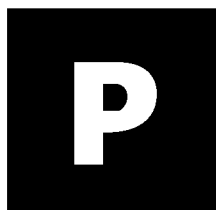




Politično zaposlovanje v javni upravi

SLUŽBE ZA NAŠE



ANŽE VOH
BOŠTIC,
podcrto.si

RECEJ TISTI, KI SO PRVO ZAPOSILITEV V JAVNI UPRAVI DOBILI S POMOČJO KVOT ZA POLITIČNO ZAPOSLOVANJE predsednikov vlade, ministrov in županov, po odstopu teh funkcionarjev na netransparenten način pridobi novo zaposlitev v javnem sektorju, je pokazala analiza protikorupcijske komisije. Izsledki analize, ki je prvi poskus kakšne nadzorne inštitucije obelodaniti prakse zaposlovanja v javnem sektorju, kažejo na razraščeno korupcijo in klientelizem pri zaposlovanju.

Imajo osebe, ki v javno upravo vstopijo s pomočjo politične zaposlitve, pri nadaljnji zaposlitvi v javnem sektorju res nepoštene prednosti? Na to vprašanje poskuša odgovoriti prejšnji teden objavljena analiza Komisije za preprečevanje korupcije (KPK) z razvlečenim naslovom *Končna analiza za sistemsko oceno korupcijskih tveganj, vključno s klientelizmom, pri zaposlovanju v javnem sektorju v obdobju menjave vlad za zadnje štiri menjave vlad in menjave županov od lokalnih volitev leta 2004 do danes*. KPK je od ministrstev in mestnih občin pridobila seznam vseh uslužbencev, ki so bili od leta 2004 do novembra 2013 zaposleni na zaupanje ministrov, predsednikov vlad, generalnih sekretarjev vlad, predsednikov države in županov mestnih občin.

Zaposlitev na zaupanje je posebna oblika zaposlitve, ki predsedniku vlade, ministru, županu in določenim predstojnikom drugih državnih organov omogoča zaposlitev določenega števila oseb neposredno, torej mimo ustaljenih postopkov zaposlovanja. A takšna zaposlitev ima tudi slabo plat – na zaupanje zaposlena oseba namreč službo izgubi tisti trenutek, ko političnemu funkcionarju preneha funkcija. Na primer z odstopom ministra, ki jo je zaposlil, ali s padcem celotne vlade.

Z zaposlovanjem na zaupanje ni samo po sebi nič narobe. Tak način zaposlovanja poznajo vse evropske države. Zaposlitve so namenjene osebam, ki uživajo posebno zaupanje funkcionarja, kar je predpogoj za dobro opravljanje službe. Po navadi gre za tiskovnega predstavnika funkcionarja, njegovega poslovnega sekretarja, vodjo kabineta, politične svetovalce. Če bi to dejavnost opravljali karierni javni uslužbenci, bi bilo zaradi strogo politične narave službe

to nehygienično. Zato na ta mesta funkcionarji najpogosteje imenujejo člane politične stranke, znance ali osebe, ki so z njimi kako drugače povezane.

Sistem zaposlitev na zaupanje pa že zaradi svoje narave vsebuje tudi tveganja za korupcijo in klientelizem. Ker zaposleni na zaupanje slej kot prej službo izgubi (saj je njegova zaposlitev vezana na mandat funkcionarja, ki ga je zaposlil), lahko pričakujemo, da si bodo nekateri izmed njih poskušali zagotoviti varno delovno mesto v javnem sektorju. Pri tem jim najlaže pomaga njegov politični boter. Politični vodja ministrstva, vlade, občine oziroma drugega državnega organa je namreč tisti, ki ima zadnjo besedo pri tem, koga bo njegov organ zaposlil na karierno delovno mesto, torej tudi tisto, ki ni vezano na mandat funkcionarja.

Korupcija in klientelizem

Da bi preprečili klientelizem, mora biti postopek izbora kandidata za zaposlitev za določen ali nedoločen čas v državnem organu čim bolj transparenten. Obenem mora vsem kandidatom omogočati enake možnosti za zasedbo nekega delovnega mesta – tako tistim, ki so bili ali so še zaposleni na zaupanje, kot drugim, zunanjim kandidatom. A kot je pokazala analiza, v naši javni upravi še zdaleč ni tako. Na seznamu 428 uslužbencev, ki so bili od leta 2004 do novembra 2013 zaposleni na zaupanje funkcionarja, je 171 takih, ki pred to zaposlitvijo niso imeli redne zaposlitve za nedoločen čas v javnem sektorju, po zaposlitvi na zaupanje pa so svojo kariero nadaljevali v javnem sektorju (torej javni upravi ali podjetjih v večinski državni lasti). Ta zaposlitev ni bila na zaupanje funkcio-

narja, ampak bodisi za nedoločen čas bodisi kakšna druga zaposlitev za določen čas (nadomeščanje odsotnosti drugega javnega uslužbenca, delo pri projektu in podobno).

Grafikon prikazuje mesec prenehanja zaposlitve oseb na zaupanje. Največ tistim, ki so ostali v javnem sektorju, je zaposlitev na zaupanje prenehala v zadnjem mesecu prve Janševe vlade. Sledita zadnji mesec druge Janševe vlade in zadnji mesec Pahorjeve vlade.

Razporeditev podatkov v grafikonu lahko interpretiramo na dva načina. Prvič, zaposlitev na zaupanje osebam zaradi same narave zaposlitve največkrat preneha ob menjavi vlade. Ker imajo (nekdanji) zaposleni na zaupanje izkušnje iz javne uprave, gre pričakovati, da se jih bo velik del ponovno zaposlil v javnem sektorju. Obliko grafikona lahko tako pojasnimo s preprostim statističnim sklepanjem.

Druga možna interpretacija pa bi bila, da podatki opozarjajo na prisotnost korupcije oziroma klientelizma – ker je zvest politični kader izgubil zaposlitev na zaupanje, mu odhajajoči politični botri uredijo novo zaposlitev.

Analiza KPK je pokazala, da je verjetnejša druga interpretacija. Večina preučenih zaposlitev je namreč potekala na izrazito netransparenten in čuden način.

Komisija je analizirala zaposlitev osemnajstih oseb, ki so zaposlitev na zaupanje izgubile v zadnjem mesecu Pahorjeve oziroma druge Janševe vlade in se nato ponovno zaposlile v javnem sektorju. Kar štiriinajst jih je bilo zaposlenih netransparentno oziroma na sporen način.

Sposobni kadroviki

Kako se to vidi? V primerih, ko je šlo za zaposlitev za določen čas, državni organi, podjetja in institucije po navadi niso želeli objave prostega delovnega mesta na zavodu za zaposlovanje. Nekateri so razpis za prosto delovno mesto objavili le na svoji spletni strani, spet drugi le v avli organa. Težko si je predstavljati, da bi se iskalci zaposlitve vsak dan sprehajali po avlah državnih institucij, si ogledovali oglasne deske in na njih iskali oglase za delo. Če bi institucije res želele pridobiti najboljše kandidate, bi oglas za delovno mesto objavile na spletni strani zavoda za zaposlovanje, saj ga bo tam videlo največ iskalcev zaposlitve, s tem pa bi lahko izbirale med kar največjim naborom možnih kandidatov.

Naslednja nenavadna praksa je izbira kandidatov le na podlagi pisnih prijav. Resna podjetja pri izbiri kandidatov pogosto razpišejo ne le enega, temveč več krogov razgovorov s kandidati. V multinacionalkah lahko posamezni kandidat opravi tudi štiri ali pet krogov razgovorov v podjetju, preden je izbran. Kaže, da multinacionalke nimajo tako odličnih kadrovikov kot nekatere institucije naše javne uprave, ki so sposobne kandidate oceniti že na podlagi poslanega življenjepisa in prijave na delovno mesto. Šalo na stran, težko si je predstavljati odgovornega delodajalca, ki bi neko osebo zaposlil, ne da bi jo pred tem osebno srečal.

Poseben primer je ministrstvo za obrambo, ki je dva uslužbenca, zaposlena na zaupanje nekdanjega ministra iz vrst NSi Aleša Hojsa, za nedoločen čas zaposlilo brez kakršnegakoli razpisa. V ta namen so izkoristili člen zakona o obrambi, ki omogoča zaposlitev na strokovno-tehnična delovna mesta brez javnega razpisa. Ponavadi gre v tem primeru za zaposlitve v vojaški obveščevalno-varnostni službi.

Drug nivo analize pa je bil pregled načinov zaposlovanja v enem izmed državnih podjetij, na generalnem sekretariatu vlade, pravosodnem in zunanjem ministrstvu ter v Mestni občini Celje. Teh pet organov je bilo izbranih, ker je na njih zaposlitev za določen ali nedoločen čas našlo največ tistih, ki so bili pred tem zaposleni na zaupanje.

Najbolj v nebo vpijoče nepravilnosti je KPK našla v preučevanem državnem podjetju; njegovega imena analiza sicer ne navaja, je pa iz objavljenih podatkov mogoče razbrati, da gre za podjetje DRI – upravljane investicij, ki je v 100-odstotni državni lasti. Zdajšnjega direktorja družbe (Jurij Kač), ki je bil pred tem do novembra 2011 zaposlen v Pahorjevem kabinetu, so najprej brez uradnega razgovora za službo istega meseca zaposlili kot svetovalca uprave, nato pa ga je oktobra 2013 nadzorni svet imenoval za direktorja družbe. Še pred temi dogodki je drugi član uprave družbe (Tadej Veber) to funkcijo poldrugi mesec (nepoklicno) opravljal kot vršilec dolžnosti, istočasno pa je bil redno zaposlen na ministrstvu za infrastrukturo in prostor; februarja 2013, torej v predzadnjem mesecu druge Janševe vlade (februar 2012–marec 2013), je tudi uradno postal član uprave. Zapisnik vsebine intervjujev s kandidati na seji nadzornega sveta ne obstaja. Tretja oseba pa je bila do 20. marca 2013 prav tako zaposlena na ministrstvu za infrastrukturo in prostor ter obenem člani-

ca nadzornega sveta DRI. Nato so jo 21. marca v tem podjetju zaposlili. Iz podatkov sledi, da je bila v času izbirnega postopka še članica nadzornega sveta podjetja – torej je nadzirala delo tistih, ki so odločali o njeni zaposlitvi v podjetju. Kar je najverjetneje nedovoljen konflikt interesov po zakonu o gospodarskih družbah.

Na generalnem sekretariatu vlade in obeh ministrstvih je KPK ugotovila podobne pomanjkljivosti kot v primeru zaposlitev tistih, ki so zaposlitev na zaupanje izgubili v zadnjem mesecu Pahorjeve (november 2008–februar 2012) oziroma druge Janševe vlade. Pogosto je bilo neizvajanje razpisov za zasedbo delovnih mest za določen čas. Neredki so tudi karierni preskoki, ko so osebe, stare od trideset do štirideset let, ki so bile prej zaposlene na zaupanje, redno zaposlili za nedoločen čas v nazivu podsekretar in sekretar. Ta dva naziva sodita v najvišji zaposlitveni razred v javni upravi, ki ga karierni javni uslužbenci ponavadi dosežejo v poznejših letih.

Izbirni postopki obenem pogosto favorizirajo tiste, ki so bili v nekem organu zaposleni na zaupanje: na zunanjem ministrstvu na primer v izbirnem postopku več točk dobi kandidat, ki ima opravljen diplomatski izpit. A slednjega lahko opravljajo le zaposleni na ministrstvu. Zunanjemu kandidatu so te točke tako nedosegljive.

Pri zaposlitvah za nedoločen čas pa prednost zaposlenemu na zaupanje pogosto dajejo še vprašanja na intervjuju za zaposlitev. Kandidate za višja delovna mesta na primer sprašujejo, katera delovna področja pokriva ministrstvo in kaj je pravna podlaga za njihovo delovanje, torej stvari, ki jih neprimerno bolje pozna nekdo, ki je že zaposlen (na zaupanje) na ministrstvu. Vprašanj o kandidatu viziji delovanja na ministrstvu, nadaljnjem razvoju področja njegovega dela na ministrstvu, oceni dela ministrstva na nekem področju in podobnih običajno ne zastavljajo, čeprav bi bila glede na zahtevnost in odgovornost prostih podsekretarskih ali sekretarskih delovnih mest ta vprašanja umestna.

Zanimiv je tudi primer Mestne občine Celje, kjer so na mestu računovodje zaposlili prejšnjega voznika župana Bojana Šrota, čeprav v zaposlitveni mapi ni nikakršnih dokazil, da ima oseba računovodsko znanje (nekdanji voznik ima, sodeč po poročilu KPK, izobrazbo strojne smeri).

Poleg zaposlovanja predstavlja po mnenju KPK posebno tveganje imenovanje oseb, zaposlenih na zaupanje, v nadzorne svete

družb v delni ali večinski državni lasti. Leta 2011 je na to sporno prakso opozorila Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Služba zaposlenega na zaupanje je namreč odvisna od političnega funkcionarja, in če oseba, zaposlena na zaupanje, postane nadzornik podjetja, ima politik precej možnosti, da nanj izvaja pritisk. Med letoma 2004 in 2013 je v nadzor- nih svetih družb v delni ali večinski državni lasti delovalo 24 oseb, ki so bile hkrati zaposlene na zaupanje funkcionarja.

Ignoranca v kadrovski politiki

Netransparentnost zaposlovanja političnih kadrov je zdaj očitna. Treba pa se je tudi vprašati, kaj jo omogoča.

Prvi, a še zdaleč ne edini razlog, je slaba zakonodaja. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) za zaposlitve za določen čas v javnem sektorju namreč ne zapoveduje nikakršnega postopka. Nekemu ministrstvu tako na primer za iskanje kandidata za določen čas ni treba opraviti intervjujev ali konkurenčnih testov, s katerimi bi izluščili najboljšega kandidata za delovno mesto. V nekaterih primerih mu razpisa za delovno mesto niti ni treba javno objaviti. Ob tem se je treba zavedati, da zaposlitve za določen čas po navadi trajajo vsaj leto dni (pogost razlog je nadomeščanje uslužbenke na porodniškem dopustu), v primeru projektnega dela pa so lahko tudi daljše.

Drugi, še bolj pomemben razlog pa je pomanjkanje zavedanja politikov in javne uprave o pomembnosti zaposlovanja najboljšega kadra. Zakon jim res ne zapoveduje postopka izbire v primeru zaposlovanja za določen čas, a jim ga tudi ne prepoveduje. Obenem je ZJU v 7. členu jasen: »Zaposlovanje javnih uslužbencev se izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolje strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.«

Zgoraj opisani načini zaposlovanja kažejo na ignoranco javnega sektorja do teh načel. Četudi spremenimo ZJU tako, da bo tudi za zaposlitve za določen čas treba izvesti izbirni postopek z intervjuji ali konkurenčnimi testi, bo postopke zaposlovanja vedno mogoče prilagoditi temu, da bodo službo dobili vnaprej izbrani kandidati. Tako kot se je to najverjetneje zgodilo v primerih, opisanih v analizi KPK.

Bolj kot kazanje s prstom na posamezne odmevne primere političnega zaposlovanja

Page: 13

Reach: 35000

Country: SLOVENIA

Size: 1552 cm2

4 / 5

je zato pomembno stvari urediti sistemsko. Dober zgled nam daje Evropska unija, ki za zaposlitev v evropskih institucijah med drugim izvaja enotne konkurenčne teste za vse kandidate. S testi ocenijo kandidatovo sposobnost razumevanja besedila, računsko pismenost, inteligenco in odziv na različne situacije na delovnem mestu. S tem je v prvem koraku omogočena enaka možnost vsem kandidatom. Tudi tistim, ki (še) ne poznajo posebnosti evropske birokracije, a jim ta zaradi njihovih sposobnosti želi ponuditi zaposlitev. Le nekaj odstotkov najbolj uspešnih kandidatov nato vstopi v naslednji krog izbora.

Podobne enotne konkurenčne teste bi lahko za celotno javno upravo izvajali tudi v Sloveniji. Najboljši kandidati na testih bi nato konkurirali za službe kjerkoli v javni upravi, na občinah, ministrstvih in v drugih organih pa bi nato na podlagi nadaljnjih postopkov iz tega bazena izbrali za svoje potrebe najustreznejše kandidate. Glavni cilj postopka je torej že na prvi stopnji preprečiti vstop nesposobnega kadra (a s političnimi, sorodstvenimi ali drugimi zvezami) v javno upravo. Seveda se med zaposlenimi na zaupanje najdejo tudi sposobni. A ti bi dobro opravili tudi s kon-

kurenčnimi testi.

Razmišljanj v tej smeri pa v Sloveniji praktično ni. Edina izjema je zunanje ministrstvo, ki je marca 2011 sprejelo pravilnik o preizkusnem testu za diplomatsko službo. Pravilnik predvideva konkurenčne teste za bodoče diplomate, na katerih se bo preverjalo splošno znanje s področij politologije, sociologije, ekonomije, politične geografije, prava in zgodovine, znanje tujega jezika ter psihofizične sposobnosti. Le tisti, ki bodo s testi najbolje opravili, bodo povabljeni na zaposlitveni intervju. Težava konkurenčnih testov zunanjega ministrstva je, da niso bili še nikoli izvedeni. Vlada je namreč že pred nekaj leti prepovedala nadaljnje zaposlovanje v javni upravi, zato ne vemo, kako se bodo obnesli. Že zdaj pa se lahko vprašamo o smiselnosti izvajanja testov za vsako ministrstvo posebej, saj bi bili enotni testi za vsa ministrstva precej bolj učinkoviti, pa tudi cenejši.

Prvi in najlažji korak pa bi bil odpraviti problem imenovanja zaposlenih na zaupanje funkcionarja v nadzorne svete državnih podjetij. To prakso bi bilo najbolje zakonsko prepovedati.

Očetje in sinovi

Zloraba instituta zaposlitve na zaupanje ni edini primer političnega kadrovanja v državnih podjetjih. Spomniti velja, da je KPK že pred časom ugotovila (delovna inšpekcija pa je njenim ugotovitvam pritrčila), da je družba Plinovodi v nasprotju s pogoji v sistemizaciji delovnih mest in netransparentno zaposlila Niko Janša, hčer Janeza Janše, in Tadeja Tanka, sina Jožeta Tanka, vodje poslanske skupine SDS. Oba kandidata nista izpolnjevala pogojev za zasedbo delovnih mest, navedenih v sistemizaciji Plinovodov, ki so v večinski državni lasti. V primeru zaposlitve Tadeja Tanka na delovno mesto samostojnega pravnik-pripravnik družba tudi ni izvedla intervjujev s tremi prijavljenimi kandidati, temveč se je le na podlagi pisnih prijav odločila za Tanka. V primeru zaposlitve Nike Janša na delovno mesto vodje projektov pa je

družba razgovor za službo opravila le z njo, ostalih šest kandidatov pa na razgovor ni bilo vabljenih, čeprav so nekateri izmed njih izpolnjevali pogoje iz sistemizacije in so imeli več izkušenj z delovnega področja. Direktor Plinovodov Marjan Eberlinc je v razgovoru s KPK priznal poskuse vplivanja na zaposlitev. Eberlinc je direktor družbe še danes. Mestna občina Slovenj Gradec pa je po ugotovitvah KPK na koruptiven način zaposlila Marka Zanoškarja, sina takratnega župana in zdajšnjega poslanca PS Matjaža Zanoškarja. Pogoj za zasedbo delovnega mesta za projekt gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja je bila namreč izobrazba profesor športne vzgoje. Tako izobrazbo ima Marko Zanoškar, ki je bil na razpisu izbran kot edini kandidat. Matjaž Zanoškar je še danes poslanec PS.

Avtor je od oktobra 2013 do februarja 2014 sodeloval s Komisijo za preprečevanje korupcije. Mnenje avtorja ne izraža nujno stališča KPK.

Članek objavljamo v sodelovanju s portalom za ustvarjanje kakovostnega

Največ tistim, ki so ostali v javnem sektorju, je zaposlitev na zaupanje prenehala v zadnjem mesecu prve Janševe vlade. Sledita zadnji mesec druge Janševe vlade in zadnji mesec Pahorjeve vlade.

Page: 13

Reach: 35000

Country: SLOVENIA

Size: 1552 cm2

5 / 5

