



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

DIREKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 16 50

F: 01 478 16 99

E: gp.mju@gov.si

www.mju.gov.si

Urad Vlade RS za komuniciranje

Številka: 010-166/2019/3

Datum: 7. 10. 2019

Zadeva: Predlagam.vladi.si predlog 10296-195: Vsak javni uslužbenec mora pred nastopom službe tri leta delati v gospodarstvu

Zveza: dokument UKOM št. 092-195/2019/1 z dne 18. 9. 2019

Spoštovani,

Ministrstvo za javno upravo je s strani Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje v reševanje prejelo predlog, ki je bil posredovan preko portala "Predlagam.vladi.si", in sicer, da bi moral vsak javni uslužbenec pred nastopom službe v javni upravi oziroma v podjetjih, ki so delno ali v celoti v državni lasti, predhodno vsaj tri leta delati v gospodarstvu na enakih delovnih mestih.

Predlagatelj nadalje navaja, da bi se za delovna mesta, ki niso deficitarna zahtevale vsaj enoletne izkušnje v gospodarstvu (tudi študentsko delo). Za deficitarne poklice pa se predhodne izkušnje s področja gospodarstva ne bi zahtevale. Nadalje poudarja, da se delovne izkušnje v podjetjih, ki so v delnem ali celotnem lastništvu države, ne bi upoštevale.

Veljavna zakonska ureditev s področja zaposlovanja v javni upravi izhaja iz Ustave Republike Slovenije¹ (v nadaljevanju Ustava), ki v 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Iz te določbe izhaja, da je za zaposlitev v upravni službi na uradniškem delovnem mestu obvezna izvedba javnega natečaja, s čimer je kandidatom omogočen dostop do delovnega mesta pod enakimi pogoji (brez dajanja neupravičene prednosti določenemu kandidatu) ter zagotovljena izbira najprimernejšega kandidata. Temeljni cilj objave javnega natečaja je, da se izbere kandidat, ki je po svoji strokovni usposobljenosti najprimernejši, oziroma kandidat, ki bo največ prispeval k učinkovitemu in uspešnemu delu organa. Veljavna ureditev nadalje izhajajoč tudi iz ustavnega načela enakosti (14. člen Ustave) in načela svobode dela (tretji odstavek 49. člena Ustave) ne omogoča, da bi imeli določeni subjekti dostop do dela oziroma prostih delovnih mest pod drugačnimi ali ugodnejšimi pogoji.

Glede na to, da se predlog nanaša na javno upravo oziroma tudi na podjetja v državni lasti, pojasnjujemo, da javni sektor na podlagi 1. člena Zakona o javnih uslužbencih² (v nadaljevanju besedila: ZJU) sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Javna podjetja niso del javnega sektorja, ampak se uvrščajo v zasebni sektor.

¹ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

² Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF.

Nadalje pojasnujemo, da je glede pravnih podlag, ki urejajo delovna razmerja javnih uslužbencev v javnem sektorju, poleg določb ZJU, ki ureja delovna razmerja v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, treba upoštevati tudi Zakon o delovnih razmerjih³ (v nadaljevanju besedila: ZDR-1), ki ureja delovna razmerja v ostalih subjektih javnega sektorja. Na podlagi prvega odstavka 22. člena ZJU drugi del tega zakona namreč velja le za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, v skladu s 5. členom ZJU pa se ZDR-1 uporablja za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja glede vseh tistih vprašanj, ki jih ZJU ali drug poseben zakon ne ureja drugače.

Prav tako ZJU javne uslužbence, glede na vsebino oziroma naravo nalog, ki jih opravljajo, nadalje deli na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence. Zaposlovanje uradnikov in zaposlovanje strokovno-tehničnih javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti poteka po dveh različnih postopkih. Na podlagi sedmega odstavka 57. člena ZJU se postopek za novo zaposlitev uradnika izvaja kot javni natečaj, postopek za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter tudi za vse ostale javne uslužbence v javnem sektorju pa po postopku, določenem s predpisi, ki urejajo delovna razmerja (ZDR-1), in kolektivno pogodbo.

Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih⁴ nadalje določa vsebino, ki jo mora vsebovati objava javnega natečaja (19. člen), in sicer podatke o: organu in kraju opravljanja dela, vrsti uradniškega delovnega mesta z okvirno vsebino dela, pogojih za opravljanje dela, vsebini prijave, roku in naslovu (vključno z elektronskim) za vlaganje prijav in roku obveščanja o izbiri, osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja in navedbo, da bo obvestilo o končanem izbirnem postopku objavljeno na spletnih straneh organa in naslov organa. Besedilo objave javnega natečaja lahko vsebuje tudi merila za izbiro, če so bila določena pred objavo javnega natečaja.

Predstojnik, javni uslužbenec, ki vodi izbirni postopek oziroma natečajna komisija pred začetkom izbirnega postopka torej določita merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov. Če se izbirni postopek izvaja v več fazah (z izločanjem kandidatov), se lahko merila določijo pred vsako fazo posebej. Merila morajo odražati dejanske potrebe delovnega procesa in ne smejo biti diskriminatorna.

V izbirnem postopku se nato ugotovi, kateri kandidat je najbolj strokovno usposobljen, pri čemer mora poleg delovnih izkušenj (ne glede na to ali so pridobljene v zasebnem ali javnem sektorju) izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene, oziroma s strani delodajalca zahtevane pogoje, vključno z zahtevano izobrazbo.

Tudi za zaposlitev, ki poteka po postopku, ki ga ureja ZDR-1, velja, da mora izbrani kandidat izpolnjevati pogoje za zasedbo delovnega mesta, določene v predpisu oziroma v sistemizaciji delovnih mest. Med temi pogoji so lahko tudi zahtevane delovne izkušnje, ki so lahko opredeljene tudi po vsebini, odvisno od nalog delovnega mesta.

Glede opredelitve delovnih izkušenj v javnem sektorju pojasnujemo, da so delovne izkušnje opredeljene v 13. točki 6. člena ZJU, ki določa, da se kot delovne izkušnje šteje delovna doba na delovnem mestu, za katero se zahteva ista stopnja izobrazbe in čas pripravištva v isti stopnji izobrazbe, ne glede na to, ali je bilo delovno razmerje sklenjeno oziroma pripravništvo opravljeno pri istem ali pri drugem delodajalcu. Za delovne izkušnje se štejejo tudi delovne izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil z opravljanjem del na delovnem mestu, za katero se zahteva za eno stopnjo nižja izobrazba, razen pripravništva v eno stopnjo nižji izobrazbi. Kot

³ Uradni list RS, št. [21/13](#), [78/13 – popr.](#), [47/15](#) – ZZSDT, [33/16](#) – PZ-F, [52/16](#), [15/17](#) – odl. US in [22/19](#) – ZPosS.

⁴ Uradni list RS, št. 139/06 in 104/10.

delovne izkušnje se upošteva tudi delo (izven delovnega razmerja) na enaki stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, za katero oseba kandidira.

Upoštevanje navedeno določbo 13. točke 6. člena ZJU je kot ustrezne delovne izkušnje možno upoštevati:

1. delovne izkušnje, pridobljene v okviru delovnega razmerja, na delovnem mestu enake stopnje zahtevnosti kot je delovno mesto, za katero oseba kandidira. To pomeni, da se upoštevajo delovne izkušnje, ki jih je oseba pridobila na delovnem mestu, za katero se zahteva ista stopnja izobrazbe in čas pripravništva v isti stopnji izobrazbe, kot je zahtevana za delovno mesto, za katero oseba kandidira. Pri tem ni pomembno ali je oseba imela delovno razmerje sklenjeno oziroma je pripravništvo opravljala pri istem ali drugem delodajalcu;
2. delovne izkušnje, pridobljene v okviru delovnega razmerja, na delovnem mestu, za katero se zahteva ena stopnja nižja izobrazba, kot je zahtevana za delovno mesto, za katero oseba kandidira, pri čemer pa je možnost upoštevanja takih delovnih izkušenj vezana na dejstvo, da je oseba že imela status javnega uslužbenca. Upoštevajo se namreč delovne izkušnje, ki jih je oseba kot javni uslužbenec pridobila z opravljanjem del na delovnem mestu, za katero se zahteva za eno stopnjo nižja izobrazba, razen pripravništva v eno stopnjo nižji izobrazbi;
3. delovne izkušnje, pridobljene izven delovnega razmerja, in sicer kot delo na podlagi na primer pogodbe o delu, avtorske pogodbe ali študentske napotnice ob pogoju, da gre za opravljanje dela na enaki stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, za katero oseba kandidira. Tovrstne delovne izkušnje se dokazujejo z verodostojnimi listinami, iz katerih morata biti razvidna čas opravljanja dela in stopnja izobrazbe, potrebna za opravljanje tega dela, s tem, da mora oseba v času opravljanja dela imeti isto stopnjo izobrazbe, kot je zahtevana za delovno mesto, za katero oseba kandidira.
4. Poleg splošne opredelitve delovnih izkušenj v ZJU pa so delovne izkušnje lahko opredeljene tudi v področnih zakonih, odvisno od vsebine dela oziroma delovnega področja

Pojasnjujemo tudi, da ZJU med drugim določa tudi institut pripravništva, ki omogoča zaposlitev v javni upravi brez predhodnih izkušenj, na podlagi 106. člena ZJU. Za pripravnika se sprejme oseba, ki prvič sklene delovno razmerje in se usposablja za opravljanje dela. Pripravnik se sprejme v delovno razmerje za določen čas trajanja pripravniške dobe. Po opravljenem pripravništvu se lahko s pripravnikom sklene delovno razmerje za uradniško delovno mesto za nedoločen čas brez javnega natečaja, če je bil pripravnik izbran na javnem natečaju ali če gre za pripravnika – štipendista, ki je bil izbran na javnem natečaju.

V javnem sektorju torej velja načelo enake dostopnosti do delovnih mest, ki mora biti zagotovljena vsakomur, pod enakimi pogoji, za glavno vodilo pri izbiri kandidatov pa velja kriterij strokovne usposobljenosti. Izpolnjevanje zahtevanih pogojev se torej presoja v vsakem konkretnem primeru na podlagi dokazil, ki jih predloži kandidat.

Načelo strokovnosti, ki velja za enega ključnih temeljev sistema javnih uslužbencev, zapoveduje ravnanje po pravilih stroke, uvaja konkurenčnost med javnimi uslužbenci in jih spodbuja in sili k stalnemu usposabljanju in izpopolnjevanju.

Glede na to, da državni organi vsakodnevno opravljajo naloge povezane s pripravo politik in izvršujejo upravne naloge, menimo, da kandidati iz gospodarstva zgolj zaradi svojih delovnih izkušenj v zasebnem sektorju nimajo in ne morejo imeti prednosti pri zaposlitvi v javnem sektorju. Predhodne delovne izkušnje tudi iz zasebnega sektorja so dobrodošle in se enakovredno upoštevajo že v skladu z veljavnimi predpisi, ne morejo pa biti edini oziroma

ključni kriterij pri izbiri najprimernejšega kandidata. V postopku javnega natečaja se, kot smo že omenili, išče strokovno najbolj usposobljen kandidat, ki mora poleg delovnih izkušenj izpolnjevati še vse ostale zahtevane pogoje. Prav tako opozarjamo, da bi bilo težko zagotavljati pravilo, da je treba delati na enakih delovnih mestih, saj se naloge javnega sektorja in še posebej javne uprave praviloma razlikujejo od nalog v gospodarstvu. Načelo enakih delovnih mest bi bil možno realizirati le glede nekaterih delovnih mest in še to v zelo omejenem obsegu, kar pa ne bi bistveno prispevalo k strokovnosti kandidatov. Naloge gospodarstva in naloge javnega sektorja se namreč razlikujejo.

Kljub navedenemu se v državni upravi vsekakor zavedamo pomembnosti povezovanja med javnim in zasebnim sektorjem, kar dokazujemo tudi z uspešnim programom Partnerstva za spremembe, ki predstavlja program inovativnega sodelovanja med zaposlenimi v slovenskem javnem in zasebnem sektorju s ciljem prenosa in uporabe dobrih idej, praks in uporabnih rešitev. Gre za program, kjer zaposleni v javni upravi in gospodarstvu skupaj premikajo meje, rušijo stereotipe in ustvarjajo pozitivne zgodbe ter dokazujejo, da sodelovanje med javno upravo in gospodarstvom na nov, drugačen in inovativen način odlično deluje. Preko različnih izzivov v vsakem izmed krogov se skuša povečati kakovost življenja in izboljšati poslovno okolje v Sloveniji. Letos jeseni se bo program tako nadaljeval že v šesti krog.

Upošteva se navedeno sistemsko ureditev glede zahtevanih delovnih izkušenj, skladno s katero se delovne izkušnje, pridobljene v gospodarstvu na enaki stopnji zahtevnosti, praviloma upoštevajo kot enakovreden pogoj, menimo, da predlog (št.10296-195), po katerem bi moral vsak javni uslužbenec pred nastopom službe v javni upravi oziroma v podjetjih, ki so delno ali v celoti v državni lasti, predhodno vsaj tri leta delati v gospodarstvu na enakih delovnih mestih, ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

S spoštovanjem,

Peter POGAČAR
GENERALNI DIREKTOR

Poslano:

- naslovniku na elektronski naslov: gp.ukom@gov.si