

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sara Kaučič

**Institucije za preprečevanje političnega kadrovanja – primerjalna študija**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sara Kaučič

Mentorica:izr. prof. dr. Cirila Toplak

**Institucije za preprečevanje političnega kadrovanja – primerjalna študija**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

## **ZAHVALA**

*Mentorici in vsem mojim – staršem, Sebastjanu, sorodnikom, prijateljem.*



## **Institucije za preprečevanje političnega kadrovanja – primerjalna študija**

Politično kadrovanje je stalnica v današnji družbi, vpliv in posledice tega pa so neizogibne. Glavni razlog je neodgovorno in brezvestno ravnanje politikov in zaposlenih v javnih podjetjih ter javni upravi. Tukaj se kaže pomanjkanje vrednot in moralnega ravnanja v naši družbi. Politično kadrovanje v Sloveniji ni kaznivo dejanje, regulativni in institucionalni okvir za preprečevanje pa je neustrezen in nezadosten. Država mora vzpostaviti jasne postopke in institucije, ki bodo izvajale celovita in osebna obravnavanja vsakega zaposlenega. Institucije so formalne omejitve, ki smo jih ljudje zgradili, da bi vzpostavili družbene interakcije. Zmanjšujejo negotovost, in sicer tako, da vsakodnevnemu življenju zagotavljajo strukturo. Institucije so lahko tako formalne (pravila, ki jih vzpostavljamo) kot neformalne (konvencije in pravila vedenja). Pod institucionalne omejitve štejemo dejavnosti, ki so posameznikom prepovedane, in pogoje, pod katerimi je dovoljeno izvajati določene dejavnosti. V Sloveniji smo v preteklosti imeli institucijo, ki se je borila proti političnemu kadrovanju. To je bil KAS – Kadrovsko-akreditacijski svet, vendar je ta odstopil zaradi neupoštevanja njihovih ustaljenih postopkov. Od takrat naprej v Sloveniji nimamo nobene institucije za nadzor političnih imenovanj, a jo glede na vedno večji problem političnega kadrovanja potrebujemo. Prav tako pa potrebujemo ponovno integracijo vrednot v družbo, vse od izobraževalnih institucij naprej. Dobro bi se bilo zgledovati po drugih državah, ki že imajo zasnovane tovrstne institucije in etične kodekse ter so uspešne v boju proti političnemu kadrovanju, ki je nestrokovno in ima politične interese.

**Ključne besede:** politično kadrovanje, institucija, zgled drugih držav, integracija vrednot, KAS

## **Institutions for preventing political staffing – comparative study**

Political staffing is a regular issue in the modern society, while the thereof resulting influences and consequences are inevitable. The main reason is the irresponsible and unscrupulous behaviour of politics and employees in public companies and public administration. Here is the lack of values and moral behaviour of our company. Political staffing is not a criminal offence in Slovenia, the regulatory and institutional framework for its prevention is inappropriate and inadequate. The state has to establish clear procedures and institutions, which will perform a complete and personal treatment of every employee. Institutions are formal restrictions, established by people to maintain social interactions. They decrease uncertainty by giving structure to everyday life. Institutions are formal (established rules) as well as informal (conventions and rules of conduct). Among institutional restrictions are acts, forbidden for individuals, and conditions for performing certain actions. In the past Slovenia had an institution fighting against political staffing. This was CAS - Council for Accreditation of Staff, but it withdraw, because of non-compliance with their standard procedures. Since then there is no institution in Slovenia to control political appointment, but it would be necessary considering the increasing issue with political staffing. Furthermore we also need a reintegration of values in the society, from the educational institutions on. We should follow the example of other countries, which have established such institutions and codes of ethics and are successfully fighting political staffing, which is unprofessional and has political interests.

**Key words:** political staffing, institutions, example of other countries, integration of values, CA

## Kazalo

<b>1 UVOD</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1 Opredelitev problema</b> .....	<b>8</b>
<b>1.2 Raziskovalno vprašanje</b> .....	<b>8</b>
<b>1.3 Metodologija raziskave</b> .....	<b>9</b>
<b>1.4 Struktura magistrskega dela</b> .....	<b>10</b>
<b>2 TEORETIČNI DEL</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1 Institucionalizem</b> .....	<b>11</b>
2.1.1 Opredelitev institucionalizma .....	11
2.1.1.1 Trije stebri institucije .....	14
2.1.2 Razvoj institucionalizma.....	14
2.1.3 Teorije institucionalizma.....	15
2.1.3.1 Stari institucionalizem.....	15
2.1.3.2 Novi institucionalizem .....	17
2.1.4 Primerjava teorij med seboj – razlika med starim in novim institucionalizmom ....	18
<b>2.2 Politično kadrovanje skozi vidik slovenske politične kulture</b> .....	<b>19</b>
2.2.1 Politična kultura Slovencev skozi zgodovino .....	20
2.2.2 Politična kultura danes .....	20
<b>3 EMPIRIČNI DEL – PRIMERJALNE ŠTUDIJE</b> .....	<b>23</b>
<b>3.1 Institucije za boj proti političnemu kadrovanju po državah</b> .....	<b>23</b>
3.1.1 Primeri institucij.....	23
3.1.1.1 Španija .....	24
3.1.1.2 Nizozemska .....	27
3.1.1.3 Nemčija .....	28
3.1.1.4 Bosna in Hercegovina .....	31
3.1.1.5 Srbija .....	33
3.1.1.6 Hrvaška.....	34
3.1.1.7 Institucije Evropske unije.....	36

<b>4 PREVENTIVNO RAVNANJE ZA PREPREČEVANJE POLITIČNEGA KADROVANJA</b>	<b>41</b>
.....	
<b>4.1 Uvedba kakovostnejšega znanja in integracije vrednot v izobraževalni sistem</b>	<b>41</b>
<b>4.2 Etika v javni upravi</b>	<b>42</b>
<b>4.3 Prizadevanja za oblikovanje etičnih pravil za zaposlene v javni upravi in poslance v Državnem zboru Republike Slovenije</b>	<b>43</b>
<b>4.4 Mediji kot sredstvo pomoči pri pregonu in preventivi proti korupciji</b>	<b>46</b>
<b>5 INSTITUCIJE ZA BOJ PROTI POLITIČNEMU KADROVANJU V SLOVENIJI</b>	<b>47</b>
<b>5.1 Institucije, ki so se borile proti političnemu kadrovanju v preteklosti</b>	<b>48</b>
<b>5.2 Podobne institucije</b>	<b>50</b>
<b>6 PREDLOG INSTITUCIJE ZA PREPREČEVANJE POLITIČNEGA KADROVANJA, KI BI UČINKOVALA V SLOVENIJI</b>	<b>53</b>
<b>7 SKLEP</b>	<b>57</b>
<b>8 LITERATURA</b>	<b>59</b>
<b>PRILOGE</b>	<b>65</b>
<b>Priloga A: Intervju s šefom kabineta nekdanjega ministra za delo, gospodom Josejem Mc De Luxanom</b>	<b>65</b>
<b>Priloga B: Intervju z zaposlenim na INAP, gospodom Davidom Lafuentom</b>	<b>66</b>
<b>Priloga C: Pravilnik KAS za iskanje najprimernejših kandidatov</b>	<b>67</b>

# 1 UVOD

Politično kadrovanje je stalnica v današnji družbi, vpliv in posledice tega pa so neizogibne. Nestrokovni in neizobraženi kader povzroča slabo delovanje v podjetjih in javni upravi ter vedno manjše zaupanje državljanov v javne institucije in javna ter poljavna podjetja. Glavni razlog je neodgovorno in brezvestno ravnanje politikov in ostalih zaposlenih na vodilnih mestih javne uprave ter javnih in poljavnih podjetij.

Po raziskavah Polone Domadenik (Koražija 2015) iz ljubljanske Ekonomske fakultete, ki so bile opravljene v obdobju 10 let (2000–2010) v 251 vzorčnih podjetjih, so imela le-ta v nadzornih svetih približno 528 ljudi, kjer je bilo povprečno skupaj 24,5 % »politično povezanih«. Največ političnega kadrovanja naj bi bilo v gospodarskih javnih službah, ki se ukvarjajo z oskrbo z energetiko in vodo, najmanj pa v trgovini, proizvodnji in predelovalni industriji. Tako so v obdobju med letoma 2007–2013 bila državna podjetja posledično manj dobičkonosna, bolj zadolžena in manj učinkovita od primerljivih podjetij v zasebni lastni Slovencev ali tujih lastnikov (Koražija 2015).

Politično kadrovanje v Sloveniji ni kaznivo dejanje, regulativni in institucionalni okvir za preprečevanje pa je neustrezen in nezadosten, kar so tudi politiki hitro odkrili in začeli s pridom izkoriščati. Na formalnem nivoju je narejen velik korak pri vpeljavi sodobnih načel kadrovskega menedžmenta s sprejemom zakona o javnih uslužbencih, potrebnega pa je še veliko dela pri izvajanju tega zakona, saj jih veliko zakonodaje ne upošteva, da s tem sebi in drugim zagotovijo neko korist. Država mora vzpostaviti jasne postopke in institucije, ki bodo izvajale celovita in osebna obravnavanja vsakega zaposlenega. Prav tako se morajo ponovno vzpostaviti določene vrednote in načela, ki so danes v Sloveniji v veliki krizi. Predvsem je pomembno razviti etiko znotraj javne uprave in v celotnem javnem delovanju.

Institucije so formalne omejitve, ki smo jih ljudje zgradili, da bi vzpostavili družbene interakcije. Zmanjšujejo negotovost tako, da vsakodnevnomu življenju zagotavljajo strukturo. Institucije so lahko tako formalne (pravila, ki jih vzpostavljamo) kot neformalne (konvencije in pravila vedenja). Pod institucionalne omejitve štejemo dejavnosti, ki so posameznikom prepovedane, in pogoje, pod katerimi je dovoljeno izvajati določene dejavnosti (North 1998, 9–16).



V Sloveniji smo v preteklosti imeli institucijo, ki se je borila proti političnemu kadrovanju, imenovano KAS – Kadrovsko-akreditacijski svet. Ta je imel nalogo oblikovati strokovno mnenje o primernosti kandidatov in pri tem upoštevati splošne in posebne pogoje ter kriterije za imenovanje članov (Vlada Republike Slovenije 2009). Vendar je KAS leta 2010 kolektivno odstopil, saj je vlada zamenjave opravila brez upoštevanja njihovih ustaljenih postopkov. Od takrat naprej v Sloveniji nimamo nobene institucije za nadzor političnih imenovanj, a jo glede na vedno večji problem političnega kadrovanja potrebujemo. Dobro bi se bilo zgledovati po drugih državah, ki že imajo zasnovane tovrstne institucije in so uspešne v boju proti zaposlovanju, ki je nestrokovno in ima politične interese. Zato v magistrskem delu skušam skozi primerjavo različnih institucij, ki delujejo v drugih državah, oblikovati potencialno institucijo, ki bi učinkovito delovala pri nas in zmanjšala problematiko političnega kadrovanja.

### **1.1 Opredelitev problema**

Iskanje primerne institucije za preprečevanje političnega kadrovanja predstavlja kar zahtevno nalogo. Ker se dosedanje institucije niso obnesle, se postavlja vprašanje, kakšna bi morala biti institucija, ki bi bila legitimna in avtoritativna do te mere, da bi bila njena funkcija opravljena. V institucijah, ki so že vpeljane v drugih državah, sem poiskala najboljše elemente in jih združila v instituciji, ki bi bila primerna in učinkovita v Sloveniji. Prav tako se posvetim še preventivnim poskusom usmerjanja in izobraževanja v smeri preprečevanja političnega kadrovanja.

### **1.2 Raziskovalno vprašanje**

V Sloveniji se iz dneva v dan spopadamo z vedno več primeri političnega kadrovanja. Problematika na to temo se širi, saj nimamo ustrezne zakonodaje in institucije, ki bi se temu problemu zoperstavila. V preteklosti je bilo že veliko povedanega na to temo, vendar pa primerne rešitve še ni bilo najdene.

Ravno z namenom preprečevanja političnega kadrovanja je bil leta 2009 ustanovljen KAS, ki pa je leta 2010 kolektivno odstopil, ker je vlada zamenjave izvedla brez upoštevanja ustaljenih postopkov KAS.

Po odstopu KAS ni prišlo do ustanovitve podobne institucije, zato se moje raziskovalno vprašanje glasi:

*Kakšna institucija bi se v Sloveniji najučinkoviteje zoperstavila političnemu kadrovanju?*

### **1.3 Metodologija raziskave**

Tako v teoretskem kot v empiričnem delu sem se oprla na relevantne tuje vire, saj je na temo, s katero se ukvarjam, v slovenščini dostopne zelo malo literature, ki pa ni dovolj splošna in se po večini navezuje na dogajanje v Sloveniji.

Izbrano literaturo sem preučevala z analitičnim branjem, kar mi je omogočilo identifikacijo ključnih idej in njihovih pomenov, s sintopičnim branjem pa sem povezala ideje v celoto in tako prikazala institucije, ki delujejo proti političnemu kadrovanju.

V teoretskem delu magistrskega dela sem najprej predstavila teorijo institucionalizma in njegov razvoj. S pomočjo deskriptivne in interpretativne metode sem analizirala teorije institucionalizma Scotta, Petersa, DiMaggia in Powella. V nadaljevanju sem te teorije soočila med seboj in poiskala glavne podobnosti ter razlike med njimi, s čimer sem izluščila ključne dele delovanja institucionalizma.

S pomočjo različnih avtorjev sem skušala predstaviti vlogo institucionalizma v družbi in kakšne so prednosti in slabosti institucij ter kakšna je njihova naloga pri reševanju posamezne problematike. Prav tako sem se posvetila vprašanju učinkovitosti posameznih institucij. Politično kadrovanje sem skušala predstaviti tudi iz zornega kota slovenske politične kulture.

V empiričnem delu magistrskega dela, ki se nanaša na druge države in institucije, ki so jih ustanovili z namenom preprečevanja političnega kadrovanja, sem na študijah primerov Španije, Nemčije, Nizozemske, Hrvaške, Bosne in Hercegovine, Srbije ter institucij Evropske unije predstavila delovanje le-teh. Ker sem del raziskovanja za magistrsko delo opravljala v Španiji, sem se še posebej posvetila tamkajšnjim institucijam in dodala dva intervjuja, ki sem ju opravila v tem času v Španiji.

V tretjem delu magistrskega dela sem opisala preventivno ravnanje za preprečevanje političnega kadrovanja, kot so uvedba kakovostnejšega znanja in integracije vrednot v izobraževalni sistem, uvedba etike v javni upravi in prizadevanja za oblikovanje etičnih pravil v državnem zboru.

V četrtem delu magistrskega dela sem skozi že ustanovljene institucije, ki sem jih raziskala s pomočjo primarnih in sekundarnih virov, skušala razviti in predstaviti institucijo, ki bi delovala v našem političnem prostoru in bi bila uspešna. Pri tem sem upoštevala specifične značilnosti politične prakse in politične kulture v Sloveniji ter skušala dobre prakse od drugod prenesti na način, ki bo za Slovenijo ustrezen. Ker se države med seboj razlikujejo, ni zagotovila, da bi praksa od drugod delovala tudi pri nas.

V zaključku magistrskega dela sem odgovorila na raziskovalno vprašanje in komentirala svoja spoznanja ter ugotovitve.

#### **1.4 Struktura magistrskega dela**

Predmet preučevanja magistrskega dela so institucije, ki se borijo proti političnemu kadrovanju. Delo je teoretično in empirično, saj vsebuje tudi študije primera. V prvem delu, ki je teoretičen, sem preučila različne teorije institucionalizma. Analiza teorij institucionalizma temelji na preučevanju in interpretaciji relevantnih avtorjev, ki so teorije razvili. V drugem delu, ki je empiričen, pa sem s pomočjo različnih dokumentov preučila institucije, ki se borijo proti političnemu kadrovanju v določenih državah, in dodala intervjuja, ki sem ju opravila v času raziskovanja za magistrsko delo v Španiji. V nadaljevanju sem opisala preventivno ravnanje za preprečevanje političnega kadrovanja. Na koncu sem iz primerov institucij v tujini izpeljala in predstavila potencialno institucijo, ki bi se borila proti političnemu kadrovanju v Sloveniji, ter odgovorila na raziskovalno vprašanje.

## 2 TEORETIČNI DEL

### 2.1 Institucionalizem

Privlačnost institucionalizma se kaže v pomenu za uporabo izboljšav v organizacijski teoriji na političnem področju in pri reševanju političnih problemov. Prav tako pa je težnjo po institucionalizmu mogoče obrazložiti z dogodki v zunanjem svetu, ko prihaja do povezanosti med različnimi institucionalnimi področji, kot so politične, ekonomske in vzgojne institucije. Institucije niso pomembne samo, ker omogočajo oblasti izvajanje politik, temveč tudi zato, ker opredeljujejo cilje in politiko v najširšem pomenu. Institucije dajejo strukturo vsakdanjemu življenju in so pomembne za interakcijo med ljudmi. Vendar ostajata vprašanji, kakšno vlogo igrajo institucije in organizacije ter kolikšno težo naj jim pripišemo, ko se sprejemajo odločitve (Taylor 1989). Različne institucije se med seboj razlikujejo, dopolnjujejo in izključujejo glede na vlogo, ki jo igrajo v družbi. Vsaka izmed institucij ima različne naloge za reševanje določene problematike, kar je tudi pglavitni namen ustanovitve določenih institucij. Vsaka institucija ima svoje prednosti in slabosti.

Zaupanje državljanov v institucije je osnova demokracije, prav tako pa je zaupanje v institucije zelo pomembno, ker se s tem kreira kolektivna moč. Če državljan verjamejo v institucije, s tem verjamejo tudi v ekonomski napredek in njegovo izboljšanje. Tako morajo institucije držati določene obljube in državljanom zagotavljati pravice. Pri državljanih se pojavi nezaupanje, ko razne organizacije in institucije namerno zlorablajo svojo moč. Tako barometer kaže, da je za državljane pomembno zadovoljstvo z demokratičnimi institucijami, osebnimi financami in ekonomsko stabilnostjo. V Sloveniji je več kot polovica ljudi nezadovoljna z demokratičnimi institucijami, javne raziskave pa kažejo, da je zaupanje večje v državno administracijo kot v politične institucije, saj bi te naj bile bolj profesionalne in ne tako politično usmerjene (Haček in Kukovič v Atila Agh in Laszlo Vass 2013).

#### 2.1.1 Opredelitev institucionalizma

»Institucije so pravila igre v družbi ali bolj formalno omejitve, ki smo jih ljudje zgradili za oblikovanje interakcij« (North 1998).

Opredelevitev institucionalizma ne sme biti preširoka, da se ne bi izgubila zanimiva raziskovalna vprašanja, in niti preozka, saj bi se s tem ločevali pojavi, ki spadajo skupaj.

Tako so v širšem smislu institucije nizi pravil, ki so temelj za vsakršno organizirano politično obnašanje in delovanje. Nekatera pravila so neformalna (npr. vrednote, običaji, norme, dogovori in ideje), druga pa formalna (npr. zakonodaja) (Steinmo 1992).

V ožjem smislu gre pa pri institucijah za niz ureditev, ki predpisujejo obnašanje posameznikov ali skupin na podlagi že uvedenih pravil in postopkov (Fink Hafner 2002, 174).

Institucije so zbirke postopkov in pravil, ki so lahko vsiljena z neposredno prisilo ali s politično in organizacijsko avtoriteto, lahko pa so tudi del kodeksa kot vodnik primerne vedenja. To so navade, postopki, vloge, dogovori, znanja, prepričanja, strategije, organizacijske oblike in tehnologije, s katerimi se oblikuje politična dejavnost. Tako pravila in običaji znotraj institucij opredeljujejo ustrezno delovanje glede odnosov in vlog v posameznih okoliščinah. Takšen proces vključuje določitev položaja in vloge ter opredelitev obveznosti (Brezovšek 1995, 568).

Znano je, da je zelo težko dati splošno opredelitev pojma institucije. Zato je Gunnar (1993, 400) oblikoval nekaj točk, ki jih je treba pri opredelitvi upoštevati:

- razlikovati moramo institucije na različnih ravneh;
- razlikovati moramo med političnimi, ekonomskimi in socialnimi institucijami;
- institucije so organizacije z vlogami, nalogami in obveznostmi ter se tako smatrajo kot akterji, za razliko od njih pa se kot akterji ne smatrajo norme in pravila;
- institucije, ki jim manjka temelj v orientacijskih članih skupnosti, se naj ne bi obdržale, lahko pa v nekem smislu gradijo svojo lastno podlago v zavesti;
- vedeti moramo, da so institucije v politični skupnosti povezane, ne pa nujno tudi združljive in skladne;
- razlikovati moramo institucije od vedenja, ustav, režimov in politične skupnosti;
- razlikovati moramo med institucijami, ki so »naravne«, torej nepričakovano pojavljajoče, in institucijami, ki so »načrtovane«;

- vedeti moramo, da so lahko institucije pristransko usmerjene k določenim skupinam namerno ali nenamerno;
- zraven opredelitve institucije potrebujemo tudi koncept institucionalizacije;
- arene niso samo arene, temveč tudi institucionalizirane strukture odločanja;
- razlikovati moramo med institucijami, ki so stabilne, in tistimi, ki so nestabilne;
- institucije so lahko ali pa tudi ne povezane s sankcijami;
- institucije lahko oblikujejo soglasja ali povzročajo konflikte;
- institucije lahko oblikujejo interese ali pa tudi ne;
- pomen institucij je lahko različen v različnih situacijah.

### **Neformalne in formalne institucije**

V vseh družbah, od najbolj primitivnih do najbolj naprednih, si ljudje postavljamo medsebojne dogovore in omejitve, ki jih imenujemo **neformalne institucije**. Uporabljamo jih v vsakodnevem življenju, pa naj gre za družino ali družbene ali poslovne odnose. Neformalne institucije predstavljajo vrednote, norme in nenapisana pravila. Le-ta izhajajo iz informacij, ki se prenašajo v družbi iz roda v rod in tako postajajo del kulture. Neformalna pravila zmanjšujejo konflikte, saj na nek način zmanjšujejo količino negotovosti. Čeprav se niso oblikovala zavestno, je dobro, da se ohranijo in da se ne odzivajo prehitro na formalne spremembe. Neformalne institucije je težko prepoznati in opisati, in sicer mnogo težje kot formalne omejitve, ki jih oblikuje družba, saj je njihov izvor bolj kompliciran (North 2005).

Pri bolj zapletenih družbah pride do prehoda od neformalnih pravil k **formalnim institucijam**, ko od nepisanih običajev in navad preidemo k pisanim zakonom. Tako s formalnimi pravili izboljšamo učinkovitost neformalnih omejitev. Med formalne omejitve spadajo politična in gospodarska pravila ter pogodbe. Politična pravila določajo hierarhično strukturo politike, gospodarska pravila določajo lastninske pravice, pri pogodbah pa so navedena določila, ki se sklenejo z določenim dogovorom. Formalne institucije v državi so javna uprava, zakonodaja, sodstvo in preostale države institucije, ki vzdržujejo red in normalno delovanje v družbi. Vendar ne moremo upoštevati samo formalnih institucij. Če jih namreč želimo pravilno razumeti, moramo upoštevati tako formalne kot neformalne institucije (North 2005). Delovanje vsake družbe temelji na skupku obojih institucij. Upoštevati je treba oboje, saj se med seboj povezujejo in dopolnjujejo.

### 2.1.1.1 Trije stebri institucije

Po definiciji Scotta (2008, 48) so institucije skupek »regulativnih, normativnih in kulturno-kognitivnih elementov, ki skupaj s povezanimi aktivnostmi in resursi skrbijo za vzdrževanje stabilnosti in pomena v družbenem življenju.« Po njegovem mnenju je glavna funkcija institucij ohranjanje reda in stabilnosti.

Tako iz njegove definicije ugotovimo, da preučuje vse tri stebre, in sicer vsakega posebej. Vse institucije so tako zasnovane na **regulativnem, normativnem in kulturno-kognitivnem** stebri (Scott 2008, 54–57):

- **regulativni steber** vključuje nadzor nad upoštevanjem pravil in izvajanje sankcij za spodbujanje želenega vedenja. Tako želeno vedenje se spodbuja na neformalen (navade, običaji) ali formalen način (pravila, zakoni);
- **normativni steber** temelji na vrednotah in normah. Določa cilje in dosego le-teh. Za razliko od regulativnega stebra ta vključuje višjo mero čustvene komponente in čustven odziv. Spoštovanje norm in vrednot se pričakuje tako od okolja kot od posameznikov;
- **kulturno-kognitivni steber** govori o zmožnosti, da posamezniki na podoben način dojemajo družbeno realnost. Skozi uporabo simbolov, jezika, znakov in gest pripisujejo pomen objektom. Vendar moramo zraven objektivnih pogojev upoštevati tudi posameznikovo subjektivno interpretacijo.

Tako so si po Scottu (2008) institucije lahko v nasprotju, ker spodbujajo različno vedenje in ponujajo različno osnovo za legitimnost, saj se velikokrat zgodi, da morajo organizacije hkrati odgovarjati na različne pritiske.

### 2.1.2 Razvoj institucionalizma

Tako formalne kot neformalne institucije se skozi čas spreminjajo. Formalne se spreminjajo hitro, in sicer takoj, ko se spremenijo družbena pravila, pri neformalnih pa prihaja do sprememb veliko počasneje. Ko pride do spremembe institucij, to pomeni spremembo obstoječih pravil in ustvarjanje novih (Milo 2007, 20). Namen razvoja institucionalizma je vzpostavljanje socialnega reda za vodilne in državljane.

Institucije so zelo občutljive na spremembe. V času velikih zgodovinskih dogodkov, kot so vojne in nemiri, se niso temeljno spremenile, v mirnejših časih pa je skozi daljša notranja pogajanja prišlo do korenitih sprememb (Thelen 2004, 292). To lahko razložimo na način, da se v času kriz politični akterji raje izogibajo »eksperimentiranju«, ampak se raje držijo že ustaljenih načinov delovanja.

V času socialnih, političnih in gospodarskih sprememb morajo biti institucije prilagodljive, saj je od tega odvisno njihovo preživetje. S spremembo delovanja institucije prihaja tudi do vedno večjih razkorakov med ustanovitelji institucije in voditelji le-teh (Thelen 2004).

Do institucionalnih sprememb je v veliki meri prišlo zaradi stika različnih kultur (npr. vpliv Evrope na kolonije in posledično izmenjevanje proizvodov). Tisti, ki spreminjajo institucije, počnejo to namenoma na podlagi svojega dojetja okolja. Spremembe pa jim potem niso vedno po godu, saj so velikokrat posledica nerazumevanja formalnih in neformalnih mehanizmov (North 2005, 2). Posledice nerazumevanja se potem kažejo v daljših obdobjih gospodarskega upada, stagnaciji in na splošno v večjem socialnem neredu.

### 2.1.3 Teorije institucionalizma

Politično razmišljanje ima korenine v analizi in oblikovanju institucij. Poznamo več teorij institucionalizma, ki se med seboj razlikujejo in hkrati nadgrajujejo. Vse imajo določene naloge pri reševanju posamezne problematike in svojo vlogo v družbi. Prav tako ima vsaka izmed teh institucij svoje prednosti in slabosti. V magistrskem delu predstavljam teorijo starega institucionalizma in teorijo novega institucionalizma, ki sta dobro in preprosto utemeljeni. Pri teoriji starega institucionalizma sem se osredotočila na naslednje teoretike: Carla Friedricha, Jamesa Bryca in Hermana Finera. B. Guy Peters, Valter W. Powell, Richard W. Scott in Paul J. DiMaggio pa so vodilni teoretiki novega institucionalizma, na katere se opiram pri utemeljitvi teorije novega institucionalizma in med samim magistrskim delom.

#### 2.1.3.1 Stari institucionalizem

V definiciji starega institucionalizma so institucije definirane kot vzorci obnašanja, ki odlikavajo nenamerne posledice odnosov med posamezniki s pomanjkanjem racionalnosti in na tak način ustvarjajo družbeni okvir (Greif 2006, 155).



Tako poznamo stari institucionalizem, ki je bil osredotočen na pravno in zgodovinsko analizo političnih pojavov ter povezan z močnim prepričanjem ustavnega inženiringa predvsem zaradi spodbujanja demokracije. Pogosto je bil obtožen obravnave samo formalnosti, ne pa tudi stvarnosti. Hkrati stari institucionalizem tudi zavrača razvoj institucij in preučevanje njihovih temeljnih funkcij. Ravno zato pa ostaja težnja po novem institucionalizmu predvsem v sociologiji in politični znanosti. Tako je včasih novi institucionalizem kot alternativa drugim pristopom v politični znanosti, včasih pa kot njegovo dopolnilo (March in Olsen 1989).

Predstavnikov starega insitucionalizma je veliko. Z različnimi tehnikami in namenom so se z njim ukvarjali Carl Friedrich, James Bryce in Herman Finer (Peters 1995, 3).

**Carl Joachim Friedrich** je živel in deloval v 17. stoletju. Velja za enega od utemeljiteljev teorije starega institucionalizma. V svojem delu »Constitutional reasen of state« se je ukvarjal s problematiko varnosti in ob tem poudaril vprašanja morale in politike (Friedrich 2012). Razvil je **teorijo ustavnosti**, kjer ustavnost prikazuje kot skrb za individualno avtonomijo in institucionalne ureditve. Zagovarjal je dejstvo, da se moč ne sme kopičiti, še posebej ne v državi. Institucije so po njegovem mnenju tako pravila politike in instrument za njihovo izvrševanje. Prikazujejo družbeno in politično realnost ter so brez vere v njihovo legitimnost močno oslABLJENE. Zanimal se je prav tako za vprašanje o obstoju »univerzalnega, skupnega imenovalca za institucionalno obliko« (O’Neill 2009, 283–300).

**James Bryce** je deloval v 18. stoletju, pobudo za stari institucionalizem pa je našel v ameriški birokraciji. Razvijal je sociološko razmišljanje o parlamentarnih institucijah. Njegov način dela je bil zelo empiričen, saj je do idej in informacij prišel tako, da je izkoristil vsako priložnost, da je popotnike iz Evrope spraševal o tem, kaj menijo o institucijah v Ameriki in o svojih lastnih institucijah. Tako je postavil institucije kot glavni predmet obravnave in opozarjal, da morajo biti institucije obravnavane skozi rast in okolje. Šele kasneje v 90. letih so začeli ameriški socialisti analizirati parlament bolj sistematično (Durant 2010). Deloval je tudi kot predsednik v ameriškem politološkem združenju (Monkkonen 1994).

**Herman Finer** je deloval v prvi polovici 19. stoletja. V razvijanju svoje teorije je uporabljal zgodovinsko primerjalni pristop. Po njegovem mnenju je ključen pristop pri preučevanju institucij pristop, ki institucije upošteva, razlaga in razume. Deloval je zelo obsežno in detajlno, saj je pri svojem delu primerjal glavne institucije v različnih državah glede na

formalno strukturo in delovanje. Prav tako kot že prej omenjena Friedrich in Bryce se je tudi Finer zanimal za tuje institucije. Spodbujal je dinamično politiko in politično vedenje. Po letu 1945 se je v Ameriki sprožila »behavioristična« oz. »vedenjska« revolucija (Von Beynem 2014).

### *2.1.3.2 Novi institucionalizem*

Skozi čas so teorijo institucionalizma nadgradili. Nova teorija je imenovana »novi insitucionalizem« ali »neoinstitucionalizem« in utemeljuje dejstvo, da organizacije delujejo v institucionalnem okolju, saj je celotno okolje obdano z drugimi institucijami. Na vsako organizacijo vpliva širše okolje oz. globalizacija. Cilj vsake organizacije je preživetje, to pa je mogoče le, če organizacije vzpostavijo legitimnost znotraj institucij (Powel 2007).

Novi institucionalizem zaznamuje ideja svobode in blaginje za vse. Pride do prilagajanja institucij globalnim izzivom, saj je le-te treba razumeti kot globalno strukturo pravil in vrednot (Peters 1999).

V 80. letih se pojavijo interesi in povezave v mednarodni politiki. Tako novi institucionalizem narekuje, kako vplivajo na oblikovanje in sprejemanje rešitev glede na kontekst, prostor in čas (Peters 1999, 143–158).

V 90. letih postane novi institucionalizem vodilni pristop, ki poudarja avtonomijo političnih institucij v razmerju do družbe, v ospredje pa pride zanimanje za javno etiko. Ugotovijo, da sta največji oviri pri razumevanju javne etike in intergritete nezmožnost in nesposobnost javnih uslužbencev ter znanstvenikov. Ovire so tudi slabe opredelitve nezaželenih oblik vedenja. Tako novi institucionalizem združuje načela osebne in javne etike. Pod osebno etiko spada »srečno življenje«, kjer gre za vprašanje osebnih vrednot in življenja v skladu z njimi, pod javno etiko pa poštenost in pravičnost do drugih. Tako se ene vrednote z drugimi povezujejo in dopolnjujejo (Kolthoff in drugi 2009, 197–198).

Di Maggio in Powel (1983) sta v okviru neoinstitucionalizma odkrila tri procese, od katerih je odvisno, ali bo organizacija delovala etično. To so **prisilni**, **normativni** in **mimetični procesi**. **Prisilni procesi** prikazujejo vladne in politične pritiske, ki izvajajo redno regulacijo in kontrolo. **Normativni procesi** prikazujejo vpliv različnih profesij in vloge izobraževanja.

**Mimetični procesi** pa prikazujejo samoumevne odzive v situacijah, ko je organizacija negotova (Powel 2007).

Teoretiki novega institucionalizma menijo, da institucije nastajajo na podlagi opažanj in spoznanj svojih članov. Tako integriteto javnih institucij in njenih članov krepi odgovornost za skupne vrednote države in državljanov. Pripadnike novega institucionalizma lahko tako razdelimo v tri skupine:

- **internacionalisti racionalne izbire** trdijo, da morajo biti posamezniki in njihove strateške izbire osrednja skrb družbene znanosti. Posamezniki oblikujejo institucije, usmerjene k največji koristi. Tako so vladne institucije in trg pomembni dejavniki, ko gre za pojasnjevanje učinkovitosti gospodarstev držav. Institucije so zato za njih posredujoča spremenljivka, ki je sposobna delovati na individualni izbiri (Hall 1992);
- **institucionalisti sociologije** menijo, da je pomanjkljivost racionalistične izbire izločanje naših preferenc. Po njihovem mnenju so institucije odvisne od širših spremenljivk, kot sta družba in kultura, posamezniki pa predstavljajo nepomembno spremenljivko. Prav tako menijo, da sicer posamezniki želijo uveljavljati svoje interese, vendar pa je končni izid rezultat odnosov med različnimi skupinami, idejami, interesi in institucionalnimi strukturami. Tako preferenc ne smemo obravnavati kot stalnih in nesprejemljivih (Hall 1992);
- **zgodovinski institucionalisti** trdijo, da so individualne odločitve širše od samega rezultata institucionalnega okvirja. Tako so posamezniki vpeti v kulturno in organizacijsko polje, institucije pa za njih predstavljajo določujočo vlogo, saj oblikujejo in določajo delovanje posameznikov (Granovetter in Swedberg 1992).

#### 2.1.4 Primerjava teorij med seboj – razlika med starim in novim institucionalizmom

Stari institucionalizem zagovarja večplastno obravnavo gospodarstva in družbenega sistema ter vladi pripisuje večjo vlogo, ko gre za reševanje institucionalnih pomanjkljivosti. Kritike starega institucionalizma navajajo, da daje premalo poudarka na »ekonomizaciji« in da se premalo posveča razvoju institucij. Kritika pa leti tudi na preveliko kolektivno sprejemanje odločitev (Rutherford 1995, 4).

Kritika novega institucionalizma pa se nanaša na preveč formalno in individualistično delovanje, saj postavlja v ospredje matematične metode in posameznika, ki odločitve sprejema racionalno in samostojno. Pri odločitvah posameznik ni omejen, nanj pa vplivajo institucionalna in socialna pravila (Rutherford 1995, 4–5).

Če primerjam posamezne teorije iz starega institucionalizma s teorijami novega institucionalizma, lahko rečem, da so se teoretiki starega socializma bolj osredotočali na eno določeno institucijo, ki bi povezovala družbo in ji hkrati postavljala pravila, ki bi veljala za vse in bi bila legitimna ter sprejeta od državljanov. Kasnejše teorije pa se bolj ukvarjajo z več institucijami, ki se med seboj povezujejo, dopolnjujejo ali izključujejo. Posameznik v novih teorijah predstavlja večjo vlogo, kot jo je v preteklosti. Prav tako se v kasnejših teorijah novega institucionalizma institucije razvijajo in delujejo mnogo bolj na globalni ravni zaradi vseh komunikacijskih sistemov, ki jih v preteklosti ni bilo. V preteklosti je bila edina možnost za teoretike za raziskovanje tujih institucij srečanje s popotniki. Hkrati pa se z razvojem institucionalizma in prehodom iz starega v novi institucionalizem vedno bolj povečuje zloraba institucij v ekonomske in politične namene, posledično pa se krepi nezaupanje v le-te. Države so začele uporabljati etične kodekse in spodbujanje integritete, da bi pripomogle k izboljšanju zaupanja v institucije.

## **2.2 Politično kadrovanje skozi vidik slovenske politične kulture**

Besedno zvezo »politična kultura« sestavljata besedi »politika« in »kultura«, ki nakazujeta na povezavo med njima, saj brez politike ni kulture, vzpostavi se šele z njenim obstojem. Politična kultura je subjektivno zaznavanje zgodovine in politike ter je kot takšna zbirka zaznavanj in predsodkov o tem, kaj mislimo, da smo, in kaj si drugi mislijo o nas. Politična kultura je stalnica političnega in medijskega diskurza in se razlikuje glede na vrednote, predstave in čustva ter se kaže pri različnih strankah, skupinah ali posameznikih na različnih ravneh. Vendar kljub temu politična kultura obstaja vedno, četudi jo vladajoči razred in mediji kdaj spregledajo ali jo označijo za nekulturo. Politologi pa politične kulture ne ocenjujejo z vidika kakovosti, temveč z vidika značilnosti, ki jih razbirajo iz delovanja političnih institucij in uprave na vseh ravneh v določenem zgodovinskem obdobju. Zato nikakor ne more biti en političen sistem bolj kulturnen od drugega, ampak je lahko samo drugačen (Slovensko politološko društvo, 2012). Na koncu koncev pa je, kot pravi Lukšič (2013), za sobivanje nujno potrebno vključiti v svojo kulturo tudi po mnenju nekaterih nekulturo.

### 2.2.1 Politična kultura Slovencev skozi zgodovino

Zgodovinarji opisujejo zgodovinsko družbeno ureditev v Sloveniji, iz katere izhaja današnja ureditev, kot brezrazredno družbo z majhnimi družbenimi razlikami v lastnini in statusu. V zgodovini se je pri nas uveljavila »domačijska« preživitvena logika. To pomeni, da so ljudje, ki so bivali pod isto streho oz. v isti domačiji (največkrat so bili tudi v sorodstvenih vezeh), skupaj poskrbeli za lastno preživetje. Ta logika se je pri Slovencih ohranila vse do danes. Tesna prepletenost sorodstva, politike in ekonomije se danes kaže v neformalnih mrežah, ki delujejo znotraj naše države, vendar se danes to ne imenuje več »domačijska« logika preživetja, temveč korupcija. Neformalna dogovarjanja so tako prisotna v delovanju javne uprave, kjer se zaposluje sorodnike, prijatelje in člane političnih elit, ter v upravah javnih in poljavnih podjetij, kjer večji poslovni dogovori potekajo na ravni »dajmo se zmenit« med direktorji podjetij in člani uprave (Godina, 2014).

Prav tako se v slovenski družbi še zmeraj čuti močan vpliv komunizma, saj je prekinitev s prejšnjim režimom zelo dolgotrajen proces in lahko traja več generacij, da se to spremeni. Čeprav je bil prehod spreminjanja političnega in ekonomskega sistema zaključen, navezanost ostaja. Takoj po osamosvojitvi se je v Sloveniji pojavila politična elita tajkunov, ki je privatizirala mnoga državna podjetja, pri tem pa je imela močno podporo politične stranke, ki ji je pripadala (Toplak 2012, 183–213). Iz tega razloga je slovensko politiko vedno spremljala ostra kritika strankarstva, saj je strankarstvo predstavljalo enostranskost in sovraštvo. Stranke se niso ustanovljale z namenom boja za oblast, temveč vedno bolj zaradi realizacije funkcionalnih interesov. Protistrankarstvo je vidno tudi v slovenski ustavi iz leta 1991, kjer je omenjeno le štirikrat in vedno le negativno (Lukšič 2013, 87–95).

Politične stranke so prav tako tudi tiste, ki slabijo moč družbene odgovornosti, saj podpirajo politične akterje, ki kljub dokazom nepravilnega ali kaznivega dejanja ne odstopijo. S tem prihaja do nezaupanja državljanov v državne institucije in sumničavosti do elitizma in ostalih diferenciacij znotraj družbe (Toplak 2012, 183–213).

### 2.2.2 Politična kultura danes

Popolnoma jasno je, da v današnjih dneh vse neekonomske sfere družbe služijo ekonomiji in delujejo njej v prid. Kulturno in družbeno življenje je tako popolnoma ukleščeno v

ekonomijo, zato je zelo težko neupoštevati družbene in kulturne procese kot del ekonomskih procesov. Tako se danes nagrajujeta članstvo v skupinah, v mojem primeru pripadnikom političnih elit, in nekakovostno delo. Poraja se vprašanje, ali je tisti, ki je na oblasti, sploh lahko nedovzeten za interese. Južnjič (1989) se sprašuje, ali je sploh mogoče, da bi bil nesebičen, nepristranski in nekoristoljuben. Ker je to skoraj nemogoče, je oblast zmeraj subjektivna oz. nekemu bolj privržena in nekemu manj. Na drugi strani pa sta pravica do ubranitve lastnega interesa in iskanje ugodnosti ne glede na škodo, ki je povzročena drugim. Takšen način razmišljanja in delovanja oz. takšno vrsto demokracije je ustvaril kapitalizem.

Tisti, ki niso člani teh privilegiranih skupin, zelo težko pridejo do dela ali pa so tudi kasneje za enako delo slabše nagrajani. Ker se ne išče strokovno usposobljenega kadra, tisti, ki spadajo med najboljše, največkrat odidejo svojo zaposlitev iskat v tujino, saj pri nas ne dobijo priložnosti. Iskanje priložnosti najboljšega kadra v tujini oz. beg možganov poudarja tudi avtorica Toplak (2012, 184), ki meni, da je to posledica ekskluzivistične težje po egalitarizmu v družbi.

Na vodilnih funkcijah v javni upravi in v upravah javnih ter poljavnih podjetij so ljudje, ki jih smatramo kot izobražene, inteligentne in sposobne, da nas zastopajo in vodijo državo v pravo smer. Povezava med inteligentnostjo in izobrazbenostjo je zelo tesna, saj inteligentnost vpliva na izobrazbo in obratno. S tem, ko pridobivamo izobrazbo, smo v nenehnem učenju in postajamo inteligentni, prav tako pa inteligenca vpliva na izobrazbo, saj bolj inteligentni lažje dosežejo višjo izobrazbo. Ni pa inteligenca edini dejavnik, ki vpliva na stopnjo izobrazbe, temveč so tukaj tudi drugi dejavniki, kot so starši, ki so sami izobraženi, in ekonomski status družine, iz katere prihajamo. Tako kot pri zaposlovanju se tudi pri izobraževanju kaže vpliv politične pripadnosti, saj so nekateri lahko v izobraževalnem sistemu zaradi pripadnosti politični eliti favorizirani, nasprotnikom politične elite pa je pot do izobrazbe otežena. Prav tako so inteligentnosti testi, ki naj bi bili objektivni pokazatelj sposobnosti, velikokrat sestavljeni tako, da so kulturno in slojno pristranski. Po vsem tem se poraja vprašanje, ali so ti ljudje, ki jih smatramo za izobražene in inteligentne ter vodijo našo državo, hkrati moralni. Po raziskavah Muska (1994, 150–158) naj bi bilo ravno nasprotno, saj korelacija med etičnim obnašanjem in izobrazbo kaže, da so ljudje, ki so bolj izobraženi, manj moralni, saj imajo bolj kritičen odnos do obstoječih norm. Razlog izhaja iz njihove bolj svobodne presoje.

Konfliktno reševanje problemov, socialna in politična nestrpnost, avtoritarni stil in legitimnost tržne ekonomije ohranjajo tradicionalno politično kulturo ter zavirajo razvoj. Veliko težavo politične kulture v Sloveniji predstavlja razmerje med moralo in politiko, saj se ne osvobodimo moraliziranja, ampak kar naprej obsojamo slabe, nemoralne itd. S tem se samo zakriva politična nesposobnost, ki na tak način prevrača krivdo na druge. Primere takega ravnanja vidimo zelo pogosto, ko se nekoga razkrinka, potem pa ta namesto priznanja krivde razkrije umazane skrivnosti nasprotnika ter s tem preusmeri pozornost, problem pa se ne razreši. Ključni politiki zasedajo tudi druga vodilna mesta ali obratno menedžerji zavzemajo politična mesta. Tako spodbujamo politiko, ki daje čim več zaslužka. Če pogledamo s stališča razvoja politične kulture, politična informiranost resda narašča, ne pa tudi politično delo in participacija. Če želimo razvijati ali postaviti novo politično kulturo, moramo na vodilna mesta postaviti ljudi, ki si najbolj prizadevajo za samoupravne odnose (Lukšič, 2013).

### **3 EMPIRIČNI DEL – PRIMERJALNE ŠTUDIJE**

V teoretičnem delu sem predstavila pomen pojma »institucionalizem« in med seboj soočila teorije novega in starega institucionalizma. V empiričnem delu nadaljujem s predstavitvijo institucij v posameznih državah. Predstavljam institucije, zakone, kodekse in preostale mehanizme, ki so vzpostavljeni z namenom zmanjševanja političnega kadrovanja. Ker si želim najti primerno institucijo in ostale preventivne ter kurativne mehanizme za preprečevanje političnega kadrovanja v Sloveniji, sem se odločila za primere iz različno politično in ekonomsko razvitih držav. Osredotočila sem se na države Evropske unije (Španijo, Nizozemsko in Nemčijo), države nekdanje Jugoslavije (Bosno in Hercegovino, Srbijo in Hrvaško) in institucije Evropske unije. Prav tako sem se za te države odločila, ker lahko z vsako od njih najdem vzporednice s Slovenijo. Te države se zelo različno spopadajo s problematiko političnega kadrovanja. Institucijo, ki bi bila namenjena zgolj »boju proti političnemu kadrovanju« le stežka najdem, saj se v nobeni državi ne govori in priznava, da se politično kadruje. Tako so ustanovili institucije, ki se borijo proti neenakosti, kodekse, ki zapovedujejo etično ravnanje javnih uslužbencev, teste, ki onemogočajo, da se v javni upravi in v upravah javnih in poljavnih podjetij zaposluje nestrokoven kader, zakonodajo o enakem obravnavanju ter komisije, ki nadzirajo kadrovanje v javni upravi in javnih ter poljavnih podjetjih. Iz vseh držav sem poiskala najboljše in najprimernejše elemente ter iz tega skušala oblikovati potencialno institucijo, primerno za Slovenijo, ki bi se učinkovito borila neposredno proti problematiki, ki je iz dneva v dan večja. Imenovala bi se Institucija proti političnemu kadrovanju.

#### **3.1 Institucije za boj proti političnemu kadrovanju po državah**

##### **3.1.1 Primeri institucij**

Različne države so ustanovile najrazličnejše institucije za boj proti političnemu kadrovanju. Nekatere izmed njih so uspešne pri zmanjševanju in odpravljanju neenakosti ter diskriminacije. Začenjam z državami Evropske unije, in sicer s Španijo, kjer sem opravljala del raziskave za magistrsko delo. V času študija sem opravila dva intervjuja, katerih povzetka bom predstavila v nadaljevanju, v celoti pa sem ju priložila k magistrskemu delu kot prilogi (Priloga A in Priloga B).



### 3.1.1.1 Španija

Po besedah Joseja Mc De Luxane (2014) se v Španiji politično kadrovanje zelo redko dogaja, saj imajo jasna pravila in institucije glede zaposlovanja v javni upravi. Zaposleni se ob menjavi vlade ne menjajo in so vedno legitimni trenutni vladi. Tudi zaposlovanje po prijateljskih ali sorodstvenih vezeh je zelo redko.

#### **Pogoji za zaprositev za delovno mesto v javni upravi**

Za delo v javni upravi v Španiji lahko zaprosi vsak, ki je (Sekretaria de Estado de Administraciones Publicas 2014):

- državljan Španije;
- državljan katere koli države članice Evropske unije;
- državljan države, ki ima sklenjeno pogodbeno sodelovanje za svobodno gibanje delovne sile;
- je že več kot 20 let v zakonskem razmerju z državljanom Španije;
- je star med 16 in 65 let;
- ima vse kvalifikacije, ki so razpisane na dnu vsakega razpisa;
- nima psihosomatskih in mentalnih motenj.

Predložiti mora potrdilo (Sekretaria de Estado de Administraciones Publicas 2014):

- da ni bil nikoli v disciplinskem postopku;
- da ni bil nikoli diskvalificiran iz javne funkcije;
- da ne pripada nekemu, ki skrbi za selektivno selekcijo.

#### **Testi**

##### *Prijava na reševanje testov*

Vsak, ki želi delati v javni upravi, mora opraviti določene teste. Za opravljanje teh se mora prijaviti preko elektronske aplikacije najkasneje v 20 koledarskih dneh po razpisu. Plačati je

treba pristojbino in predložiti akreditacijo INEM o brezposelnosti ter izjavo o strinjanju z minimalno plačo. V primeru, da je oseba, ki išče zaposlitev, invalidna, mora predložiti še potrdilo o invalidnosti in oceno o invalidnosti od komisije, ali potrebuje prilagoditev delovnega časa in sredstev (Sekretaria de Estado de Administraciones Publicas 2014).

### *Reševanje testov*

Testi se opravljajo na različnih lokacijah, ki so objavljene ob razpisu, ki ga izda Odbor za izbor, in so razpisani na spletni strani, kjer so se kandidati prijavi (Sekretaria de Estado de Administraciones Publicas 2014).

### *Rezultati testov*

Najkasneje mesec dni po reševanju testov **Odbor za javno zaposlovanje in usklajevanje** objavi ustrezne kandidate, ki so bili izbrani, v Uradnem listu. Če se s svojo uvrstitvijo ne strinjajo, se lahko v roku 10 dni na to pritožijo in predložijo dokumentacijo, ki se jim zdi primerna (Sekretaria de Estado de Administraciones Publicas 2014).

## **Tipi delovnih mest v javni upravi**

Uradniki na najvišjih položajih se razvrščajo v skupine glede na rezultate opravljenih testov. Skupine so A1, A2, B1, B2, C1 in C2. Ljudje na najvišjih funkcijah javne uprave in javnih ter poljavnih podjetij morajo nujno spadati v skupino A1, kar zagotavlja strokovnost in usposobljenost za določeno funkcijo. Vmesni uradniki, delavci in začasno osebje pa spadajo v preostale kategorije, torej A2, B1, B2, C1 in C2 (Sekretaria de Estado de Administraciones Publicas 2014).

## **Odbor za javno zaposlovanje in usklajevanje (CCEP)**

Odbor za javno zaposlovanje in usklajevanje je organ, pristojen za usklajevanje centralnih, regionalnih in vladnih kadrovskih politik. Ima pomembno vlogo pri standardizaciji in poenotenju centralne ter lokalne vladne politike človeških virov. Kot tak do danes, ko je sprejel več sporazumov v zvezi z mobilnostjo, omogoča vstop v špansko državljansko storitev državljanom držav članic Evropske unije in priznava opravljanje storitev. To je bistven

mehanizem pri iskanju rešitve skupnih problemov v javni upravi in pri vstopu, karieri, usposabljanju, mobilnosti ter zastopanju ob spoštovanju avtonomnosti in konkurenčnega okvira vsake stranke (Sekretaria de Estado de Administraciones Publicas 2014).

### **Nacionalni inštitut za javno upravo (INAP – El Instituto Nacional de Administration Publica)**

Nacionalni inštitut za javno upravo deluje v okviru Ministrstva za finance in javno upravo. Odgovornosti inštituta so:

- oblikovanje javnih uslužbencev;
- izbira različnih državnih organov in funkcionarjev;
- raziskovalno delo in študije na področju javnega sektorja;
- sodelovanje s podobnimi mednarodnimi institucijami.

Cilj delovanja je ustvariti strokovnost javne uprave z namenom spodbujanja socialne kohezije in visoke kakovosti demokracije. Krepijo tudi družbeno odgovornost, ki temelji na odgovornosti za širšo družbo in spodbujanju vrednot. Med letoma 2012–2015 so razvili etični kodeks, ki vključuje vzorce odnosov in vedenja, ki jih družba pričakuje od zaposlenih v javni upravi in jih zato morajo vključiti v opravljanje posameznih nalog ter svoje delovanje (INAP 2014).

Po besedah Davida Lafuenta (2014) zgoraj navedeni instituciji zaradi svoje dovršenosti in strokovnega dela predstavljata vzor institucijam za države Latinske Amerike.

### **Vpliv medijev**

Po besedah Davida Lafuenta (2014), zaposlenega na INAP, s katerim sem opravila intervju, v veliki meri k preprečevanju političnega kadrovanja prispevajo mediji, saj se tovrstni škandali pojavljajo v medijih in ljudi spodbudijo k uporabi do takih dejanj. Ljudje gredo na ulice in protestirajo proti koruptivnim dejanjem ter s tem največkrat dosežejo odstop funkcionarjev, ki so vpleteni v določeno afero. Ko funkcionar enkrat odstopi, pa nima več možnosti za potegovanje za vodilno ali kakršno koli delovno mesto v javni upravi.

### *3.1.1.2 Nizozemska*

Nizozemska je ena izmed držav, ki se bori proti problemu političnega kadrovanja že preventivno, saj daje velik poudarek etičnemu delovanju javne uprave, standardom poštenosti in spodbujanju integritete. Prav tako je veliko govora o odpravi neenakosti, zato je zakonodaja naravnana proti diskriminaciji, ustanovili pa so tudi urad za boj proti diskriminaciji (Meldpunt Discriminatie Drenthe 2015).

#### **Javni organi kot delodajalci**

Sedanja vlada se osredotoča na dobre prakse za zaposlovanje. Tako na dolgi kot kratki rok javni organi zahtevajo strokovno in predano osebje. Iščejo nove načine dela, vlagajo v ljudi in sodelujejo, da obdržijo svoje strokovnjake, ki jim zagotavljajo mobilno in strokovno svobodo. S tem zagotavljajo, da so pravi ljudje na pravem mestu (Meldpunt Discriminatie Drenthe 2015).

#### **Ukrepanje proti diskriminaciji**

Če oseba dobi občutek, da je bila diskriminirana, lahko sprejme različne ukrepe. Zakon našteva oblike diskriminacije, vključno z diskriminacijo na podlagi vere ali prepričanja, pripadnosti, spolne usmerjenosti, spola, barve kože, rase, osebnega stanja, invalidnosti ali kronične bolezni ali starosti. V primerih diskriminacije lahko oseba predstavi svoj položaj ali pa svoje pritožbe (Meldpunt Discriminatie Drenthe 2015):

- svojemu delodajalcu, najemodajalcu ali izobraževalni ustanovi;
- upravljavcem nediskriminacijskih storitev na njenem območju;
- na nacionalni diskriminacijski telefonski številki za pomoč;
- nizozemskemu inštitutu za človekove pravice;
- civilnemu ali upravnemu sodišču.

## **Urad za prepoved diskriminacije (ADB – Anti Discriminatie Bureau)**

Na Nizozemskem se lahko žrtve neenakega obravnavanja po nasvet obrnejo k Anti Discriminatie Bureau (Urad za prepoved diskriminacije; ADB). Ta jim nudi svetovanje v zvezi z diskriminacijo in neenakim obravnavanjem, proti neenakemu obravnavanju pa se bori komisija za enako obravnavanje. Vsakdo na Nizozemskem je upravičen do enakega obravnavanja. To je bilo zapisano že v prvi ustavi (Meldpunt Discriminatie Drenthe 2015).

## **Integriteta v javni upravi**

Javni organi se morajo v odnosih z državljani, podjetji in drugimi javnimi organi vesti primerno. Njihovo delo mora biti profesionalno in etično, kar pomeni, da ne smejo goljufati, sprejemati podkupnine ali izdajati zaupnih informacij. Z zaprisego mora javni uslužbenec tudi obljubiti, da bo deloval v skladu s temi pravili (Meldpunt Discriminatie Drenthe 2015).

## **Osnovni standardi poštenosti**

Osnovni standardi poštenosti zagotavljajo, da javni uslužbenci opravljajo svoje delo etično in se držijo seznamov standardov. Eno od pravil je tudi, da ministri in državni sekretarji ne smejo opravljati nobenih plačanih ali neplačanih zunanjih dejavnosti (Meldpunt Discriminatie Drenthe 2015).

### *3.1.1.3 Nemčija*

Podobno kot Nizozemska daje tudi Nemčija velik poudarek boju proti neenakosti. Ima tudi zvezno agencijo proti diskriminaciji in protidiskriminatorno zakonodajo. V nemško pravo s Splošnim zakonom o uresničevanju načela enakega obravnavanja so vključene tudi štiri direktive, ki so bile sprejete znotraj Sveta Evrope (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2015).

## **Zvezna agencija proti diskriminaciji (FADA – Federal Anti-Discrimination Agency)**

V Nemčiji proti diskriminaciji deluje Federal Anti-Discrimination Agency (FADA). Zvezna agencija proti diskriminaciji skuša vzpostaviti boljše povezave med protidiskriminacijskimi

dejavnostmi s strani organizacij, posameznikov, društev, znanosti, pobud zvezne vlade in nemških zveznih dežel ter občin (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2015).

Zvezna agencija deluje na podlagi pravnega okvirja za obsežno usklajeno varstvo pred diskriminacijo, ki je bil ustanovljen z Zakonom o splošnem enakem obravnavanju, ki je začel veljati leta 2006. Od takrat se je družbena zavest precej spremenila. Najpomembnejše naloge zvezne protidiskriminacijske agencije so (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2015):

- odnosi z javnostmi;
- ukrepi za preprečevanje diskriminacije;
- izvajanje znanstvenih raziskav;
- predložitev poročila nemškega Bundestaga v rednih časovnih presledkih štirih let.

Zvezna agencija proti diskriminaciji daje nepristransko pomoč osebam, ki so doživele diskriminacijo na podlagi rasizma, etnične pripadnosti, spola, vere, prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Zvezna agencija za boj proti diskriminaciji zagotavlja informacije o pravnih zahtevkih in možnostih vložitve tožbe v okviru pravnih predpisov za varstvo pred diskriminacijo, zagotavlja pa tudi napotitev na svetovanje k drugim agencijam in skuša poiskati mirno rešitev spora med vpletenimi. V svoje delo ustrezno vključujejo nevladne organizacije in ustanove za boj proti diskriminaciji, ki delujejo na evropski ravni, ravni zvezne dežele ali regionalni ravni (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2015).

### **Splošni zakon o enakem obravnavanju**

Področje uporabe zakona se navezuje na splošni zakon o enakem obravnavanju, ki se uporablja za delovno in civilno pravo. Delovna zakonodaja in splošni zakon o enakem obravnavanju veljajo za vsa področja dela ter obravnavajo (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2015):

- dostop do zaposlitve ali dela (zaposlitveni oglasi, postopek prijave, razgovorov, merila za izbor, pogoji za zaposlitev);
- pri pogajanjih o pogodbah o zaposlitvi (pogoji za zaposlitev in delovni pogoji, plača, boniteta, prejemki socialne varnosti);

- poklicno usposabljanje (poklicna prekvalifikacija, začetno in nadaljevalno poklicno usposabljanje);
- v zvezi z vprašanji o napredovanju (napredovanje, premestitev na drugo delovno mesto za daljše časovno obdobje, dodelitev novih nalog na istem delovnem mestu, navodila o začetnem in nadaljnjem poklicnem usposabljanju);
- v primeru članstva v uniji delavcev, sindikatu ali poklicnih združenjih.

Pravice, določene v splošnem zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja, veljajo za celotno delovno silo, in to brez izjeme. Nanj se lahko sklicujejo zaposleni v zasebnem in javnem sektorju ter prav tako javni uslužbenci in izvajalci civilnih storitev. Izjeme so dopustne le, če obstajajo konkretni in utemeljeni razlogi (npr. da je to edini način, da se izognejo nevarnosti ali škodi). Oseba, ki je bila diskriminirana, lahko uveljavlja svoje terjatve in odškodnine za bolečine ter trpljenje.

### **Direktive o uresničevanju načela enakega obravnavanja v Evropski uniji**

Med letoma 2000–2004 je Svet Evropske unije sprejel štiri direktive o enakem obravnavanju, ki so vključene v nemško pravo s Splošnim zakonom o uresničevanju načela enakega obravnavanja. V področje teh direktiv sodijo opredelitve različnih oblik diskriminacije. Med drugim vključujejo obveznosti, da uvedejo učinkovite, sorazmerne in odvračalne sankcije v primerih kršitve načela enakega obravnavanja. Predvidene so tudi obveznosti za lajšanje škode, dokazane s strani prizadetih oseb. Te direktive naj bi spremenile družbeno realnost v državah članicah Evropske unije, kar ne pomeni samo prepovedi diskriminacije, ampak tudi njeno učinkovito odpravo. Te direktive so (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2015):

- **Direktiva Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost:** njen namen je ustvariti okvir za boj proti vsem oblikam diskriminacije zaradi rasizma ali tistih, ki so se zgodile na podlagi etnične pripadnosti;
- **Direktiva Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu:** z njeno pomočjo Evropska unija zasleduje cilj ustvariti splošni okvir za boj proti vsem oblikam diskriminacije na podlagi vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in delu;

- **Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/73/ES o spremembi Direktive Sveta 76/207/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih pogojev:** ukvarja se z načelom enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z njihovim dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter tudi v zvezi z delovnimi pogoji;
- **Direktiva Sveta 2004/113/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do in dobavi blaga in storitev.**

#### *3.1.1.4 Bosna in Hercegovina*

V Bosni in Hercegovini delujejo Odbor za pravne zadeve, Komisija za izbiro in spremljanje agencije za preprečevanje in koordinacijo boja proti korupciji ter Komisija za izbor in imenovanja. Ti člani so izvoljeni iz parlamentarne skupščine, predstavnikov doma, akademske skupnosti in nevladnega sektorja. To pomeni, da tisti, ki nadzorujejo delo javne uprave in zaposlovanje ali imenovanje vanjo, pripadajo politični eliti.

#### **Skupni odbor za upravne zadeve**

Bosna in Hercegovina ima Skupni odbor za upravne zadeve, ki se ukvarja z več stvarmi v zvezi z javno upravo, med drugim:

- na podlagi mnenja kolegija odobri Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v sekretariatu Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine ter Poslovnik sveta sekretariata Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine;
- odloča na podlagi predloga kolegija sekretariata Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine glede razporeda delovnih prostorov v Parlamentu;
- v skladu z zakonom in drugimi predpisi določa povračila in druge ugodnosti članov posebnega in neodvisnega organa parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine.



## **Komisija za izbiro in spremljanje agencije za preprečevanje in koordinacijo boja proti korupciji**

Komisija za izbiro in spremljanje agencije za preprečevanje in koordinacijo boja proti korupciji je neodvisen organ Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine s pristojnostmi, ki jih določata zakon o agenciji za preprečevanje in koordinacijo boja proti korupciji ter poslovnik komisije. V skladu z 18. členom zakona ima komisija naslednje pristojnosti (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2015):

- spremlja delo agencije;
- sproži postopek za imenovanje direktorja in namestnika direktorja agencije v skladu z zakonom;
- začne postopek za razrešitev direktorja in namestnika direktorja agencije v skladu s 15. členom zakona;
- obravnava poročila o delu agencije najmanj dvakrat letno oz. po potrebi;
- obravnava poročila o reviziji finančnega poslovanja agencije.

Komisijo sestavlja devet članov: trije predstavniki Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine, trije predstavniki iz doma narodov Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine, dva predstavnika akademske skupnosti in predstavnik nevladnega sektorja. Komisijo za izbiro in spremljanje agencije za preprečevanje in koordinacijo boja proti korupciji imenuje in razrešuje Parlamentarna skupščina Bosne in Hercegovine (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2015).

Mandat treh predstavnikov iz predstavniškega doma in treh predstavnikov doma narodov Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine, imenovan v komisijo, traja, dokler traja mandat Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine. Mandat dveh predstavnikov akademske skupnosti in predstavnika nevladnega sektorja traja štiri leta od dneva imenovanja Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2015).

Strokovno in administrativno-tehnično podporo Komisiji za izbiro in spremljanje agencije za preprečevanje in koordinacijo boja proti korupciji zagotavlja sekretariat Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2015).

### **Komisija za izbor in imenovanja**

Pristojnosti Komisije za izbor in imenovanja so (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2015):

- sledi izvajanju ustavnih načel in zakonskih določb, ki se nanašajo na uresničevanje politike na tem področju, ter obravnava vsa vprašanja glede izbire, imenovanja in razrešitev ter tudi druga vprašanja v zvezi s tem v okviru pristojnosti doma narodov;
- sodeluje z ustreznimi organi drugih organov in organizacij v federaciji in pridobiva njihovo mnenje ter pripravlja predloge za izbor, imenovanje in razrešitev iz pristojnosti doma narodov;
- glede izbire, njihovega imenovanja in razrešitve iz pristojnosti drugih organov in organizacij federacije prosi za mnenje ali posvetovanje dom narodov, komisija pa poda svoje mnenje teh organov in organizacij.

#### *3.1.1.5 Srbija*

V Srbiji deluje zelo podobna institucija kot v Bosni in Hercegovini, kar je posledica tega, da sta obe državi nekoč pripadali Jugoslaviji in imata enak vzorec institucij.

### **Komisija za izbor in imenovanje**

V Srbiji deluje Komisija za izbor in imenovanje sveta Republike Srbije. Sestava komisije je določeno s 55. členom državnega zbora Republike Srbije (Vijeće naroda Republike Srpske 2015):

- Komisijo za izbor in imenovanje sestavlja devet članov: predsednik, podpredsednik in sedem članov, ki so izvoljeni izmed poslancev v državnem zboru;

- seznam kandidatov za volitve predsednika in članov Komisije za izbor in imenovanje predloži predsednik seje državnega zbora na podlagi predhodnega dogovora s predsedniškim klubom poslancev in poslanskih skupin;
- predsednik Komisije za izbor in imenovanje se izvoli izmed političnih strank, ki je dobila največje število sedežev v državnem zboru.

Komisija za izbor in imenovanje ima naslednje naloge in pristojnosti (Vijeće naroda Republike Srpske 2015):

- določitev predloga za imenovanje predsednika, podpredsednika, delegatov in drugih oseb v delovnih telesih državnega sveta;
- poročanje pooblaščenemu za imenovanje sodnikov ustavnega sodišča Republike Srbije;
- uvaja osnutek odločbe o odvzemu imunitete poslancem v primerih, določenih z ustavo in zakonom;
- obravnava razloge za prenehanje mandata delegatov in sproži postopek za dodelitev mandatov novim delegatom na način, ki je predpisan z zakonom;
- obravnava nekatera druga vprašanja, povezana s pravicami do imunitete delegatov.

### *3.1.1.6 Hrvaška*

Na Hrvaškem je poskrbljeno za nadzor nad delovanjem parlamenta in ostalih javnih uradnikov s strani Odbora za volitve, imenovanja in administrativne zadeve ter Nacionalnega sveta za spremljanje in izvajanje protikorupcijske strategije. Ti dve instituciji imata v pristojnostih imenovanja, določitev izplačil za člane parlamenta in zaposlene v javni upravi ter tudi razpustitev tako parlamenta kot posameznikov v javni upravi. Prav tako so že razvili Kodeks etike javnih uslužbencev, ki podobno kot kodeks v Sloveniji poudarja, da morajo javni uslužbenci delovati nediskriminatorno, etično in nikoli v lastno korist (Hrvatski sabor 2015).

## **Odbor za volitve, imenovanja in administrativne zadeve**

Na Hrvaškem so ustanovili Odbor za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, ki (Hrvatski sabor 2015):

- predlaga izbor, zaposlitev in odpuščanje funkcionarjev, razen če ni določeno drugače;
- opravlja druge naloge, ki so določene z zakonom.

## **Nacionalni svet za spremljanje in izvajanje protikorupcijske strategije**

Obseg dela Nacionalnega sveta za spremljanje in izvajanje protikorupcijske strategije je naslednji (Hrvatski sabor 2015):

- pripravi in predloži Parlamentu predlog za izvolitev in odstranitev predsednika, podpredsednikov in drugih članov delovnih teles Parlamenta;
- predlaga imenovanje in odpoklic Parlamenta pri določenih državnih in drugih organih ter združenjih;
- predlaga izbiro, imenovanja, razrešitve in ukinitve drugih izvoljenih uradnikov ali jih imenuje, če ni drugače določeno;
- vzpostavlja in parlamentu predlaga predloge za predpise o materialnih pravicah poslancev;
- v postopku sprejemanja zakonov in drugih predpisov ima pravice in dolžnosti pristojnega delovnega telesa na področjih, povezanih z delovnimi razmerji, plačami in drugimi prejemki uradnikov;
- sprejema posamezne odločitve o nadaljnjih denarnih nadomestilih in drugih prejemkih poslancev ter plačah uradnikov;
- odloča o merilih za določanje prejemkov in povračil stroškov za znanstvene, strokovne in javne delavce, ki so člani delovnih teles Parlamenta ali sodelujejo pri njihovem delu;
- sprejema posamezne odločitve glede mesečnega denarnega nadomestila za znanstvene, strokovne in javne delavce, ki so člani delovnih teles Parlamenta;
- opravlja druge naloge, določene s temi pravili in zakonom.

## **Kodeks etike javnih uslužbencev**

Predvsem sta pomembna dva člena (Hrvatski sabor 2015):

- člen 6: javni uslužbenec mora v okviru svojih pristojnosti zagotoviti uresničevanje pravic in spoštovanje integritete ter dostojanstva državljanov in drugih državnih uradnikov brez diskriminacije ali koristi na podlagi starosti, narodnosti, etničnega ali socialnega porekla, jezikovne ali rasne pripadnosti, političnega ali verskega prepričanja, invalidnosti, izobrazbe, družbenega položaja, spola, zakonskega ali družinskega statusa, spolne usmerjenosti ali na kateri koli drugi podlagi;
- člen 9: javni uslužbenec ne sme pri opravljanju storitev zlorabiti civilne oblasti in položaja, da bi dosegel materialne ali druge koristi zase ali za druge pravne in fizične osebe.

### *3.1.1.7 Institucije Evropske unije*

Evropska unija ima za zaposlovanje v svojih institucijah zelo natančne postopke. Posebej za zaposlovanje je bil ustanovljen Evropski urad za izbor osebja, ki ima posebne izbirne postopke, in sicer računalniško testiranje po posameznih državah članicah Evropske unije in ocenjevanje v Bruslju. Izbirni postopki pri EPSO veljajo za zelo pravične in učinkovite. Za razliko od drugih držav imajo zelo natančno opredeljene posamezne faze preverjanja, prav tako pa so tudi pogoji za zaposlitev jasnejši in predvsem zahtevnejši (EPSO 2015).

### **Evropski urad za izbor osebja (EPSO – European Personnel Selection Office)**

Za zaposlovanje v institucijah Evropske unije je bil ustanovljen urad EPSO (European Personnel Selection Office), ki služi kot enotna kadrovska služba za vse institucije Evropske unije. Evropski urad za izbor osebja je bil ustanovljen leta 2003. Je centraliziran za zaposlovanje v vseh institucijah Evropske unije, kot so Evropska komisija, Svet ministrov, Evropski parlament, Evropsko računsko sodišče, Evropski varuh človekovih pravic, Evropski ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij in Evropsko sodišče. EPSO je bil ključnega pomena pri vzpostavitvi postopkov zaposlovanja v Evropski uniji, saj ni le ponovno označil postopkov zaposlovanja v Evropski uniji, ampak je omogočil, da lahko vsakdo išče evropsko kariero ali službo v zadevah Evropske unije in tako sodeluje v nepristranskem, racionalnem ter

centraliziranem postopku izbire pri delu za institucije Evropske unije. EPSO se ukvarja z novostmi na stalnih delovnih mestih in občasno opravlja izpite, vendar pa se ne ukvarja z izbiro posameznih začasnih uslužbencev in pogodbenih uslužbencev (EPSO 2015).

Izbor osebja temelji na sistemu javnih razpisov, ki ga je organiziral EPSO za stalna delovna mesta in za omejeno število pogodb za določen čas v skladu s kadrovskimi predpisi za institucije Evropske unije na podlagi usklajenih meril. EPSO ne obravnava nobene prošnje ali življenjepisa, predloženega zunaj okvira uradne konkurence oz. izbirnega postopka.

Podrobnosti o javnem natečaju so določene v obvestilu o natečaju, ki je objavljen v Uradnem listu Evropske unije in na spletni strani. Obvestilo vključuje podatke o merilih za izbor, profilu delovnih mest, dolžnostih, številu mest na rezervnem seznamu, kvalifikaciji in potrebnih izkušnjah ter format testov v vsaki fazi izbirnega postopka. Da bi dosegli širši nabor kandidatov v državah članicah, dodatne informacije o natečajih objavijo v nacionalnem časopisju, strokovnem tisku in elektronskih medijih. EPSO sodeluje tudi na sejnih zaposlovanja za diplomante v državah članicah (EPSO 2015).

#### *Zahteve glede primernosti za delovno mesto*

Zahteve glede primernosti za katero koli delovno mesto so (EPSO 2015):

- državljanstvo v Evropski uniji;
- zadovoljivo znanje drugega jezika Evropske unije;
- za kariero administratorjev je potrebna univerzitetna izobrazba, glede na razred pa tudi ustrezne delovne izkušnje;
- za kariero strokovnih sodelavcev je potrebna izobrazba na ravni višješolskega izobraževanja na področju konkurence ali srednješolska izobrazba z ustreznimi delovnimi izkušnjami;
- za pogodbene uslužbence je izobrazba odvisno od funkcionalne skupine (I do IV); minimalne zahteve glede izobrazbe so obvezno izobraževanje na univerzitetnem študiju, obvezne pa so tudi delovne izkušnje od nič do treh let.

### *Izbirni postopek*

Trenutni izbor je tristopenjski proces, ki obsega test, pisni izpit in ustni izpit. Struktura vsakega razpisa in vrste testov so podrobno opisane v obvestilu o natečaju. Po vsaki fazi tekmovanja so prvouvrščeni kandidati (običajno vnaprej določeno število v obvestilu), tisti, ki so dosegli pozitivno oceno in se uvrstijo v naslednjo stopnjo (EPSO 2015).

Ko je objavljen natečaj, so evropski državljani povabljeni, da uporabljajo po elektronski poti lastne profile EPSO neposredno na spletni strani EPSO. Vsa komunikacija s kandidati se opravi v elektronski obliki preko njihovega profila EPSO. EPSO organizira preizkuse v specializiranih testnih centrih v vseh državah članicah, zato si lahko kandidati izberejo svojo zeleno lokacijo testiranja ob spletni prijavi. Ustni izpit običajno poteka v Bruslju (EPSO 2015).

Izbirna komisija je sestavljena iz predstavnikov institucij in predstavnikov osebja ter je odgovorna za pripravo vprašanj in ocenjevanje kandidatov pri pisnih ter ustnih fazah tekmovanja (EPSO 2015).

EPSO zagotavlja, da so njeni postopki izbire pravični in učinkoviti, saj izvaja politiko enakih možnosti v celotnem procesu izbire. Zagotavlja, da se osebni podatki obdelujejo v skladu s pravili o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov (EPSO 2015).

Izbirni postopki so bili reformirani v letu 2009/2010. EPSO je uvedel nov postopek za izbiro stalno zaposlenih v institucijah Evropske unije. To sta dve fazi novega izbirnega postopka – računalniško podprto testiranje oz. predizbor v posameznih državah Evropske unije in faza ocenjevanja v Bruslju. V novem sistemu po predizboru funkcija testiranja temelji na ugotavljanju usposobljenosti (namesto testiranja, ki temelji na znanju). Preizkus znanja v Evropski uniji je bil odstranjen iz te faze. Znanje je ocenjeno v kasnejši fazi v tesni povezavi z vajami, povezanimi z zaposlitvijo v fazi ocenjevanja (EPSO 2015).

### *Faze tekmovanja za stalno osebje*

Izbirni postopek se začne s testi. Gre za računalniško podprto testiranje, ki obsega več izbranih testov ocenjevanja znanja kandidatov o Evropski uniji in verbalnih sposobnosti. S pisnim izpitom se preverja specializirano znanje kandidatov glede na področje natečaja preko

izbirnega testa in eseja ali drugega pisnega preizkusa. Končna faza tekmovanja je ustni izpit, ki ga opravi izbirna komisija (EPSO 2015).

Glede na skupno število kandidatov izbirni postopek traja približno petnajst mesecev od dneva objave do sestave rezervnega seznama (EPSO 2015).

To so faze in metode testiranja za tekmovanja na vstopni ravni. Za izbiro nekaterih vodstvenih položajev se uporablja širši nabor testov (EPSO 2015).

#### *Izbirni postopek za pogodbene sodelavce*

Faza za sprejem je podobna tisti na javnih natečajih za stalno osebje in je sestavljena iz ustnega ter numeričnega preizkusa sklepanja in preizkusa znanja o Evropski uniji. Poleg tega morajo kandidati opraviti še tretji preizkus, kjer se preverijo njihove specifične kompetence, ki ustrezajo profilu konkurence (EPSO 2015).

V tej fazi so kandidati povabljeni k opravljanju preizkusa usposobljenosti v obliki izbirnega testa ali opisnega vprašanja. V nekaterih primerih se lahko preizkus sposobnosti opravi v obliki ustnega izpita (EPSO 2015).

#### *Zaposlovanje*

Ob koncu izbirnega postopka so najvišje točkovani kandidati uvrstijo na rezervni seznam za obravnavo institucij za delovno mesto. Sezname rezerv so objavljeni v Uradnem listu. Običajno ostanejo v veljavi najmanj tri leta in se lahko podaljšajo (EPSO 2015).

Zaposlovanje je v izključni pristojnosti vsake posamezne institucije. Nalogi urada EPSO sta zagotavljanje in upravljanje rezervnih seznamov usposobljenih uspešnih kandidatov. Institucije so se dogovorile, da se zagotovi, da se sezname učinkovito izkoriščajo, pri čemer ima vsaka institucija ustrezen dostop do uspešnih kandidatov. Če ima institucija prosto delovno mesto, lahko uporabi seznam, da izbere ožji seznam kandidatov za razgovor za določeno delovno mesto. Glede na izid razgovora lahko uspešen kandidat prejme uradno ponudbo za zaposlitev, vendar lahko traja tudi dve leti po javnem natečaju, da še kandidati na



rezervnem seznamu nimajo zagotovljene zaposlitve v institucijah, ker je to odvisno od števila razpoložljivih delovnih mest (EPSO 2015).

### *Enako obravnavanje*

Uporablja se politika enakih možnosti in sprejema prijave brez razlikovanja na podlagi spola, rase, barve kože, etničnega ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti narodnostni manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti (EPSO 2015).

Prav tako EPSO izvaja politiko anonimnosti kot jamstvo za enako obravnavanje kandidatov in njihovih izbirnih postopkov, da se v največji možni meri zagotovi enako obravnavanje (EPSO 2015).

Institucije za izbor osebja ne organizirajo posebej natečajev za osebe z invalidnostjo. Vendar EPSO sprejme vse razumne ukrepe, ki olajšujejo sodelovanje oseb z invalidnostjo v tekmovanjih na enakopravni osnovi z drugimi kandidati. V praktičnem smislu EPSO proaktivno išče podatke o kandidatih glede na naravo njihove invalidnosti in proaktivno prilagaja teste njihovim potrebam. To vključuje različne možnosti preizkusov. Invalidnim kandidatom se omogoča npr. reševanje testov v Braillovi pisavi, na papirju in z dodatnim časom in/ali se ocenjujejo v posebnih objektih, kjer je to primerno. V tem primeru se kandidatu dodeli osebni nadzornik (EPSO 2015).

## **4 PREVENTIVNO RAVNANJE ZA PREPREČEVANJE POLITIČNEGA KADROVANJA**

Glavni razlog za politično kadrovanje je neetično ravnanje posameznikov, ki se kasneje razširi na večji del družbe. Ljudje, ki spadajo v politično elito in zasedajo najvišje kvalificirana delovna mesta v javnih in poljavnih podjetjih ter javni upravi, zaposlujejo ljudi, ki so njihovi strankarski kolegi, prijatelji ali pa so z njimi v sorodstvenih vezeh. Pri tem ne upoštevajo strokovne primernosti, ustrezne izobraženosti in izkušenosti. Tako prihaja do nestrokovnega delovanja javne uprave in uprav posameznih podjetij. Kader, ki ni primeren za določeno delovno mesto, je zaposlen, tisti, ki pa so strokovno primerni in sposobni za delovanje na posameznih pozicijah, pa ostanejo brez dela ali pa delajo na nižje kvalificiranih delovnih mestih – in to ne po lastni krivdi, temveč zato, ker ne pripadajo »pravemu krogu ljudi«. Tukaj se pojavi vprašanje znanja in vrednot. Kaže se pomanjkanje odnosa do skupnih vrednot in etike v javnem prostoru.

### **4.1 Uvedba kakovostnejšega znanja in integracije vrednot v izobraževalni sistem**

Današnja družba je znanstveno in tehnološko napredna, hkrati pa premalo delujoča v etičnem in moralnem pogledu. Že v preteklosti so modreci govorili o bistvenem pomenu vrednot in znanja. Platon je omenjal trojico antičnih vrednot: resnico, lepoto in dobroto. Krščanska misel je temu dodala še vero, ljubezen in upanje. Kasnejši raziskovalci vrednot so te le še razširili. Danes lahko rečemo, da so vrednote skupek prepričanj, motivov in interesov, ki vodijo naša življenja (Musek 1993, 1994, 2000, 2010).

Stabilna družba prihodnosti je lahko samo družba znanja in vrednot. V Sloveniji se to trenutno ne kaže najbolje. Na področju znanja ne sledimo državam Evropske unije in razvitemu svetu, kar se tiče vrednot pa je situacija še veliko slabša. V našem izobraževalnem sistemu je veliko preveč informacij, ki niso dovolj kakovostne. V šole bi bilo treba uvesti kakovostnejše znanje in integracijo vrednot. Vendar pa ni problem samo nepoznavanje vrednot, temveč to, da se prepogosto ne ravnamo po njih. Zato je treba ozavestiti notranjo trdno odločnost, da se ravnamo po vrednotah. Zanemarili smo moralo in vrednote ter jih zamenjali z individualizmom in relativizmom. Zato je nujna preobrazba na tem področju, vzgoja pa je osnovni steber za to (Musek 2010).

Vendar ni vse odvisno od nas. Intelektualne vrline so nam dane že ob rojstvu, deloma pa se jih lahko naučimo kasneje. Moralne vrline, kot so poštenost, pogum, darežljivost itd., pridobimo s tem, ko posnemamo druge osebe (Aristotel 2002, 75–77).

## **4.2 Etika v javni upravi**

V javni upravi bi etika morala seči onkraj formalnih predpisov in privedi k etični odgovornosti za javno korist. Etika tako predstavlja področje, ki se nanaša na dobro utemeljena merila moralno pravilnega in napačnega ravnanja, ki je predpisano javnim uslužbencem. Gre za okvire dolžnosti opravljanja javne službe, načel, kreposti in dobrobiti za skupnost (Haček, 2001).

Tako je etika ključnega pomena v javni upravi, in sicer zaradi povečane pozornosti na sile in pritiske, ki so prisotni in bi lahko vplivali na neetično ravnanje. Gonja za profitom se je razširila v zasebno in institucionalno življenje.

Tako je tudi v Sloveniji prišlo do mnogih korupcijskih afer in posledično do nezaupanja v institucije, saj smo namesto krepitve odgovornosti in skrbi za skupne vrednote vse prepustili brezbržnim gospodarskim, finančnim in političnim elitam. Po statistikah Eurobarometra kar 47 % prebivalstva meni, da je korupcija največja grožnja v državi. To kaže na resnost problema korupcije, kjer gre za sistemsko podcenjevanje pravne države. Jasno je, da tam, kjer so vsi solidarni do nepoštenosti, ni nihče odgovoren. Pred družbeno odgovornostjo sta še vedno dobiček in produktivnost, kar pa podpirajo tudi politiki. Družbena odgovornost bi morala prinašati korist organizacijam in prav tako celotni družbi (Vlaj 2006). Zdaj pa se vedno bolj oddaljujemo od treh načel francoske revolucije (enakosti, svobode in bratstva), saj svoboda vplivnih vključuje pravico do zlorabe odvisnih (Cassiers 2011). Družbena odgovornost se pričakuje od posameznikov, organizacij in države (Mulej 2007). Tako je zahtevano uvesti etiko na lokalno raven, saj to predstavlja pogoj za dobro vladanje na državni ravni.

Prav tako pa je tudi pomembna krepitev integritete, saj sama zavezanost javnemu interesu in kodeksom etike ne zahteva zgolj spoštovanja pravil, temveč tudi oblikovanje odločitev in sprejemanje odgovornosti zanje. Pojem integritete je vseobsežna strukturna popolnost, skladnost in trdnost značaja, ki se spreminja skozi kontekst v prostoru in času, njen pomen pa

se kaže v življenjskem ravnanju. Oseba z integriteto je odkrita, resnicoljubna, odgovorna in strokovna. Kodeksi v slovenski javni upravi so največkrat izdani s strani predstojnika. Integriteta je torej stalna naravnost, da človek ravna prav, čeprav za to ne občuti nobene prisile. Integriteto lahko razdelimo na tri ravni: nacionalno, organizacijsko in individualno. Zato je integriteta pomembna za vse posameznike in institucije, ki so zavezane k delovanju za javni interes (Geuras in Garofalo 2005, 108). Če predpisi in kodeksi vedenja niso v skladu s pričakovanji večine ljudi, je njihova integriteta deležna upravičenega dvoma. Vendar pa integriteta kot standard pričakovanega ravnanja in upoštevanja odgovornosti mora imeti določeno svobodo presoje in izbire oz. diskrecije, saj tako narekujejo življenjske situacije, ki jih ni mogoče vnaprej predvideti. Tako se javni funkcionarji in uslužbenci pri odločanju o javnih zadevah pogosto poslužujejo diskrecije, ki jo v pravniškem izrazju pogosto zasledimo kot »odločanje v skladu s pravnimi načeli proste presoje« (Della-Porta 2003, 196). Prav tako pa morajo upoštevati pravna pravila, strokovne standarde in osebno etiko (Bevir in drugi 2011). Tako je izdelan načrt integritete samo začetek spreminjanja našega položaja.

Ključni je etični odziv uradnikov na potrebe družbe pri vseh tipih dejavnosti. Uradniki morajo razumeti pravni red, zaščititi družbeno korist in javni interes ter človekove pravice in interese posameznikov. Tako izhajamo iz etike posameznih uradnikov, s čimer so pogojeni vrednote, standardi in navsezadnje tudi upravna kultura. Najpogostejše kršenje sistema integritet so posegi politike v strokovne odločitve ali korupcije pri kadrovanju (Žagar 2011).

#### **4.3 Prizadevanja za oblikovanje etičnih pravil za zaposlene v javni upravi in poslance v Državnem zboru Republike Slovenije**

Etična pravila oz. drugače imenovani etični kodeksi se uvedejo zaradi dvigovanja ugleda parlamenta ali poslanske funkcije in krepitev zaupanja javnosti v delo parlamenta. Kodeksi so pomembni za odnose med poslanci in volivci ter za odnose znotraj parlamenta. Kodeksi vsebujejo tako mehanizme nadzora kot sankcije (Kralj in Žagar 1999, 117).

**Kodeks ravnanja javnih uslužbencev** (2001) velja za vse javne uslužbence in tako je vsak dolžen opravljati naloge v skladu s tem kodeksom. Namen kodeksa sta opredelitev načel pri opravljanju javnih nalog in seznanitev javnosti z načinom delovanja javne uprave. Razdeljen je na (Ur. l. RS, št. 8/2001):

- **načela ravnanja**, ki narekujejo, kako mora javni uslužbenec delovati;
- **prijavo nezakonitega ravnanja**, kjer je določeno, da mora javni uslužbenec prijaviti vsak dokaz ali sum nezakonitega ravnanja v primeru, ko nekdo od njega zahteva nezakonito ravnanje, ali če ugotovi, da drugi javni uslužbenec krši kodeks, pri tem pa mora biti zagotovljeno, da je javni uslužbenec zaradi prijave zaščiten pred grožnjami ali podobnim;
- **nasprotja interesov** pomenijo, da ima javni uslužbenec zasebni interes, ki vpliva na nepristranskost, zato je vsak javni uslužbenec primoran, če pri sodelavcih to opazi, o tem obvestiti nadrejenega;
- **izjavo o interesih**, ki jo mora podati vsak javni uslužbenec, katerega interesi vplivajo na uradne dolžnosti;
- **nezdružljive interese**, kar pomeni, da mora javni uslužbenec obvestiti svojega nadrejenega, če se želi ukvarjati še s kakšno pridobitno/nepridobitno dejavnostjo, ta pa mu mora zato izdati dovoljenje;
- **politično ali javno dejavnost**, ki ne sme ogroziti nepristranskosti in lojalnosti pri delu;
- **varstvo zasebnosti javnega uslužbenca** določa, da mora delodajalec poskrbeti za spoštovanje zasebnosti vsakega javnega uslužbenca;
- **darila** – javni uslužbenec ne sme sprejemati daril ali uslug, kot nagrade za opravljeno delo;
- **odziv na neprimerne ponudbe** – obstaja več možnosti, med katerimi izbira javni uslužbenec v takem primeru;
- **zlorabo uradnega položaja** – javni uslužbenec ne sme v zasebne namene vplivati na katero koli osebo;
- **informacije, ki jih imajo javni organi**, se ne smejo zlorabljati in je treba o njih molčati;
- **javna sredstva** morajo s strani javnega uslužbenca biti uporabljena gospodarno in učinkovito;
- **preverjanje poštenosti** je naloga osebe, ki je odgovorna za kadrovanje, napredovanje in razporejanje;
- **odgovornost nadrejenega** pomeni, da vodilni odgovarja za dejanja osebja, ki ga vodi in preprečuje, da prihaja do koruptivnih dejanj;

- **prenehanje zaposlitve** pomeni tudi, da nekdanji javni uslužbenec ne sme več delovati za organ, za kateri je deloval, in izdajati informacij, ki jih je prejel v času zaposlitve;
- **razmerja z nekdanjimi javnimi uslužbenci** ne smejo pomeniti ugodnejše ali privilegirane obravnave;
- **spoštovanje kodeksa** je pogoj ob zaposlitvi v javni upravi in ga mora upoštevati vsak javni uslužbenec, v nasprotnem primeru pa je lahko ovaden po disciplinskem postopku.

Vendar pa samo sprejeti kodekse ni dovolj. Treba jih je tudi upoštevati v praksi. Nič ne pomagajo lepo napisane besede, če se v praksi ne izvajajo in prihaja do razkoraka med normativnim in stvarnim. Za etično ravnanje ni dovolj le etično ravnanje javnih uslužbencev, ampak se pričakuje, da bodo tudi politiki in državljani delovali v smeri, ki jih narekuje kodeks (Božič 2006, 89–90).

Prizadevanja za oblikovanje etičnih pravil za poslance v Državnem zboru Republike Slovenije so bila naslednja (Kralj in Žagar 1999):

- leta 1993 so poslanci ob obravnavi Zakona o parlamentarni preiskavi z osnutkom zakona podali tudi predlog za oblikovanje posebnih etičnih pravil;
- leta 1998 so službe Državnega zbora v okviru delovnih obveznosti pripravile primerjalni pregled etičnih kodeksov poslancev v tujih parlamentih;
- leta 1999 je bil pripravljen osnutek Etičnega kodeksa poslancev Državnega zbora Republike Slovenije, ki je bil sestavljen iz splošnega dela, ki je poudarjal namen kodeksa, in iz sankcij, ter osnutek Kodeksa etike uslužbencev Državnega zbora, vendar nista bila sprejeta;
- leta 2005 je bil pripravljen nov osnutek etičnega kodeksa s primerjalno ureditvijo tujih držav, vendar tudi ta ni bil sprejet;
- posebni kodeks v parlamentu zaenkrat ni bil sprejet, lahko pa na tem področju naštejemo več zakonov:
  - Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije;
  - Kazenski zakonik;
  - Zakon o poslancih.

#### **4.4 Mediji kot sredstvo pomoči pri pregonu in preventivi proti korupciji**

Ugotovljeno je bilo, da so pri pregonu in preventivi proti korupciji izredno pomembni mediji, saj s svojim neformalnim nadzorom opravljajo nalogo specialnega pregona (Kovač 2006, 84–88). Prav tako je Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij (CJMMK) med letoma 2000–2004 izvedel raziskavo, ki je pokazala, da se največjo vlogo v boju proti korupciji, pod katero seveda spada področje političnega kadrovanja, pripisuje prav medijem (Uhan in Vovk 2006).

Mediji delujejo kot informatorji in na nek način sami odkrivajo korupcijo. Tako so novinarji velikokrat tisti, ki prvi odkrijejo korupcijo. Tako civilna družba kot mediji imajo velik vpliv na zmanjševanje korupcije (Kaminski 2001, 22).

Mediji veliko pripomorejo k demokratični ureditvi v družbi, saj s svojim pisanjem nadzorujejo oblast, njeno delovanje in odločanje (Šuen 1994, 28). Je pa res, da imajo mediji moč izbire, da sami odločajo, katere probleme bodo poudarili in na kakšen način (Vreg 2000, 43). Ravno zaradi načina, ki ga mediji uporabijo za prikaz korupcije, se večkrat zgodi, da je realno stanje daleč od prikazanega (Čebelkova 2001, 3).

O problematiki o politiki določene države pišejo domači in tuji mediji. Velikokrat je pisanje tujih medijev bolj objektivno in točno, a se marsikateri državi to zdi neprimerno in nesprejemljivo (Umberto 2009, 162).

Tako so mediji zelo pomembni pri korupciji, vendar so v veliko primerih tudi sami skorumpirani. Tako so skorumpirani mediji smrt demokracije, saj onemogočajo svobodo izražanja, govora in medijev. Mediji bi morali biti neodvisni od centrov moči in predstavljati javni interes, ki bi bil enak interesu novinarjev in lastnikov medijev. Vendar je s privatizacijo medijev vse bolj prišlo do razlaščenja javnega interesa. Lahko bi uporabili izraz, da so mediji nekakšna »javna vest« (Bašić-Hrvatin in drugi 2004).

## **5 INSTITUCIJE ZA BOJ PROTI POLITIČNEMU KADROVANJU V SLOVENIJI**

Izhajamo lahko iz trditve, da je »človek s svojimi znanji in sposobnostmi temeljni kamen vsake organizacije«, in s tem začnemo razpravljati o kadrovske funkciji. Predmet kadrovske funkcije je tako človek, ki je celovit in svoboden ter je glavni ustvarjalec rezultatov (Schuler 1993, 31). Tako je na kadre v organizaciji treba gledati iz treh vidikov: kadrovske procesov, kadrovske virov in dela ter delovnih dosežkov (Colnar 2006, 129).

V Sloveniji je regulatorni in institucionalni okvir za preprečevanje političnega kadrovanja neustrezen in nezadosten, kar je posledica tega, da velika večina vlad v zadnjih dvajsetih letih ni pokazala znanja, pripravljenosti ali pa sposobnosti, da bi to spremenila. Po predlogu protikorupcijske komisije naj nosilci oblasti povedo, kdaj in kaj bodo storili, da se bodo stvari izboljšale, ter se samoomejijo in izkažejo dovolj zrelosti, odgovornosti ter moči, da preprečijo spopade omrežij in prevlado klientelističnih ter ozkih zasebnih interesov nad javnim interesom (Dnevnik 2013).

Pri prenovi delovanja javne uprave je treba najprej ločiti stroko od politike, vzpostaviti kvalitetno vodenje in upravljanje ter navsezadnje izvajati celovito in osebno obravnavanje vsakega zaposlenega (Colnar 2006, 151). Prav tako je treba odpraviti vzroke korupcije, ne pa prelagati odgovornosti na organe, ki se ukvarjajo z odkrivanjem in pregonom korupcije.

Odločitve o imenovanjih na državni in lokalni ravni so zelo očitno sprejete v nasprotju z zakonom in javnim interesom. Tukaj gre za zelo zapleteno vprašanje med vladavino prava in politično diskrecijo. Tako imajo imenovanja na vodilne položaja v javni upravi in javnih ter poljavnih podjetjih stalna tveganja za korupcijo, klientelizem in nepotizem.

Pojavi se vprašanje, kdo nadzira tiste, ki odločajo o imenovanjih. Sodni nadzor v zadevah politične diskrecije ne pride v poštev. V poštev pridejo samo zadržanost in odgovornost tistih, ki odločajo, vloga javnosti ter objektivnost medijev.



Po besedah Rajka Pirnata mora izbirna diskrecija, ki pomeni presojo odločevalca, nastopiti šele po tem, ko je jasno, kdo v skladu z zakonskimi pogoji izpolnjuje pogoje za imenovanje (KPK 2013).

Treba pa je vzpostaviti tudi temeljit in učinkovit nadzor, kjer bi moralo biti imenovanje primerljivo v smislu, ali bi imenovani delo dejansko opravljal na najboljši možen način v skladu z javnim interesom in težnjo za skupno dobro.

Sloveniji je najbližji **model odprte politizacije, katere avtor je Meyer-Sahling**, ki govori o tem, da pride s prihodom nove vlade do zamenjav na visokih položajih iz vrst javnega in zasebnega sektorja. Preostali administrativni menedžerji pa so izbrani po internem natečaju in prihajajo iz zasebnega sektorja, akademskih krogov, nevladnih organizacij in interesnih skupin. To dela najvišjo raven birokracije odprto, kot je pri modelu Meyer-Sahling (Nahtigal in Haček, 2013).

Res je, da je kraj političnih razprav parlament, vendar imajo tudi državljani pravice do nadzora nad političnimi institucijami in izražanja nezadovoljstva glede javnih zadev (Umberto 2009, 153).

## **5.1 Institucije, ki so se borile proti političnemu kadrovanju v preteklosti**

### **Kadrovsko-akreditacijski svet – KAS**

KAS je bilo avtonomno strokovno svetovalno telo Vlade Republike Slovenije, ki je bilo na predlog vlade ali določenega ministra odgovorno za določeno gospodarsko družbo ali javni zavod, vendar je KAS odstopil zaradi neupoštevanja njihovih ustaljenih postopkov. Sodeloval je pri postopku akreditacije in nominacije kandidatov upravnega odbora v javni upravi ali upravnega odbora pri podjetjih, katerih ustanoviteljica je bila Republika Slovenija ali pa je imela lastniški delež, ter pri izborih v javni upravi.

Tako je KAS o kandidatih oblikoval strokovno mnenje na podlagi splošnih pogojev in kriterijev, sprejetih od Vlade, ter smernic OECD o opravljanju podjetij v državni lasti. Predlagatelj je objavil javni poziv, v katerem je povabil zainteresirane posameznike, da kandidirajo za funkcije v podjetjih v državni lasti. Predlagatelj je prispele prijave posredoval

KAS, ta pa je v osmih dneh od prejema oblikoval odprto listo vseh primernih kandidatov in listo najprimernejših kandidatov (Vlada Republike Slovenije 2009).

**Pravilnik KAS** za iskanje najprimernejših kandidatov je bil razdeljen na tri dele (Vlada Republike Slovenije 2009):

1. pogoje za akreditacijo kandidatov;
2. pogoje za imenovanje v organe upravljanja podjetij;
3. merila in metode vrednotenja kriterijev za akreditacijo potencialnih članov.

V nadaljevanju te tri dele tudi na kratko opišem, celoten pravilnik pa se nahaja v Prilogi C. V prvem delu so navedeni splošni pogoji (izobrazba, znanje in izkušnje, drugo) in zakonsko določeni splošni pogoji (pravno neobsojeni v zadnjih petih letih, brez prepovedi opravljanja poklica, brez članstva v podjetju v stečajnem postopku, brez članstva upravnih odborov ali nadzornega sveta v največ treh podjetjih). V drugem delu so splošni pogoji enaki kot v prvem delu, pri pogojih za akreditacijo kandidatov in zakonskih pogojih pa morajo kandidati v izjavi potrditi, da niso člani drugega nadzornega odbora ali organa vodenja, da niso prokuristi ali pooblaščenca te družbe in da niso člani druge kapitalske družbe, v katerem nadzornem svetu je član uprave te družbe. Obenem morajo izpolnjevati pogoje, zapisane v statutu družbe. Prav tako obstajajo še posebni pogoji, kot so izkušnje iz gospodarskega področja in neodvisnost kandidatov, ne smejo imeti kakršnih koli funkcij v konkurenčnih družbah, izjaviti morajo, koliko delnic imajo v družbi, v kateri se potegujejo za članstvo, in ali so pomembnejši dobavitelj blaga ter storitev tej družbi, v katero članstvo se prijavljajo. Tretji del obsega merila za izbiro, kar pomeni ocene od 1 do 5, ki jih podeli selektor ali ekipa ocenjevalcev, metode za vrednotenje ob akreditaciji in ob predlogu za imenovanje, kot sta pregled in ocena dokumentacije, osebni razgovor s kandidatom ter pridobitev dodatne ocene strokovne institucije. Na koncu so navedeni še kriteriji in navodila za vrednotenje ob akreditaciji. Splošni pogoji in zakonsko določeni splošni pogoji so enaki, kot so navedeni že v prvem delu. Sledijo še zakonsko določeni pogoji za določeno družbo in izjava o neodvisnosti, nepovezanosti in etičnosti (Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije 2009).

## 5.2 Podobne institucije

### **Agencija za upravljanje kapitalskih naložb (AUKN)**

Ta institucija preprečuje korupcijo predvsem pri javnih in poljavnih podjetjih. Deluje samostojno, neodvisno in strokovno. Vodi postopke in upravlja s kapitalskimi naložbami države. Zagotavlja predvidljivost svojega dela tako za člane organov, delničarje in družbenike kot za ostale deležnike. Agencija stremi h korporativnemu upravljanju na način, da ustvari dolgoročen interes družbe, kar pomeni konkurenčnost in uspešen razvoj (Ur. l. RS, št. 38/2010).

#### *Delovanje agencije*

Agencija deluje tako, da politično aktivno upravlja in s tem vzpostavlja visoke standarde gospodarnega upravljanja s premoženjem državljanov. To dosega s sistemom zakonodaje, institutov, konkretnih postopkov in praks, ki določajo, kako družbe upravljati, voditi in nadzirati (Ur. l. RS, št. 38/2010).

Agencija deluje po načelih, ki so (Ur. l. RS, št. 38/2010):

- načelo preglednosti (sprejemanje naložbenih odločitev, sprejemanje preglednih postopkov ipd.);
- načelo predvidljivosti;
- načelo učinkovitosti (doseganje določenih ciljev);
- načelo odgovornosti (točno določene pravice in pristojnosti);
- načelo gospodarnosti (s čim manjšimi stroški omogočen najugodnejši rezultat).

Naloge in pristojnosti agencije so (Ur. l. RS, št. 38/2010):

- uveljavljanje glasovalnih pravic na skupščinah družb;
- spremljanje uspešnosti poslovanja na podlagi sprejetih letnih načrtov družb in doseganja ciljne donosnosti kapitala;
- sodelovanje s člani organov družb;
- nastopanje v prevzemnih postopkih;

- nastopanjem v postopkih pred sodišči in drugimi organi;
- izvedba skupščin pri enoosebnih družbah;
- razpolaganje s kapitalskimi naložbami v skladu s strategijo in na podlagi letnega načrta upravljanj kapitalskih naložb.

### **Slovenski državni holding, d. d. (SDH)**

Slovenski državni holding (SDH) upravlja s kapitalskimi naložbami, ki so v lasti Republike Slovenije, Slovenskega državnega holdinga, Posebne družbe za podjetniško svetovanje (PDP), Družbe za svetovanje in upravljanje (DSU) in kapitalskih družb. Tako pridobiva in razpolaga z naložbami ter izvršuje pravice delničarja ali družbenika. Izvršuje naslednje temeljne pravice delničarja ali družbenika (Slovenski državni holding 2015):

- upravljaljske pravice (pravica do udeležbe na skupščini, glasovalna pravica, pravica do obveščenosti);
- premoženjske pravice (pravica do dela dobička in dela premoženja družbe).

Pravice, ki jih SDH uresničuje na skupščini družbe ali zunaj nje, so (Slovenski državni holding 2015):

- pravica do udeležbe in glasovanja na skupščini (kadrovske, poslovne, temeljne in druge odločitve);
- pravice zunaj skupščine (sodno uveljavljanje zahtevkov, sklic skupščine, zahteva po dodatni točki na dnevnem redu, nasprotni predlog, vpis novih delnic pri dokapitalizaciji).

### *Naloge in cilji*

Naloge, ki jih izpolnjuje SDH, so (Slovenski državni holding 2015):

- udeleževanje na skupščinah in glasovanje v imenu delničarjev
- uresničevanje pravic delničarja ali družbenika (sklic skupščine, dnevni red, zahteva za izredno revizijo ipd.);

- skrb za pravno varovanje pravic;
- **oblikovanje ustreznih postopkov za akreditacijo, nominacijo in izbiro kandidatov v nadzorne svete**, kar je izredno pomembna naloga z vidika teme magistrskega dela;
- nagrajevanje za člane nadzornega sveta, da pritegne kvalificirane strokovnjake;
- vzpostavlja sisteme poročanja za varovanje interesov posamezne družbe, ki jo upravlja;
- dialog z revizorji in državnimi nadzorniki;
- zagotavljanje dobrih sistemov korporativnega upravljanja družb;
- razpolaganje z naložbami.

Cilji SDH so doseganje boljših poslovnih rezultatov družb, kjer ima naložbe, povečanje premoženja, doseganje čim višje kupnine s prodajami naložb in stabilna gospodarska rast, kot so zaposlovanje, konkurenčnost, uspešnost družb, izboljšanje javnih storitev itd. (Slovenski državni holding 2015).

### *Načela*

Slovenski državni holding deluje po načelu skrbnosti in odgovornosti, neodvisnosti, preglednosti ter gospodarnosti (Slovenski državni holding 2015).

### *Kodeks korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države*

V določeni meri izhaja iz Kodeksa slovenske odškodninske družbe iz leta 2013. Namen kodeksa je natančnejša določitev pravil ravnanja. Kodeks vsebuje načela in priporočila dobre prakse za korporativno upravljanje družb s kapitalsko naložbo države. Nekatera priporočila so splošna in se nanašajo na vse družbe s kapitalsko naložbo države, del priporočil pa se nanaša na družbe s specifično pravnoorganizacijsko obliko družbe.

Politika SDH temelji na preglednosti in preverljivosti njihovih odločitev (Slovenski državni holding 2015).

## 6 PREDLOG INSTITUCIJE ZA PREPREČEVANJE POLITIČNEGA KADROVANJA, KI BI UČINKOVALA V SLOVENIJI

Po opravljeni primerjavi institucij drugih držav ugotavljam, da bi iz njih potegnili delček tistega, kar bi ustrezalo podobni instituciji v Sloveniji. Združila bi različne elemente različnih institucij iz drugih držav, hkrati pa bi kakšne elemente zasnovala na novo ali jih vzela iz kakšnih drugih institucij v Sloveniji. Institucija bi imela zakonsko podlago in natančen pravilnik ocenjevanja ter izbiranja, zadolžena pa bi bila za izbiranje kadra, ko gre za vodilne funkcionarje v javni upravi in upravah javnih ter poljavnih podjetjih. Prav tako bi institucija odkrivala institucije in posameznike, ki so se posluževali političnega kadrovanja, ter jih ustrezno sankcionirala. Institucija bi svoje odločitve tudi javno objavljala in bi tako bila na očeh širne javnosti.

### Ukrepanje proti diskriminaciji

Pravilno bi bilo, da bi tudi v Sloveniji zraven že obstoječih imeli še natančnejše določbe, kako ukrepati proti diskriminaciji. Tukaj lahko kot vzor omenim Nizozemsko. Na **Nizozemskem** lahko oseba predstavi svoj položaj, če se čuti diskriminirana na podlagi vere, spola, prepričanja, rase itd., in sicer svojemu delodajalcu, upravljavcem nediskriminacijskih storitev, na nacionalni diskriminacijski telefonski številki za pomoč, nizozemskemu inštitutu za človekove pravice in civilnemu ali upravnemu sodišču. V **Nemčiji** proti diskriminaciji deluje **Federal Anti-Discrimination Agency**, ki skuša vzpostaviti boljše povezave med protidiskriminacijskimi organizacijami.

### Integriteta v javni upravi

S krepitvijo etičnih pravil in integritete bi na splošno v družbi in pri oblasti naredili velik korak k zmanjšanju političnega kadrovanja. Na **Nizozemskem** morajo javni uslužbenci v zaprisegi obljubiti, da bodo delovali profesionalno in etično ter brez goljufanja. Na **Hrvaškem** velja za javne uslužbence **Kodeks etike javnih uslužbencev**, ki v 6. členu poudarja spoštovanje integritete in dostojanstva državljanov brez diskriminacije zaradi političnih, verskih in preostalih prepričanj, v 9. členu pa prepoveduje izkoriščanje oblasti ali položaja za dosego koristi zase ali druge osebe.

## **Zakonodaja**

Najprej bi bilo treba določiti jasno in konkretno zakonodajo na tem področju, saj slovenska zakonodaja glede zaposlovanja v javni upravi in javnih podjetjih ne zagotavlja popolne samostojnosti izbire kandidata, saj zakon omogoča določeno stopnjo formalne politizacije. Čeprav temelji na predpostavki, da vsi javni natečajni delujejo izredno korektno in strokovno, hkrati zakonodaja dovoljuje zamenjavo zaposlenih brez posebnih razlogov. Kot vzor lahko omenim Nemčijo, ki s Splošnim zakonom o enakem obravnavanju, ki velja za vsa področja dela, nazorno določuje pogoje in omejitve, ki veljajo za vso delovno silo in se nanj lahko sklicujejo tako zaposleni v javnem kot v zasebnem sektorju. V zakonu je jasno navedeno, kakšen je dostop do zaposlitve ali dela, kaj mora obsegati pogodba o zaposlitvi, kakšno je poklicno usposabljanje, kakšna je možnost napredovanja in kako delujejo sindikati ter poklicna združenja. Prav tako imajo institucije Evropske unije jasno zakonodajo glede enakega obravnavanja, ki temelji na nerazlikovanju glede razlik vere, narodnosti, spola itd.

## **Pravilnik delovanja institucije**

V pravilniku delovanja institucije bi moralo biti točno določeno, na kakšen način člani institucije ocenjujejo ustreznost kandidata in podajo končne odločitve. Točkovanje testov in intervjujev po področjih (način nastopa, iznajdljivost, osebnost ipd.) bi moralo biti predstavljeno natančno.

## **Člani v instituciji proti političnemu kadrovanju**

Nujno potrebno je, da so člani politično nevtralni in niso povezani s političnimi elitami. Člani naj bodo iz različnih sfer, da bodo lahko čim bolje izbrali primerne kandidate za vodilna mesta v javni upravi in upravah javnih ter poljavnih podjetij in prepoznali politično kadrovanje. Moj predlog sestave članov je naslednji:

- strokovnjaki s področja kadrovske službe, ki imajo veliko izkušenj s tem, kdo je primeren za določeno delovno mesto;
- strokovnjaki s področja psihoanalize, ki na podlagi intervjuja ocenijo človekove karakteristike, ki bi bile potrebne za določeno delovno mesto;

- strokovnjaki s področja kriminalitete, ki bi raziskovali in pridobivali informacije, da bi lažje izsledili mreže in primere političnega kadrovanja.

### **Pogoji za prijavo za zaposlitev v javni upravi in javnih podjetjih**

Pri prijavi za določeno delovno mesto v javni upravi in upravi javnih ali poljavnih podjetjih bi bilo treba zelo jasno navesti pogoje za prijavo oz. kdo se lahko prijavi na delovno mesto, in sicer starost, državljanstvo, stopnjo izobrazbe, poznavanje jezikov itd., tako kot imajo to urejeno v institucijah Evropske unije in Španije.

### **Testi**

Nujno je treba uvesti teste, ki bi jih moral opravljati vsak, ki želi delati v javni upravi. Institucije Evropske unije imajo tristopenjski proces: teste, pisne izpite in ustne izpite. Prav tako ima posebne teste Španija. Glede na rezultate testov se potem tiste, ki so se prijavili za delovno mesto, uvrsti v skupine A1, A2, B1, B2, C1 in C2. Za najvišje funkcije se lahko potegujejo samo tisti, ki spadajo v skupino A1.

### **Intervju**

Je zelo pomemben del izbiranja kandidatov, ki bi ga institucija proti političnemu kadrovanju nujno potrebovala. Intervju bi se izvajal s kandidati, ki so med najuspešnejšimi po rezultatih testov in so prišli v ožji izbor. Na intervjuju bi moral večino časa spontano govoriti kandidat, izhodišče pa bi morala biti vprašanja odbora institucije za politično kadrovanje. Tako se na zelo spontan način pridobi mnenje o osebnosti kandidata in njegovih dejanskih sposobnostih. Rezultati testov so včasih varljivi, saj lahko ima nekdo določeno znanje, vendar pa se v dani situaciji ne znajde ali napačno reagira. Zato je pomembno, da se izvede intervju. Tega se poslužujejo v EPSO.

### **Merila za izbiro kadra**

Selekcijski izbor pravih ljudi za določeno funkcijo je ključnega pomena, saj zanesljive in natančne metode zmanjšujejo možnost napak. Zraven izobrazbe se ocenjujejo predvsem dosežki, splošna inteligenca, interesi, nagnjenja in reagiranje v stresnih situacijah.



## **Sankcije**

Ko je politično kadrovanje s strani določene institucije ali podjetja dokazano, je treba le-to ustrezno sankcionirati. Tako bi morala institucija, ki bi se borila proti političnemu kadrovanju, uvesti točno določene sankcije, npr. kdor se poslužuje političnega kadrovanja, naj kazensko odgovarja ali je prisiljen odstopiti s položaja. Ko enkrat nekdo odstopi iz položaja ali je prisilno odstranjen, se nima pravice več potegovati za delovno mesto na vodilnem mestu v javni upravi ali upravi podjetja. Tako je sistem že urejen v Španiji. Prav tako bi bilo treba politično kadrovanje sankcionirati tudi z denarnimi kaznimi, ki bi bile določene glede na to, kolikšno škodo je podjetje, institucija, uprava ali posameznik z neprimerno zaposlitvijo povzročil. Potrebno bi bilo kategoriziranje glede na resnost kršitve in posledično temu predpisati primerno denarno kazen. Za najhujše primere političnega kadrovanja pa je seveda treba uvesti tudi kazensko odgovarjanje.

## **Javna objava izbranega kadra**

Vsak kandidat, ki je bil izbran za določeno vodilno funkcijo v javni upravi ali upravi javnega oz. poljavnega podjetja, bi moral biti javno razglašen. Zraven bi bili podani argumenti, zakaj je ravno ta kandidat najprimernejši za določeno delovno mesto. Tako bi si institucija pridobila zaupanje državljanov, saj ne bi bilo nič skrito, delovanje institucije pa bi bilo javno.

## 7 SKLEP

Politično kadrovanje je postalo stalnica v slovenski družbi, njegove posledice pa so velike in neizogibne. Slabo delovanje javne uprave, neučinkovitost javnih podjetij in nezaupanje državljanov v delovanje državnih institucij so le nekatere od posledic. Različne raziskave kažejo zaskrbljujoče podatke, ki se z leti še slabšajo, prav tako pa tudi mediji opozarjajo na dogajanje.

Po raziskavi Polone Domadenik (Koražija 2015), ki sem jo omenila že v uvodu, še dodajam, da že en politično povezan član v petčlanskem nadzornem svetu zmanjša kratkoročno učinkovitost za 2 %, dolgoročno pa za 6,9 %. Ta podatek je zaskrbljujoč, zato je nujno treba preprečiti, da ljudje samo zaradi politične pripadnosti postanejo člani nadzornih svetov. Prav tako je treba okrepiti demokratične institucije, da bodo te sposobne kaznovati tovrstna ravnanja, če želimo zmanjšati politično kadrovanje. Zato je potrebna večja kontrola nad procesom zaposlovanja v javni upravi in podjetjih, ki so v lasti države.

V magistrskem delu sem v teoretičnem delu predstavila teorijo institucionalizma in njegov razvoj ter primerjala stari in novi institucionalizem. Predstavila sem tudi politično kadrovanje z vidika slovenske politične kulture in tudi, kako se je razvijalo skozi zgodovino ter kakšno je danes.

V empiričnem delu sem raziskala, kako se proti političnemu kadrovanju borijo v drugih državah. Ugotovila sem, da tudi v drugih državah po Evropi in nekdanjih državah Jugoslavije, med katerimi sem delala primerjavo, ni točno določenih institucij »proti političnemu kadrovanju«. Imajo sicer institucije, ki posredno postavljajo omejitve in skušajo politično kadrovanje zmanjšati ali preprečiti, vendar niso institucije namenjene samo temu. V Španiji, kjer sem tudi delala raziskavo za magistrsko delo, se politično kadrovanje ne dogaja pogosto ali pa temu ne posvečajo velike pozornosti.

Poudariti je treba EPSO, ki služi kot enotna kadrovska služba v vseh institucijah Evropske unije. EPSO je zelo natančno zastavljen in je dober vzgled ter izhodišče za ustanovitev podobne institucije pri nas, saj zagotavlja enako obravnavanje za vse, ki se želijo zaposliti v

institucijah Evropske unije. Obenem zagotavlja tudi strokovno usposobljen kader, ki učinkovito deluje znotraj posamičnih institucij.

V magistrskem delu sem si zadala cilj, da bom do neke mere skušala zasnovati svoj predlog institucije, ki bi se v Sloveniji najučinkoviteje zoperstavila političnemu kadrovanju. Poudarila sem najpomembnejše točke za delovanje, kot so integriteta na delovnem mestu, ustrezna zakonodaja, pravilnik delovanja institucije, člani, ki bi lahko delovali v takšni instituciji, pogoji za prijavo na delovno mesto v javni upravi ali upravi javnega ali pojavnega podjetja, reševanje testov, intervjuji, merila za izbiro kadra, sankcije ob dokazanem političnem kadrovanju ter seznanitev javnosti z zaposlovanjem na vodilnih mestih javne uprave in upravah javnih ter poljavnih podjetij. Menim, da bi se na začetku takšna institucija formalno obnesla, nisem pa prepričana, ali bi bila legitimna in avtoritativna tudi vnaprej. Najverjetneje bi se politično kadrovanje na začetku zmanjšalo, saj bi v javni upravi in javnih ter poljavnih podjetjih upoštevali institucijo, ki se bori proti političnemu kadrovanju, kakor hitro pa bi našli možne »luknje« v formalnih predpisih, pa bi se vse začelo vračati na stare tire, kakor smo tega že vajeni. Skozi magistrsko delo sem tako ugotovila, da ni dovolj le ustrezna institucija, temveč je pred tem treba spremeniti še več stvari, ki pri političnem kadrovanju igrajo ključno vlogo.

Med pomembnejšimi je prenova politične kulture, ki mora vključevati odgovorno politično držo od funkcionarjev do vseh državljanov. Vendar se prenova politične kulture lahko zgodi le zelo počasi in pod vplivom zunanjih dejavnikov. Pri tem igrajo ključno vlogo socializacijski, predvsem pa izobraževalni proces. Ker pa šolske kurikulume nadzoruje politika oz. vlada, je odvisno od volje politikov, ali bodo spodbujali spremembe politične kulture (npr. skozi državljansko vzgojo) in v kateri smeri. Treba je dati več priložnosti mladim, ki bi prinesli v slovenski politični prostor več svežine in še niso politično zaznamovani ali moralno izprijeni. Vendar tukaj nastane problem, tipičen za slovensko družbo, saj smo Slovenci zelo netolerantni do drugače mislečih in delujočih, politične elite pa ne zaupajo mladim, kar je še posledica patriarhizma.

Pod navedeno težo političnega dogajanja so tako evropske kot »domača« politika podvržene skušnjavi in vprašanju, kako in komu zaupati najodgovornejše vloge pri zagotavljanju enakosti državljanov, ob tem pa spoštovati temeljne zakonitosti demokracije in svobode posameznika. Postavlja se tudi vprašanje, ali se je v takšni situaciji sploh možno izogniti

političnemu kadrovanju, če vemo, da je na določene dogodke treba odreagirati hipno, kjer ni časa za politično dogovarjanje in iskanje kadrov, ki ustrezajo kriterijem neodvisnosti, samostojnosti, celovitosti in osebnostni integriteti. Prepričana sem, da se danes povsod v Evropi ob ustanavljanju upravnih odborov javnih podjetij in zaposlovanju vodilnih funkcionarjev v javni upravi kadruje izključno po političnih linijah, kjer se ne spoštujejo načela in osnove diskriminacije ter enakopravnega obravnavanja kadrov. Zato bi bilo nujno treba tako v Sloveniji kot drugod ustanoviti institucijo, ki bi se ukvarjala izključno s političnim kadrovanjem.

## 8 LITERATURA

1. Adshead, Maura in Michelle Millar. 2005. *Public Administration and Public Policy in Ireland*. New York: Taylor and Francis Group.
2. Antidiskriminierungsstelle des Bundes. 2015. Dostopno prek: [http://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/Service/service\\_node.html](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/Service/service_node.html) (10. avgust 2015).
3. Aristotel. 2002. *Nikomahova etika*. Ljubljana: Slovenska matica.
4. Bašić-Hrvatin, Sandra, Lenart J. Kučić in Brankica Petković. 2004. *Medijsko lastništvo: Vpliv lastništva na neodvisnost in pluralizem medijev v Sloveniji in drugih post-socialističnih evropskih državah*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
5. Božič, Lidija, Polonca Kovač, Stane Vlaj, Albin Igličar, Iztok Rakar in Neža Vodusek. 2006. Model kodeksa etičnega upravljanja občin. V *Etično upravljanje občin z modelom kodeksa*, ur. Albin Igličar, Iztok Rakar, Stane Vlaj, Polonca Kovač, Lidija Božič in Manica Danko, 89–106. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
6. Brezovšek, Marjan. 1995. *Kritika novejših zamisli institucij: novi institucionalizem v politični znanosti in sociologiji*. Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo
7. Cassiers, Isabelle. 2011. Beyond the crisis: what prosperity? *Acta Europeana Systemica, 1*, On-line journal of EUS (European Union of Systemics). Dostopno prek: <http://aes.ues-eus-eu/aes2011enteteAESZ011.html> (26. oktober 2015).
8. Colnar, Marko. 2006. *Kako do prenove slovenske uprave*. Ljubljana: GV Založba.
9. Čabelkova, Inna. 2001. *Perceptions of corruption in Ukraine: Are they correct*. Prague: CERGE EI Center for Economic Research & Graduate Education – Economic Institute Prague, Working paper, No. 176.
10. Della-Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia.
11. Di Maggio, J. Paul in Walter W. Powell. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2): 147–160. Dostopno prek: <http://www.ics.uci.edu/corps/phaseii/DiMaggioPowell-IronCageRevisited-ASR.pdf> (1. oktober 2014).
12. Dnevnik. 2013. *Politično kadrovanje v Sloveniji ni kaznivo, je pa odraz sistemske in politične korupcije*. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/slovenija/kpk-politico->

- kadrovanje-v-sloveniji-ni-kaznivo-je-pa-odraz-sistemske-in-politicne-korupcije  
(20. september 2014).
13. Durant, F. Robert. 2010. *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. US: Oxford university.
  14. EPSO. 2015. Dostopno prek: [http://www.eutraing.eu/epso\\_glossary/european\\_personnel\\_selection\\_office\\_epso](http://www.eutraing.eu/epso_glossary/european_personnel_selection_office_epso) (8. avgust 2015).
  15. Fink Hafner, Danica. 2002. *Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike*. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 7–26. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  16. Friedrich, Carl Joachim. 2012. *Constitutional Reason of State: The Survival of the Constitutional Order*. Literary Licensing, LLC.
  17. Generalni sekretariat vlade Republike Slovenije. 2009. *Merila in metode vrednotenja kriterijev*. Dostopno prek: [http://www.gsv.gov.si/si/kadrovsko\\_akreditacijski\\_svet/merila\\_in\\_metode\\_vrednotenja\\_kriterijev\\_za\\_akreditacijo\\_potencialnih\\_clanov\\_ns/](http://www.gsv.gov.si/si/kadrovsko_akreditacijski_svet/merila_in_metode_vrednotenja_kriterijev_za_akreditacijo_potencialnih_clanov_ns/) (10. maj 2015).
  18. Godina Vuk, Vesna. 2014. *Zablode postsocializma*. Ljubljana: Baletrina.
  19. Granovetter, Mark in Richard Swedberg. 1992. *The sociology of Economic Life*. Boulder: Westview Press.
  20. Greif, Avner. 2006. *Institutions and the Path to the Modern Economy*. Dostopno prek: [http://books.google.si/books?id=zcrMdelvhLAC&pg=PA153&hl=sl&source=gbs\\_toc\\_r&cad=4#v=onepage&q&f=false](http://books.google.si/books?id=zcrMdelvhLAC&pg=PA153&hl=sl&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false) (5. februar 2015).
  21. Gueras, Dean in Charles Garofalo. 2005. *Practical Ethics in Public Administration*. Vienna: Management Concepts.
  22. Haček, Miro in Simona Kukovič. 2013. V *European Futures: The perspectives of the new member states in the new Europe*, ur. Attila Agh in Laszlo Vass. Budapest: College of communication and Business.
  23. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  24. *Instituto nacional de Administration publica*. 2014. Dostopno prek: [www.inap.es](http://www.inap.es) (10. december 2014).
  25. Južnič, Stane. 1989. *Sociološka in politična knjižica: Politična kultura*. Maribor: Obzorja.
  26. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ur. l. RS, št. 8/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474> (20. november 2015).

27. Kolenc, Janez. 2002. *Politična kultura na prehodu v demokracijo (primer Slovenije)*. Ljubljana: 12.
28. Kolthoff, Emile, Raymond W. Cox III in Terrance Johnson. 2009. Measuring Integrity: A Dutch-American Comparative Project. V *Ethics and Integrity in Public Administration: concepts and cases*, ur. Raymond W. Cox III. London in New York: Routledge.
29. Koražija, Nataša. 2015. *Polona Domadenik: V desetih letih smo zaradi politično nadzorovanih podjetij izgubili 1,2 milijarde evrov*. Finance.si. Dostopno prek: <http://www.finance.si/8816111/Polona-Domadenik-V-desetih-letih-smo-zaradi-politi%C4%8Dno-nadzorovanih-podjetij-izgubili-12-milijarde-evrov> (13. marec 2015).
30. KPK. 2013. *Upravljanje javnih zadev: med vladavino prava in politično diskrecijo*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/01/2013/kpk-upravljanje-javnih-zadev-med-vladavino-prava-in-politicno-diskrecijo> (15. marec 2015).
31. Kralj, Katarina in Katarina Žagar. 1999. Kodeks etike poslancev. V *Zbornik 1998/99*, ur. Krašovec Tatjana in Gazdić Sašo, 112–124. Državni zbor Republike Slovenije: Raziskovalni sektor.
32. Lafuente, David. 2014. Intervju z avtorjem. Madrid, 25. november.
33. Lukšič, Igor. 2013. *Politična kultura: Političnost morale*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. March, James G. in Jochan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York in London: The Free Press in Collier-Macmillan Published.
35. Bevir, Mark. 2011. *The SAGE Handbook of Governance*. Los Angeles: Sage.
36. Mc De Luxan, Jose. 2014. Intervju z avtorjem. Madrid, 12. december.
37. *Meldpunt Discriminatie Drenthe*. 2014. Dostopno prek: [http://www.meldpuntdiscriminatiedrenthe.nl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=70&Itemid=474](http://www.meldpuntdiscriminatiedrenthe.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=474) (10. februar 2014).
38. Milo, M. S. 2007. *Institutions and Economic Development*. Dostopno prek: <http://www.adbi.org/files/dp81.integrated.financial.supervision.pdf> (5. februar 2015).
39. Monkkonen, H. Erik. 1994. *Engaging the past: The uses of history Across the social sciences*. Durham in London: Duke university press.
40. Mulej, Matjaž. 2007. *Inoviranje navad države in manjših podjetij*. Koper: Univerza na Primorskem, Fakulteta za management.

41. Musek, Janek. 1993. *Osebnost in vrednote*. Ljubljana: Educy.
42. --- 1994. *Psihološki portret Slovencev*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
43. --- 2000. *Nova psihološka teorija vrednot*. Ljubljana: Educy.
44. --- 2010. *Psihologija življenja*. Brezovica: Inštitut za psihologijo osebnosti.
45. Nahtigal, Lea in Miro Haček. 2013. *Politicization of senior civil servant in Slovenia*. Dostopno prek: [https://www.google.si/?gws\\_rd=cr,ssl&ei=f6BHVZqgDeHXyQP41IDQCg#q=miro+ha%C4%8Dek+politicization+of+senior+civil+servants+in+slovenia](https://www.google.si/?gws_rd=cr,ssl&ei=f6BHVZqgDeHXyQP41IDQCg#q=miro+ha%C4%8Dek+politicization+of+senior+civil+servants+in+slovenia) (9. januar 2015).
46. North, Douglass Cecil. 1998. *Inštitucije, inštitucionalne spremembe in gospodarska uspešnost*. Ljubljana: Krtina.
47. --- 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
48. O'Neill Jochnatan. 2009. The European Legacy. *Toward new paradigms*. 14(3).
49. *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*. 2015. Dostopno prek: [https://www.parlament.ba/mandat\\_2014\\_2018/komisije/zajednicke\\_komisije/adhoc\\_komisije/aktivne/?langTag=bs-BA](https://www.parlament.ba/mandat_2014_2018/komisije/zajednicke_komisije/adhoc_komisije/aktivne/?langTag=bs-BA) (15. maj 2015).
50. Peters, Guy B. 1999. *Institutional Theory in Political Science. The »New Institutionalism«*. New York: Pinter.
51. Powell, Walter W. 2007. The new institutionalism. *The Encyclopedia of organization studies*. Sage Publishers.
52. Rutherford, Mary. 1995. *Institutions in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
53. Schuler, S. Randall in Vandra L. Huber. *Personnel and Human Resource Management*. New York
54. Scott W. Richard. 2008. *Institutions and organizations: ideas and interests*. Los Angeles: Sage Publications.
55. *Sekretaria de Estado de Administraciones Publicas*. 2014. Dostopno prek: [http://www.mpt.gob.es/en/servicios/empleo\\_publico.html](http://www.mpt.gob.es/en/servicios/empleo_publico.html) (10. december 2014).
56. Sjoblon, Gunnar. 1993. Some Critical Remarks on March and Olsen's Rediscovering Institutions. *Journal of Theoretical Politics*, 5(3): 397–407.
57. *Slovenski državni holding*. 2015. Dostopno prek: <http://www.sdh.si/> (28. oktober 2015).
58. Slovensko politološko društvo. 2012. *Politična kultura v fokusu političnih znanosti, Vsebinska obrazložitev teme 23. Slovenskih politoloških dnevov*, Portorož, 31. 5.–2. 6. 2012.



59. Steinmo, Sven., Kathleen Thelen in Frank Longstreth. 1992. *Structural Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
60. Šuen, Matjaž. 1994. *Preiskovalno novinarstvo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
61. Taylor, M. 1989. Structure. Culture and Action in the Eplanation of Social Change. *Politics and Society*, 17: 115–162.
62. Thelen, Kathleen Ann. 2004. *How Instituciones Evolve*. Cambridge: Cambridge University.
63. Toplak, Cirila in Miro Haček. 2012. *Slovenia: political insights*. Warszawa: European School of Law and Administration.
64. Uhan, Samo in Tina Vovk. *Raziskava stališča o korupciji*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede – inštitut za družbene vede, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij.
65. Umberto, Eco. 2009. *Po rakovi poti: vroče vojne in medijski populizem*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
66. *Vijeće naroda Republike Srpske*. 2015. Dostopno prek: [http://vijecnarodars.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=150&Itemid=27&lang=sr-lat](http://vijecnarodars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=150&Itemid=27&lang=sr-lat) (5. avgust 2015).
67. Vlada Republike Slovenije. 2009. *Sklepi 23. seje vlade*. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje\\_vlade/23\\_seja/23sv54a.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/23_seja/23sv54a.pdf) (14. julij 2013).
68. Vlaj, Stane, Albin Igličar, Rakar Iztok, Polonca Kovač in Lidija Božič. 2006. *Etično upravljanje občin*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
69. Vreg, France. 2000. *Politično komuniciranje in prepričevanje: komunikacijska strategija, diskurzi, prepričevalni modeli, propaganda, politični marketing, volilna kampanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Zbirka javnost.
70. *Zakon o upravljanju kapitalskih naložb (ZUKN)*. Ur. l. RS, št. 38/2010. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5744> (8. maj 2015).
71. *Zakon o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije (ZUKN)*. Ur. l. RS, št. 38/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=97687> (2. september 2015).
72. Žagar, K. 2011. Med etičnim odločanjem in etičnim obnašanjem. V *Odgovornost javnega sektorja*, ur. J. Stare, Dnevi slovenske uprave, 22.–24. 9. 2011. Portorož: Fakulteta za upravo

## PRILOGE

### **Priloga A: Intervju s šefom kabineta nekdanjega ministra za delo, gospodom Josejem Mc De Luxanom**

1. Politično kadrovanje je stalnica v slovenski družbi in postaja iz dneva v dan večji problem. Kakšno je vaše mnenje o političnem kadrovanju v Španiji?

*V Španiji se skoraj ne pojavlja politično kadrovanje, zato to ne predstavlja večje težave v družbi.*

2. Ob menjavi vlade 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. Tako je veliko ljudi, ki delajo in niso lojalni vladi. Kaj se zgodi ob zamenjavi vlade?

*Ljudje, ki so zaposleni v javni upravi, ostanejo in se ob menjavi vlade ne menjujejo. Do tega, da bi nova vlada pripeljala nove ljudi, ne prihaja, tako so ljudje vedno legitimni tisti vladi, ki nastopi.*

3. Politično kadrovanje v Sloveniji ni kaznivo dejanje, regulativni in institucionalni okvir za preprečevanje pa je neustrezen oz. nezadosten.

*Mi imamo jasna pravila glede zaposlovanja in institucij, ki se ukvarjajo s to problematiko.*

4. V Sloveniji včasih ljudje, ki opravljajo politične funkcije, hkrati opravljajo druge službe, ki so prav tako na visokih nivojih. Kako je s tem v Španiji?

*V Španiji se politične funkcije izključujejo z ostalimi, tako da če si npr. minister, ne moreš biti hkrati še na vodilnem mestu v kakem podjetju ali delati kot profesor.*

5. Prav tako je v Sloveniji problem ta, da ljudje, ki so na visokih položajih v javni upravi, zaposlujejo svoje prijatelje in sorodnike, čeprav so strokovno neprimerni za določeno delovno mesto. Je v Španiji tudi tako?

*Ne, v Španiji je prepovedano, da bi se zaposlovalo po prijateljskih in sorodstvenih vezeh. Tudi v praksi se to ne dogaja. Obstajajo sicer primeri, ampak so zelo redki.*

## **Priloga B: Intervju z zaposlenim na INAP, gospodom Davidom Lafuentom**

1. Politično kadrovanje je stalnica v slovenski družbi in postaja iz dneva v dan večji problem. Kakšno je vaše mnenje o političnem kadrovanju v Španiji?

*V Španiji politično kadrovanje ne predstavlja tolikšnega problema, saj imamo jasen sistem, kdo je lahko zaposlen na višjih funkcijah v javni upravi (le level A1) in kdo ne, ter institucije nadzora, ki so priznane in imajo veliko moč (npr. *Oficina de control de conflicte in INAP*).*

2. Ob menjavi vlade 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. Tako je veliko ljudi, ki delajo in niso lojalni vladi. Kaj se zgodi ob zamenjavi vlade?

*Zamenjajo se seveda ministri in tisti, ki so eno mesto pod ministrom (*secretari de estido*), generalni direktor in pomočnik direktorja pa ostaneta. Zamenjajo se le včasih, če gre res za čisto skrajno levico ali desnico in se njihovi interesi izključujejo.*

3. Politično kadrovanje v Sloveniji ni kaznivo dejanje, regulativni in institucionalni okvir za preprečevanje pa je neustrezen oz. nezadosten.

*Mi imamo jasna pravila glede zaposlovanja in prav tako sankcij. Če se dokaže, da je šlo za nelegalno ravnanje, je oseba iz odgovornosti do državljanov primorana odstopiti.*

4. V Sloveniji včasih ljudje, ki opravljajo politične funkcije, hkrati opravljajo druge službe, ki so prav tako na visokih nivojih. Kako je s tem v Španiji?

*V Španiji se politične funkcije izključujejo z ostalimi. Če si npr. minister, ne moreš biti hkrati še na vodilnem mestu v kakem podjetju ali delati kot profesor. Točno je določeno, katere funkcije se lahko opravljajo hkrati. Mislím pa tudi, da ljudje na višjih položajih nimajo potrebe po dveh funkcijah.*

5. Prav tako je v Sloveniji problem ta, da ljudje, ki so na visokih položajih v javni upravi, zaposlujejo svoje prijatelje in sorodnike, čeprav so strokovno neprimerni za določeno delovno mesto. Je v Španiji tudi tako?

*To se dogaja zelo redko, saj bi take afere takoj prišle na ušesa javnosti, saj imajo mediji kar velik vpliv v Španiji. Nekako se vsi bojijo »medijev« in mislim, da je to dobro. S tem se tudi preventivno preprečuje politično kadrovanje.*

## **Priloga C: Pravilnik KAS za iskanje najprimernejših kandidatov**

*Pogoje za akreditacijo kandidatov:*

### *1. Splošni pogoji:*

#### *a. Formalna in neformalna izobrazba:*

- *praviloma univerzitetna oz. visoka strokovna izobrazba;*
- *prednost pri imenovanju imajo kandidati, ki se dodatno izpopolnjujejo iz managementa in voditeljstva;*

#### *b. Znanje in izkušnje:*

- *najmanj 10 let ustreznih delovnih izkušenj s področja vodenja družb ali sodelovanja v organih upravljanja in/ali vodenja zahtevnih projektov;*
- *z referencami dokazljivo celovito poslovno znanje in ustrezna strokovna znanja;*
- *znanje vsaj enega svetovnega jezika, predvsem angleščine;*
- *iz referenc razvidne mednarodna usmeritev in multikulturne izkušnje.*

#### *c. Managerske in voditeljske sposobnosti:*

- *z referencami potrjena sposobnost strateškega vodenja in sposobnost sooblikovanja poslovnih modelov,*
- *iz referenc mora biti razvidna sposobnost učinkovitega komuniciranja, pogajalske spretnosti in timskega dela.*

#### *d. Drugo:*

- *poslovni ugled in moralna integriteta,*
- *splošna razgledanost in poznavanje gospodarskih razmer,*
- *pozitivna naravnostjo do poslovnih partnerjev in širše družbe,*
- *pripravljenost na intenzivno delo v času trajanja funkcije,*

- *sposobnost objektivnega reševanja konflikta interesov.*

## *2. Zakonsko določeni splošni pogoji*

*Izpolnjevanje zakonsko opredeljenih pogojev in priporočil, kar kandidati dokazujejo z izjavo, da:*

- *v zadnjih petih letih od danega trenutka niso bili pravnomočno obsojeni zaradi kaznivega dejanja zoper gospodarstvo, zoper delovno razmerje in socialno varnost, zoper pravni promet, zoper premoženje, zoper okolje, prostor in naravne dobrine, oziroma je od prestane kazni zapora minilo ve kot dve leti (ZGD, člen 255),*
- *da kandidatom v času kandidature ne poteka prepoved opravljanja poklica kot posledica izrečenega varnostnega ukrepa (ZGD, člen 255),*
- *da kandidati niso bili kot član organa vodenja ali nadzora družbe, nad katerim je bil začet stečajni postopek, pravnomočno obsojeni na plačilo odškodnine upnikom v skladu z določbami zakona oziroma je od pravnomočnosti sodbe minilo vsaj 24 mesecev (ZGD, člen 255),*
- *kandidati so lahko člani NS ali UO v največ treh družbah istočasno (ZGD, člen 273).*

*Pogoji za imenovanje v organe upravljanja podjetij:*

*1. Splošni pogoji, ki so enaki pogojem in kriterijem ob akreditaciji v sklopih:*

*a. Formalna in neformalna izobrazba:*

*b. Znanje in izkušnje:*

*c. Managerske in voditeljske sposobnosti:*

*d. Drugo:*

## *2. Zakonski pogoji pri imenovanju za člane NS v določenem podjetju:*

*V izjavi morajo kandidati potrditi, da:*

- *niso že do danega trenutka člani drugega organa vodenja ali nadzora družbe (ZGD, člen 255),*
- *niso člani uprave ali upravnega odbora od družbe odvisne družbe (ZGD, člen 273)*
- *niso prokuristi ali pooblaščenca te družbe (ZGD, člen 273),*
- *niso člani uprave druge kapitalske družbe, v katere nadzornem svetu je član uprave te družbe (ZGD, člen 273),*
- *če je v statutu družbe to določeno, morajo kandidati izpolnjevati tudi te pogoje, (ZGD, člen 273)*

## *3. Posebni pogoji:*

- *kandidati morajo imeti pozitiven odnos in izkušnje z gospodarskega področja, kjer deluje določena družba;*
- *v izjavi morajo potrditi svojo neodvisnost, kar pomeni, da niso ekonomsko, osebno ali kako drugače tesneje povezani z družbo ali njeno upravo,*
- *v izjavi morajo potrditi, da v času kandidature ne opravljajo funkcij vodenja, nadzora, zastopanja ali svetovalnih nalog za konkurenčne družbe in niso večji delničarji ali družbeniki konkurenčnih družb,*
- *v izjavi morajo kandidati navesti, ali in koliko delnic družbe, v kateri se potegujejo za članstvo v NS ali UO oziroma v povezanih družbah, imajo v lasti*
- *v izjavi morajo kandidati navesti, ali so pomembnejši dobavitelj blaga ali storitev (vključujoč svetovalne in revizorske storitve)*

*Merila in metode vrednotenja kriterijev za akreditacijo potencialnih članov:*

## *1. Merila za izbiro*

*Praviloma je vsak kriterij ovrednoten z vrednostmi od 1 do 5, pri čemer je 1 neustrezno in 5 odlično. Oceno podeli selektor ali ekipa ocenjevalcev. V nadaljevanju so dani predlogi za nekatere standardne kriterije.*

## *2. Metode za vrednotenje ob akreditaciji in ob predlogu za imenovanje*

*Prijave za akreditacijo vrednoti Kadrovsko akreditacijski svet na osnovi prijave kandidatov ali na povabilo predlagatelja ali KAS. Predlagane kandidate za NS določene družbe vrednoti predlagatelj.*

*Metoda je način ugotavljanja ustreznosti kandidata/ke po posameznih sklopih pogojev za akreditacijo in imenovanje članov NS.*

*Za oceno usposobljenosti in ustreznosti so priporočene naslednje metode:*

- pregled in ocena dokumentacije, referenc in dokazil, ki jih je kandidat/ka predložil/a v prijavi na osnovi javnega poziva ali povabila,*
- osebni razgovor s kandidatom/ko, ki ga opravi predlagatelj in je obvezen pri imenovanju kandidatov v NS velikih družb ali družb v težavnem položaju,*
- pridobitev dodatne ocene strokovne institucije (npr. za oceno managerskih in voditeljskih sposobnosti)*

## *3. Kriteriji in navodila za vrednotenje ob akreditaciji*

### *A. Splošni pogoji:*

*1. Formalna in neformalna izobrazba: 20 % v skupni oceni*

- praviloma univerzitetna oz. visoka strokovna izobrazba*

*Kriterij se vrednoti na osnovi dokazil v prijavi, in sicer:*

- visokošolska strokovna: 3
- univerzitetna: 4
- magisterij, MBA, doktorat: 5

*Metoda vrednotenja:*

- preučitev prijave in dokumentacije
- dodatno izobraževanje iz managementa in voditeljstva

*Kriterij se vrednoti po presoji ocenjevalca z ocenami od 1 do 5*

*Metoda vrednotenja:*

- preučitev prijave in dokumentacije
- veljaven certifikat, ki dokazuje, da je kandidat opravil preizkus znanja pri Združenju članov nadzornih svetov

*Kriterij se vrednoti na osnovi dokazil v prijavi, in sicer:*

- iztečen certifikat ali brez certifikata: 0
- veljaven certifikat: 1

*Metoda vrednotenja:*

- preučitev prijave in dokumentacije

*2. Znanje in izkušnje: 30 % v skupni oceni*

- najmanj 10 let ustreznih delovnih izkušenj s področja vodenja družb ali sodelovanja v organih upravljanja in/ali vodenja zahtevnih projektov;

*Metode vrednotenja:*

- s proučitvijo navedb v življenjepisu
- z analizo priloženega referenčnega dokumenta
- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak



- lahko tudi na osnovi priporočila ali ocene strokovne institucije

*Merilo je ocena od 1 do 5*

- z referencami dokazljivo celovito poslovno znanje in ustrezna strokovna znanja;

*Metode vrednotenja:*

- s proučitvijo navedb v življenjepis

- z analizo priloženega referenčnega dokumenta

- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak

*Merilo je ocena od 1 do 5*

- znanje vsaj enega svetovnega jezika, predvsem angleščine;

*Metodi vrednotenja:*

- preučitev dokumentacije in prilog (samoocenjevalni list, potrdila o znanju ipd)

- s preverbo na razgovoru

*Vrednotenje znanja jezikov:*

- znanje C1 ali C2 angleščine 3

- znanje C1/C2 angleščine in drugega ali več svet. jezikov 5

- znanje B1/B2 angleščine 2

- znanje C1/C2 angleščine, B1/B2 pa drugega svet. jezika 4

- znanje C1/C2 drugega svet. jezika, B pa angleščine 3

- znanje A1/A2 samo angleščine 0

- znanje B1/B2 samo angleščine 1

- ali po presoji ocenjevalca

- iz referenc razvidne mednarodna usmeritev in multikulturene izkušnje.

*Metode vrednotenja:*

- s proučitvijo navedb v življenjepis
- z analizo priloženega referenčnega dokumenta
- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak

*Merilo je ocena od 1 do 5*

*3. Managerske in voditeljske sposobnosti: 30 % v skupni oceni*

- z referencami potrjena sposobnost strateškega vodenja in sposobnost sooblikovanja poslovnih modelov,

*Metode vrednotenja:*

- s proučitvijo navedb v življenjepis
- z analizo priloženega referenčnega dokumenta
- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak
- lahko tudi na osnovi ocene strokovne institucije

*Merilo je ocena od 1 do 5*

- iz referenc mora biti razvidna sposobnost učinkovitega komuniciranja, pogajalske spretnosti in timskega dela.

*Metode vrednotenja:*

- s proučitvijo navedb v življenjepis
- z analizo priloženega referenčnega dokumenta
- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak

*Merilo je ocena od 1 do 5*

*4. Drugo: 20 % v skupni oceni*

- poslovni ugled in moralna integriteta,

*Metode vrednotenja:*

- s proučitvijo navedb v življenjepis
- z analizo priloženega referenčnega dokumenta
- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak

*Merilo je ocena od 1 do 5*

- splošna razgledanost in poznavanje gospodarskih razmer,

*Metode vrednotenja:*

- s proučitvijo navedb v življenjepis
- z analizo priloženega referenčnega dokumenta
- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak

*Merilo je ocena od 1 do 5*

- poznavanje in delovanje skladno s sistemi kakovosti,

*Metode vrednotenja:*

- s proučitvijo navedb v življenjepis
- z analizo priloženega referenčnega dokumenta
- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak

*Merilo je ocena od 1 do 5*

- pozitivna naravnost do poslovnih partnerjev podjetja in širše družbe,

*Metode vrednotenja:*

- z analizo priloženega referenčnega dokumenta
- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak

*Merilo je ocena od 1 do 5*

- pripravljenost na intenzivno delo v času trajanja funkcije,

*Metoda vrednotenja:*

- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak

*Merilo je ocena od 1 do 5*

- sposobnost objektivnega reševanja konflikta interesov.

*Metodi vrednotenja:*

- z analizo priloženega referenčnega dokumenta

- s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak

*Merilo je ocena od 1 do 5*

*B. Zakonsko določeni splošni pogoji:*

*Gre za izločitveni kriterij – če kandidat/ka ne izpolnjuje katerega koli zakonsko določenega pogoja, kandidatura ni upoštevana.*

*Metoda vrednotenja:*

- preučitev prijave in priložene izjave

*4. Kriteriji in navodila za vrednotenje ob imenovanju za članstvo v NS*

*A. Splošni pogoji:*

*Ob predlogu za imenovanje za članstvo v NS v določeni družbi se ponovno izvede vrednotenje splošnih pogojev po kategorijah in skladno z navodili:*

*1. Formalna in neformalna izobrazba (20% v skupni oceni)*

*2. Znanje in izkušnje (30% v skupni oceni)*

*3. Managerske in voditeljske sposobnosti (30% v skupni oceni)*

*4. Drugo (20% v skupni oceni)*

*B. Zakonsko določeni splošni pogoji:*

*Ob predlogu za imenovanje za članstvo v NS v določeni družbi se ponovno izvede pregled izpolnjevanja zakonsko določenih splošnih pogojev, kar je izključitveni kriterij - če kandidat/ka ne izpolnjuje katerega koli zakonsko določenega pogoja, imenovanje ni mogoče.*

*C. Zakonsko določeni posebni pogoji – za določeno družbo:*

*Ob predlogu za imenovanje za članstvo v NS v določeni družbi se izvede pregled izpolnjevanja zakonsko določenih posebnih pogojev, ki so vezani na določeno družbo, kar je izključitveni kriterij - če kandidat/ka ne izpolnjuje katerega koli zakonsko določenega pogoja, imenovanje ni mogoče.*

- *kandidat/ka ni že do danega trenutka član drugega organa vodenja ali nadzora družbe (ZGD, člen 255),*
- *kandidat/ka ni član/ica uprave ali upravnega odbora od družbe odvisne družbe (ZGD, člen 273)*
- *kandidat/ka ni prokurist/ka ali pooblaščenec/ka te družbe (ZGD, člen 273),*
- *kandidat/ka ni član/ica uprave druge kapitalske družbe, v katere nadzornem svetu je član uprave te družbe (ZGD, člen 273).*

*Metoda vrednotenja:*

- *preučitev prijave in priložene izjave*

*Ob predlogu za imenovanje v članstvo v NS družbe, ki imajo zakonsko določene posebne pogoje (npr. bančništvo, zavarovalništvo ipd), mora kandidat/ka izpolnjevati tudi te in glede izpolnjevanja teh pogojev priložiti ustrezno dokazilo.*

*Metoda vrednotenja:*

- *preučitev prijave in priloženega dokazila*

*D. Posebni pogoji – za določeno družbo:*

### *1. Strokovnost in poznavanje industrijske panoge:*

- *kandidati morajo imeti pozitiven odnos in izkušnje z gospodarskega področja, kjer deluje določeno družbo;*

#### *Metode vrednotenja:*

- *s proučitvijo navedb v življenjepis*
- *z analizo priloženega referenčnega dokumenta*
- *s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak*
- *lahko tudi na osnovi ocene strokovne institucije*
- *poznavanje področja, za katerega bodo v NS ali UO odgovorni*

#### *Metode vrednotenja:*

- *s proučitvijo navedb v življenjepis*
- *z analizo priloženega referenčnega dokumenta*
- *s strukturiranim razgovorom, ki ga opravi selektor ali strokovnjak*
- *lahko tudi na osnovi ocene strokovne institucije*

### *2. Neodvisnost in nepovezanost, etičnost:*

- *v izjavi morajo potrditi svojo neodvisnost, kar pomeni, da niso ekonomsko, osebno ali kako drugače tesneje povezani z družbo ali njeno upravo,*
- *v izjavi morajo potrditi, da v času kandidature ne opravljajo funkcij vodenja, nadzora, zastopanja ali svetovalnih nalog za konkurenčne družbe in niso večji delničarji ali družbeniki konkurenčnih družb,*
- *v izjavi morajo kandidati navesti, ali in koliko delnic družbe, v kateri se potegujejo za članstvo v NS ali UO oziroma v povezanih družbah, imajo v lasti*
- *v izjavi morajo kandidati navesti, ali so pomembnejši dobavitelj blaga ali storitev (vključujoč svetovalne in revizorske storitve)*

#### *Metoda vrednotenja:*

*- preučitev prijave in priložene izjave*

*[http://www.gsv.gov.si/si/kadrovsko\\_akreditacijski\\_svet/pogoji\\_za\\_akreditacijo\\_kandidatov\\_za\\_clane\\_ns/](http://www.gsv.gov.si/si/kadrovsko_akreditacijski_svet/pogoji_za_akreditacijo_kandidatov_za_clane_ns/)*