysis of the workplace, the means of recruiting the candidates and the selection of a suitable candidate. Unlike staffing, political staffing does not choose the most suitable candidates, but candidates from the ranks of the current political elites. Top positions in the general public service and semi-public enterprises are allocated by people who are leading members of the political elite or are in connection to the latter. People who are employed by means of political staffing function for the benefit of the political elite. Actions of the politically appointed staff result in internal conflicts and incompetence in the workplace. Political activity of staff members however not only affects the internal performance and relationships but the society as a whole. Because of the political staffing in companies, where this recruitment takes place, there comes to lower productivity, reducing innovation, lack of competitiveness and, ultimately, to internal disputes within companies. Due to the low level of proficiency of political set personnel who work in public administration there also comes to mistrust of citizens into public institutions and rule of law.

Keywords: political staffing, staff members, political elite, public and semi-public enterprises.

Kazalo

1 UVOD	6
1.1 Namen in cilji raziskave.....	7
1.2 Hipoteza.....	7
1.3 Metodološki okvir.....	8
2 Kadrovanje	9
3 Politično kadrovanje	12
3.1 Kdo kadruje?	14
4 Kje najpogosteje opazimo politično kadrovanje?	15
4.1 Javna uprava.....	15
4.2 Javna in poljavna podjetja	17
5 Vpliv in posledice političnega kadrovanja v javni upravi in javnih ter poljavnih podjetjih	19
5.1. Empirični primer – raziskava Ekonomske fakultete v Ljubljani avtorjev dr. Polone Domadenik, dr. Janeza Prašnikarja in Luke Patakya o vplivu političnih povezav na produktivnost slovenskih podjetij.....	20
6 Politično kadrovanje v Sloveniji	21
6.1 Empirični primer – dokazan primer političnega kadrovanja na Uradu za enake možnosti	23
7 Kako rešiti problematiko političnega kadrovanja?	24
8 Kako se s problemom političnega kadrovanja spopadamo v Sloveniji?	27
8.1 Zakonska podlaga – Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)	27
8.2 Delovanje politikov glede problema.....	30
9 SKLEP	32
10 LITERATURA	34

Država ima po navadi tak upravni aparat, kakršnega si zasluži

(J.Meier v Pečarič 2011, 13).

1 UVOD

Bistvo kadrovanja je iskanje optimalne osebe za opravljanje neke naloge ali funkcije. Dandanes si v podjetjih in javni upravi želijo kvalitetnega kadra, s katerim lahko ustvarijo konkurenčno poslovno okolje in pridobijo dodatno prednost pred svojo konkurenco. Pri kadrovanju oziroma iskanju ustreznih uslužbencev so bistvenega pomena informacije o izkušnjah, znanju, motivaciji, ciljih in vrednotah kandidatov, ki jih iskalci kadrov pridobijo z razgovori, pregledovanjem referenc ter psihometričnimi in ocenjevalnimi testiranjmi. Na podlagi rezultatov testiranj in pridobljenih informacij se iskalci kadrov odločijo za najprimernejšega kandidata.

Bistvena razlika med kadrovanjem in političnim kadrovanjem je, da se pri kadrovanju izbirajo najprimernejši kandidati, pri političnem kadrovanju pa kandidati, ki spadajo v politične elite ali pa so povezani z njimi. Merilo politično izbranih kadrov opredeljuje politična opredelitev in le redko strokovno znanje. Zaradi takšne izbire kandidatov so oslABLJENE zmožnosti delovanja javne uprave in poljavnih podjetij predvsem takrat, ko gre za vodilne položaje.

Največkrat je neustrezna selekcija problem v državah, kjer je ta močno vpeta v družbeno in ekonomsko okolje, še posebej če gre za okolje z nizko mobilnostjo delovne sile in pomanjkanjem ustvarjalnosti, kjer se ne odpirajo nova delovna mesta, število delovnih mest pa je omejeno.

1.1 Namen in cilji raziskave

Ideja za diplomsko nalogo je nastala na podlagi dogodkov, povezanih s političnim kadrovanjem, ki se v Sloveniji vrstijo drug za drugim.

Namen naloge je oris in pojasnilo problematike politično nastavljenih vodilnih kadrov v javni upravi in poljavnih podjetjih, kar je danes pogost pojav v Sloveniji.

Pokazala bom, kakšne so posledice takšnega zaposlovanja in kaj to pomeni za celotno družbo. Pojasnila bom, kako tak način delovanja vpliva na interno delovanje v javni upravi ali poljavnem podjetju in kakšne pridobitve ter vpliv ob tem pridobi vodilna politična elita. Predstavila bom tudi načine za rešitev problematike. Diplomsko delo bo temeljilo na naslednji definiciji kadrovanja: "Kadrovanje ali selekcija kadrov označuje postopek pridobivanja in izbire novih uslužbencev, ki zajema analizo delovnega mesta, poti (načine) pridobivanja kandidatov in izbiro ustreznega kandidata." Temeljna značilnost političnega kadrovanja, ki ga bom v diplomskem delu natančneje definirala, je, da se ne izbira najustreznejše kandidate, temveč kandidate, ki so iz vrst trenutnih političnih elit in delujejo v njihovo korist.

1.2 Hipoteza

Politične elite imajo vedno večjo moč pri odločanju na različnih področjih. Ta moč se kaže v vseh sferah družbenega dogajanja, med drugim pri usmeritvah in upravljanju vodilnih javnih in poljavnih podjetij ter v javni upravi. Ljudje, ki spadajo v trenutne politične elite, imajo boljše predispozicije za dobra oziroma vodilna delovna mesta. Če podrobneje opazujemo rezultate volitev in jih primerjamo z menjavami uslužbencev, lahko opazimo vpliv strankarske pripadnosti trenutni politični eliti. V času, ko se menjuje politična elita, je tudi največ menjav na kadrovskega področju.

Iz tega lahko izpeljem svojo hipotezo, ki se glasi:

Na vodilnih mestih v javni upravi in poljavnih podjetjih so zaposleni ljudje, ki so nastavljeni in delujejo v korist vodilne politične elite.

Povedano z drugimi besedami, zelo pomembna pri zaposlovanju je strankarska opredelitev in pripadnost političnim elitam ali vsaj povezava z njimi. Takšno delovanje pa imenujemo politično kadrovanje.

1.3 Metodološki okvir

Diplomska naloga je sestavljena iz teoretičnega dela in dveh empiričnih primerov. Uporabila sem primarne in sekundarne vire, kot so knjige, znanstveni članki, raziskave in podatki, ter vire, ki mi jih je posredovala pooblaščenka za odnose z javnostmi Komisije za preprečevanje korupcije Republike Slovenije Polona Osrajnik.

Nalogo sem razdelila na sedem poglavij. Prvo poglavje je uvod in v njem sem na kratko opisala svojo nalogo. V podpoglavjih sem opisala še cilje in namene, hipotezo in metodološki okvir. V drugem poglavju sem navedla definicijo kadrovanja in opisala postopek kadrovanja. V tretjem poglavju sem opisala politično kadrovanje in v podpoglavju pisala o tem, kdo kadruje, ter opisala politične elite. Četrto poglavje govori o tem, kje najpogosteje opazimo politično kadrovanje. V podpoglavjih sem opisala javno upravo in javna ter poljavna podjetja in politično kadrovanje pri obeh. Peto poglavje sem posvetila vplivu in posledicam političnega kadrovanja v javni upravi in poljavnih podjetjih in v podpoglavje dodala empirični del – raziskavo Ekonomske fakultete v Ljubljani o vplivu političnih povezav na produktivnost slovenskih podjetij. V šestem poglavju sem opisala politično kadrovanje v Sloveniji in dodala empirični del – dokazan primer političnega kadrovanja v Sloveniji. V sedmem poglavju sem opisala, kako rešiti problem političnega kadrovanja, v osmem pa, kako se s tem spopadamo v Sloveniji. Na koncu diplomskega dela je zapisan sklep in naveden seznam uporabljene literature.

2 Kadrovanje

Zaposlovanje je bistven faktor ekonomskega razvoja in družbenega položaja ljudi. Pri zaposlovanju kadrov se najprej vprašamo, koliko in kakšne delavce potrebuje organizacija, da dosežemo maksimalno produktivnost dela (Novak 2008, 42).

Za pojem kadrovanje najdemo številne opredelitve, nekatere izmed njih so:

– »V širšem smislu opredeljujemo kadrovanje kot sistematično ugotavljanje potreb in pridobivanje kadrov, vključujoč celotno problematiko poklicnega usmerjanja, svetovanja in spremljanja kadrov ter njihovega sprejemanja, uvajanja, razvrščanja, premeščanja, napredovanja, njihove gibljivosti in zamenljivosti. V ožjem smislu pojem kadrovanja zajema problematiko pridobivanja in zaposlovanja kadrov« (Svetlik in Oman v Novak 2008, 79).

– »Kadrovanje je eno izmed najpomembnejših opravil, ki jih mora manager opraviti, da lahko uspešno vodi organizacijo. S kadrovanjem si manager izbere najustreznejše ljudi za prosta delovna mesta« (Slevin v Novak 2008, 79).

– »Kadrovanje je skupek aktivnosti za pridobivanje in izbiranje ustreznih kadrov na način, ki zagotovi doseganje organizacijskih ciljev« (Burtol in Martin v Novak 2008, 79).

– »Kadrovanje je proces, ki se začne z določanjem potreb po kadrih in nadaljuje z izvajanjem vseh potrebnih aktivnosti, da dosežemo želeno stanje v organizaciji« (DeNisi in Griffin v Novak 2008, 79).

– Kadrovanje je proces, s katerim si organizacija zagotavlja ustrezno število zaposlenih s potrebnimi veščinami, znanji in sposobnostmi za določeno delo ob določenem času. Tako skrbi za nemoteno in uspešno doseganje organizacijskih ciljev.

Kadrovanje je eden izmed ključnih delov organizacijske strategije, saj so zaposleni poleg finančnih, tehnoloških in drugih vidikov pomemben člen organizacije. Ustrezno kadrovanje je izbor optimalnih uslužbencev, ki so izbrani na različne načine. Ta proces iskanja in selekcije se med podjetji zelo razlikuje, saj ima vsako podjetje svoja pravila, organizacijsko strukturo, procese, sisteme, politiko itd. Prav tako je pomembno, kdo kadruje, saj lahko kadrujejo direktor, HR menedžer, ponekod vodje oddelkov in področij, lahko pa tudi kombinacija vseh omenjenih.

Za čim učinkovitejši proces kadrovanja je treba formulirati naslednja načela: načelo upoštevanja zahtev, načelo pravilnega izbora, načelo uvajanja v delo, načelo vrednotenja kadrov, načelo strokovnega in osebnega razvoja kadrov, načelo napredovanja ter načelo zadržanja uspešnih in učinkovitih kadrov v organizaciji (Novak 2008, 81–82).

Poznamo dve ravni kadrovanja, in sicer kadrovanje z vidika kvalitete (intenzivno kadrovanje) in z vidika kvantitete (ekstenzivno kadrovanje). Pri ekstenzivnem kadrovanju gre za pridobivanje ustreznega števila kadrov, medtem ko je kvaliteta sekundarnega pomena, pri intenzivnem kadrovanju pa so primarnega pomena le kakovostni elementi in za to obliko kadrovanja moramo imeti ustrezno kadrovsko službo (Oman v Novak 2008, 80).

Proces kadrovanja zajema celoto dogodkov in aktivnosti pri planiranju, sprejemanju, razporejanju in razvoju kadrov. Proces kadrovanja je sestavljen iz več faz:

1. Planiranje – naprej je treba ugotoviti, kakšne delavce organizacija potrebuje.
2. Pridobivanje – nato je treba ugotoviti, kje in kako bo pridobila kadre.
3. Selekcija – izbor kadrov je treba skrbno pripraviti in upoštevati načelo poštenosti in strokovnosti.

4. Uvajanje – novo sprejetim kadrom je treba organizirati uvajanje v organizacijo in v skupine delovnih nalog.

5. Razvoj – proces kadrovanja se s fazo uvajanja ne zaključi, saj je treba uspešne in zanesljive delavce v organizaciji obdržati.

Izpostavila bi fazo selekcije, saj je ustrezna in natančna selekcija dandanes zelo pomembna pri kadrovanju v vseh organizacijah, ker je veliko ljudi, ki išče delo, in je s tem možnost izbire zares velika. Med množico kandidatov je cilj organizacije izbrati optimalnega uslužbenca za določeno delovno mesto, kar pa ni vedno lahka naloga, zato organizacija uporablja različne metode in strategije za izbiro kandidatov. Za uspešno iskanje uslužbenca, ki bo prevzel dodeljeno vlogo in po pričakovanjih opravljal naloge, je ključna kakovostna izbira. Pri selekciji kadrov so tako ključni elementi:

- jasna in natančna specifikacija,
- učinkovita uporaba tehnik,
- izločanje odvečnih procesov,
- ocena,
- nenehno ocenjevanje in izboljševanje.

Danes nista pomembni samo strokovna izobraženost in ustreznost kandidatov, temveč tudi njihova pripravljenost na fleksibilen in mobilni delovnik. Zaradi enotnega evropskega trga se morajo podjetja prilagoditi najboljšim v Evropi in zato je treba razviti fleksibilno delovno silo. Prav tako je znotraj evropske skupnosti vedno pomembnejša mobilnost delovne sile (Novak 2008).

Tipični izbirni postopki se izvajajo na podlagi kompetenc, osebnih specifikacij, odziva, testiranja, intervjuvanja, pregledov ponudb, spremljanja in ocenjevanja iz ocenjevalnih centrov. Trgi se delijo na ekonomskega, družbenega in geografskega (Roberts 1997). Prav tako se čuti vpliv globalizacije, saj morajo imeti podjetja ves čas jasno vizijo razvoja in zmožnosti delovanja na globalnem tržišču. Management mora zato ustvarjati konkurenčne prednosti, povečati učinek poslovanja in mora zaposlene motivirati k novemu načinu delovanja (Novak 2008).

3 Politično kadrovanje

Politično kadrovanje je delovanje v prid trenutni politični eliti, saj s tem ko politična elita zaposluje svoje ljudi, posredno in neposredno vpliva na delovanje javnih institucij in nadzira potek dogajanja v družbi. To ravnanje pa nikakor ni v skladu s pravili, določenimi glede kadrovanja.

Ravnanje in obnašanje, ki sta v nasprotju z etičnim kodeksom, štejejo za neetično. Primera neetičnega ravnanja sta korupcija in diskriminacija.

Korupcijo lahko opredelimo kot kompleksen politični, upravni in socialni odklonski pojav, kot nezakonito dejanje javnih uslužbencev, ki poskušajo pridobiti neke prednosti ne glede na obseg in obliko. Pojavlja se v vseh državah in sistemih na politični ter upravni ravni. Je nevaren družben pojav, ker pomeni zlorabo pravnega reda in ruši temeljna načela demokratične ureditve ter ogroža tržno gospodarstvo. Veliko je vzrokov za korupcijo. Lahko nastane kot posledica zgodovinskih okoliščin, tradicije socialno-kulturnega okolja, dogaja pa se lahko pri posamezniku in v organizaciji. Korupcija se pojavlja zato, ker imajo javni uslužbenci možnost lastnega odločanja. V svetu obstajajo različne oblike boja proti korupciji, najpogostejše so naslednje tri: kaznovanje korupcije po kazenskem zakoniku kot kriminalnega dejanja, ustanavljanje vladnih uradov za boj proti korupciji in oblikovanje etične infrastrukture na globalni ravni.

Diskriminacija pomeni kršenje pravnega reda demokratične države, ki državljanom zagotavlja enakost pred zakonom, enakopravno obravnavanje v postopkih pred državnimi organi in enake izhodiščne možnosti pri kandidiranju za delovna mesta. Ustava in zakoni prepovedujejo kakršnokoli diskriminacijo državljanov glede na spol, starost, raso in veroizpoved. V praksi pa žal ostaja neskladje med normativnim in stvarnim na tem področju. Dejavniki, ki vplivajo na diskriminacijo na delovnem mestu, so: razvitost družbenega življenja in vrednot, tradicija, socializacija, mehanizmi nadzora in učinkovitost represivnih organov, institucije civilne družbe in javnost. Diskriminacija se zmanjšuje z ukrepi, kot sta normativna ureditev in

učinkovit sistem sankcioniranja kršitev predpisov, pri tem pa ima pomembno vlogo varuh človekovih pravic.

Politično kadrovanje je tipičen primer tako korupcije kot diskriminacije. O korupciji pri političnem kadrovanju lahko govorimo, če so bili novi uslužbenci izbrani z neustreznimi postopki rekrutiranja in izbire. Koruptivni interesi, ki ob množičnem kadrovanju vodijo stranke in politične elite, so zelo različni, najpogosteje gre za željo po obvladovanju institucij in nagrajevanje lojalnih članov s službami, obstajajo pa še drugi, javnosti manj znani interesi. Diskriminacija pa se pri političnem kadrovanju pojavlja v neredkih primerih, ko se v javni upravi zaposluje po sorodstvenih, političnih in podobnih zvezah (Brejc 2004, 80–83).

Prav tako je politično kadrovanje tesno povezano s politizacijo. Politizacija javnih uslužbencev ni točno definirana, saj se je v različnih državah razvila na podlagi različnih političnih in administrativnih tradicij (Mc Lennan 1980). Politizacija je sinonim za kršenje politične nevtralnosti, ki je pravno zavezujoča za države Evropske unije in temelji na Rimski pogodbi o ustanovitvi Evropske unije. To pomeni, da naj bi visoki uradniki delovali nepristransko in se vzdržali povezovanja s političnimi skupinami. Delovati morajo v korist vseh državljanov in ne v imenu posameznikov, političnih strank ali drugih interesnih skupin (Krašovec 2002, 93).

Politizacija javnega sektorja se nanaša na naslednje tri oblike (Rouban 2005, 310–320):

- politizacija kot politična participacija javnih uslužbencev,
- politizacija kot nadzor nad imenovanji in kariero,
- politizacija kot sodelovanje javnih uslužbencev v političnem odločanju.

Politizacija prav tako deluje kot nadzor nad imenovanji in kariero visokih uradnikov, saj pride pri tem do nadzora nad birokratskim strojem in spreminjanjem kulture birokracije (Rouban 2005). Ta oblika politizacije se torej nanaša na obseg imenovanj na vodilne položaje v javni upravi, ki jih določijo izvoljeni politiki, da lahko politično nadzorujejo višjo državno upravo. Pri tovrstnih imenovanjih so bistvenega pomena politična, ne pa strokovna merila.

3.1 Kdo kadruje?

Politične elite zasedajo osrednjo mesto v družbi in so posredniki med različnimi področji. Akterji iz različnih družbenih področij poskušajo uveljaviti svoje interese preko politike, prav tako pa politične elite s svojimi intervencijami regulirajo delovanje družbe (Haček 2009, 84). Ko govorimo o političnih elitah, lahko povemo, da so to najboljše informirani in politično najaktivnejši ljudje v vsej državi s pretirano velikim vplivom na javne uslužbence. Prav tako imajo velik vpliv na družbeno življenje, ekonomski nadzor in predstavljajo nekakšen javni obraz.

Danes govorimo o eliti, ki ima dostop do vladajočih in s tem odprto marsikatero pot. Vendar se je to dogajalo že v preteklosti in se do danes ni veliko spremenilo. Ljudje, ki so bili nekoč vdani vladarju, danes pa političnim strankam, imajo moč v svojih rokah.

Ena izmed intervencij političnih elit je upravljanje s kadri. Na delovnih mestih, kjer je potreben strokovno izobražen in delujoč kader, se vedno pogosteje znajdejo ljudje, ki nimajo ustreznih znanj in sposobnosti, temveč pripadajo vladajoči politični eliti. Gre za kadrovanje, ki ne upošteva strokovnih meril (politično kadrovanje), na ta način pa kadrujejo politične elite.

Pogoj za uspešno izvajanje nalog vodilnih javnih uslužbencev je vpliv na kadrovsko politiko. Tu pa se spet srečamo s politiko, saj menjava ministra s seboj po navadi prinese tudi menjave v ministrstvu. Minister največkrat najprej oblikuje svoj kabinet, v katerem so njegovi politični somišljeniki, ljudje, ki jim zaupa, in pa tisti, ki se jim mora oddolžiti in jih nagraditi za pomoč in pripadnost med volilno kampanjo (Brejc 2000, 230–232). Problem nastane, ker so uslužbenci, ki ubirajo koncept »lojalnosti ministru« oziroma vladi, ravno tako zavezani, da služijo državljanom (Pečarič 2011, 415). Pri takšnem zaposlovanju in menjavah uslužbencev pa ni veliko prostora za strokovnost, temveč je v ospredju politična pripadnost.

Zagotovo pa ima strokovnost s praktičnega vidika prednost pred političnim prepričanjem, saj mora biti javni uslužbenec strokoven, če želi rešiti kak tehnični problem, in mora imeti

ekspertna znanja. Pri razreševanju problemov je prav vseeno, kakšna je uslužbenčeva politična opredelitev, šteje le dobro opravljeno delo (Brejc 2000, 233–235).

Ravno zaradi upada strokovnosti prihaja do pomanjkljivega opravljanja nalog in posledično do pomanjkanja zaupanja v javne institucije.

4 Kje najpogosteje opazimo politično kadrovanje?

Politično kadrovanje najpogosteje opazimo v javni upravi in v javnih ter poljavnih podjetjih. Razlog za tolikšno politično kadrovanje v teh dveh podsistemih je, da v javno upravo in javna podjetja kadre imenuje vlada oziroma parlament.

V politični praksi se vedno znova vračamo k vprašanju ustreznega razmerja med političnimi subjekti in upravo. Politični in upravni proces se prepletata in med njima ni mogoče potegniti jasne meje (Brejc 2000, 227). Pogosto se pojavi tudi vprašanje, komu je uprava odgovorna. Uprava je na prvem mestu odgovorna sama sebi, na drugem mestu pa vladi. Velikokrat obstaja tudi možnost, da je uprava bolj kot vladi odgovorna določenemu družbenemu sloju ali stranki (Brejc 2000, 228–231). Eden izmed vzrokov za to je, da lahko vlada z različnimi akcijami vpliva na zaposlovanje, in sicer s prijemi, kot so urejanje zakonodaje na trgu delovne sile, intervencije na področju delovanja ekonomskega sistema in določanje pravil ter predpisov. Politično-pravni sistem pa postavlja tudi zahteve, kako naj se izvaja zaposlovanje kadrov (Novak 2008).

4.1 Javna uprava

Javna uprava so organi in organizacije, ki opravljajo javne zadeve. Javno upravo delimo na: državno upravo, lokalno samoupravo in nosilce javnih pooblastil (Zavod za pokojninsko in invalidno zavarovanje, Agencija za trg vrednostnih papirjev itd.) (Brejc 2000, 14). Javni

uslužbenci proizvajajo dobrine in storitve, ki so namenjene za zadovoljevanje državljanov (Dimock v Haček 2009, 23). Bistvena značilnost javne uprave pa je tudi odsotnost konkurence, kar pomeni, da ni prisile k optimalni izrabi razpoložljivih virov (Haček 2009, 25).

Po najosnovnejši definiciji je javni uslužbenec tisti, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu. Druga definicija pa opredeljuje javnega uslužbenca v organskem in funkcionalnem pomenu. V organskem pomenu je javni uslužbenec tisti, ki deluje v nekem organu, tako da se njegova dejavnost šteje kot dejavnost državnega urada, v funkcionalnem pomenu pa je javni uslužbenec vsakdo, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo (Haček in Bačlija 2007, 39).

Področje zaposlovanja v javni upravi je utemeljeno z zakoni in podzakonskimi akti. Kdo vse je zaposlen v javni upravi, je odvisno od opredelitve javne uprave. Ločimo med javnimi uslužbenci, ki izvajajo javne naloge, in delavci, ki opravljajo spremljajoča dela. Zaposlovanje v javni upravi temelji na naslednjih načelih: načelo enakopravnosti (izbira uslužbenca z javnim natečajem in na podlagi boljše strokovne usposobljenosti), načelo zakonitosti (izvrševanje javnih nalog na podlagi ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov, podzakonskih predpisov in pravil stroke), načelo strokovnosti (strokovno, vestno in pravočasno izvrševanje javnih nalog), načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti (politično nevtralnno in nepristransko izvrševanje javnih nalog), načelo častnega ravnanja (javni uslužbenec ravna častno in v mejah etike obnašanja ter ne prejema daril ali drugih koristi za opravljanje svojega dela), načelo zaupnosti (javni uslužbenec varuje zaupne podatke in državno, vojaško, poslovno tajnost ter obvešča nadrejene o vseh okoliščinah, ki vplivajo na njegovo delo), načelo nezdržljivosti (prepoved opravljanja nezdržljivih javnih funkcij niti nezdržljive dodatne dejavnosti v imenu delodajalca v zasebnem sektorju), načelo kariere (omogočena je kariera z napredovanjem, ki je odvisno od izkazanih delovnih in strokovnih kvalitet javnega uslužbenca), načelo odgovornosti za rezultate (javni uslužbenec odgovarja za kakovostno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupnih javnih nalog), načelo dobrega gospodarjenja (gospodarno, učinkovito in pregledno uporabljanje javnih sredstev), načelo varovanja poklicnih interesov (javni uslužbenec je varovan pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, saj mu mora predstojnik nuditi plačano pravno pomoč), načelo enakopravne dostopnosti (pooblastilo za izvrševanje javne naloge lahko dobi le oseba, ki je bila izbrana na javnem natečaju na podlagi izkazane strokovne usposobljenosti), načelo

enotnosti uslužbenkega razmerja (javni uslužbenec je lahko premeščen na drugo delovno mesto v okviru državnih organov in lokalnih uprav, pri premestitvi pa se nadaljuje uslužbenko razmerje), načelo javnosti dela (informacije in podatki so dostopni javnosti) (Brejc 2000, 34–36).

Pri političnem kadrovanju so od zgoraj naštetih načel največkrat kršena predvsem načelo enakopravnosti, načelo strokovnosti in načelo politične nevtralnosti ter nepristranskosti. Politična nevtralnost javne uprave je relativna, saj ima vsak javni uslužbenec pravico do svojega mnenja in s tem tudi politične opredelitve. Obstajajo pa tudi takšni uslužbenci, ki jim je prav vseeno, kdo je na oblasti, in le opravljajo svoje delo, vendar so ti najpogosteje nižje na hierarhični piramidi (Brejc 2000, 233).

Pri uslužbencih, ki so politično opredeljeni, se pogosto pojavi dilema, ko se morajo odločiti in izbrati med politično dovzetnostjo na eni strani in profesionalno odgovornostjo na drugi strani (Almond in Powell 1966, 155–158). Upravni menedžerji se zavedajo, da političnih dejavnikov in želj ni mogoče izključiti, vendar se vseeno zanašajo na profesionalizem, znanje in izkušnje pri svojem delu (Hojnacki 1996, 159).

Politika ima velik vpliv na javno upravo, saj ima v rokah proračun in kadrovske politike. Ker je uprava instrument oblasti, se lahko na poskuse vplivanja politike različno odzove, lahko se podreja vplivu politike in ji je javna skrb drugotnega pomena, lahko pa sta v ospredju strokovnost ter politična nevtralnost (Brejc 2000, 224). V okviru podrejanja javne uprave politiki lahko izpostavimo politično kadrovanje.

4.2 Javna in poljavna podjetja

Javne oblasti upravljajo z javnimi podjetji, javnimi storitvami in storitvami splošnega pomena. »Pravila o konkurenci veljajo tudi zanje, vendar jih je mogoče zanemariti v prid storitvam splošnega gospodarskega pomena, če onemogočajo izpolnjevanje nalog teh storitev.« (Evropski parlament 2006.)

Javne storitve »(električna energija, plin, voda, prevoz ter poštna in telekomunikacijske storitve) so gospodarske dejavnosti splošnega pomena, ki jih vzpostavijo državne oblasti in jih tudi upravljajo ali pa upravljanje prenesejo na druge izvajalce«, ki so lahko tako javni kot zasebni (Evropski parlament 2006.).

V okviru zagotavljanja javnih dobrin so z zakonom določena področja energetike, prometa, komunalnega in vodnega gospodarstva ter naravnega bogastva in področja gospodarske infrastrukture. Pri tem je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb. Javne potrebe so z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti dostopne vsakomur. Država nastopa prvič kot regulator in drugič kot lastnica kapitalskih upravičenj v javnem podjetju. V prvem primeru nastopa kot organ oblasti, pri čemer se naloge nanašajo na vse izvajalce javne dejavnosti. Ko država nastopa kot lastnica, pa se njen položaj ne razlikuje od položaja drugih lastnikov (Bugarič in Pečarič 2011, 92–96).

»Javno podjetje je podjetje, v katerem imajo državne oblasti posredno ali neposredno prevladujoč vpliv:

- a) kadar imajo v lasti večinski delež vpisanega kapitala podjetja;
- b) kadar nadzorujejo večino glasov iz delnic, ki jih je izdalo podjetje;
- c) kadar lahko imenujejo več kot polovico članov upravnega vodstva nadzornega organa podjetja« (Evropski parlament 2006).

Poljavna podjetja oziroma javno-zasebna partnerstva imajo cilj omogočiti in pospeševati zasebna vlaganja v oblikovanje objektov in naprav, ki so v lasti poljavnih podjetij, in vlaganje v projekte, ki so v javnem interesu. S tem se prenese tveganje z javnega na zasebnega partnerja, dolgoročno se izboljšata učinkovitost in kvaliteta javnih storitev, zmanjšajo se stroški storitev in z nadzorom se zaščitijo javni interes (Bugarič in Pečarič 2011, 128–130).

V javnih in poljavnih podjetjih se politično kadruje tako, da na vodilna mesta, kot so mesta direktorjev in vplivna mesta v upravi podjetja, pridejo pripadniki trenutne vladajoče politične elite in s tem spodbujajo in usmerjajo delovanje podjetja sebi v prid.

5. Vpliv in posledice političnega kadrovanja v javni upravi in javnih ter poljavnih podjetjih

Politični vpliv na gospodarsko okolje je v neposredni povezavi s kadrovanjem in upravljanjem z gospodarskim sektorjem v državi.

Politično kadrovanje ima različne posledice v javni upravi in javnih ter poljavnih podjetjih. Ena izmed posledic je nizka mera strokovnosti, saj politična elita na svoje mesto postavi »svojega človeka« zaradi njegove pripadnosti in ne strokovnosti. Pomanjkanje strokovnosti med uslužbenci povzroči drastično znižanje standardov dela. To se pozna na različnih področjih, kot so zdravstvo, prometne povezave, razna podjetja itd. Druge posledice pomanjkanja strokovnosti so še kriza institucij, nezaupanje državljanov v delovanje javne uprave in podjetij, ki so v lasti ali delni lasti države, in pomanjkanje vrednot.

Ker javna uprava opravlja pomembno vlogo v demokratičnih družbah, mora nujno imeti primeren kader za izpolnjevanje dodeljenih pristojnosti. Zato korupcija predstavlja resno grožnjo vladavini prava, človekovim pravicam, enakosti in socialnim pravicam, ovira ekonomski razvoj ter ogroža stabilnost demokratičnih institucij in moralne temelje družbe. Poleg tega sčasoma povzroči upadanje zaupanja v javno upravo. Državljanji izgubljajo zaupanje v legitimnost vlade in njenih institucij ob objavah o škandaloznem ravnanju javnih uslužbencev in korupciji (Brejc 2011, 414).

Zaskrbljujoče je dejstvo, da velik del političnih uradnikov (90 %) priznava, da izbrani kandidati niso nujno najbolj strokovno in tehnično podkovani. Zato zares ni čudno, da državna uprava vse bolj izgublja podporo državljanov. Državljanji so razočarani nad stvarnim delovanjem javne uprave in javnih podjetij ter neizpolnjenimi obljubami. Prav zato mora država lojalnost deliti z vse večjim številom drugih organizacij in skupin, ki jim ljudje pripadajo (Brezovšek in Bačlija 2010, 219).

Politizacija prav tako predstavlja resno grožnjo visokim uradnikom, njihovim poklicnim statusom in vrednotam (Hojnacko 1996, 139). Posledica politizacije je politično nezaupanje

višjih javnih uslužbencev, zato je cilj doseči nestransko javno upravo, da ne bi prihajalo do zamenjav ob menjavah koalicije, zaradi česar je kariera javnih uslužbencev pogosto ogrožena. Bistvo tovrstnih imenovanj je v zvestobi politično imenovanih svojemu nadrejenemu, ki so bolj lojalni do »strankarskih prijateljev« kot do zakonitosti in pravne države. Posledice pa so slabitev odgovornosti javne uprave in spodkopana načela strokovnosti in politične nevtralnosti (Meyer - Sahling 2009, 12). Veliko strokovnjakov trdi, da politična pripadnost predstavlja oviro, ne pa prednost za javne uslužbence. V resnici uslužbencu, ki podpira cilje trenutne vladajoče politične elite, grozi izguba službe po drugih volitvah, če zmaga druga politična sila, ali pa je prisiljen ponovno spremeniti politično prepričanje (Haček in Bačlija 2007, 70).

V javnih in poljavnih podjetjih, kjer so kadri politično nastavljeni, začne upadati uspešnost in produktivnost podjetja zaradi nestrokovnosti uslužbencev, zaradi razlik med sodelavci pa prihaja do notranjih sporov med njimi. Kot smo bili priča v zadnjih časih, prihaja tudi do nenadnih »obogatitev« posameznikov, ki so imeli dostop do financ v podjetjih. S takšnim delovanjem pa podjetje slej ko prej postane nesposobno konkurirati ostalim ali pa celo propade.

5.1 Empirični primer – raziskava Ekonomske fakultete v Ljubljani avtorjev dr. Polone Domadenik, dr. Janeza Prašnikarja in Luke Patakya o vplivu političnih povezav na produktivnost slovenskih podjetij

Avtorji so v raziskavi analizirali vprašanje političnega vpliva na učinkovito upravljanje 384 velikih in srednje velikih podjetij v Sloveniji v obdobju 2000–2010. Politični vpliv so merili z deležem politično imenovanih ali politično povezanih članov nadzornih svetov in te podatke primerjali z bilancami podjetij. Raziskava je empirično potrdila negativen vpliv škodljive prakse političnega imenovanja članov nadzornih svetov na produktivnost in tudi uspešnost poslovanja slovenskih podjetij. Rezultati raziskave političnega vpliva na gospodarsko rast pa so tudi pokazali, da slovenski podjetniki kot najbolj problematične ocenjujejo politične pritiske na poslovanje slovenskih bank, korupcijo pri oddaji javnih naročil in korupcijo

vladnih funkcionarjev pri pripravi oziroma oblikovanju zakonov ter pridobivanju poslov (KPK VESTNIK 2013, 22. marec).

6 Politično kadrovanje v Sloveniji

Politično kadrovanje v Sloveniji je postalo stalnica v aktualnih novicah. Le v nekaj letih je politikom uspelo slovensko politiko tako zaznamovati, da se večina razumnih ljudi izogiba funkcijam, na katere bi jih imenovala politika. Po navedbah je v Mladini:

Je nesmiselno s prstom kazati na krivca in določati, ali je bolj politično kadrovala prejšnja vlada ali bolj politično kadruje sedanja vlada. Prav tako ni pomembno vprašanje, ali je zdaj več kadrov, ki so bili nastavljeni politično, ali jih je manj, kot jih je bilo v času prejšnjih vlad. Odgovor je v resnici preprost, in sicer je število ljudi, ki so jih nastavile zadnja vlada in vlade pred njo, na mandat vsake vlade približno enako (Repovž 2008).

Politično kadrovanje se je začelo že v devetdesetih, očitno pa se je začelo širiti leta 2000, letos in lani pa so kadrovski standardi nedvomno padli povsem na dno. Po navedbah v Mladini:

So poslanci bili imenovani za načelnike upravnih enot, lokalni strankarski veljaki dobivajo vodilna mesta v obveščevalnih službah, v nadzorne svete gospodarskih družb so imenovani skoraj izključno člani strank, na najvišja mesta v državni birokraciji, ki jih vlada načeloma niti zamenjati ne bi smela, v zadnjem času niso prišli le novi kadri, ampak celo politiki sami (Mekina 2013).

Množične zamenjave funkcionarjev, kot so državni sekretarji, so se začele v devetdesetih, do porasta pa je prišlo v letu 2000. Model čistk pa se je dokončno uveljavil leta 2005 s prihodom Janševe vlade, ko smo to lahko imenovali kar »kadrovski cunami«.

Prišlo je do rošad, ki so se začele s spremembo zakona o javnih uslužbencih. Na tej podlagi niso bili zamenjani le funkcionarji, temveč tudi vsi najpomembnejši državni uslužbenci. Po letu 2008, ko je predsednik vlade postal Borut Pahor, so v treh letih počistili le polovico tega, kar je storila predhodna vlada, ki je počistila praktično

vse. Zamenjali so 40 odstotkov direktorjev direktorats, 51 odstotkov predstojnikov organov v sestavi ministrstev in 62 odstotkov predstojnikov vladnih služb. Kljub temu da je Pahor želel preprečiti kulturo političnih čistk v Sloveniji, mu to ni uspelo, saj je Janševa vlada takoj ponovila vzorec iz leta 2005 in spet smo bili lahko priča že prej omenjenemu »kadrovskega cunamiju« (Mekina 2013).

Politično kadrovanje je instrument političnega pritiska. Želela bi izpostaviti primer, ko so ob nastopu Pahorjeve vlade leta 2008 na uradni spletni strani SDS-a pisali o političnih obljubah Boruta Pahorja glede zamenjav in javno poimensko sproti naštevati menjave, ki jih je opravila Pahorjeva vlada ob nastopu. Citiram besede, ki so bile napisane dne 8. decembra 2008 na zgoraj omenjeni spletni strani:

Poleg ge. Borovinšek, ki jo je vlada zamenjala na predlog ministra za gospodarstvo dr. Mateja Lahovnika, je Vlada RS na redni seji isti dan zamenjala tudi direktorja Urada Vlade RS za komuniciranje mag. Logarja, in sicer na predlog generalnega sekretarja vlade Milana M. Cvikla. Mag. Logarju, ki je v času svojega mandata med drugim uspešno opravljal tudi naloge uradnega govornika predsedstva Sveta EU – za kar je po koncu predsedovanja prejel tudi številne pohvale iz tujine – se je premier Pahor sicer opravičil, ni pa se odločil za vzpostavitev prejšnjega stanja. Opozoriti moramo, da gre za urad v pristojnosti generalnega sekretarja vlade, vendar pa ima predsednik vlade možnost zadržanja izvajanja sklepa do naslednje seje vlade (SDS 2008).

Težava ne nastane samo ob menjavi državnih uradnikov, ampak tudi ob poteku mandatov določenih direktorjev direktorats, poslancev, županov in ostalih oseb iz politične sfere. Ti namreč po prenehanju svojih funkcij dobijo zaposlitev na podlagi svojega preteklega položaja in vpliva, nikakor pa ne zaradi usposobljenosti in primernosti za določeno delovno mesto. Tako kot menjava funkcionarjev je tudi to tipični primer političnega kadrovanja.

Niso problematične samo zamenjave in premeščanje državnih uslužbencev, temveč tudi politizacija javnih uslužbencev. Na podlagi zbranih podatkov lahko namreč ugotovimo, kakšno je članstvo v političnih strankah v Republiki Sloveniji. Članstvo je visoko predvsem pri poslancih Državnega zbora, saj je 93 % poslancev članov političnih strank, in pri županih slovenskih občin, saj je 66 % županov članov strank. Politični funkcionarji izvršilne oblasti so

strankarsko opredeljeni v 45 odstotkih, pri visokih javnih uslužbencih pa prevladuje nečlanstvo, saj jih kar 85 % ni članov nobene politične stranke (Haček 2005, 117).

6.1 Empirični primer – dokazan primer političnega kadrovanja na Uradu za enake možnosti

V Sloveniji je politično kadrovanje zelo razširjeno, vendar so le redki primeri, ki so dokazani. Odločila sem se izpostaviti en primer izpred nekaj let, natančneje iz leta 2008, ki sta ga dokazala inšpektor za delo in upravno sodišče.

Konkretni primer se je začel z javnim razpisom, ki je bil že tretji po vrsti. Na razpis za delovno mesto zagovornika načela enakosti sta se prijavila Domen Zupan in Boštjan Vernik Šetinc. Boštjan Vernik Šetinc je bil v tem času zaposlen na Uradu varuha človekovih pravic kot vodja oddelka za področje diskriminacije in svetovalec za diskriminacijo. Domen Zupan, pa je pred tem delal na jeseniški upravni enoti, nato na notranjem ministrstvu ter v direktoratu za policijo, ni pa imel zahtevanih treh let delovnih izkušenj na področju človekovih pravic. Vladni Urad za enake možnosti je v času razpisa vodila Majda Pučnik - Rudl, ki je presenetljivo izmed dveh prej omenjenih kandidatov izbrala popolnoma neizkušenega Zupana. To ni tako zelo nenavadno, če upoštevamo dejstvo, da je Majda Pučnik - Rudl med drugim članica izvršilnega odbora Ženskega odbora SDS, Domen Zupan pa predsednik Slovenske demokratske mladine v občini Žirovnica. Hitro lahko ugotovimo, da gre v tem primeru za »strankarskega kolega« in da je bila strankarska pripadnost prioriteta pri izbiri kadra.

Vernik se je na izbiro kandidata pritožil in ob vpogledu v razpisno dokumentacijo ugotovil več nenavadnih naključij. Komisija je oba kandidata izprašala in njune odgovore na vprašanja ocenila z ocenami od 1 do 5, Vernik pa je ob vpogledu ugotovil, da so bile ocene prečrtane z drugimi pisali. Zaradi tega je posumil, da so na uradu rezultate prikrojili v prid Zupanu. Inšpektor, ki je pregledal Vernikovo pritožbo, je na podlagi 6. člena Zakona o delovnih razmerjih, ki prepoveduje diskriminacijo zaposlenih na podlagi političnega prepričanja,

sklenil, da je v tem primeru res šlo za diskriminacijo, s ponarejanjem listin pa se ni ukvarjal in direktorici izrekel zgolj opomin.

Kljub pričanju dveh uslužbenk na sodišču, od katerih je ena povedala, da precej utemeljeno sumi ponarejanje uradnih listin, druga pa je povedala, da je po izboru zgolj sodelovala pri sestavljanju aktov po navodilih direktorice, do obsodbe upravnega sodišča ni prišlo. Drugi zaposleni so povedali, da je bil predlog Zupana kot kandidata že dvakrat zavrnjen v času, ko je bila direktorica Tanja Selecl, ki je še pred drugim neuspešnim zaključkom razpisa odstopila s položaja. Nato je na njeno mesto prišla Majda Pučnik - Rudl in sledil je tretji razpis, v okviru katerega je uradna oseba, ki je vodila postopek, Zupana zaradi neizpolnjevanja pogojev ponovno izločila, vendar ga je po navodilu direktorice morala ponovno uvrstiti med tiste, ki so izpolnjevali pogoje (Mekina 2009).

Kljub spoznanju dveh inšpekcijskih služb, da je v tem primeru šlo za politično kadrovanje, pa Majda Pučnik - Rudl službe ni izgubila, temveč ji je Borut Pahor še v naslednji vladi uredil službo na vladnem sekretariatu.

V tem primeru je šlo za zelo očitno vpletanje politike oziroma natančneje za politično kadrovanje. Zaskrbljujoče je dejstvo, da se je to dogajalo prav v instituciji, ki bi morala biti prva v državi pristojna za to, da se bori proti diskriminaciji. Če se je to zgodilo v samem »domovanju« enakosti in boja proti diskriminaciji, nas lahko resnično skrbi, kaj se dogaja v drugih javnih institucijah in javnih ter poljavnih podjetjih (Mekina 2009).

7 Kako rešiti problematiko političnega kadrovanja?

Težava pri obravnavanju političnega kadrovanja ni v tem, da bi bili kandidati slabi zato, ker so člani strank, ampak so pogosto sami po sebi slabi kandidati, kandidati in funkcionarji pa so postali le zato, ker so člani neke stranke. Na podlagi tega lahko ugotovimo očiten problem: ni pomanjkljivost to, da je nekdo med drugim član politične stranke, ampak da je to dejansko njegova edina referenca (Repovž 2008).

Razkorak med tistim, kar se pričakuje od javnih uslužbencev, in tistim, kar se v večini držav po svetu dogaja, je očiten. To dilemo v različnih državah rešujejo zelo različno. V zadnjih desetletjih so se uveljavili nekateri standardi, ki so namenjeni omejevanju politizacije javnih uslužbencev predvsem za najvišje javne uslužbence, ponekod pa tudi za vso javno upravo. S tem želijo države omejevati aktivnosti javnih uslužbencev v političnih procesih in omejiti članstvo ali druge povezave s političnimi elitami, v nekaterih državah pa je celo prepovedano članstvo v političnih strankah (Hojnacki 1996, 143–151).

Večina evropskih držav že pozna in uporablja posebne postopke izbire kandidatov za javne uslužbence. Ti postopki predstavljajo zagotovila za preprečevanje zaposlovanja na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc in s tem zagotavljajo kar se da visoko stopnjo strokovnosti in nepristranskosti uslužbencev ter kvalitetne javne storitve. Ena izmed takih preventivnih uvedb je ureditev, kjer izbiro kandidata nadzoruje ali upravlja neodvisno telo preko javnega natečaja ali razpisa. V različnih državah so se problema lotili z različnimi ureditvami. V Latviji državni uradnik ne sme zasedati položajev znotraj političnih organizacij. Francija vzpostavlja splošno dolžnost nepristranskosti pri opravljanju nalog, vendar dovoljuje politično udejstvovanje javnih uslužbencev in prepoveduje diskriminacijo na osnovi političnega prepričanja. Nemška ureditev omejuje politično udejstvovanje javnih uslužbencev le s tem, da morajo ohraniti pravo mero zadržanosti. Poljska prepoveduje uradnikom javno izražanje svojega mnenja o politiki, najvišjim uradnikom pa prepoveduje delovanje in članstvo v političnih strankah. Tudi na Madžarskem uradniki ne smejo imeti nobenega drugega položaja in ne smejo opravljati nobene funkcije v politični stranki, vendar je s tem kršena temeljna pravica vsakega državljana do političnega udejstvovanja, kar nakazuje, da Madžarska ni ravno zgled demokracije.

Slovenska ureditev je najbližje nemški, saj je javni uslužbenec lahko član politične stranke, če ne deluje protiustavno in zna ohraniti pravo mero (Haček 2005, 113–115).

Tudi v institucijah Evropske unije so se konkretno lotili problema političnega kadrovanja oziroma so se kadrovanja po zvezah lotili drugače. V ta namen so leta 2002 ustanovili urad EPSO (European Personnel Selection Office),

ki danes služi kot enotna kadrovska služba za vse institucije EU. V obdobju enega leta od začetka delovanja je urad s približno 150 zaposlenimi izpeljal 700 razpisov, na katere se je prijavilo 650.000 kandidatov, izmed katerih je bilo

izbranih 13.500 oseb s področja celotne EU. Od leta 2003, ko je bil izpeljan prvi izbirni postopek za zaposlitev, do danes očitkov o klientelizmu ni bilo več. Tako pot do stalne zaposlitve v katerikoli instituciji EU vodi izključno samo skozi izbirni postopek, ki ga organizira EPSO. Ta urad je edina vstopna točka, druge poti ni. Izbirni postopek je razdeljen v več faz. Začne se z objavo razpisa, ki je v skladu z bodočimi kadrovskimi potrebami, sledi sprejemanje prijav zainteresiranih kandidatov in izločanje tistih, ki ne izpolnjujejo pogojev, zahtevanih na razpisu. V prvem krogu izpitov se preveri in oceni njihovo poznavanje EU, znanje enega tujega jezika, kjer so na izbiro angleščina, nemščina in francoščina, numerično in abstraktno razumevanje ter še situacijska sodba, kjer kandidat pokaže, kako bi odreagiral v določeni situaciji. Na podlagi rezultatov iz prvega kroga izpitov se v drugi krog povabi vnaprej določeno število kandidatov z najboljšimi rezultati. Ta vmesni čas traja od dva do tri mesece. V drugem krogu izpitov so prvi testi sestavljeni iz vprašanj, ki zadevajo neposredno področje, za katerega se je kandidat prijavil, nato sledi študija primera ali esej in še zadnji test, ki je kratek in razmeroma preprost, test o znanju maternega jezika. Sledi naslednje sito in kandidati z najboljšimi rezultati so povabljeni na intervju, ki je zelo strukturiran. Kandidati, ki uspešno in kot najboljši opravijo izbirni postopek, so uvrščeni na listo, s katere se potem zaposluje glede na tekoče potrebe in predhodne projekcije potreb po novem kadru. Potek, ustreznost in pravilnost postopka nadzira in usmerja izbirni odbor, ki je sestavljen iz osmih članov. Pogoji za pristop k testom, težavnost in vprašanja sama so odvisni od področja bodoče zaposlitve in od njenega mesta znotraj hierarhije organizacije (Delo 2013, 5. marec).

Podoben pristop, kot ima Evropska unija, bi potrebovali tudi mi, če želimo, da se učinkovito odpravita politično vplivanje in kadrovanje v Republiki Sloveniji.

8 Kako se s problemom političnega kadrovanja spopadamo v Sloveniji?

Politične elite so si v veliki meri prikrojile »našo državo po svoji lastni meri in v skladu z lastnimi interesi in interesi lobijev. Zamenjava te elite ni dovolj. Celoten sistem je treba spremeniti tako, da bo država služila nam, ki jo tudi financiramo, da bo v prvi vrsti zadoščeno interesom državljanov. Pripeljali so nas dovolj daleč, da nas« samo lepotni popravki ne bi smeli zadovoljiti (Čar 2013).

Politika ima možnost vpliva na javno upravo, saj je vpletena v postopek javnega natečaja, nadzoruje imenovanje nekaterih članov komisije Sveta uradnikov in izbira upravnega vodja, pri tem pa ima možnost, da se ne odloči za nobenega in sproži nov postopek (Krašovec in Kovačič 2008, 362).

8.1 Zakonska podlaga – Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)

Politično kadrovanje je v Sloveniji zakonsko omejeno. To področje omejujeta in ga na podlagi zakonodaje sankcionirata Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o delovnih razmerjih. Zakon o javnih uslužbencih »celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih in lokalnih upravah skupnosti ter posebnosti delovnih razmerij v organih in upravah lokalnih skupnosti. Zakon o delovnih razmerjih pa ureja delovna razmerja, ki se sklepajo s pogodbo o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem.« V nadaljevanju bom izpostavila nekaj členov, ki se posredno ali neposredno navezujejo na preprečevanje političnega kadrovanja.

ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH (ZJU) (Brus 2002 :

– PRVI DEL, 1. poglavje: UVODNE DOLOČBE

1. člen – javni uslužbenec: *Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci.*

– PRVI DEL, 2. poglavje: SKUPNA NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

7. člen – načelo enakopravne dostopnosti : *Zaposlovanje javnih uslužbencev se izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najboljše strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.*

– DRUGI DEL: POSEBNE DOLOČBE ZA JAVNE USLUŽBENCE V DRŽAVNIH ORGANIH IN UPRAVAH LOKALNIH SKUPNOSTI, 4. poglavje: TEMELJNE DOLOČBE IN NAČELA

28. člen – načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti: *Uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtralno in nepristransko.*

– DRUGI DEL: POSEBNE DOLOČBE ZA JAVNE USLUŽBENCE V DRŽAVNIH ORGANIH IN UPRAVAH LOKALNIH SKUPNOSTI, 8. poglavje: SKLENITEV DELOVNEGA RAZMERJA

60. člen – izvedba javnega natečaja: *(4) »Javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet.«*

Na 60. člen se navezuje še 175. člen.

– DRUGI DEL: POSEBNE DOLOČBE ZA JAVNE USLUŽBENCE V DRŽAVNIH ORGANIH IN UPRAVAH LOKALNIH SKUPNOSTI, 24. poglavje: URADNIŠKI SVET

175. člen – sestava uradniškega sveta:

(1) Uradniški svet ima dvanajst članov, ki se imenujejo na naslednji način:

- 1. tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja;*
- 2. tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave;*
- 3. dva člane imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih;*
- 4. štiri člane imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo.*

(2) Predsednika uradniškega sveta izvolijo člani sveta izmed sebe s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh članov.

– DRUGI DEL: POSEBNE DOLOČBE ZA JAVNE USLUŽBENCE V DRŽAVNIH ORGANIH IN UPRAVAH LOKALNIH SKUPNOSTI, 8. poglavje: SKLENITEV DELOVNEGA RAZMERJA

62. člen – izbira kandidata: »Izbere se kandidat, ki se je v izbirnem postopku izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto. Če nihče od prijavljenih kandidatov po merilih izbirnega postopka ni dovolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, se lahko javni natečaj ponovi, prijavljenim kandidatom pa se vroči obvestilo o neuspelem javnem natečaju« (Brus 2002.)

ZAKON O DELOVNIH RAZMERJIH (ZDR-1)

– 1. SPLOŠNE DOLOČBE

6. člen – prepoved diskriminacije in povračilnih ukrepov:

Delodajalec mora iskalcu ali iskalki zaposlitve (v nadaljnjem besedilu: kandidatu) pri zaposlovanju ali delavcu v času trajanja delovnega razmerja in v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi zagotavljati enako obravnavo ne glede na narodnost, raso ali etnično poreklo, nacionalno in socialno poreklo, spol, barvo kože, zdravstveno stanje, invalidnost, vero ali prepričanje, starost, spolno

usmerjenost, družinsko stanje, članstvo v sindikatu, premoženjsko stanje ali drugo osebno okoliščino v skladu s tem zakonom, predpisi o uresničevanju načela enakega obravnavanja in predpisi o enakih možnostih žensk in moških (Belopavlovič 2003, 25).

Slovenska zakonodaja glede zaposlovanja v javni upravi in javnih ter poljavnih podjetjih ne zagotavlja popolne samostojnosti in neodvisnosti pri izbiri kandidata, saj zakon omogoča določeno stopnjo formalne politizacije. Kljub temu da zakonodaja temelji na predpostavki, da vsi javni natečajni potekajo izredno korektno in strokovno, hkrati dovoljuje zamenjavo upravnega vodja brez razloga. Glede na prisotnost formalne politizacije se je tako težko izogniti materialni politizaciji, ki se kaže pri izbiri in nadzoru javnih uslužbencev (Matas, 1995).

Prav tako zakonodaja sama po sebi nima prav velikega pomena, če so le redki primeri oziroma jih skoraj ni, da bi bila izrečena obsodba in bi bili tisti, ki so kršili zakonodajo na tem področju, primerno kaznovani. Velikokrat je vzrok za to slaba dokazilna dokumentacija o posameznem primeru.

8.2 Delovanje politikov glede problema

Polom državne kadrovske politike je nedvomno del širšega problema in ni povezan zgolj s slabo zakonodajo. Ta fenomen sodi v kategorijo splošnega upada standardov, širitve strankarstva, politizacije in s tem povezan padec zaupanja v državo in državne institucije. Rešitev problema zagotovo ni v ponovni spremembi zakonodaje, temveč mora ukrepati trenutna politična elita, ki bi se morala upreti političnemu kadrovanju tako, da enkrat za spremembo sama politično ne kadruje.

Politiki so se začeli lotevati tega problema vsak po svoje. Pahor je v svoji vladi dajal velik poudarek na kadrovske politike, vendar s tem kulture političnih čistk ni uspel preprečiti. Najverjetneje bo tudi nova premierka Alenka Bratušek težko uresničila napoved o odpravi vseh spornih imenovanj. Bratuškova je v svojem nastopnem govoru izbrala malo drznejšo pot, saj je pozvala vse državne uslužbence, uradnike, člane nadzornih svetov in uprav, ki so bili

imenovani v času razpadanja tedanje, sedaj že prejšnje koalicije, naj sami odstopijo. Možnosti za njen uspeh sta dve – ali bo sedanja vlada izplačala visoke odpravnine ali pa bo sprožila dolgotrajne sodne postopke pred upravnim sodiščem. Obe poti sta zelo težavni, saj so do zdaj na sodišču dokazali le redke primere. Tudi izplačevanje odpravnin je problematično, saj je državna blagajna že tako ali tako skoraj prazna.

V času Pahorjeve vlade leta 2009 je bil ustanovljen Kadrovsko-akreditacijski svet Vlade Republike Slovenije (KAS). KAS je avtonomno strokovno svetovalno telo Vlade Republike Slovenije, ki na predlog vlade ali ministra, pristojnega za določeno gospodarsko družbo ali zavod, sodeluje v postopku akreditacije in nominacije za imenovanje za člane nadzornega sveta ali upravnega odbora, kjer ima delež lastništva ali je ustanoviteljica Republika Slovenija. V postopku primernosti kandidata tako KAS oblikuje strokovno mnenje. Pri tem upošteva splošne in posebne pogoje ter kriterije za imenovanje članov. Tako mora predlagatelj poslati predloge kandidatov Kadrovsko-akreditacijskemu svetu in ta mu nazaj posreduje predlog odprte liste kandidatov, prav tako pa lahko doda priporočilo o najprimernejšem kandidatu (Vlada Republike Slovenije 2009).

Kadrovsko-akreditacijski svet je leta 2010 kolektivno odstopil, ker je vlada zamenjave izvedla brez upoštevanja ustaljenih postopkov KAS-a v primerih imenovanj v nadzorni svet HSE-ja in Pošte Slovenije. To je zelo dober primer, ki prikazuje spopadanje s problemom političnega kadrovanja v Sloveniji (Svenšek in Blatnik 2010).

Uspešno pa se je problema lotilo vrhovno sodišče, ki je leta 2010 v reviziji sklenilo, da lahko odhajajoča vlada »sprejema samo nujne odločitve, ne začenja pa večjih in pomembnejših dejavnosti na novo, ne sprejema dokončnih političnih odločitev, razen tistih, ki so nujno potrebne za delovanje države« (Mekina 2013). Določilo vrhovnega sodišča bi bilo treba upoštevati, stranke in posameznike, ki ga kršijo, pa bi bilo treba sankcionirati.

Manjše omejitve političnega kadrovanja niso dovolj in potrebujemo večji rez, če želimo izkoreniniti kulturo političnega kadrovanja. Dobro bi se bilo zgledovati po institucijah Evropske unije in ustanoviti odbore, ki bi izvajali in nadzirali zaposlovanje v javni upravi ter izvolitve članov uprav v javnih in poljavnih podjetjih. Problem vpletanja politike in političnega kadrovanja se je že začel generirati iz državne na lokalno raven in to bi moral biti znak, da je treba nemudoma ukrepati.

9 SKLEP

Pri kadrovanju samem velikokrat pride do nesoglasij pri izbiranju med kandidati, saj se na razpise prijavi veliko ljudi in je res težko izbrati najboljšega med njimi. V državah, kot je naša, kjer se pojavlja problem brezposelnosti, ne manjka iskalcev dela, kljub temu pa prihaja do pomanjkanja ustreznih kadrov. Vzrok za to bi bil lahko v majhnosti in specifičnosti naše države, saj je pri nas premalo ustrezno izobraženih, strokovno usposobljenih in izkušenih kandidatov.

Zelo pogosto smo priča političnemu kadrovanju ali kadrovanju po zvezah. Na vodilnih položajih in vplivnih mestih v upravi (ne glede na to, ali gre za javno upravo ali javna in poljavna podjetja) so pogosto ljudje, ki so v političnih elitah ali imajo kakršnekoli povezave z njimi. V teh primerih večinoma ne gre za strokovno primeren kader, temveč je njihov edini in glavni adut strankarska pripadnost.

Politično kadrovanje se največkrat pokaže ob koncu mandatov oziroma ob ponovnih volitvah, ko nova politična koalicija v državnih ustanovah zaposli svoje pripadnike. Ti nadomestijo prejšnje, ki so bili lojalni prejšnji vladi. Velikokrat stranka, ki se poslavlja z vodilnega mesta, omogoči pogodbe za nedoločen čas svojim pripadnikom. Večkrat prihaja do konfliktov med tistimi uslužbenci, ki so dobili zaposlitev zaradi lojalnosti novi vladi, in tistimi uslužbenci, ki jih je zaposlila prejšnja vlada, saj jim nova politična elita ne dopušča poseganja v upravljanje ali jim to dopušča zelo omejeno. Tako je zaposlenih veliko ljudi, ki nimajo točno določenih funkcij in za katere se ne ve, kaj je njihovo delo. Posledica tega je preveč zaposlenih v javni upravi oziroma odvečen kader.

Prav tako se politiki, ki jim preneha mandat, pogosto zaposlijo na podlagi prejšnjega položaja, in ne strokovnosti ter izkušenj. Njihova pripadnost in lojalnost stranki sta nagrajeni tako, da stranka poskrbi za njihovo prihodnjo zaposlitev tudi po končanem mandatu in ko ostanejo brez funkcije v politiki (Toplak in Haček 2012, 183–211)

V svoji diplomski nalogi sem definirala osnovne pojme, kot so kadrovanje, politično kadrovanje in politične elite. Prikazala sem, kje se dogaja politično kadrovanje, kakšen vpliv

in posledice ima ter kako se z njim spopasti. Z dvema empiričnima primeroma sem želela prikazati vpliv politike na delovanje podjetja in dogajanje na področju političnega kadrovanja v Sloveniji.

Ob tem ko sem študirala literaturo in pisala diplomsko delo, sem vedno bolj ugotavljala, kako veliko škodo povzroča politično kadrovanje.

Zaradi političnega kadrovanja prihaja v podjetjih, v katerih se zaposluje neusposobljen kader, do nižje produktivnosti, nekonkurenčnosti v primerjavi z drugimi podjetji, zaviranja inovativnosti in v končni fazi tudi do notranjih sporov v podjetjih. Nizka stopnja strokovnosti politično nastavljenih kadrov v javni upravi povzroča nepravilno opravljanje nalog, nezaupanje državljanov v javne institucije in dvom v pravno državo. Politično kadrovanje nedvomno vpliva in ima posledice za javno upravo ter javna in poljavna podjetja, zato lahko svojo hipotezo potrdim.

V Republiki Sloveniji, kjer smo zadnjih nekaj let priča velikemu številu primerov korupcije in diskriminacije med javnimi uslužbenci in politiki, prihaja do bega sposobnih in strokovno usposobljenih ljudi v tujino, saj si ne želijo umazati imena z nepoštenimi posli, s katerimi se ukvarja sam vrh naše države. Tudi mladi vedno bolj izgubljajo upanje, da bodo dobili prvo zaposlitev, če ne bodo imeli političnih ali kakšnih drugačnih zvez.

10 LITERATURA

- 1) Almond, A. Gabriel in G. Powell Bingham. 1966. *Comparative politics: A developmental approach*. Boston: Little, Brown & Company.
- 2) Belopavlovič, Nataša. 2003. *Zakon o delovnih razmerjih z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Založba Uradni list Republike Slovenije.
- 3) Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- 4) --- 2004. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- 5) Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 6) Brus, Petra. 2002. *Zakon o javnih uslužbencih*. Ljubljana: GV Založba.
- 7) Bugarič, Bojan in Mirko Pečarič. 2011. *Javne službe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- 8) Čar, Marko. 2013. Politično kadrovanje v javni upravi. *Delo*, 5. marec. Dostopno prek: http://www.delo.si/revolt/politichni_sistem/politico-kadrovanje-v-javni-upravi.html (17. julij 2013).
- 9) Etzioni - Halevy, Eva. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, London, Boston, Melbourne, Henley: Routledge and Kegan Paul.
- 10) Evropski parlament. 2006. *Javna podjetja in storitve splošnega pomena*. Dostopno prek: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/market/rules/article_7197_sl.htm (15. julij 2013).
- 11) Haček, Miro. 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
- 12) --- 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 13) --- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- 14) Hojnacki, P. Wiliam. 1996. Politicisation as a civil service dilemma. V *Civil service Systems in Comparative Perspective*, ur. H.A. Bekke, T.A. Toonen in H.J. Perry, 137–164. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- 15) Komisija za preprečevanje korupcije. 2013. *KPK VESTNIK*. 22 (marec 2013). Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
- 16) Krašovec, Alenka in Matej Kovačič. 2008. *Odnosi med akterji v upravnem sistemu: Slovenija v primerjalni perspektivi*.
- 17) McLennan, N. B. 1980. *Comparative Politics and Public Policy*. North Scituate: Duxbury Press.
- 18) Mekina, Borut. 2009. Dokazano politično kadrovanje. *Mladina*. 9. julij. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/47623/dokazano-politico-kadrovanje/> (14. julij 2013)
- 19) --- 2013. Potrebujemo nov kadrovski cunami. *Mladina*, 15. marec. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/141975/potrebujemo-nov-kadrovski-cunami/?cookieu=ok> (16. julij 2013)
- 20) Meyer - Sahling, Jan Hinrik 2009. *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession*, Sigma Papers, no. 44. Paris: OECD Publishing.
- 21) Novak, Vesna. 2008. *Kadrovanje*. Kranj: Moderna organizacija v okviru FOV.
- 22) Pečarič, Mirko. 2011. *Osnove javne uprave*. Ljubljana: Študentska založba.
- 23) Raadschelders, Jos C. N. 2003. *Government: A Public Administration Perspective*. New York: Armonk.
- 24) Repovž, Grega. 2008. Kdo kadruje politično? *Mladina*, 17. julij. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/44134/> (15. julij 2013).
- 25) Roberts, Gareth. 1997. *Recruitment and selection: a competency approach*. London: Institute of Personnel and Development
- 26) Rouban, Luc. 2005. Politicization of the Civil Service. V *Handbook of Public Administration*, ur. B. Guy Peters in Jon Pierre, 310–320. London: Sage publication
- 27) Svenšek, Ana in Tanja Kozorog Blatnik. 2010. *Kadrovsko-akreditacijski svet protestno odstopil*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/gospodarstvo/kadrovsko-akreditacijski-svet-protestno-odstopil/241561> (14. avgust 2013).
- 28) Toplak, Cirila in Miro Haček. 2012. *Slovenia: Political insights*. Varšava: European School of Law and Administration.

29) Vlada Republike Slovenije. 2009. *Sklepi 23. seje vlade*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/23_seja/23sv54a.pdf (14. julij 2013).