REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000
F: +386 1 478 1607
E: gp.gs@gov.si
http://www.vlada.si/

Predsednik Državnega zbora

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	30 -03- 2017
Šifra:	020-07/17-234/3
Povezava:	100-01/17-2
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratica:	

Številka: 00104-138/2017/6
Datum: 30. 3. 2017
Zveza: dopis št.: 020-07/17-0234/2 z dne 23. 2. 2017

Na podlagi 249. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13) vam pošiljam:

– Odgovor na poslansko vprašanje dr. Vinka Gorenaka v zvezi s problematiko kadrovanja nekvalificiranih kadrov na visoke uradniške položaje,

ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela na 128. redni seji dne 30. 3. 2017.

Mag. Lilijana Kozlovič
generalna sekretarka

Priloga: 1

Podpisnik: Lilijana Kozlovič
Izdajatelj: Republika Slovenija
Številka certifikata: 76 32 9e c4 (

REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000
F: +386 1 478 1607
E: gp.gs@gov.si
http://www.vlada.si/

Številka: 00104-138/2017/5
Datum: 30. 3. 2017

Odgovor na poslansko vprašanje dr. Vinka Gorenaka v zvezi s problematiko kadrovanja nekvalificiranih kadrov na visoke uradniške položaje

Predsednik Državnega zbora Republike Slovenije, dr. Milan Brglez, na Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) posredoval pisno poslansko vprašanje poslanca dr. Vinka Gorenaka v zvezi s problematiko kadrovanja nekvalificiranih kadrov na visoke uradniške položaje.

V pisnem poslanskem vprašanju dr. Vinko Gorenak v zvezi s problematiko kadrovanja nekvalificiranih kadrov na visoke uradniške položaje Vladi zastavlja naslednja vprašanja:

1. Kako bo Vlada v okviru svojih pristojnosti ukrepala, da bo zagotovila kompetentno vodenje oseb na vodilnih položajih v državni upravi, javni upravi in družbah v večinski državni lasti ?
2. Kako bo Vlada v okviru svojih pristojnosti zagotavljala zgledno vodenje od posameznikov na vodilnih položajih v državni upravi, javni upravi in družbah v večinski lasti, strokovnost, odgovornost, etičnost in ničelno toleranco do koruptivnosti ?
3. Kako bo Vlada v okviru svojih pristojnosti ukrepala v primerih, ko bo ugotovljeno, da posamezniki kršijo oziroma ne zagotavljajo kompetentnosti, strokovnosti, odgovornosti, etičnosti in ničelne tolerance do koruptivnosti in ne zagotavljajo zglednega vodenja ?
4. Ali bo Vlada izvedla temeljit pregled o tem, ali uradniki na položajih izpolnjujejo pogoje strokovne izobrazbe ter ostale reference, da bo zagotovljeno zgledno vodenje, ki mora obsegati strokovnost, odgovornost, etičnost in ničelno toleranco do koruptivnosti ?
5. Obenem prosi za pojasnilo, kakšni so postopki za imenovanje na vodilne položaje v državni upravi oziroma za imenovanje generalni direktorjev direktoratov, ali Vlada kakor koli dodatno preverja njihove dejanske oziroma realne, in ne le zagotavljane, kompetence?

V nadaljevanju podajamo odgovor na zastavljena vprašanja:

Na področju državne in javne uprave pravno podlago za zaposlovanje predstavlja Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF, v nadaljnjem besedilu ZJU). V skladu z ZJU je kriterij strokovnosti predpogoj tudi za imenovanje najvišjih uradnikov v državni upravi, torej tudi na položaje generalnih direktorjev in generalnih sekretarjev v ministrstvih, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot, prav tako pa tudi na položaje direktorjev po Zakonu o javnih agencijah in drugih predstojnikov, kadar je tako določeno s posebnim predpisom.
Potrebno je izpostaviti, da skladno z ZJU o pravicah in obveznostih javnega uslužbenca iz delovnega razmerja odloča predstojnik organa (pri tem mora upoštevati veljavno uslužbensko zakonodajo), ki je odgovoren tudi za organizacijo delovnega procesa v organu, ki ga vodi. Predstojnik skladno z ZJU izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca (33. člen); delodajalec v državnem organu je Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost (3.

člen). To pomeni, da je predstojnik odgovoren, da skladno s predpisi vodi delo organa in tudi odloča o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja javnih uslužbencev. Vlada Republike Slovenije kot organ državne uprave ne more preverjati konkretnih postopkov in zagotavljati uveljavljanja odgovornosti.
ZJU v zvezi z obveznostmi javnih uslužbencev poudarja njihovo strokovnost, etičnost, pravilnost in smotrnost dela. Temeljna obveznost vsakega javnega uslužbenca je opravljanje njegovega dela, ki ga mora opravljati skladno s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in kodeksi (poklicne) etike, kot zbir etičnih in moralnih pravil, ki zavezujejo javne uslužbence oziroma pripadnike določenega poklica.
V naši pravni ureditvi je urejena tudi odgovornost za zakonito in smotrno delovanje pri delu vseh javnih uslužbencev, torej tudi na ravni najvišjih javnih uslužbencev. To pomeni, da so vsi javni uslužbenci v skladu z veljavno ureditvijo za nepravilno delo lahko poklicani na odgovornost oziroma so ustrezno sankcionirani. Zakonodaja namreč omogoča, da se ob ugotovljenih kršitvah pri opravljanju dela javnih uslužbencev uveljavijo sankcije, ki jih za take primere omogoča zakonodaja. Gre za uveljavljanje disciplinske, odškodninske in kazenske odgovornosti.
Glede disciplinske odgovornosti se za javne uslužbence uporablja splošna ureditev iz Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1) ter kolektivnih pogodb, saj ZJU ne vzpostavlja posebne ureditve. Javni uslužbenec lahko poleg disciplinske odgovornosti odgovarja tudi za prekršek in kaznivo dejanje. Kazenski zakonik (KZ-1) v šestindvajsetem poglavju določa »Kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva«, ki se nanašajo na kazniva dejanja uradnih oseb oziroma javnih uslužbencev. Če ima kršitev delovnih obveznosti javnega uslužbenca vse znake kaznivega dejanja, delodajalec lahko javnemu uslužbencu izredno odpove pogodbo o zaposlitvi. Nadalje delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi javnemu uslužbencu, za katerega se ugotovi, da je nesposoben za svoj položaj oziroma za svoje delovno mesto. Javni uslužbenec je na podlagi 159. člena ZJU nesposoben za svoje delovno mesto, če ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov. Torej, če ne opravlja dela v določenih ali dogovorjenih rokih oziroma naloženega dela ne opravlja strokovno in kakovostno.
ZJU v primeru nezakonitosti določa tudi sankcije. V takem primeru se skladno s 74. členom ZJU pogodba o zaposlitvi lahko razveljavi (na primer če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, za katero je bila pogodba sklenjena, kar je povezano tudi s pogoji za položaj). Nadzor nad izvajanjem ZJU in na njegovi podlagi izdanih predpisov opravlja pristojna inšpekcija za sistem javnih uslužbencev.
Po podatkih Centralne kadrovske evidence državne uprave (CKEDU) je bilo v letu 2016 skupaj 916 prenehanj delovnega razmerja. V navedeno število je vključen tudi delež prenehanj delovnega razmerja zaradi poteka časa, za katerega je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi in sicer v 23,8 % ter število prenehanj zaradi odpovedi pogodbe s strani delodajalca v 5,3%.
Upravljanje z družbami v državni lasti oziroma s kapitalskimi naložbami države ureja Zakon o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/14; v nadaljnjem besedilu: ZSDH-1), ki v 19. členu določa, da je za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije pristojen Slovenski državni holding, d. d. (v nadaljnjem besedilu: SDH). Pojem upravljanja zajema tudi izvrševanje glasovalnih pravic na skupščinah družb s kapitalsko naložbo države, ki med drugim zajema tudi glasovanje za imenovanje članov organov nadzora. To mora skladno z 21. členom ZSDH-1 potekati po objektivnih merilih, ki so za vse kandidate enaka in so javno objavljena na spletni strani SDH[1]. Merila izdela kadrovska komisija, ki je skladno z 48. členom ZSDH-1 posvetovalno telo uprave SDH, ki na podlagi ZSDH-1 in politike upravljanja opravi izvedbene postopke pridobivanja kandidatov za člane nadzornih svetov družb s kapitalsko naložbo države, postopke vrednotenja teh kandidatov in postopke njihove akreditacije. Takšen sistem meril oziroma pogojev za kandidate nadzornega sveta velja tudi za Kapitalsko družbo, d. d., pri kateri je vlada v vlogi skupščine. Člane uprave SDH ob upoštevanju pogojev iz 46. člena ZSDH-1

[1] Merila za akreditacijo: http://www.sdh.si/sl-si/nadzorniki/merila-za-akreditacijo

imenuje nadzorni svet SDH. Vlada ima na podlagi ZSDH-1 edino pristojnost predlaganja kandidatov za člane nadzornega sveta SDH, ki jih potrdi državni zbor. Pogoji in merila za člane nadzornega sveta so predpisani v 39. členu ZSDH-1.
Kandidati za člane nadzornih svetov družb v državni lasti morajo že skladno z 21. členom ZSDH-1 izpolnjevati kriterije osebne integritete, poslovne etičnosti, poslovne uspešnosti in ugleda, kar skladno z 39. členom ZSDH-1 velja tudi za kandidate za člane nadzornega sveta SDH. Poleg tega ZSDH-1 v 6. poglavju, ki je bilo pripravljeno v sodelovanju s Komisijo za preprečevanje korupcije, predpisuje natančne ukrepe za krepitev integritete in odgovornosti ter omejevanje tveganj za korupcijo, nasprotje interesov in zlorabo notranjih informacij pri upravljanju naložb države.
V postopkih imenovanj v Družbi za upravljanje terjatev bank (v nadaljnjem besedilu: DUTB), vlada ravna na podlagi Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12, 63/13 – ZS-K, 23/14 – ZDIJZ-C in 104/15, v nadaljnjem besedilu ZUKSB). Na podlagi drugega odstavka 8. člena ZUKSB tako vlada imenuje in odpokliče neizvršne direktorje upravnega odbora DUTB, pri čemer tri neizvršne direktorje upravnega odbora DUTB predlaga ministrstvo, pristojno za finance, enega pa ministrstvo, pristojno za gospodarstvo. Zadnja novela ZUKSB je tudi za neizvršne direktorje predpisala merila in pogoje, ki jih morajo izpolnjevati, da so lahko imenovani za člana upravnega odbora DUTB, in sicer:

- osebna integriteta in poslovna etičnost, kar pomeni, da v zvezi z njegovim ravnanjem ni bila ugotovljena hujša kršitev predpisov s področja integritete in preprečevanja korupcije ali s področja javnega naročanja,
- najmanj univerzitetna izobrazba ali izobrazba, pridobljena po študijskem programu druge stopnje v skladu z zakonom, ki ureja visoko šolstvo,
- je strokovnjak s področja bančništva, financ ali gospodarskega prava z vsaj desetimi leti izkušenj s področja vodenja ali nadziranja gospodarskih družb,
- ni delničar ali družbenik v banki, ki je deležna ukrepov po tem zakonu ali namenske družbe, ki je deležna ukrepov po tem zakonu,
- ni bil obsojen zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti ali zoper njega ni bila vložena pravnomočna obtožnica za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti.

V četrtem odstavku 8. člena ZUKSB je nadalje določeno, da se ne glede na določbe zakona, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije, za neizvršne direktorje ne uporabljajo določbe omenjenega zakona, ki določajo, da poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah.
Skladno z devetim odstavkom 8. člena ZUKSB neizvršnega direktorja odpokliče vlada kot skupščina DUTB če to zahteva sam, če v času trajanja mandata nastopijo razlogi za nezdružljivost opravljanja funkcije, če ne izpolnjuje več pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje funkcije člana upravnega odbora DUTB, če je kršil dolžnosti člana upravnega odbora DUTB ter iz drugih razlogov, kot jih določa zakon, ki ureja gospodarske družbe.
Za izvajanje izbire uradnikov na položajih v skladu z ZJU skrbi Uradniški svet. Gre za izbiro za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot. Uradniški svet je med drugim pristojen tudi za določitev standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti kandidatov za položajna uradniška delovna mesta. Uradniški svet je edini pristojen za imenovanje posebnih natečajnih komisij, ki ugotavljajo, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za določen položaj. Pri sestavi posamezne posebne natečajne komisije sledi določbam ZJU tako, da je praviloma kot predsednik posebne natečajne komisije imenovan član Uradniškega sveta, kot člana pa vsaj še uradnik z ministrstva, ki razpisuje postopek in zunanji strokovnjak s področja, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge. V določenih primerih, upoštevaje zahtevnost položajnega delovnega mesta, pa poleg navedenih dveh še strokovnjak s področja javne uprave oziroma upravljanja s kadrovskimi viri in član, predlagan s strani sindikatov.

Standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti kandidatov posebnim natečajnim komisijam služijo kot pripomoček oziroma orodje v postopku presoje primernosti kandidatov, hkrati pa navedeni standardi strokovne usposobljenosti zagotavljajo enoten pristop k selekcioniranju kandidatov.
Svojo odločitev o primernosti posameznega kandidata posebna natečajna komisija podrobno obrazloži v sklepu, zoper katerega ima posamezni kandidat možnost sodnega varstva.
Položajnega uradniškega delovnega mesta po ZJU ni mogoče zasesti brez predhodnega javnega natečaja in postopka pred posebno natečajno komisijo. Končna izbira je prepuščena funkcionarju, ki med kandidati, primernimi za položaj, izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši. Funkcionar lahko vselej oceni, da nobeden od predlaganih kandidatov ni primeren za določen položaj. V skladu z veljavno ureditvijo na najvišja položajna uradniška delovna mesta ne sme biti imenovan nekdo, za katerega je bilo ugotovljeno, da ni strokovno primeren oz. nekdo, ki ne izpolnjuje pogojev za zasedbo položaja, določenih v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.
Uradniški svet je v skladu s 178. členom ZJU sprejel Standarde strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi (v nadaljnjem besedilu Standardi strokovne usposobljenosti), ki se v skladu z izkušnjami iz prakse redno posodabljajo in ki so bili zadnjič novelirani v letu 2016. Z oblikovanjem Standardov strokovne usposobljenosti je Uradniški svet določil izkušnje, znanja in sposobnosti, ki bi jih uradniki na položajih morali imeti in s tem določil tudi zaželeni profil uradnikov na položaju v državni upravi. Poleg tega pa je z določitvijo metod preverjanja poskrbel tudi za poenoten postopek preverjanja usposobljenosti kandidatov.
Posebna natečajna komisija strokovno usposobljenost posameznega kandidata za konkretno položajno delovno mesto presoja na podlagi spisovne dokumentacije in osebnega razgovora. Standardi strokovne usposobljenosti, na podlagi katerih posamezna posebna natečajna komisija preveri strokovno usposobljenost kandidatov, so razdeljeni v dva poglavitna sklopa, vsak sklop pa na nadaljnja dva elementa:
1. sklop: Izkušnje in managerske sposobnosti
a) Obseg in kakovost delovnih in vodstvenih izkušenj ter sposobnost vodenja in upravljanja
b) Vrednost vizije razvoja organizacijske enote ali organa

2. sklop: strokovna znanja
c) Poznavanje področja dela ter razumevanje poslanstva in vloge organizacijske enote ali organa v sistemu
č) Poznavanje načrtovanja in rabe virov

Kandidat je za konkretno delovno mesto primeren samo v primeru, če je kot ustrezen ocenjen po vseh 4 elementih standardov.

V skladu z določbami ZJU natečajna komisija seznam kandidatov, ki so po njeni oceni glede na strokovno usposobljenost primerni za položaj, predloži funkcionarju, ki mu bo uradnik na položaju odgovoren. Med temi kandidati funkcionar, ki mu bo uradnik na položaju odgovoren, izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši. Funkcionarju odločitve iz tega odstavka ni treba posebej obrazložiti.