



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 102-04/15-1/ EPA 301-VII
Ljubljana, 9. 3. 2015

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) in drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F), oblikovala naslednje

M n e n j e

k Predlogu zakona o ukrepih na področju pripravništva (ZUPPrip) – druga obravnava

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 32. seji 5. 3. 2015 obravnavala Predlog zakona o ukrepih na področju pripravništva (ZUPPrip), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslancev s prvopodpisanim Jožetom Tankom.

Komisija predloga zakona **ne podpira**.

Komisiji je predstavnik predlagatelj, poslanec Državnega zbora Andrej Čuš, predstavil ključne cilje predloga zakona, s katerim želijo predlagatelji na podlagi načela »vsako delo šteje« zagotoviti delovno razmerje za vse pripravnike za čas pripravništva, spodbuditi in razbremeniti delodajalce pri zaposlovanju pripravnikov ter omogočiti lažji prehod v delovno razmerje in pridobivanje delovnih izkušenj za tiste, ki pridobijo poklicno kvalifikacijo. Predlagajo sprejem politike izvajanja pripravništva s strani Vlade Republike Slovenije za obdobje petih let, spodbude za zaposlovanje pripravnikov, odpravo volonterskega pripravništva po sprejemu politike izvajanja pripravništva (če ne bo sprejeta, je predvideno denarno nadomestilo v višini neto minimalne plače) in oprostitev plačila prispevkov s strani delodajalca, ki zaposli pripravnika (omejeno za čas do konca pripravništva ter do višine prispevkov, ki se plačajo za zadnjo povprečno plačo v Republiki Sloveniji). Kot dodatna spodbuda je predlagana 24-mesečna oprostitev plačila prispevkov, če delodajalec po opravljenem pripravništvu osebo zaposli za nedoločen čas, kar naj bi omogočilo hitrejši prehod v delovno razmerje.

Komisija se je seznanila z mnenjem Vlade Republike Slovenije, ki sicer podpira predlog za odpravo volonterskega pripravništva v obliki prenehanja veljavnosti določb posameznih področnih predpisov (z izjemo prenehanja določb Zakona o pravniškem državnem izpitu), ne pa tudi v krovnem Zakonu o delovnih razmerjih, saj je bil slednji usklajen s socialnimi partnerji, prav tako pa volonterska pripravništva

ureja kot opcijo zgolj v primeru, da tako določa področna zakonodaja. Vlada prav tako predlaga omejitev oprostitve plačila prispevkov za delodajalce za čas pripravništva in nato še največ 12 mesecev v primeru zaposlitve osebe, ki je opravljala pripravništvo za nedoločen čas. Pri tem Vlada meni, da bi bilo spodbudo za zaposlovanje pripravnikov v obliki plačila prispevkov delodajalca smiselno omogočiti izključno pri zaposlovanju iskalcev prve zaposlitve s terciarno izobrazbo, ki po zadnjih podatkih predstavljajo največji delež brezposelnih mladih.

Vlada izrecno nasprotuje predlaganim določbam o sprejemu politike izvajanja pripravništva, saj meni, da v primeru ukinitve volonterskega pripravništva zadošča ažurno spremljanje stanja na trgu dela in posledično prilagajanje ukrepov, hkrati pa se zaradi izvajanja pripravništva tako v javnem kot zasebnem sektorju ter različnih možnosti zaposlovanja na posameznih področjih to področje težko enoznačno ureja.

Predstavnica Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je komisijo obvestila, da je Vlada k predlogu zakona na podlagi medresorskega usklajevanja že pripravila in sprejela amandmaje, ki bodo predloženi v odločanje pristojnemu odboru Državnega zbora in ki delno upoštevajo tako pripombe Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije kot tudi posameznih resornih ministrstev.

Komisija je bila ob tem seznanjena tudi s stališči Ministrstva za pravosodje ter Ministrstva za zdravje, pri čemer Ministrstvo za pravosodje zaradi specifičnosti opravljanja volonterskih pripravništev v povezavi s pravniškim državnim izpitom nasprotuje črtanju določb o volonterskem pripravništvu iz Zakona o pravniškem državnem izpitu. Pri tem priznavajo, da so trenutno pogoji za pristop k opravljanju pravniškega državnega izpita zelo različno urejeni. K omenjenemu izpitu lahko namreč diplomirani pravnik ali magister prava pristopi na podlagi opravljenega sodniškega pripravništva po Zakonu o pravniškem državnem izpitu ali pa na podlagi delovnih izkušenj na ustreznem delovnem mestu. V primeru opravljanja sodniškega pripravništva, se slednje opravlja volontersko, pri čemer opozarjajo, da bi se z ukinitvijo te možnosti hkrati ukinila vsakršna možnost za izpolnitev pogojev za pristop k opravljanju pravniškega državnega izpita. Posledično bi bilo treba najti drugačne rešitve. Morebiti po vzoru tujine z ločitvijo izpita na dva nivoja, pri čemer bi dosežen prvi nivo zadoščal za opravljanje delovnih mest, ki trenutno zahtevajo opravljen pravniški državni izpit in niso nujno vezana na pravosodni sistem (v organih širše javne uprave, v gospodarstvu), višji nivo pa za izpolnitev pogojev za zaposlitev v okviru pravosodja.

Ministrstvo za zdravje se, kot je bilo predstavljeno na komisiji, strinja s črtanjem 2. odstavka 65. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti, ki omogoča opravljanje volonterskih pripravništev v zdravstvu, ob medresorskem usklajevanju glede predlogov amandmajev Vlade k predlogu zakona pa so predlagali nekaj dopolnitev na podlagi nekaterih pripomb Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).

Komisija je bila seznanjena, da ZZZS v zvezi s predlogom zakona opozarja na več spornih ureditev, ki vplivajo na blagajno obveznega zdravstvenega zavarovanja, med drugim predlog oprostitve plačila prispevkov delodajalca iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja, v zvezi s katerim predlaga, da se določi kot obveznost državnega proračuna. Hkrati opozarjajo na breme, ki ga za blagajno ZZZS predstavlja financiranje pripravništev (16,92 milijona evrov 2014) in specializacij v

zdravstvu (45,83 milijona evrov 2014), pri čemer menijo, da so pripravništva v zdravstvu zaradi narave samega študija medicine (šesti letnik študija je bil uveden ravno zato, da se bodoče diplomante pripravi na izvajanje klinične prakse) in sistema izobraževanja ostalih poklicnih skupin v zdravstvu, nepotrebna. Prav tako že dolga leta opozarjajo, da plačilo specializacij ne bi smela biti obveza zdravstvene blagajne, saj ne gre za kritje zdravstvenih storitev, ampak obveza delodajalcev, torej izvajalcev zdravstvenih storitev. Sedanja ureditev financiranja specializacij je bila uvedena v obdobju 2007–2009, ko je politika s tem ukrepom želela razbremeniti izvajalce zdravstvenih storitev, ki so poslovali negativno.

Komisiji so svoja stališča predstavili tudi predstavniki interesnih združenj mladih – Študentska organizacija Slovenije, Sindikat Mladi Plus, Mladinski svet Slovenije in Dijaška organizacija Slovenije. Vsi skupaj poudarjajo, da podpirajo uvrstitev problematike na politično agendo, saj se tudi sami že nekaj časa zavzemajo za razrešitev te kompleksne problematike. Ob tem pa vsi po vrsti poudarjajo, da aktualni predlog zakona ne predstavlja ustreznih rešitev. Želijo, da se področje celovito in dosledno uredi. Da se izvede temeljita analiza posameznih področjih, na katerih se izvaja pripravništvo, da se pred sprejemom zakonskih rešitev jasno določi vir financiranja pripravništev (zgolj evropska sredstva niso dovolj dobro jamstvo za nemoteno delovanje sistema pripravništev) ter da se zagotovi spodbude, zaradi katerih bodo delodajalci po opravljenem pripravništvu resnično stremeli k dolgoročni zaposlitvi oseb, ki so pripravništvo pri njih že opravile. Pogrešajo bolj poglobljen angažma Vlade na tem področju, kljub že večkrat danim obljubam, da se bodo zadeve sistemsko uredile. Prav tako pričakujejo, da bodo v končni fazi sprejete rešitve, ki ne bodo terjale nenehnih popravkov in prilagajanj sistema z vsako naslednjo generacijo, ampak bo lahko sistem tudi dolgoročno učinkovito deloval.

Organizacije, ki zastopajo mlade, prav tako opozarjajo na neustrezno ureditev pripravništev na področju pravosodja, zato zahtevajo, da se v analizo in posledične zakonske rešitve vključi tudi slednje. Zgolj izvzem tega področja iz prepovedi opravljanja volonterskih pripravništev po njihovem mnenju ne rešuje ničesar. Prav tako menijo, da bi s prepovedjo opravljanja volonterskih pripravništev, brez hkratne dorečenosti izvajanja plačanih pripravništev, izničili možnosti opravljanja pripravništva za tiste poklicne profile, pri katerih je pripravništvo predpogoj za opravljanje strokovnega izpita oziroma zaposlitev.

Komisija stališča predstavnikov mladih ocenjuje kot zrela, njihov pristop k reševanju problematike pa bi bil po mnenju komisije lahko zgled ostalim deležnikom v politiki in zakonodajni veji oblasti. Tudi komisija ocenjuje, da se brez celovitih rešitev sprememb zakonodaje ni smiselno lotevati, še zlasti, če niso zagotovljena ustrezna finančna sredstva za izvajanje zakonskih določb. Komisija namreč ugotavlja, da negativne izkušnje s številnimi zapleti pri zagotavljanju financiranja sicer obveznega pripravništva na področju socialnega varstva lahko služijo kot opomin, da se zgolj z zanašanjem na sredstva evropskih kohezijskih skladov ne more voditi politike pripravništva na dolgi rok. Zagotoviti je treba zanesljiv vir financiranja.

Komisija se je v razpravi podrobneje posvetila tudi ureditvi področja pravniškega državnega izpita in s tem povezanega pripravništva. Komisija se je v prvi vrsti spraševala o smiselnosti do neke mere zastarelega pristopa k opravljanju

omenjenega izpita in dejanski dodani vrednosti, ki ga slednji prinese diplomiranemu pravniku ali magistru prava glede na že opravljene študijske obveznosti.

V zvezi z opravljanjem pripravništva v okviru pravosodja ugotavlja, da se omenjeno pripravništvo izvaja na zelo raznolike načine in je v veliki meri vezano na pristop in motiviranost posameznih mentorjev (sodnikov), kar lahko vodi do neprimerljive kakovosti opravljenega pripravništva. Hkrati komisija meni, da je – glede na trenutni način opravljanja pripravništva – težko potrditi, da je res utemeljeno sprejemati obstoječi način opravljanja pripravništva kot volonterski. Četudi z vidika izvajalcev pripravništva ali oseb, ki ga opravljajo, slednje morebiti res ne predstavlja nobenih dodatnih stroškov, se mora s prilagoditvijo delovnega procesa in prerazporeditvijo delovnih nalog odzvati delodajalec osebe, ki tej osebi odobri udeležbo na obveznostih znotraj volonterskega pripravništva in nato še čas za izobraževanje za opravljanje pravniškega državnega izpita. Vse to prav tako prinaša določene stroške.

Komisija je razmišljala tudi o drugih negativnih posledicah trenutne neučinkovitosti sistema ter zakonskih omejitev zaposlovanja na podlagi ZUJF. Zaradi dolgotrajnosti postopka v zvezi z opravljanjem pravniškega državnega izpita in zaradi ZUJF bodo namreč po mnenju komisije možnost za zaposlitev in priučitev dela v pravosodnih poklicih izgubile cele generacije mladih pravnikov, kar se bo v končni fazi na dolgi rok negativno odražalo tudi pri kakovosti delovanja sodnega sistema.

Komisija v skladu z vsem navedenim predlaga, da se področje pripravništva v pravosodju in vprašanje pravniškega državnega izpita temeljito preuči, da se ugotovi v kakšni obliki in pod kakšnimi pogoji (morda zgolj za zaposlitve v pravosodju?) je opravljanje pravniškega državnega izpita sploh smiselno in se temu primerno prilagodi tudi pogoje za opravljanje pripravništva.

Komisija za področje pripravništev v zdravstvu ugotavlja, da je bilo za diplomirane babice in diplomirane medicinske sestre pripravništvo ukinjeno ravno z dodatnim letom šolanja. Pri zdravnikih pa se pojavljajo težave v zvezi s pripravništvom in specializacijo, saj prevladuje mnenje, da po opravljeni Fakulteti za medicino diplomant slednje še nima dovolj znanja, da bi lahko opravljal delo, za katerega se je izobraževal. Slednje je zaskrbljujoče zlasti z vidika vtisa, ki si ga na podlagi takšnega razmišljanja lahko oblikujemo glede kakovosti samega sistema izobraževanja. V zvezi z navedeno problematiko je Republika Slovenija že prejela opomin Evropske komisije, katerega posledice so lahko tudi visoke denarne kazni, zato komisija upa, da se bo področje čim prej uredilo v skladu z evropsko zakonodajo.

Komisija na podlagi zaznav iz prakse ugotavlja, da tudi v drugih državah EU delujejo sistemi volonterskega pripravništva, a z drugačno konotacijo kot pri nas. V tujini volonterska pripravništva ponavadi ne predstavljajo prevladujočega načina opravljanja pripravništva, ampak so namenjena tistim primerom, ko si diplomanti izjemno želijo zaposlitve v točno določenem uspešnem podjetju ali instituciji ter se zato na svojo željo odločijo opravljati volontersko pripravništvo, ki jim lahko ponudi možnost nadaljnje zaposlitve pri izbranem delodajalcu. Veliko pripravništev pa razpisujejo institucije EU, ki ponujajo študentom in univerzitetnim diplomantom širok izbor pripravništev. Pripravništvo jim omogoča, da dobijo edinstven in neposreden vpogled v delo institucij in dejavnosti EU. Na voljo je veliko možnosti različnih dolžin trajanja in v številnih krajih.

Komisija meni, da bi ob analizi sistema pripravništev morali kot enega od vzrokov za težave izpostaviti tudi trenutno neusklajenost izobraževalnega sistema z dejanskimi potrebami trga dela. Kot nekatere možne vzroke za nastalo situacijo komisija zaznava pretirano število vpisov v posamezne študijske programe, katerih diplomanti predstavljajo večino brezposelnih mladih, zavračanje delne odgovornosti mentorjev za zagotovitev večje zaposljivosti svojih diplomantov, zanemarjanje spodbujanja drugačnih poti pridobitve ustrezne izobrazbe (vajeništvo) ter premalo motiviranja mladih za vpis na srednješolske poklicne programe, ki vodijo do pridobitve poklicev, ki jih trenutno primanjkuje (trgovec, mesar, krovec itd.).

Komisija na podlagi vseh predstavljenih stališč in razprave ugotavlja, da zaradi zelo različnih pogledov na posamezne segmente predlaganih zakonskih rešitev vsebina zakona nikakor še ni v zadostni meri usklajena in primerna za nadaljnjo obravnavo. Posledično je bilo v razpravi komisije večkrat predlagano, da naj se obravnava predloga zakona začasno zaustavi in da naj se na podlagi celovite analize trenutnega stanja in možnih rešitev nadaljuje usklajevanje vseh zainteresiranih strani. Pri tem naj se preuči smiselnost ohranitve pripravništev na posameznih področjih in predvsem upošteva specifikke vsakega posameznega področja, na katerem se izvaja pripravništvo, saj so razlike med področji precejšnje. S predlogom za časovno omejeno odložitve nadaljnje obravnave predloga zakona in nadaljnja usklajevanja so se strinjale tako predstavniške organizacije mladih kot tudi predlagatelj zakona.

Komisija je na podlagi razprave sprejela naslednje sklepe:

- 1. Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide predloga zakona ne podpira.**
- 2. Glede na to, da komisija podpira osnovni namen predlagatelja za ureditev področja pripravništva, predlaga pristojnemu Odboru Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide, da preloži obravnavo predloga zakona do uskladitve z zainteresirano javnostjo.**
- 3. Komisija poziva Vlado in vse zainteresirane deležnike, da v roku treh mesecev predložijo celovito analizo problematike in usklajen predlog zakonskih rešitev.**

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije mag. Peter Požun.

Sekretarka komisije
Nuša Zupanec, l.r.

Predsednik komisije
mag. Peter Požun, l.r.