

Iskustva odabranih zemalja u profesionalnoj (radnoj) rehabilitaciji

UDK: 364.26:331
doi: 10.3935/rsp.v20i1.1112

UVOD

Programi profesionalne rehabilitacije provode se u svim zemljama članicama EU-a i u Hrvatskoj, ali je razmjerno malo istraživanja o njihovim učincima.¹ Prva opsežnija istraživanja o troškovima i koristima profesionalne (radne) rehabilitacije većinom su napravljena u SAD-u, kao npr. Berkowitz i sur. (1988.), Dean i Dolan (1991.), Lewis i sur. (1992.), Wood i Morrison (1997.), Dean, Dolan i Schmidt (1999.). Te su studije nedvojbeno pokazale kako koristi od profesionalne (radne) rehabilitacije osjetno nadmašuju troškove programa, s obzirom na dohodak koji polaznici rehabilitacije mogu ostvariti na otvorenom tržištu rada. Učinak dohotka sastoji se od učinka zarade (zato što se na taj način povećava zarada zaposlenih osoba) i/ili učinka zapošljavanja (zato što raste vjerojatnost da će nezaposlene osobe koje su polaznici programa naći posao). Obično zbog različitih razloga, posebice metodoloških ograničenja i/ili neraspologanja podacima, analize troškova i koristi profesionalne (radne) rehabilitacije ne razlikuju učinke zarade i učinke zapošljavanja. Nadalje, vjerojatno zbog razmjerno malog broja polaznika i nepostojanja kontrolnih skupina, gotovo nikada se ne pravi razlika između učinaka profesionalne (radne) rehabilitacije i drugih mjera aktivne politike zapošlja-

vanja, kao što su profesionalno savjetovanje, usmjeravanje ili usavršavanje. U ovom tekstu pozornost se posvećuje iskustvima profesionalne (radne) rehabilitacije u odabranim zemljama: Austriji, Sloveniji i Hrvatskoj.

AUSTRIJA

Tijekom 1960-ih i ranih 1970-ih u profesionalnu rehabilitaciju osoba s pretežno tjelesnim invaliditetom zapravo nisu bile uključene osobe s psihičkim smetnjama, mentalnim i višestrukim invaliditetom, nego se njihovo zapošljavanje uglavnom provodilo putem zaštitnih radionica. Približno od sredine 1970-ih razvijena je ideja kako takve osobe treba kroz stručno osposobljavanje, psihološku i socijalnu rehabilitaciju učiniti ravnopravnima u svijetu rada. Prema uzoru na model Berufsförderungswerk Heidelberg (sada Zaklada za rehabilitaciju Heidelberg) u Njemačkoj, u Linzu je 1975. utemeljen Centar za strukovno obrazovanje i rehabilitaciju (Beruflichen Bildungs- und Rehabilitationszentrums - BBRZ).

Od tih prvih godina suvremene rehabilitacije u Austriji značajno su se promijenili uvjeti za povratak u svijet rada osoba s invaliditetom, ponajviše zahvaljujući tehnološkim promjenama na radnom mjestu (kompjutorizacija i informatizacija), kao i sve većem pritisku na postizanju vre-

¹ Prilagođeni tekst je dio većeg istraživanja pod nazivom *Studija troškova i isplativosti profesionalne rehabilitacije u Hrvatskoj provedenog za potrebe Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom.*

menske, prostorne i sadržajne fleksibilnosti rada, deregulaciji radnih odnosa, visokim stopama nezaposlenosti i slično.

Metode profesionalne rehabilitacije razvijene su u skladu s navedenim promjenama: na primjer, bila je unaprijeđena i proširena profesionalna dijagnostika, profesionalizirana je služba razvoja zanimanja, ustanovljen je sustav asistenta na radnom mjestu i stvoren odgovarajući instrumentarij, razvijeni su načini pomoći tvrtkama za zapošljavanje osoba s invaliditetom (posebice kroz programe stjecanja radnog iskustva).

Institut za istraživanje strukovnog i obrazovanja odraslih (Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung - IBE) na Sveučilištu Johannes Kepler u Linzu 1995. godine napravio je prvu gospodarsku analizu troškova i koristi mjera Centra za strukovno obrazovanje i rehabilitaciju (Blumberger, Ettl, Arnoldner, 1995.). Ispitalo se hoće li javna financijska sredstva uložena u rehabilitaciju omogućiti povećanje bruto prihoda sudionika, odnosno hoće li uštede i prihodi na porezima, socijalnim doprinosima i drugim naknadama kompenzirati nastale troškove. Rezultat je bio iznenađujuće pozitivan, usporediv, pa čak i bolji od sličnih aktualnih studija.

Među koristima mjera profesionalne rehabilitacije mogu se, između ostalog, navesti kako se time ublažava stres, olakšava i snaži osobna i društvena aktivizacija, poboljšava socijalna slika te se ublažava opterećenje javnog sektora jer se smanjuju socijalni transferi, a povećavaju javni prihodi u obliku poreza i doprinosa. Posebice je važno što se smanjuje apsentizam na poslu (broj dana bolovanja) i povećava zaposlenost. Nastali troškovi profesionalne rehabilitacije mogu se smatrati određenom vrstom ekonomskih ulaganja. Željeni učinci ovog ulaganja podrazumijevaju povećane stope radne aktivnosti i zaposlenosti, veći broj radnih dana (odnosno manje bolovanja) te višu razinu dohotka polaznika.

Temelj ovakve analize predstavljaju sintetički podaci iz više izvora, pri čemu su najvažniji podaci Zavoda za mirovinsko osiguranje, podaci Zavoda za zapošljavanje o pojedinim nezaposlenim osobama i Ankete o radnoj snazi Zavoda za statistiku, podaci o porezu na dohodak koje prikuplja Porezna uprava i drugi podaci ostalih uključenih austrijskih administrativnih službi. BBRZ raspolaže podacima o osobama koje su pohađale programe profesionalne orijentacije i kvalifikacije (odnosno podatke o obilježjima dobi i spola te mjestu boravka osoba koje su započele i završile pojedine programe profesionalne rehabilitacije te vrsti i troškovima provedenih mjera). Ovi se podaci pretvaraju u anonimne i čine bazu podataka.

Za analizu je odabrana 781 osoba koja u 1996. nije bila mlađa od 18 godina, a do 1999. godine započela je sudjelovanje u pojedinom programu BBRZ-a. Ispitanici su morali svoj program okončati do 2002. godine. Trećina od njih bile su žene. Prosječno trajanje sudjelovanja u mjerama BBRZ-a iznosilo je približno 1,5 godinu, pa se gotovo kod svih ispitanika mogao pratiti učinak mjera na zapošljavanje i ostvareni dohodak. Iz mjera koje provodi BBRZ odabrane su dvije skupine polaznika koji prolaze:

- mjere koje podrazumijevaju novu profesionalnu orijentaciju i pomažu u traženju posla, ali polaznici ne stječu novu kvalifikaciju
- mjere koje obuhvaćaju daljnju profesionalnu kvalifikaciju, doškoloavanje ili usavršavanje.

Svi sudionici mjera rehabilitacije BBRZ-a prošli su program profesionalne orijentacije gdje im je utvrđena osobna dijagnoza te su procijenjene mogućnosti zapošljavanja, o čemu je ovisilo hoće li sudjelovati u programu profesionalne kvalifikacije. Navedene mjere dokvalifikacije ili prekvalifikacije provedene su ili u BBRZ-u

ili u drugoj ustanovi za daljnje obrazovanje i usavršavanje. Nezavisno o vrsti i trajanju dokvalifikacije ili prekvalifikacije, ispitali su se njezini učinci, odnosno željelo se spoznati je li po njezinom završetku osoba uspjela naći i zadržati zaposlenje.

Usporedba obiju skupina pokazuje kako su oni polaznici koji su nakon obavljene profesionalne orijentacije na BBRZ-u pohađali programe dokvalifikacije ili prekvalifikacije organizirane pri BBRZ-u imali

više stope zaposlenosti u odnosu na osobe koje nisu sudjelovale u programima dokvalifikacije ili prekvalifikacije². Tri godine po završetku mjera bili su češće i duže zaposleni (više za 21 radni dan) te rjeđe i kraće nezaposleni (52 dana). Njihov dohodak je isto bio nešto veći (godišnje za oko 500 eura bruto). Navedeni porast zaposlenosti i dohotka uzrokovan je upravo sudjelovanjem u mjerama dokvalifikacije ili prekvalifikacije. Radne karijere prikazane su u tablici 1.

Tablica 1.

Radne karijere (u danima) zaposlenih i nezaposlenih sudionika i nesudionika BBRZ-ovih programa dokvalifikacije ili prekvalifikacije

Mjera	3 godine po završetku programa (1999.), prosječno po sudioniku	3 godine po završetku programa (2002.), prosječno po sudioniku
1) Profesionalna orijentacija i kvalifikacija u BBRZ-u		
1a) Zaposleni (u danima)	257	224
1b) Nezaposleni (u danima)	52	88
1c) Nezaposleni u ukupno danima (1b/(1a+1b))	16,8%	28,2%
1d) Godišnji dohodak u eurima	14 780	13 780
2) Samo profesionalna orijentacija u BBRZ-u		
2a) Zaposleni (u danima)	220	204
2b) Nezaposleni (u danima)	71	64
2c) Nezaposleni u ukupno danima (2b/(2a+2b))	24,4%	23,9%
2d) Godišnji dohodak u eurima	12 710	13 280
3) Kvalifikacija u drugim ustanovama		
3a) Zaposleni (u danima)	252	208
3b) Nezaposleni (u danima)	68	75
3c) Nezaposleni u ukupno danima (3b/(3a+3b))	21,3%	26,5%
3d) Godišnji dohodak u eurima	15 020	14 400
4) Bez rehabilitacije		
4a) Zaposleni (u danima)	88	141
4b) Nezaposleni (u danima)	133	117
4c) Nezaposleni u ukupno danima (4b/(4a+4b))	60,2%	45,3%
4d) Godišnji dohodak u eurima	13 260	6 960
Omjer godišnjeg dohotka bez rehabilitacije u odnosu na profesionalnu orijentaciju i kvalifikaciju u BBRZ-u (4d/1d)	89,7%	50,5%
Omjer godišnjeg dohotka bez rehabilitacije u odnosu na samo profesionalnu orijentaciju u BBRZ-u (4d/2d)	104,3%	52,4%
Omjer godišnjeg dohotka bez rehabilitacije u odnosu na kvalifikaciju u drugim ustanovama (4d/3d)	88,3%	48,3%

Izvor: prilagodba autora temeljem BBRZ-a.

² Kontrolnu skupinu »bez daljnjih mjera dokvalifikacije ili prekvalifikacije« činilo je 25 894 osoba.

U velikoj mjeri na postizanje ovakvog rezultata utjecale su žene: sudionice koje su prošle profesionalnu orijentaciju i bile na dokvalifikaciji u prosjeku su u godinu dana radile 27 dana i zaradile godišnje 2 440 eura više od onih žena koje nisu sudjelovale u mjerama dokvalifikacije ili prekvalifikacije. Stupanj integracije u svijet rada kod osoba polaznika programa dokvalifikacije ili prekvalifikacije (čak i ako se uključe oni koji su radili samo na povremenim i privremenim poslovima³) bio je veći za oko 10 postotnih bodova. Udio onih koji su radili puno radno vrijeme u odnosu na osobe koje su prošle samo profesionalnu orijentaciju bio je veći za 9 postotnih bodova.

Kod izuzetno pozitivnih učinaka mjera profesionalne rehabilitacije za žene, treba ipak imati na umu činjenicu kako su se one po završetku programa dokvalifikacije ili prekvalifikacije češće zapošljavale u slabije plaćenim sektorima (trgovina na malo, tekstil), posebice u sektorima ograničenih mogućnosti profesionalnog napretka i nagrađivanja poput pružanja usluga osobne njege i/ili na poslovima sa skraćenim radnim vremenom. Muškarci su češće nalazili bolje plaćene poslove ili one na kojima je postojala mogućnost prekovremenog rada, kao i u gospodarskim granama u kojima je razmjerno viša razina plaća (poput metalurgije, građevinarstva i prerade drveta). Žene su zahvaljujući mjerama profesionalne rehabilitacije mogle naći posao u bolje plaćenim sektorima, ali to vrijedi i za muškarce koji sudjelovanjem u dokvalifikaciji ili prekvalifikaciji unapređuju svoj položaj na tržištu rada.

Češće zapošljavanje na puno radno vrijeme osoba koje nisu pohađale programe dokvalifikacije ili prekvalifikacije vjerojatno se može objasniti činjenicom kako je njihovo funkcionalno zdravlje bilo bolje i pod manjim utjecajem invaliditeta. Osobe koje su polazile programe dokvalifikacije ili prekvalifikacije teže su nalazile zaposlenje (odnosno po završetku mjera bile su duže nezaposlene), ali su radile veći broj dana u godini i zabilježile blago povećanje primanja. Daljnje objašnjenje moglo bi biti vezano uz sustav zaštite na radu⁴, koji je ipak posljednjih godina značajno ublažen.

Nositelji financiranja pri odlučivanju o raspodjeli sredstava za potrebnu i moguću rehabilitaciju moraju uzimati u obzir činjenicu kako se mjere dokvalifikacije ili prekvalifikacije mogu odobriti samo onda ako nema drugih mogućnosti da se osoba ponovno zaposli. Znatno veći broj dana neaktivnosti nakon profesionalne orijentacije za osobe koje nisu pohađale programe dokvalifikacije ili prekvalifikacije mogao bi se povezati s činjenicom kako znatan broj tih osoba podnosi zahtjeve za invalidskim mirovinama. U drugoj analitičkoj usporedbi nastojalo se upariti svaku osobu koja je prošla program profesionalne orijentacije i kvalifikacije pri BBRZ-u s osobom koja udovoljava sljedećim kriterijima:

- osoba je trebala 1999. završiti program profesionalne kvalifikacije izvan BBRZ-a ili
- osoba nije 1999. pohađala program profesionalne kvalifikacije⁵.

Najvažniji zahtjev pri odabiru kontrolne skupine bio je utvrditi što je moguće

³ Povremeni i privremeni poslovi podrazumijevaju da je osoba radila manje od 35 sati tjedno i bila zaposlena s prekidima koji su trajali duže od pola godine.

⁴ Prema odredbama zaštite na radu, radnici koji zbog bolesti ili nesreće na radu više ne mogu obavljati svoje poslove imaju pravo na odgovarajuće radno mjesto u skladu sa svojim obrazovanjem, kvalifikacijom i radnim iskustvom. To je teško ostvariti kod zaposlenika niže obrazovne razine, pa lako dolazi do stanja kada postanu obeshabreni i povlače se s tržišta rada.

⁵ Ta kontrolna skupina sastojala se od 47 717 osoba.

veću usporedivost s polaznicima programa osposobljavanja BBRZ-a. Skupine su se trebale razlikovati po jednom obilježju i to »ne-sudjelovanju« u aktivnostima organiziranim od strane BBRZ-a. Kako bi zadovoljili te zahtjeve, napravljena je baza podataka kontrolne skupine. Iz kontrolne skupine birala se osoba koja što više nalikuje pojedinom polazniku BBRZ programa, pri čemu su se u obzir uzimali spol, dob, broj radnih i neradnih dana te dohodak iz rada.

Parametri za svaku analizu ponovno su se određivali i mogu se razlikovati u svojim međusobnim odnosima. Analiza osoba s funkcionalnim zdravstvenim oštećenjima koje nisu pohađale BBRZ-ove programe kvalifikacije pokazuje kako gotovo 60% njih tri godine nakon profesionalne dijagnoze nisu integrirani u svijet rad. S druge strane, polaznici BBRZ-ovih programa kvalifikacije zaposleni su gotovo dvije trećine godine. Pogotovo je velika razlika između dviju promatranih skupina s obzirom na dohodak. Osobe koje su pohađale BBRZ-ove programe kvalifikacije zarađuju godišnje u prosjeku bruto 13 780 eura, zaposleni koji nisu sudjelovali u rehabilitaciji ostvaruju manje od 7 000 eura. Posebice su dobre rezultate postigle polaznice programa.

U Austriji postoji velik broj ustanova koje osobama s funkcionalnim zdravstvenim oštećenjima nude programe prekvalifikacije i dokvalifikacije. Samo dio njih je pritom dovoljno specijaliziran i može udovoljiti posebnim potrebama korisnika. Analiza učinaka BBRZ-a u usporedbi s drugim pružateljima usluga kvalifikacija pokazuje kako su tri godine po završetku programa BBRZ-ovi polaznici u prosjeku radili 33 dana godišnje, odnosno oko 16 dana više nego polaznici sličnih drugih programa, pri čemu se značajan dio odnosi na rad kraći od uobičajenog. Dok je udio osoba koje su završile BBRZ-ove programe i rade puno radno vrijeme 9 postotnih bodova manji od

onog koji bilježe osobe sa završenim programima izvan BBRZ-a, udio osoba koje rade nepuno radno vrijeme je 22 postotna boda viši kod polaznika BBRZ-ovih programa.

U provedenom istraživanju, Blumberger i sur. (2004.) uspoređivali su troškove profesionalne orijentacije i kvalifikacije u BBRZ-u s troškovima kvalifikacije bez mjera rehabilitacije u drugim obrazovnim ustanovama i došli su do iznenađujuće usporedivih rezultata. Izračun se temeljio na uključivanju sljedećih troškova i rashoda: trošak mjera profesionalne orijentacije provedene u BBRZ-u iznosi prosječno 2 700 eura po osobi, prosječna cijena orijentacije, programa kvalifikacije i osposobljavanja za rad u gospodarskim subjektima iznosi oko 28 000 eura po korisniku. Trošak mjera profesionalne orijentacije ostvarene u BBRZ-u i kasnije kvalifikacije u drugoj obrazovnoj ustanovi iznosi 12 100 eura. Razlika u cijenama između programa prekvalifikacije i dokvalifikacije u BBRZ-u i drugim obrazovnim ustanovama proizlazi uglavnom iz dva razloga: prvo, što BBRZ za osobe s invaliditetom raspolaže posebnim infrastrukturnim mogućnostima i opremom; i drugo, zato što polaznici zbog svoje razine invaliditeta u BBRZ-u pohađaju kvalifikacijske programe duljeg trajanja.

U razdoblju dok osoba polazi mjere orijentacije i kvalifikacije, ona prima novčanu naknadu za nezaposlene čiji ukupni iznos ovisi o trajanju mjere: sudionici profesionalne orijentacije i kvalifikacije u BBRZ-u u prosjeku prime oko 28 000 eura naknade za nezaposlene, dok ista naknada za osobe koje sudjeluju u aktivnostima profesionalne orijentacije izvan BBRZ-a iznosi oko 18 500 eura. Osobe koje ne ostvaruju rehabilitaciju u odgovarajućoj ustanovi prime tijekom promatranog razdoblja u prosjeku oko 19 100 eura. Ovakav visoki iznos naknade posljedica je loše ostvarene reintegracije u svijet rada koja se očituje u

čestim razdobljima nezaposlenosti. Takvo je stanje također vidljivo i na strani javnih prihoda: ukupna suma doprinosa (za mirovinsko i zdravstveno osiguranje te osiguranje od nezaposlenosti) koje u promatranom razdoblju u prosjeku plate osobe bez rehabilitacije iznosi oko 9 800 eura, dok je kod polaznika programa kvalifikacije izvan BBRZ-a taj iznos gotovo dvostruko veći. Manji iznos doprinosa koji plate sudionici programa kvalifikacije posljedica je duljeg trajanja tih programa.

U scenariju za kratko promatrano razdoblje od 1999. do 2002. profesionalna rehabilitacija predviđena je za točno određenu skupinu korisnika: neto troškovi (imajući na umu ostvarene javne prihode) za programe kvalifikacije izvan BBRZ-a niži su u odnosu na neto troškove za skupinu osoba koje ne ostvaruju profesionalnu rehabilitaciju. S intenzivnim mjerama kvalifikacije, kao što su one koje se organiziraju u BBRZ-u, ostvareni financijski učinci rehabilitacije neće se vidjeti odmah nego tek u srednjem roku. Za obračun su uzete sljedeće vrijednosti:

- neto troškovi za osobe koje ne sudjeluju u rehabilitaciji
- neto troškovi za osobe koje sudjeluju u programima kvalifikacije u BBRZ-u
- javni prihodi 2003. koje plaćaju obje promatrane skupine.

Za osobe koje ne sudjeluju u rehabilitaciji neto troškovi u promatranom razdoblju su 15 240 eura, dok su za osobe koje sudjeluju u programima kvalifikacije u BBRZ-u 60 160 eura. Uzmemo li se troškovi za osobe koje ne sudjeluju u rehabilitaciji kao osnovni troškovi, proizlazi kako sudjelovanjem u programima kvalificiranja pri BBRZ-u nastaju dodatni troškovi od 44 920 eura.

Javni prihodi potrebni za pokriće tih dodatnih troškova jako ovise o trajanju zaposlenosti i dohotku koji ostvaruju promatrane osobe. U sljedećem izračunu uzeti su javni prihodi od doprinosa za mirovinsko

i zdravstveno osiguranje te osiguranje od nezaposlenosti. U 2003. godini javni prihodi iznosili su oko 5 640 eura od osoba koje su prošle profesionalnu orijentaciju i/ili završile program kvalifikacije na BBRZ-u, odnosno oko 2 190 eura za osobe koje nisu sudjelovale u rehabilitaciji. Zahvaljujući dužem zapošljavanju i većem dohotku iz rada, osobe koje su prošle profesionalnu orijentaciju i/ili završile program kvalifikacije na BBRZ-u plaćaju 3 450 eura više javnih prihoda. Navedeni povećani javni prihodi u idućih 13 godina mogu djelomično poslužiti i za pokriće dodatnih troškova osposobljavanja i kvalificiranja u BBRZ-u.

Prema ostvarenim izračunima, mjere rehabilitacije omogućavaju povećanja dohotka polaznika. Prema studiji iz 2004. godine, ovo povećanje u prosjeku iznosi oko 6 800 eura godišnje. Izdaci za profesionalnu rehabilitaciju su jednokratni i u prosjeku iznose 38 700 eura. Tako se ti rashodi mogu smatrati određenom vrstom javnih ulaganja. Uz pretpostavku da se godišnje povećanje dohotka od 6 800 eura ostvaruje tijekom dvadeset godina, što nije nerealna pretpostavka s obzirom na prosječnu starost polaznika u programima kvalifikacije, tada se uz diskontnu stopu od 2,5% ostvaruje povrat od 108 100 eura ili neto višak (suficit) u iznosu od 69 400 eura. Ako se promatraju kao investicija, nastali troškovi profesionalne rehabilitacije u BBRZ-u omogućavaju zavidan prinos (internu stopu povrata) od 5,5%. Ovaj rezultat je robustan, jer uz kamatnu stopu od 2,5% (što je realna kamatna stopa u srednjoročnom razdoblju na izdane državne vrijednosnice), također se postiže povećani iznos za samo sedam godina uz oko 75% veće troškove ulaganja ili oko 64% manji godišnji prinos. Koje su koristi profesionalne rehabilitacije za nositelje troškova? U više istraživanja pokazano je kako se troškovi i koristi (u obliku većih doprinosa za socijalno osiguranje) programa rehabilitacije izjednačavaju u

razdoblju od 13 godina, pri čemu je to za žene 16, a za muškarce 11 godina.

SLOVENIJA

Polazeći od Zakona o rehabilitaciji za zapošljavanje i njegovih podzakonskih propisa, profesionalna (radna) rehabilitacija povezuje različite medicinske i nemedicinske struke, a temelji se na timskom radu, a kao partnere u procesu uključuje poslodavce, osobe s invaliditetom te pružatelje programa rehabilitacije. Tim za radnu rehabilitaciju sastoji se od više stručnih osoba i to medicinskog, psihološkog, pedagoškog, sociološkog, socijalnog ili drugog odgovarajućeg usmjerenja i zanimanja s područja rehabilitacije, invalidske skrbi, zapošljavanja. Radnu rehabilitaciju provode javne službe koje posjeduju koncesiju za izvođenje. Odluke o koncesiji dodjeljuje Ministarstvo za rad, poduzetništvo i socijalne poslove. Od siječnja 2006. godine podijeljene su koncesije za 13 izvođača radne rehabilitacije koji djeluju u okviru mreže, po regionalnom načelu i načelu pokrivanja cjelokupnog teritorija zemlje. Mreža se temelji na načelima racionalnosti, ekonomičnosti, jednake dostupnosti za sve osobe s invaliditetom, povezivanju izvođača, a omogućuje razvoj struke, te uzima u obzir kvalitetu rada izvođača i financijsku održivost sustava.

U slovenskom nacionalnom Institutu za rehabilitaciju u Ljubljani provodi se organizirana suradnja timova za medicinsku rehabilitaciju i radnu rehabilitaciju. Postupak radne rehabilitacije počinje procjenom funkcionalnih i radnih sposobnosti, a slijedi ga razrada plana rehabilitacije kako bi se osoba s invaliditetom mogla vratiti na posao. Analizira se medicinska dokumentacija osoba upućenih na radnu rehabilitaciju kako bi se utvrdili demografski, psihološki, socijalni i medicinski čimbenici koji utječu na povratak na posao. Rezultati pokazuju

koji prevalentni čimbenici utječu da osoba ima teškoća pri povratku na posao nakon medicinske rehabilitacije.

U Sloveniji poslodavac može otkazati ugovor o radu invalidu II. i III. kategorije ako odbije potpisati ugovor o profesionalnoj rehabilitaciji. O osnovanosti otkaza odlučuje komisija koju čine predstavnici Zavoda za mirovinsko osiguranje, inspektorata rada, Zavoda za zapošljavanje, Udruge poslodavaca i sindikata. Ako poslodavac ne može zaposliti radnika niti nakon prekvalifikacije, radnik ostvaruje prava. Ako pak odbije drugo radno mjesto, rehabilitaciju ili rad sa skraćenim radnim vremenom, tada ne ostvaruje nikakva prava.

Postupak za ostvarivanje statusa osoba s invaliditetom i prava do cjelovite rehabilitacije za zapošljavanje provodi se pri Zavodu za zapošljavanje Republike Slovenije u kojem radi 15 rehabilitacijskih savjetnika kao stručnjaci-specijalisti i rehabilitacijske komisije u čijem sastavu radi više od 100 (uglavnom vanjskih) stručnjaka za probleme osoba s invaliditetom. Rehabilitacijske komisije izdaju stručna mišljenja na osnovi izvješća o cjelovitom funkcioniranju osobe s invaliditetom, pripremljenih od strane specijaliziranih izvođača. Na taj način moguće je pripremiti ocjenu zapošljivosti i konkretne nacрте rehabilitacije za svaku uključenu osobu. Ocjena mogućnosti zapošljavanja uzima u obzir motivaciju, znanje, radna iskustva, spretnosti i vještine, učinkovitost, prihvaćanje invaliditeta, izbor profesionalnih ciljeva, socijalne spretnosti i vještine, socijalnu potpurnu mrežu, aktivno traženje zaposlenja, potrebu prilagođavanja radnog mjesta i druge čimbenike. Opis stupnja poteškoća i prepreka predstavlja osnovu za izbor odgovarajućih usluga sadržanih u rehabilitacijskom planu zapošljavanja koji zajedno pripremaju nezaposlena osoba s invaliditetom i rehabilitacijski savjetnik. Rehabilitacijski plan sadrži sve potrebne aktivnosti za povećavanje moguć-

nosti zaposlenja. Rehabilitacijski savjetnik koordinira potrebne aktivnosti i rad stručnih službi za zapošljavanje unutar Zavoda (zdravstveno savjetovanje, profesionalno usmjeravanje, mjere aktivne politike zapošljavanja) i izvan njega (izvođači usluga, obrazovne ustanove, tvrtke za zapošljavanje osoba s invaliditetom, centri za zapošljavanje, Fond za poticanje zapošljavanja osoba s invaliditetom, Zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje).

Usluge rehabilitacije za zapošljavanje najčešće ostvaruju osobe s višim i visokim stupnjem invaliditeta, najviše s dijagnozom s područja psihičkih smetnji. Najveći dio korisnika je onih sa 6 ili više različitih funkcijskih poteškoća. Najčešća usluga bila je »osposobljavanje na konkretnom radnom mjestu, odnosno u izabranom pozivu«, a slijede »pomoć pri prihvaćanju vlastitog invaliditeta i informiranje o mogućnostima uključivanja u osposobljavanje i rad« te »razvijanje socijalnih spretnosti i vještina«. Kovač (2008.) smatra kako još nisu dovoljno objektivna mjerila za odlučivanje o pravu na usluge rehabilitacije za zapošljavanje, pa će biti potrebno njihovo daljnje definiranje po sadržaju i načinu ocjenjivanja. Uspostavljena je mreža izvođača rehabilitacije za zapošljavanje, ali se pružatelji usluga značajno razlikuju. Od ukupno 1 112 osoba s invaliditetom koje su koristile usluge cjelovite rehabilitacije zaposlilo se 320 osoba ili 29%, što predstavlja dobar rezultat s obzirom na činjenicu da su ovim uslugama bile obuhvaćene osobe s invaliditetom s najvećim poteškoćama u zapošljavanju.

HRVATSKA

U Hrvatskoj se udio osoba s invaliditetom kreće od 9,7% (Državni zavod za statistiku, 2001.) do 11,9% (Benjak, 2011.). Iako nema službenih podataka, procjenjuje se da je oko 40 000 osoba ili 9,3% osoba s invaliditetom u radnom odnosu (Paun Jara-

llah, 2008.; Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2011.). Izvješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj navodi 14 073 zaposlenih osoba s invaliditetom (Benjak, 2011.), međutim treba uzeti u obzir kako Registar o osobama s invaliditetom uzima podatke dobivene iz točno određenih sustava u kojima osobe s invaliditetom mogu koristiti svoja prava. Podaci godišnjeg izvješća Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (MZSS) za 2009. godinu upućuju na 63 070 korisnika doplatka za pomoć i njegu, 8 950 korisnika osobne invalidnine i 7 468 korisnika stalne pomoći (MZSS, 2010.). Prema posljednjim raspoloživim podacima, prosječno je u 2011. godini bilo prijavljeno 5 995 nezaposlenih osoba s invaliditetom (od toga 3 478 ili 58% muškaraca te 2 517 ili 42% žena).

Paun Jarallah (2008.) navodi da se broj nezaposlenih osoba u evidenciji Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ-a) do pojave gospodarske krize stalno smanjivao, ali je broj osoba s invaliditetom uglavnom ostao nepromijenjen. Osobe s invaliditetom su jedna od skupina koje teže pronalaze posao na tržištu rada. Ukupan broj registriranih osoba s invaliditetom u HZZ-u iznosio je prije krize oko 5 500 osoba, što je činilo oko 2,5% sveukupne populacije nezaposlenih prijavljenih u HZZ-u. Nakon nastanka gospodarske krize povećao se broj nezaposlenih osoba s invaliditetom te je 2010. godine na HZZ-u bilo prijavljeno prosječno 6 261 nezaposlenih osoba s invaliditetom, ali se njihova obrazovna struktura nije bitno promijenila.

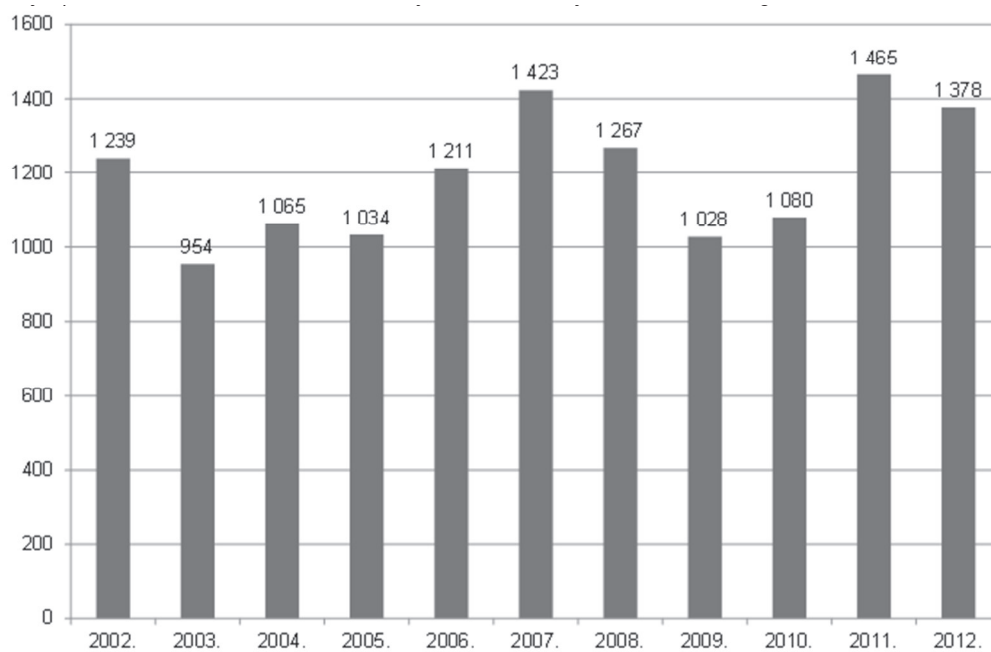
Mnogostruki su uzroci otežanog zapošljavanja osoba s invaliditetom, ponajviše zato što je često riječ o osobama koje imaju suficitarna stečena zvanja (npr. zvanja iz područja tekstilne i grafičke struke, odnosno ostala zvanja koja se slabije traže na tržištu rada). Nadalje, njihova obrazovna struktura je nepovoljnija u odnosu na ukupnu populaciju nezaposlenih (oko petine

osoba s invaliditetom je bez i sa samo završenom osnovnom školom, približno dvije trećine sa završenom srednjom školom u trajanju od 3 godine, osmina sa završenom četverogodišnjom srednjom školom, dok svega oko 2% osoba s invaliditetom ima završenu višu, odnosno visoku školu). Osobe s invaliditetom često obilježava nedostatak radnog iskustva (više od dvije petine su bez radnog iskustva) i dugotrajna nezaposlenost (više od tri četvrtine osoba s invaliditetom u evidenciji nezaposlenih je duže od 1 godine). Osobe s invaliditetom iz evidencije HZZ-a najčešće se zapošlja-

vaju u sljedećim zanimanjima: pomoćni kuhar, čistačica, skladišni radnik, ručni pakirer, radnik na proizvodnoj liniji, kuhinjski radnik, radnik bez zanimanja, radnik niskogradnje, administrativni službenik i pomoćni stolar. Općenito, riječ je najčešće o zanimanjima niže obrazovne razine. Dok se broj zaposlenih osoba s invaliditetom iz evidencije HZZ-a u predkriznom razdoblju od 2003. do 2007. godine stalno povećavao, nakon nastupanja krize došlo je i do smanjivanja broja zaposlenih osoba s invaliditetom (grafikon 1.).

Slika 1.

Broj zaposlenih osoba s invaliditetom iz evidencije HZZ-a u razdoblju od 2002. do 2012. godine



Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje.

Prema Nacionalnom provedbenom planu za poticanje zapošljavanja u 2009. godini, potpore za sufinanciranje zapošljavanja koristilo je 16 osoba s invaliditetom, u obrazovanju prema potrebama tržišta rada

sudjelovale su 23 takve osobe, a u javnim radovima 107 osoba. Ujedno je osnovan Radni centar za profesionalnu rehabilitaciju. U razdoblju od veljače do prosinca 2010. godine zaposleno je preko 1 000 oso-

ba s invaliditetom što je vjerojatno tek djelomično rezultat ostvarivanja Nacionalnog provedbenog plana za poticanje zapošljavanja, ali vjerojatnije više rezultat činjenice da su lokalne jedinice donosile strategije zapošljavanja osoba s invaliditetom. Tako je očigledno njihovim većim angažmanom došlo i do zapošljavanja preko 1 000 osoba s invaliditetom.

Kakav je položaj osoba s invaliditetom u svijetu rada i na radnome mjestu? Ukoliko se invaliditet utvrdi u tijeku trajanja radnoga odnosa, prema Zakonu o radu može se ocijeniti kako oni imaju razmjerno dobar položaj. Invalidu rada bez suglasnosti radničkog vijeća ne može prestati ugovor o radu. Može se postaviti pitanje: što je s onim invalidima rada koji su zaposleni u tvrtkama gdje nema radničkoga vijeća, kod svih poslodavaca koji zapošljavaju manje od dvadeset radnika ili kod većih poslodavaca gdje vijeće nije utemeljeno i ne djeluje sindikat? U tom slučaju, poslodavac ima punu slobodu otkazati ugovor invalidu rada.

Ako se osobi s invaliditetom ponude drugi poslovi koji su odgovarajući pa iste ne prihvati, takav invalid rada kod poslodavca ima otpremninu, a na Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje (HZMO-u) pravo na invalidsku mirovinu od 80%. Ukoliko invalidu rada poslodavac osigura odgovarajući posao, pa bude utvrđen viškom, sama činjenica invaliditeta trebala bi ga zaštititi od otkaza.

Bilo bi pogrešno smatrati da se ništa ne čini u zapošljavanju osoba s invaliditetom u Hrvatskoj. Pri Središnjoj službi HZZ-a osnovan je Odsjek za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom sa svrhom sustavnog planiranja i provedbe mjera i aktivnosti za nezaposlene osobe s invaliditetom. Nadalje, u svim područnim službama HZZ-a rade savjetnici za posredovanje pri zapošljavanju, specijalizirani za rad s nezaposlenim osobama s

invaliditetom. HZZ posebnu pozornost posvećuje stalnom stručnom usavršavanju i unapređenju kompetencija savjetnika. Rad s osobama s invaliditetom temelji se na timskom interdisciplinarnom pristupu koji uključuje suradnju različitih stručnjaka iz Zavoda i drugih relevantnih dionika i partnera. Također, sukladno organizacijskim mogućnostima i specifičnim prilikama na području rada pojedinih područnih službi, izvršena je prilagodba poslovnih procesa HZZ-a u cilju pronalaženja najučinkovitijih mjera i aktivnosti unapređenja zapošljivosti i jačanja konkurentnosti osoba s invaliditetom na tržištu rada u Hrvatskoj. Naglasak je na individualizaciji pristupa nezaposlenim osobama s invaliditetom radi pouzdanijeg utvrđivanja njihovih osobnih i radnih potencijala, kako bi individualni profesionalni planovi rehabilitacije i zapošljavanja bili usklađeni sa stvarnim mogućnostima osoba s invaliditetom, ali i postojećim potrebama lokalnog otvorenog tržišta rada. Navedeni pristup uključuje individualno profesionalno informiranje i savjetovanje, te mogućnost uključivanja u radionice za unapređenje vještina traženja posla i upravljanja vlastitim profesionalnim razvojem.

Tijekom 2010. godine u aktivnosti profesionalnog informiranja i savjetovanja koje provodi HZZ bilo je uključeno 1 471 osoba s invaliditetom, od čega je 458 osoba savjetovano putem radionica. Ukupno je provedeno 48 radionica prilagođenih potrebama osobama s invaliditetom, među kojima ističemo radionice Aktivnog traženja zaposlenja za nezaposlene osobe s oštećenjem sluha koje je HZZ organizirao u suradnji sa Savezom gluhih i nagluhih Grada Zagreba. Dio mjera aktivne politike za sufinanciranje zapošljavanja koje provodi HZZ odnosi se na poticanje integracije na tržište rada osoba koje se nalaze u nepovoljnom položaju, kao što su osobe s invaliditetom. Osim mjera za sufinanciranje zapošlja-

vanya, HZZ potiče zapošljavanje i putem mjera za sufinanciranje i financiranje obrazovanja, te mjera uključivanja u javne radove. U 2010. godini mjerama aktivne politike zapošljavanja koje provodi HZZ obuhvaćeno je 349 osoba s invaliditetom, što je značajno više nego u 2009. godini, kada je obuhvaćeno 146 osoba s invaliditetom. U 2010. godini u okviru programa IPA 2007.-2009. HZZ (2010.a) je provodio projekt Poticanje intenzivnijeg uključivanja osoba s invaliditetom na tržište rada. Projekt je završen krajem veljače 2011., a u sklopu tog projekta izrađena je studija Položaj i potrebe osoba s invaliditetom na tržištu rada čiji su zaključci i preporuke dali smjernice za izradu akcijskih planova za zapošljavanje osoba s invaliditetom u osam odabranih županija. Provedena je edukacija 89 savjetnika-posrednika na tržištu rada u području zapošljavanja osoba s invaliditetom. Dovršena je izrada priručnika za savjetnike na tržištu rada, priručnika namijenjenog osobama s invaliditetom te priručnika za poslodavce koji zapošljavaju osobe s invaliditetom (HZZ, 2010.b).

Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom preispitao je Odluku o načinu ostvarivanja poticaja pri zapošljavanju osoba s invaliditetom (NN 8/2008., 20/2009., 96/2009.), te je donesena Izmjena i dopuna odluke o načinu ostvarivanja poticaja pri zapošljavanju osoba s invaliditetom (NN 44/2010.). Zadržani su svi postojeći poticaji za zapošljavanje osoba s invaliditetom, ali su uvedena ograničenja za velike poslodavce. Izmjenom odluke prvenstveno se nastojalo osigurati sredstva za manje poslodavce koji zapošljavaju osobe s invaliditetom na otvorenom tržištu rada, te motivirati velike poslodavce na novo zapošljavanje osoba s invaliditetom. U 2010. godini u mjeri poticanja samozapošljavanja koju je provodio HZZ sudjelovalo je 5 osoba s invaliditetom, a 33 osobe s invaliditetom dobile su potporu u

okviru projekta Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva Poduzetništvo mladih, početnika i osoba s invaliditetom.

Tijekom 2011. godine u aktivnosti profesionalnog informiranja i savjetovanja koje provodi HZZ bilo je uključeno 1 745 osoba s invaliditetom, od čega su 593 osobe savjetovane putem radionica. U 2011. godini mjerama aktivne politike zapošljavanja koje provodi HZZ obuhvaćena je 581 osoba s invaliditetom, što je značajno više nego u 2010. godini, kada je obuhvaćeno 349 osoba s invaliditetom. Stanje bi se nadalje trebalo poboljšati zahvaljujući sustavnom provođenju Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom do 2015. godine (NN 63/2007.).

ZAKLJUČAK

Uspješno uključivanje osoba s invaliditetom u svijet rada ima višestruki pozitivan učinak. Time se **maksimaliziraju ljudski resursi društva** jer se povećava pojedinačno blagostanje i povećava nacionalni proizvod. Osim dohotka, zapošljavanje omogućava osobne i društvene koristi, a tako se ujedno **unapređuju ljudski dignitet i socijalna kohezija**. Sve bi osobe trebale imati mogućnost slobodnog odabira svog osobnog razvoja te puno iskorištavanje svojih sposobnosti i talenata. Zbog starenja stanovništva, produženja očekivanog trajanja života i podizanja zakonske i stvarne dobi za odlazak u mirovinu, očekuje se povećani broj osoba u radnoj dobi s invaliditetom. Kako će zbog smanjenog broja novorođenih istodobno nedostajati radnika, potrebno je u cijelom svijetu i Hrvatskoj povećati stope zaposlenosti za osobe s invaliditetom, koje su znatno niže od onih za osobe bez invaliditeta.

Osobe s invaliditetom uz odgovarajuće osposobljavanje i prilagodbu radnih mjesta mogu raditi gotovo sve poslove. Ipak, kako

smo naveli, osobe u radnoj dobi s invaliditetom imaju osjetno niže stope zaposlenosti i osjetno više stope nezaposlenosti od osoba bez invaliditeta i/ili radne neaktivnosti. Postoje višestruki razlozi za to, uključujući nepostojanje (ili nedostupnost) organiziranog obrazovanja, osposobljavanja i rehabilitacije, nedostupnost financijskih resursa, neprilagođenost radnih mjesta i/ili postojanje arhitektonskih barijera te konačno, stavovi poslodavaca u pogledu produktivnosti i zapošljivosti osoba s invaliditetom.

Na temelju više izvora i iznesenih iskustava u svijetu, sa sigurnošću se može istaknuti kako ostvarenje prava na rad višestruko utječe na osobe s invaliditetom: pruža im mogućnost emancipacije dokazivanjem vlastitih participativnih sposobnosti, pomaže u poboljšanju financijskog i socijalnog statusa (što je najčešći problem osoba s invaliditetom), a njihov rad i aktivnost utječe na društvo. Profesionalna rehabilitacija značajno pomaže osobama s invaliditetom pri stabilnoj integraciji u svijet rada i ostvarivanju dohotka. Kako smo pokazali, osobe u Austriji koje su sudjelovale u programima osposobljavanja i usavršavanja rade veći broj dana i manje su nezaposlene u odnosu na osobe koje nisu pohađale te programe. Posebno su dobri učinci za žene. Javna ulaganja u profesionalnu rehabilitaciju mogu postići značajne materijalne i nematerijalne koristi, pri čemu je presudno da polaznici imaju stalnu vezu s tržištem rada.

LITERATURA

- Benjak, T. (2011). *Izješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Služba za epidemiologiju kroničnih masovnih bolesti.
- Berkowitz, M. (Ed.). (1988). *Measuring the efficiency of public programs. Costs and benefits in rehabilitation*. Philadelphia: Temple University Press.
- Blumberger, W., Ettl, H., & Arnoldner, B. (1995). *Volkswirtschaftliche Effizienz von Beruflichen Rehabilitationsleistungen des BBRZ Linz. Eine Kosten Nutzen Analyse*. Projektberichte des Instituts für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Johannes Kepler Universität Linz. Linz: Instituts für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Johannes Kepler Universität.
- Blumberger, W., Keppelmüller, P., Niederberger, K., & Paireder K. (2004). *Erhaltung und Förderung der Arbeitsfähigkeit. Eine Analyse präventiver, begleitender, akuter und nachsorgender Strategien und Interventionen zur Erhaltung und Förderung der Arbeitsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen in Österreich*. Studie im Rahmen des Projekts AEIOU. Gefördert vom Bundessozialamt im Rahmen der Beschäftigungsoffensive der Österreichischen Bundesregierung und des Europäischen Sozialfonds. Linz: Instituts für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Johannes Kepler Universität.
- Dean, D. H., & Dolan, R. C. (1991). Assessing the role of vocational rehabilitation in disability policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10(4), 568-587. doi: 10.2307/3324984
- Dean, D. H., Dolan, R. C., & Schmidt, R. M. (1999). Evaluating the vocational rehabilitation program using longitudinal data. Evidence for a quasiexperimental research design. *Evaluation Review*, 23(2), 162-189. doi: 10.1177/0193841X9902300203
- Državni zavod za statistiku (2001). *Popis stanovništva 2001*. Zagreb: Državni zavod za statistiku. Dostupno na <http://www.dzs.hr>
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (2010a). *Studija o položaju i potrebama osoba s invaliditetom na tržištu rada*. EuropeAid/127436/D/SER/HR, IPA Komponenta IV – Razvoj ljudskih potencijala: Program Europske unije za Hrvatsku. Dostupno na <http://www.hzz.hr>
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (2010b). *Vodič namijenjen poslodavcima za selekciju, zapošljavanje, prilagodbu radnog mjesta i adekvatni nadzor osoba s invaliditetom - Priručnik za poslodavce*. EuropeAid/127436/D/SER/HR, IPA Komponenta IV – Razvoj ljud-

- skih potencijala: Program Europske unije za Hrvatsku. Dostupno na <http://www.hzz.hr>
- Kovač, L. (2008). Zapošljavanje osoba s invaliditetom u Republici Sloveniji. U A. Paun Jarallah (ur.), *Zbornik radova simpozija Obrazovanje i zapošljavanje osoba s invaliditetom: iskustva, novi smjerovi* (str. 37-43). Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje. Dostupno na <http://www.hzz.hr/DocSlike/Zbornik2.pdf>
- Lewis, D. R., Johnson, D. R., Chen, T., & Erickson, R. N. (1992). The use and reporting of benefit-cost analyses by state vocational rehabilitation agencies. *Evaluation review*, 16(3), 266-287. doi: 10.1177/0193841X9201600304
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi Republike Hrvatske (2010). *Godišnje izvješće Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi za 2009. godinu*. Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
- Paun Jarallah, A. (2008). Aktivnosti Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u obrazovanju i zapošljavanju osoba s invaliditetom. U A. Paun Jarallah (ur.), *Zbornik radova simpozija Obrazovanje i zapošljavanje osoba s invaliditetom: iskustva, novi smjerovi* (str. 31-35), Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje. Dostupno na <http://www.hzz.hr/DocSlike/Zbornik2.pdf>
- Wood, G. R., & Morrison, D. L. (1997). Vocational rehabilitation programmes: A financial appraisal. *Safety Science*, 25(1-3), 247-260. doi: 10.1016/S0925-7535(97)00021-0

Priredili: Predrag Bejaković, Ivica Urban
Institut za javne financije
Petar Sopek⁶
Ivan Škoc⁷

⁶ Autor je zaposlen u Privrednoj banci Zagreb. Tvrdnje u tekstu isključivo su osobni stavovi autora te ni u kojem slučaju ne izražavaju stajalište ili mišljenje institucije u kojoj je zaposlen.

⁷ Autor je zaposlen u INA Zagreb. Tvrdnje u tekstu isključivo su osobni stavovi autora te ni u kojem slučaju ne izražavaju stajalište ili mišljenje institucije u kojoj je zaposlen.